



***Organisation och beredskap för
extraordinära händelser
Botkyrka kommun***

Revisionsrapport

Februari 2011

**Jan Nilsson
Certifierad kommunal revisor**



Innehållsförteckning

1	Sammanfattande bedömning och rekommendationer.....	2
2	Inledning.....	4
2.1	Bakgrund	4
2.2	Revisionsfråga och avgränsning.....	4
2.3	Metod	5
2.4	Redovisning	5
3	Krisledningsorganisation inkl utbildning och övning samt policydokument.....	5
3.1	Politisk organisation	5
3.2	Tjänstemannaorganisation	6
3.3	Utbildning och övning.....	6
3.4	Policydokument.....	7
3.5	Kommentarer.....	9
4	Krishanteringsplan samt risk- och sårbarhetsanalyser.....	10
4.1	Krishanteringsplan	10
4.2	Risk- och sårbarhetsanalyser.....	10
4.3	Kommentarer	11
5	Geografiskt samordningsansvar och ersättningssystem.....	12
5.1	Geografiskt samordningsansvar	12
5.2	Ersättningssystem	12
5.3	Kommentarer.....	14
6	Tidigare granskning	15
6.1	Allmänt	15
6.2	Kommentarer	16
7	Avslutande kommentarer.....	16
	Bilaga 1: Kommunens krisplaner, omfattning och ansvar	17
	Bilaga 2: Gällande ersättningssystem	18
	Bilaga 3: Köpta konsulttjänster m m under 2008 till 2010	19
	Bilaga 4: Koncentrat av tidigare granskningsresultat	22
	Bilaga 5: Indikatorer och bedömning av kommunens krisledningsförmåga.....	23

1 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har vi granskat kommunens organisation och beredskap för extraordinära händelser. Granskningen är intagen i 2011 års revisionsplan.

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunen i huvudsak har en ändamålsenlig organisation och beredskap för extraordinära händelser utifrån de krav som gäller inom området. Nedan utvecklas vår bedömning och i detta sammanhang lämnas även ett antal rekommendationer för att ytterligare utveckla arbetet inom området.

En fungerande krisledningsorganisation bedöms numera vara formerad enligt steg I, i form av Krisledningsnämnd och -grupp. Arbetet pågår kring att formera de olika förvaltningarnas krisledningsgrupper och utarbeta risk- och sårbarhetsanalyser inkl kontinuitetsanalyser (steg II), samt i detta sammanhang ge verktyg och mallar för att implementera arbetet på enhetsnivå (steg III).

Kommunen bedöms ha utarbetat och fastställt erforderliga policydokument inom området. Vissa policydokument är fastställda av Kommunfullmäktige, medan andra dokument endast är fastställda av Kommunstyrelsen, t ex säkerhetspolicyn. Antalet skilda policydokument inom säkerhetsområdet ger ett "spretigt intryck" och frågor kan även ställas kring hur de olika dokumenten är relaterade till varandra och hur de i övrigt hänger samman med kommunens övergripande styrsystem. Kommunfullmäktige fastställde 2009-06-16 en integrerad krishanteringsplan som omfattar allvarliga händelser, extraordinära händelser, höjd beredskap och pandemier. Vi bedömer att planen är ändamålsenlig samt att det är en fördel med ett sammanhållet dokument innehållande samtliga planer inom området, men att fastställande av en fullständig krishanteringsplan skedde i ett sent skede av mandatperioden.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) konstaterar i senaste årsuppföljningen att kommunernas genomförande av de nya uppgifterna i lagen är mer tidskrävande än vad som förutsågs när lagen trädde ikraft. Trenden är ändå tydligt positiv, det vill säga att sammantaget blir kommunerna bättre och bättre på krisberedskap för varje år som går. Detta gäller även Botkyrka kommun, vilket vår granskning visar på ett tydligt sätt.

Vår bedömning är att kommunen, inom krishanteringsområdet, har en ändamålsenlig och väl fungerande samverkan med polisen och räddningstjänsten. När det gäller samordningsansvaret gentemot övriga aktörer pågår ett utvecklingsarbete. Detta bl a i form av planerade kontakter med de större företagen i kommunen för att på sikt även skapa ett nätverk tillsammans med dessa.

Nuvarande statsbidrag för krishantering fonderas inte, utan redovisas som intäkt det år som det erhålls och matchas mot nedlagda kostnader. I de fall kostnaden inte uppgår till erhållet statsbidrag, bokas mellanskillnaden upp som ett inkomstförskott som regleras mellan åren. Säkerhetschefens lön och personalomkostnader fördelas ut på säkerhets- och beredskapsverksamheten, men inte efter någon enhetlig princip som t ex nedlagd tid mellan de olika verksamhetsområdena. Vidare har

internbudget lagts in i ekonomisystemet för 2008 men inte för 2009 och 2010, vilket bedöms försvåra den ekonomiska uppföljningen och analysen.

Vi bedömer att direktupphandling av konsulttjänster under 2008, från tidigare säkerhetschefens enskilda firma, inte är i överensstämmelse med då gällande interna upphandlingsregler i kommunen. Att gällande regelverk inte respekteras av Kommunstyrelsens egen förvaltningsorganisation är klandervärt, utifrån styrelsens samordnade roll och vikten av att *"föregå med gott exempel"*. Under granskningens gång har vi inte kunnat finna någon dokumentation av genomförd förstudie kring egen larmcentral och *ifrågasätter därför vad kommunen betalt 250 tkr för*. Detta ifrågasättande bygger även på de avtalsmässiga oklarheter som uppmärksammats inom ramen för granskningen. Att Kommunledningsförvaltningen inte säkerställt att en tillfredställande dokumentation av förstudien överlämnats och diarieförts innan ersättning utbetalts *bedöms vara anmärkningsvärt*.

Vi bedömer vidare att Kommunstyrelsen, utifrån de synpunkter som lämnades i tidigare revisionsrapport, har utvecklat sin krishantering. De åtgärder som aviserades i Kommunstyrelsens svar, avseende kris- och katastrofberedskap, bedöms vidare ha genomförts eller är på väg att genomföras.

Sist men inte minst vill vi lyfta fram att Botkyrka kommun år 2010 utsågs till *"Årets säkraste kommun"*, av branschtidningen Skydd och Säkerhet. Grunden för utmärkelsen var det långsiktiga samarbetet mellan kommunen, polisen och räddningstjänsten. Botkyrkas *"mjuka linje"* har visat sig effektiv i arbetet med att skapa en tryggare miljö för medborgarna. Den använda metoden innebär att skapa nätverk och en beredskapsorganisation som kan agera snabbt när problem uppstår.

Utifrån granskningsresultatet lämnas följande rekommendationer:

- Tillse att säkerhetspolicyn blir fastställd av Kommunfullmäktige, eftersom den bl a i tillämpliga delar även ska omfatta de helägda kommunala bolagen.
- Överväg att vid nästa revideringstillfälle sammanställa de olika policydokumenten inom trygghet och säkerhet till en gemensam policy inom området (jmf angreppssättet kring krishanteringsplanen). I Kommunstyrelsens beslut om brandskyddspolicyn framgår bl a att policyn ska revideras en gång per mandatperiod.
- Utarbeta en utbildnings- och övningsplan inom området som tidsmässigt omfattar exempelvis mandatperioden.
- Utveckla internbudget och kostnadsfördelning kring krishanteringen, kopplat till det statsbidrag som årligen erhålls. Detta gäller inte minst mot bakgrund av att MSB inför 2011 aviserar en striktare uppföljning av kommunernas medelsanvändning inkl utarbetande av en mer detaljerad modell för uppföljning av statsbidraget.
- Infordra tillfredsställande dokumentation av genomförd förstudie kring egen larmcentral i kommunen och tillse att detta material blir diariefört.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Det ställs allt högre krav på samhällets förmåga att hantera allvarliga händelser, men även att hindra att dessa inträffar. Eftersom kommuner och landsting tillhandahåller många av de grundläggande samhällstjänsterna ställs höga krav på deras krishanteringsförmåga. Under senare år har en rad extraordinära händelser inträffat som ställt kommuner och landsting inför särskilda utmaningar. Som exempel kan nämnas översvämningar, höststormar och pandemi i form av svininfluensa.

Lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting trädde i kraft 2003-01-01. Här krävs att kommuner och landsting för varje ny mandatperiod ska fastställa en plan för hantering av extraordinära händelser och att det ska finnas en krisledningsnämnd. Lagen ersattes 2006-09-01 av lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LXO), inkl motsvarande förordning. I detta sammanhang upphävdes lagen om civilt försvar. Den nya lagen innebär vissa nya och mer preciserade uppgifter för kommuner och landsting, såsom risk- och sårbarhetsanalyser, geografiskt samordningsansvar (endast primärkommunerna), utbildning och övning av förtroendevalda och anställd personal samt rapporteringsskyldighet till Länsstyrelsen.

I lagstiftningen definieras en extraordinär händelse som 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 eller landsting"*. Krisberedskap handlar alltså om en organisations förmåga att före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera extraordinära händelser.

Mot ovanstående bakgrund och på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har Komrev, inom PwC, granskat kommunens organisation och beredskap för extraordinära händelser. Granskningen är intagen i 2011 års revisionsplan.

2.2 Revisionsfråga och avgränsning

I nedanstående ruta redovisas den övergripande revisionsfråga som formulerats i projektplanen och som granskningen ska besvara.

Har kommunen en ändamålsenlig organisation och beredskap för extraordinära händelser utifrån de krav som gäller inom området?

Inom ramen för den övergripande revisionsfrågan har granskningen avgränsats till följande kontrollmål/granskningsmål:

- Krisledningsorganisation och policydokument
- Inventering och planering i form av en aktuell risk- och sårbarhetsanalys



- Plan för hantering av extraordinära händelser
- Hantering av geografiskt samordningsansvar
- Utbildning och övning av krisledningsorganisation
- Hantering av erhållet specialdestinerat statsbidrag

I granskningen ingår även att följa upp tidigare revisionsrapport från mars 2008 om kommunens säkerhetsfrämjande och brottsförebyggande arbete. Detta med avseende på de synpunkter som lämnades kring kris- och katastrofberedskap.

2.3 Metod

Krishanterningsnämnden träder endast i funktion då en extraordinär händelse bedöms föreligga. Granskningsobjekt är därför Kommunstyrelsen och hur denna involverat facknämnderna i kommunens samlade risk- och sårbarhetsarbete inkl de helägda kommunala bolagen.

Granskningsmetod utgörs av dokumentstudier och intervjuer. En registeranalys har vidare genomförts när det gäller verksamhetens samtliga kostnader och intäkter under perioden 2008 till 2010.

2.4 Redovisning

Under respektive huvudavsnitt i rapporten redovisas granskningsresultatet under rubriken kommentarer. Vidare finns ett huvudavsnitt med avslutande kommentarer. I rapportens första huvudavsnitt återfinns våra sammanfattande bedömningar och rekommendationer.

3 Krisledningsorganisation inkl utbildning och övning samt policydokument

3.1 Politisk organisation

Krisledningsnämnd

Kommunfullmäktige beslutade 2004-11-25 att inrätta en Krisledningsnämnd bestående av tre ordinarie ledamöter¹ och tre ersättare. I detta sammanhang fastställdes även ett reglemente för nämnden.

Det är ordföranden i Krisledningsnämnden eller, då denne har förhinder, vice ordföranden som bedömer när *en extraordinär händelse* enligt lagen medför att nämnden ska träda i funktion. Ordföranden, eller på motsvarande sätt, vice ordföranden får besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Dessa beslut ska så snart som möjligt anmälas till nämnden och befogenheten upphör så snart nämnden sammanträtt.

¹ De ordinarie ledamöterna är de som även ingår i kommunstyrelsens presidium.

Krisledningsnämndens uppgifter framgår av reglemente samt ett rollkort i utarbetad handbok för praktisk vägledning. Krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen. Krisledningsnämnden ska endast överta verksamhetsområden i den omfattning som är nödvändig med anledning av den extraordinära händelsen. De uppgifter som Krisledningsnämnden övertagit ska så snart som förhållanden medger återgå till kommunens ordinarie nämnder.

Krisledningsnämndens beslut ska anmälas vid närmast följande Kommunfullmäktigesammanträde. Fullmäktige får besluta att krisledningsnämndens verksamhet ska upphöra. Om fullmäktige fattar ett sådant beslut återgår de verksamhetsområden som Krisledningsnämnden övertagit till ordinarie nämnd.

Krisledningsnämnden beslutar att en extraordinär händelse upphör i den bemärkelse att den normala kommunala organisationen inträder och bäst hanterar ledning, samordning och information beträffande det fortsatta förloppet.

Nämnd och styrelse

Varje nämnd och styrelse är inom sin verksamhet ytterst ansvarig för planering och organisering av krishantering vid allvarliga och extraordinära händelser, enligt den så kallade ansvarsprincipen. Därför ska förvaltningarnas lokala krisplaner antas av berörd nämnd. Vid en kris ska nämnden hållas kontinuerligt informerad om utvecklingen.

3.2 Tjänstemannaorganisation

Krisledningsgrupp

En krisledningsgrupp finns inrättad i kommunen och har till uppgift att hantera och leda uppkomna kriser och allvarliga händelser i kommunen (steg I). Krisledningsgruppen har en sammansättning som både kan minskas och utökas utifrån de krav på ledning som situationen ställer. Krisledningsgruppen leds av kommundirektören i rollen som ordförande. Det är ordföranden som beslutar om och när gruppen ska sammankallas. Gruppen är vid en extraordinär händelse formellt underställd Krisledningsnämnden. Det operativa krisledningsarbetet sköts dock alltid av krisledningsgruppen. En ledningsplats finns inrättad för gruppens arbete. Krisledningsgruppens arbetsuppgifter framgår i detaljerad form i upprättad checklista och rollkort.

Förvaltningarnas krisledningsgrupper

Samtliga förvaltningar ska ha krisledningsgrupper som ansvarar för verksamheterna i händelse av kris. Specifika lokala krisplaner ska vara framtagna och antagna av nämnden. Förvaltningarna ska även hålla sina larmlistor aktuella och se till att larmlistorna finns tillgängliga för den centrala krisledningsgruppen. Detta arbete är pågående (steg II) och ska efter att det slutförts sedan implementeras på enhetsnivå (steg III).

3.3 Utbildning och övning

Enligt gällande lagstiftning har kommunen ett ansvar för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid.

Utbildning har genomförts med Krisledningsnämnd och -grupp. Övning har skett med dessa två grupperingar under 2009, både enskilt och tillsammans. Under 2010 har övning endast hållits med krisledningsgrupp, eftersom Krisledningsnämndens ledamöter hade svårigheter att tidsmässigt prioritera detta på grund av valet. Under 2011 kommer övningar att ske med båda grupperingarna.

Utbildning har påbörjats 2010/2011 av förvaltningarnas krisledningsgrupper. Detta sker inom ramen för utarbetande av förvaltningsvisa risk- och sårbarhetsanalyser inkl kontinuitetsanalys.

3.4 Policydokument

Kommunstyrelsen beslutade 2008-05-05 att fastställa en säkerhetspolicy, där den övergripande målsättningen för kommunens säkerhetsarbete beskrivs på följande sätt:

- Kommunen ska medverka till en trygg och säker miljö för dem som bor, arbetar eller i övrigt vistas i Botkyrka
- Alla som är anställda eller har förtroendeuppdrag i kommunens tjänst ska känna trygghet i sin arbetsutövning
- *Samtliga verksamheter i kommunens regi ska bedrivas med mycket god säkerhet och fungera även vid svåra påfrestningar i samhället i fred och under höjd beredskap*
- Sårbarheten för brand, brott eller andra skador inom kommunens verksamheter ska kontinuerligt minska

Målsättningen i säkerhetspolicyn ska uppnås genom att:

- Kommunen är delaktig, pådrivande och även initiativtagare till olika projekt (motsvarande) som syftar till att allmänt minska risken för brand, brott eller andra skador i kommunen
- *Kommunen centralt och nämnderna/förvaltningarna genomför risk- och sårbarhetsanalyser enligt lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*
- Kommunens verksamheter har verksamhetsanpassade handlingsplaner för sitt säkerhetsarbete
- Säkerheten ingår vid all verksamhets- och lokalplanering
- Verksamheterna riskanalyseras regelbundet och eventuella brister i säkerheten åtgärdas
- All personal informeras och utbildas om hur säkerhetsarbetet inom deras respektive verksamhet ska bedrivas
- Personalen är delaktig i hur säkerhetsarbetet utformas och utvecklas

Säkerhetspolicyn gäller för hela den kommunala verksamheten. Det innebär att den i tillämpliga delar också gäller för helägda kommunala bolag. Säkerhetspolicyn ska kompletteras med riktlinjer och anvisningar. Kommunstyrelsen har vidare det övergripande ansvaret för säkerhetsarbetet. Respektive nämnd har ansvaret för att säkerhetspolicyn med tillhörande riktlinjer efterlevs.

Kommunfullmäktige beslutade 2008-12-18 att fastställa en strategi för det trygghetsfrämjande arbetet, innebärande att *bedöma risker och skyddsfaktorer* samt skapa sunda och säkra miljöer och produkter för barn, unga och vuxna. Strategin pekar ut handlingsvägar och viktiga utvecklingsområden för kommunens trygghetsfrämjande arbete. Strategin ska vara vägledande för att formulera

åtaganden i respektive nämnds ettårsplaner. Dessa åtaganden ska årligen sammanställas i form av en handlingsplan för det trygghetsfrämjande arbetet.

Kommunstyrelsen har 2007-04-02 fastställt en policy för informationssäkerhet. För att uppnå målsättningen i policyn ska kommunen sträva efter att:

- Göra informationen tillgänglig för dem som är behöriga
- Förhindra obehörig åtkomst till information
- Uppfylla kraven på sekretess
- Se till att information inte förvanskas
- Uppfylla krav i lagar och avtal
- *Upprätta, underhålla och testa planer mot avbrott i informationsflödet*
- Se till att alla som omfattas av denna policy har tillräcklig förståelse för och kunskap om informationssäkerhet för att kunna genomföra sina arbetsuppgifter på ett säkert sätt
- Se till att alla incidenter för informationssäkerheten rapporteras och följs upp

En kommunikationspolicy har fastställts av Kommunstyrelsen 2007-06-04 med principer för hur förvaltningsorganisationen kommunicerar internt, med kommuninvånarna och omvärlden samt med massmedierna. I policyn framhålls att samma grundprinciper, som för övrig kommunikation, även gäller vid *kriskommunikation*. Men vid en kris är det dock extra viktigt att i ett tidigt skede av krisen ta initiativ och kommunicera, vanligtvis genom en utsedd talesperson. Vid kommunikation vid kriser gäller också att:

- Bestämma budskapet, som ska vara enkelt, tydligt och utan fackuttryck
- Förmedla att kommunen tar ansvar för situationen och tala om vad som ska göras
- Visa medkänsla med den som är utsatt
- Vara öppen med fakta och information, utan att spekulera
- Se massmedierna som ett verktyg för att nå ut med korrekt information – inte som ett hot

Södertörns brandförsvarsförbund är ett kommunalförbund, enligt den s k direktionsmodellen, som sköter räddningstjänsten för Botkyrka kommun och ytterligare nio andra kommuner. Förbundsledningen har varje mandatperiod och senast 2008-04-18 fastställt *handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor (LSO)*. Handlingsprogrammet avser räddningstjänst och förebyggande verksamhet. Av handlingsprogrammet framgår att förbundet arbetar för att i nära samarbete med medlemskommunerna öka skyddet mot olyckor som kan leda till räddningsinsats. Dessutom stöttas medlemskommunerna i övrigt arbete för att öka skyddet även mot andra olyckor och oönskade händelser. Detta innebär att förbundet bistår kommunerna i arbetet inom ramen för närliggande lagstiftning, t ex LXO.

I tidigare och nuvarande handlingsprogram anges bl a att de övergripande målen ska brytas ned till mer detaljerade mål hos medlemskommunerna. Utifrån detta har Kommunstyrelsen 2006-06-07 fastställt en *brandskyddspolicy*, där principerna för det systematiska brandskyddsarbetet läggs fast.

Krishanteringsplan och andra till den relaterade dokument behandlas i avsnitt fyra.

3.5 Kommentarer

Kommunfullmäktige beslutade 2004-11-25 att inrättat en Krisledningsnämnd, enligt lagstiftningens krav. Vi kan konstatera att detta skedde relativt sent i kommunen, utifrån att ny lagstiftning ursprungligen började gälla 2003-01-01. Fram till detta beslut utgjorde dock Kommunstyrelsen samfällt kommunens Krisledningsnämnd. I samband med beslutet om Krisledningsnämnd fastställde Kommunfullmäktige även ett reglemente för nämnden, enligt de krav som finns i gällande lagstiftningen. Reglementet har efter detta reviderats vid två olika tillfällen, i och med ny lagstiftning 2006-09-01 och ny mandatperiod samt fastställd krishanteringsplan 2009-06-16. Reglementet bedöms vara aktuellt och ändamålsenligt.

Ledamöter och ersättare i Krisledningsnämnden har utsetts av Kommunfullmäktige 2010-12-03 för mandatperioden 2011 till 2014. Detsamma gäller för mandatperioden 2007 till 2010.

En fungerande krisledningsorganisation bedöms numera vara formerad enligt steg I, i form av Krisledningsnämnd och -grupp. Arbetet pågår kring att formera de olika förvaltningarnas krisledningsgrupper och utarbeta risk- och sårbarhetsanalyser inkl kontinuitetsanalyser (steg II), samt i detta sammanhang ge verktyg och mallar för att implementera arbetet på enhetsnivå (steg III).

Kommunen bedöms i övrigt ha utarbetat och fastställt erforderliga policydokument inom området. Vissa policydokument är fastställda av Kommunfullmäktige, medan andra policydokument endast är fastställda av Kommunstyrelsen, t ex säkerhetspolicyn. Antalet skilda policydokument inom säkerhetsområdet ger ett *"spretigt intryck"* och frågor kan även ställas kring hur de olika dokumenten är relaterade till varandra och hur de i övrigt hänger samman med kommunens övergripande styrsystem.

- Tillse att säkerhetspolicyn blir fastställd av Kommunfullmäktige, eftersom den bl a i tillämpliga delar även ska omfatta de helägda kommunala bolagen.
- Överväg att vid nästa revideringstillfälle sammanställa de olika policydokumenten inom trygghet och säkerhet till en gemensam policy inom området (jmf angreppssättet kring krishanteringsplanen). I Kommunstyrelsens beslut om brandskyddspolicyn framgår t ex att den ska revideras en gång per mandatperiod.

Utbildning och övning av berörda politiker och tjänstemän när det gäller hantering av extraordinära händelser är ett viktigt område, varför området ytterligare bör formaliseras för att säkerställa att berörda har en tillräcklig utbildning för uppgiften samt att övningar genomförs med erforderlig frekvens.

- Utarbeta en utbildnings- och övningsplan inom området som tidsmässigt omfattar exempelvis mandatperioden.

4 Krishanteringsplan samt risk- och sårbarhetsanalyser

4.1 Krishanteringsplan

Enligt gällande lagstiftning ska samtliga kommuner och landsting inför varje mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera en extraordinär händelse. Handlingsplanen ska utgå från vad som kommit fram i den risk- och sårbarhetsanalys som alla kommuner ska genomföra, både på kommunövergripande nivå samt på nämnd- och förvaltningsnivå.

I avvaktan på en fullständig plan beslutade Kommunstyrelsen 2005-11-28 att fastställa *riktlinjer för ledningsarbetet vid kriser*. Riktlinjerna, som avsågs bli en del av krisledningsplanen, innehåller avsnitt om bl a Krisledningsnämnd och –grupp, ansvar för informationsfrågor samt ansvar för psykiskt och socialt omhändertagande (POSOM). Riktlinjer för det senare har utarbetats av Socialförvaltningen och godkänts av Socialnämnden. Målsättningen enligt ovanstående beslut var att ett förslag till plan för krishantering skulle föreligga vid halvårsskiftet 2006. I detta sammanhang konstaterades vidare att arbetet i kommunen är omfattande och dessutom beroende av Länsstyrelsens tidsplanering.

Kommunstyrelsen beslutade 2006-10-09 att revidera riktlinjerna för ledningsarbetet vid kriser, bl a mot bakgrund av erfarenheter från en genomförd ledningsövning. Inga ytterligare delar i en krishanteringsplan fastställdes vid detta tillfälle. Vidare framgick av beslutsunderlaget att Kommunledningsförvaltningen avser att inrätta en ny befattning som säkerhetschef.

Kommunfullmäktige fastställde 2009-06-16 en sammantagen krishanteringsplan som omfattar följande allvarliga händelser, extraordinära händelser, höjd beredskap och pandemier. *Krisledningsplanen är ett övergripande policydokument* som utgör grunden för den mer praktiska handboken och checklistorna, som i detta sammanhang kan liknas vid riktlinjer och anvisningar.

I bilaga 1 redovisas en sammanställning kommunens planer inom området, omfattning och ansvaret kring dessa.

4.2 Risk- och sårbarhetsanalyser

För varje ny mandatperiod ska kommunerna, enligt gällande lagstiftning, fastställa en plan för hur de ska hantera en extraordinär händelse. Planen ska grunda sig på risk- och sårbarhetsanalyser av all verksamhet som måste fungera även vid en kris. Syftet med analyserna är också att öka beslutsfattarnas och allmänhetens kunskap om kommunens sårbarhet.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ² har utfärdat föreskrifter, gällande fr o m 2011-01-01, om kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2010:6). För en

² 2009-01-01 skedde en sammanslagning av Statens räddningsverk (SRV), Krisberedskapsmyndigheten (KBM) och Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF), till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

kommuns del ska analysen innehålla följande delar:

1. Övergripande beskrivning av kommunen
2. Övergripande beskrivning av arbetsprocess och metod
3. Övergripande beskrivning av identifierad samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område
4. Identifierade och värderade risker, sårbarheter samt kritiska beroenden inom kommunens geografiska område
5. Övergripande beskrivning av särskilt viktiga resurser som kommunen kan disponera för att hantera extraordinära händelser
6. *Bedömning av förmågan i samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område att motstå och hantera identifierade risker som kan leda till en extraordinär händelse*
7. *Bedömning av kommunens förmåga att motstå och hantera identifierade risker som kan leda till en extraordinär händelse*
8. Planerade och genomförda åtgärder samt en bedömning av behov av ytterligare åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat

Bedömningen kring förmågan enligt punkt 6 och 7 ska göras enligt av MSB fastställda indikatorer och bedömningsnivåer. Den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen ska vidare redovisas skriftligen till Länsstyrelsen senast den 30 september under mandatperiodens första år.

4.3 Kommentarer

Kommunfullmäktige fastställde 2009-06-16 en integrerad krishanteringsplan som omfattar allvarliga händelser, extraordinära händelser, höjd beredskap och pandemier. Vi bedömer att planen är ändamålsenlig samt att det är en fördel med ett sammanhållet dokument innehållande samtliga planer inom området. Kommunens fastställande av en fullständig krishanteringsplan skedde dock i ett sent skede av förra mandatperioden, varför i princip samma krishanteringsplan ånyo kommer att fastställas för innevarande mandatperiod. Av MSB:s kommunuppföljning framgår att 268 av landets kommuner (92 %) vid utgången av 2008 hade en fullständig plan för hantering av extraordinära händelser, vilket Botkyrka kommun inte hade vid detta tillfälle.

MSB arbetar för närvarande med att ta fram metodstöd till kommuner och landsting kring arbetet med att utveckla krishanteringsplaner för extraordinära händelser inför ny mandatperiod, utifrån den förordning som myndigheten fastställts att gälla fr o m 2011-01-01. Detta arbete beräknas vara färdigt under mars 2011.

Syftet med risk- och sårbarhetsanalyser är att minska sårbarheten och öka förmågan att hantera kriser. Genom ett systematiskt arbetssätt ger analyserna den enskilde kommunen ökad kunskap för att både förebygga och förbereda sig inför kriser. Målet är också att uppnå en helhetssyn på riskhantering, det vill säga internt skydd, olycksförebyggande arbete och extraordinära händelser. Mot bakgrund av detta är det ett viktigt område att prioritera i kommunen samt genomsyra all verksamhet.

Länsstyrelsen i Stockholms län har utvecklat ett datorstött verktyg för risk- och sårbarhetsanalyser (IBERO), som Botkyrka kommun använder sig av i sitt arbete med den centrala analysen. Arbetet är färdigställt på kommunövergripande nivå, men är fortfarande pågående när det gäller nämnd- och förvaltningsnivå.

MSB:s uppföljning visar att majoriteten av landets kommuner har påbörjat eller fullgjort arbetet med sin övergripande risk- och sårbarhetsanalys. Att göra en risk- och sårbarhetsanalys med hög kvalitet kräver kunskap och ett brett engagemang i kommunen. Det kan därför ta tid att komma igång med arbetet. År 2006 när lagen trädde ikraft fanns inget strukturerat arbete med att analysera risker och sårbarheter på kommunal nivå. Utvecklingen är mot bakgrund av detta positiv, enligt den bedömning som görs av MSB.

Sammantaget drar MSB slutsatsen att kommunernas genomförande av de nya uppgifterna i lagen är mer tidskrävande än vad som förutsågs när lagen trädde ikraft. Trenden är ändå tydligt positiv, det vill säga att sammantaget blir kommunerna bättre och bättre på krisberedskap för varje år som går. Detta gäller även Botkyrka kommun, vilket även vår granskning visar på ett tydligt sätt. I avsnitt sex redovisas en uppföljning av tidigare revisionsrapport kring säkerhetsfrämjande och brottsförebyggande arbete, i den del som avser kris- och katastrofberedskap.

5 Geografiskt samordningsansvar och ersättningssystem

5.1 Geografiskt samordningsansvar

Enligt gällande lagstiftning ska kommunerna verka för *samordning av krisberedskapen* med landsting, organisationer, företag och de statliga myndigheter som finns i kommunen. Samverkan med andra aktörer som är inblandade i krishanteringsarbetet är viktigt. Innan en händelse sker samverkan med andra aktörer genom planläggning och överenskommelser av olika slag. För att optimera samverkan vid en kris ska samverkanspersoner knytas till den egna krisledningsgruppen om behovet finns.

Samverkan finns i dagsläget mellan kommunens säkerhetsfunktion och polis samt räddningstjänst, på nätverksbasis. Vidare finns ett nätverk bestående av säkerhetscheferna i Södertörnskommunerna. Något s k krishanteringsråd har däremot inte formerats i kommunen.

5.2 Ersättningssystem

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och staten har kommit överens om ett ersättningssystem som trädde i kraft 2006-01-01. I detta system, som närmare beskrivs i bilaga 2, betalar staten en årlig ersättning på totalt ca 275 mnkr för kommunernas särskilda uppgifter i krishanteringssystemet. Respektive Länsstyrelse ska *följa upp och bedöma krishanteringsförmågan* utifrån målbilden i överenskommelsen. MSB och länsstyrelserna genomför årligen en enkät som ett led i uppföljningen. Länsstyrelserna kan föreslå att ersättningen ska reduceras eller falla bort för en kommun som inte

fullgjort sina uppgifter och MSB beslutar om så ska ske. Detta har endast skett en gång sedan regelverket infördes.

Vi har genomfört en registeranalys avseende samtliga intäkter och kostnader för säkerhet och beredskap (verksamhet 03420) för perioden 2008 till 2010. Resultatet i aggregerad form redovisas i nedanstående tabell.

Belopp i tkr	2008	2009	2010
Intäkter inkl årligt uppbokat inkomstförskott	2 779	2 754	2369
därav statsbidrag	2 230	2 278	2 736
Kostnader	2 780	2 754	2369
därav internt fördelad lön säkerhetschef inkl PO	694	802	836
därav internt avtal säkerhetssamordnare	408	862	725
därav konsulttjänster	628	300	227
Netto	-1	0	3

Kommunen har erhållit ett årligt statsbidrag för perioden mellan 2,2 och 2,7 mnkr, som matchas av motsvarande kostnader. Ökningen av statsbidraget mellan 2009 och 2010 beror på att kommunen numera har mer än 80 000 invånare, vilket ger en trappstegseffekt i bidragssystemet. De interna kostnaderna avser köpta tjänster från Serviceförvaltningen för säkerhetssamordnare m m. Internbudget har registrerats i redovisningssystemet för 2008, men inte för 2009 och 2010.

Utifrån den stora omfattningen av köpta konsulttjänster, främst under 2008, har vi gjort en fördjupad analys kring detta. Analysen visar att *samtliga köpta konsulttjänster 2008 på 628 tkr har skett från den tidigare säkerhetschefens enskilda firma UHSÄK*, enligt två olika avtal som slöts efter att denne slutade sin tjänst i kommunen. En närmare beskrivning kring köpta konsulttjänster under perioden 2008 till 2010 återfinns i bilaga 3.

Säkerhetschefens lön inkl personalomkostnader (PO) fördelas ut på verksamheten för säkerhet och beredskap Vidare finns ett internt avtal där säkerhetssamordnartjänsten o dyl köps från Serviceförvaltningen. En ökning av de interna tjänsteköpen har vidare skett över granskad period.

I nedanstående tabell redovisas MSB:s sammanställning av antal kommuner med procent av beredskapssamordning under 2007 till 2009.

Andel årsarbetskrafter för Beredskapssamordning	2006	2007	2008	2009
<25 %	48	24	16	24
25-50 %	143	142	145	111
51-75 %	28	52	47	47
76-100 %	36	47	55	67
>100 %	30	25	27	33
Antal enkätsvar	285	290	290	282

Botkyrka ligger i intervallet >100 %. Antalet kommuner som finansierar mer än en halvtidstjänst med statsbidraget har ökat från 94 år 2006 (33 %) till 147 år 2009 (52 %).

I kommunens bokslut för 2009 finns fonderat 4,9 mnkr, som avser tidigare ackumulerat statsbidrag för civilt försvar som erhöles från 1995. Fram till och med 2003-12-31 skedde en årlig avräkning utifrån verksamhetens resultat. Utgående balans på detta konto har varit oförändrat i bokslut 2004 till 2009, men medel kommer att disponeras under 2011 för att genomföra investeringar i reservkraft och annan teknisk utrustning i ledningscentralen, vilket närmare kommenteras i avsnitt 6. Någon motsvarande långsiktig fondering sker inte när det gäller nuvarande statsbidrag för krisberedskap.

5.3 Kommentarer

Granskningen visar att det finns svårigheter i kommunen att få det geografiska områdesansvaret att fungera på det sätt som avsågs i den sk kommunöverenskommelsen. Uppgiften upplevs som otydlig och teoretisk. Kommunen har inte formerat något krishanteringsråd tillsammans med övriga aktörer, utan arbetet sker i form av olika nätverk. Denna bild är inte unik för Botkyrka, utan framgår även av den årliga uppföljningen inom området som genomförs av MSB. Antalet kommuner som har inrättat ett krishanteringsråd har nämligen minskat från 171 till 121 mellan åren 2008 och 2009.

Vår bedömning är att kommunen, inom krishanteringsområdet, har en ändamålsenlig och väl fungerande samverkan med polisen och räddningstjänsten. När det gäller samordningsansvaret gentemot övriga aktörer pågår ett utvecklingsarbete, bland annat i form av planerade kontakter med de större företagen i kommunen för att på sikt även skapa ett nätverk tillsammans med dessa.

Vi bedömer vidare att kommunen, ur redovisningsteknisk synvinkel, har hanterat det tidigare statsbidraget för civilt försvar på ett rimligt sätt genom att fondera det årliga överskottet, dvs skillnaden mellan erhållet statsbidrag och kostnaderna kring krishanteringen. Detta utifrån att intäkterna kraftigt översteg de faktiska kostnaderna.

Nuvarande statsbidrag för krishantering fonderas inte, utan redovisas som intäkt det år som det erhålls och matchas mot nedlagda kostnader. I de fall kostnaden inte uppgår till erhållet statsbidrag, bokas mellanskillnaden upp som ett inkomstförskott som regleras mellan åren. Säkerhetschefens lön och personalomkostnader fördelas ut på säkerhets- och beredskapsverksamheten, men inte efter någon enhetlig princip som t ex nedlagd tid mellan de olika verksamhetsområdena. Vidare har internbudget lagts in i ekonomisystemet för 2008 och inte för 2009 och 2010, vilket bedöms försvåra den ekonomiska uppföljningen och analysen.

- Utveckla internbudget och kostnadsfördelning kring krishanteringen, kopplat till det statsbidrag som årligen erhålls. Detta gäller inte minst mot bakgrund av att MSB inför 2011 aviserar en striktare uppföljning av kommunernas medelsanvändning inkl utarbetande av en mer detaljerad modell för uppföljning av statsbidraget.

Omfattningen på köpta tjänster från Serviceförvaltningen, avseende en säkerhetssamordnartjänst, bedöms vara rimlig utifrån erhållet statsbidrag och interkommunala jämförelser.

Kommunen har direktupphandlat konsulttjänster under 2008 på totalt 628 tkr, från den tidigare säkerhetschefen och hans enskilda firma, trots att den ekonomiska omfattningen vida överstiger gränsen för direktupphandling av tjänster i kommunen, som vid den tidpunkten var 246 tkr (sex basbelopp). Enbart det lämnade uppdraget avseende förstudie kring egen larmcentral uppgick till 250 tkr, vilket ligger över då gällande direktupphandlingsgräns. Ingen direktupphandlingsrapport har vidare upprättats och överlämnats till kommunens centrala upphandlingsfunktion. Köpta konsulttjänster under 2009 från företaget Bravida Säkerhet AB på totalt 255 tkr ligger däremot inom då gällande gräns för direktupphandling 257 tkr (sex basbelopp). Detsamma gäller de konsulttjänster som köpts under 2010.

Vi bedömer att direktupphandling av konsulttjänster under 2008 inte är i överensstämmelse med då gällande interna upphandlingsregler som fastställts av Kommunfullmäktige. Att gällande regelverk inte respekteras av Kommunstyrelsens egen förvaltningsorganisation är klandervärt, utifrån styrelsens samordnade roll och vikten av att *"föregå med gott exempel"*.

Under granskningens gång har vi inte heller kunnat finna någon dokumentation av genomförd förstudie kring egen larmcentral och *ifrågasätter därför vad kommunen betalt 250 tkr för*. Vidare kan vi konstatera att enligt avtalet om löpande och specificerade säkerhetstjänsten *ska tidigare säkerhetschefen medverka vid utredning om egen larmcentral i kommunen och enligt det andra avtalet själv genomföra denna utredning via sin enskilda firma, i form av en förstudie*. Utifrån detta märkliga avtalsmässiga och statusen på granskade fakturor går det inte att helt utesluta att viss dubbelfakturering kan ha skett.

Att Kommunledningsförvaltningen inte säkerställt att tillfredställande dokumentation av förstudien överlämnats och diarieförts innan ersättning utbetalts *bedöms vara anmärkningsvärt*, även om förstudien finansierats inom ramen för erhållet statsbidrag.

- Infordra tillfredsställande dokumentation av genomförd förstudie kring egen larmcentral i kommunen och tillse att detta material blir diariefört.

6 Tidigare granskning

6.1 Allmänt

En tidigare granskning har skett av kommunens säkerhetsfrämjande och brottsförebyggande arbete, som finns sammanfattad i en revisionsrapport daterad i mars 2008. Rapporten överlämnades för besvarande till Kommunstyrelsen med en revisionskrivelse. Kommunstyrelsen behandlade revisionsrapporten 2008-06-09 och beslutade att anta Kommunledningsförvaltningens yttrande som svar på revisionsrapporten.

De synpunkter som ursprungligen lämnades i revisionsrapporten, när det gäller området kris- och katastrofberedskap, finns sammanfattade i bilaga 4.

6.2 Kommentarer

Vi bedömer att Kommunstyrelsen, utifrån de synpunkter som lämnades i revisionsrapporten, har utvecklat sin krishantering genom utarbetande och fastställande av en krishanteringsplan samt genomförande av utbildning och övning. De åtgärder som aviserades i Kommunstyrelsens svar, avseende kris- och katastrofberedskap, bedöms vidare ha genomförts eller är på väg att genomföras.

7 Avslutande kommentarer

I detta avsnitt följer vi upp kommunens krishanteringsförmåga utifrån de sex indikatorer som fastställts i MSBFS 2010:6 avseende ledning, samverkan och information. Vi har valt att följa upp dessa indikatorer eftersom de till stor del sammanfaller med våra formulerade kontroll- och granskningsmål (delavsnitt 1.2) samt ingår som en del av den rapportering som kommunen ska göra till Länsstyrelsen varje mandatperiod.

Resultatet av uppföljningen, som redovisas i bilaga 5, visar att *kommunen i huvudsak har en god krishanteringsförmåga, men att det finns förbättringsområden när det gäller utbildning och övning, geografiskt samordningsansvar samt reservkraft och teknisk utrustning.*

En av bristerna i förmågan gäller reservkraft vid ett elavbrott för att kunna tillgodose den arbets- och IT-miljö som krävs för att upprätthålla en godtagbar kontinuitet samt viss teknisk utrustning. Detta framgick vid en beredskapsinventering som kommunen genomförde under 2008. Med anledning av detta tog säkerhetschefen kontakt med MSB för att få en mer detaljerad analys av beredskapsläget i kommunen och att utarbeta åtgärdsförslag som är kostnadsberäknade till ca 3,4 mnkr, varav hälften täcks av ett statligt bidrag. Den andra hälften finansieras av kommunen, via ianspråktagande av tidigare fonderat statsbidrag för civilt försvar. Detta framgår av Kommunstyrelsens beslut 2010-06-07 kring tekniska åtgärder för en säker krisledning.

Sist men inte minst vill vi lyfta fram att Botkyrka kommun år 2010 utsågs till "Årets säkraste kommun", av branschtidningen Skydd och Säkerhet. Grunden för utmärkelsen var det långsiktiga samarbetet mellan kommunen, polisen och räddningstjänsten. Botkyrkas "mjuka linje" har visat sig effektiv i arbetet med att skapa en tryggare miljö för kommuninvånarna. Den använda metoden innebär att skapa nätverk och en beredskapsorganisation som kan agera snabbt när problem uppstår.

2011-02-28

Jan Nilsson

Uppdragsansvarig/projektledare

Bilaga 1: Kommunens krisplaner, omfattning och ansvar

Krisplaner	Omfattning	Ansvar
Central krisplan	Krisplanen gäller för Botkyrka kommun. Krisplanen omfattar hantering av: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Allvarliga händelser ▪ Extraordinära händelser ▪ Höjd beredskap ▪ Pandemier 	Kommun- fullmäktige Säkerhetschef tillhandahåller förslag till plan
Kontinuitetsplan	En kontinuitetsplan är upprättad för samhällsviktig verksamhet både på central nivå och förvaltningsnivå	Säkerhetschef Förvaltningschef
Pandemiplan	En särskild pandemiplan är upprättad för att underlätta åtgärderna vid en pandemi	Säkerhetschef
POSOM-plan	POSOM står för psykiskt och socialt omhändertagande i samband med olyckor och katastrofer. En POSOM-grupp finns inrättad i kommunen med uppgift att ge akut stöd till drabbade människor vid större olyckor och katastrofer. Vid större händelser leder och organiserar gruppen akuta omhändertaganden och kan förmedla kontakter för ett fortsatt långsiktigt omhändertagande.	POSOM-ansvarig
Krisplaner på Förvaltningsnivå	Krisplanen gäller för berörd förvaltning och omfattar hantering av: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Allvarliga händelser ▪ Extraordinära händelser 	Respektive nämnd Förvaltningschef tillhandahåller förslag till plan Säkerhetschefen tillhandahåller central mall
Krisplaner på Enhetsnivå	En centralt framtagen mall ska utgöra ett stöd för enheter. Mallen kompletterar sedan enheterna själva. Checklistor finns för olika typer av händelser som bombhot, våld och hot, olyckfall, larm etc.	Säkerhetschefen tillhandahåller central mall Berörda chefer kompletterar vid behov mallen med egna checklistor

Bilaga 2: Gällande ersättningssystem

Nu gällande ersättningssystem trädde i kraft den 1 januari 2006. I detta system betalar staten en årlig ersättning på cirka 275 mnkr för kommunernas särskilda uppgifter i krishanteringssystemet, såsom:

- *Risk- och sårbarhetsanalyser:* För varje ny mandatperiod ska kommunerna fastställa en plan för hur de ska hantera en extraordinär händelse. Planerna ska grunda sig på risk- och sårbarhetsanalyser av all verksamhet som måste fungera även vid en kris.
- *Geografiskt områdesansvar:* Kommunerna ska verka för samordning av krisberedskapen med landsting, organisationer, företag och de statliga myndigheter som finns i kommunen.
- *Utbilda och öva:* Kommunerna ska regelbundet utbilda och öva politiker och tjänstemän.
- *Rapportera:* Kommunerna ska informera länsstyrelsen om vad de gör för att minska riskerna och öka förmågan att hantera en kris. Också under en kris ska kommunerna informera länsstyrelsen om läget i kommunen.
- *Höjd beredskap:* Kommunerna ska ansvara för allmänhetens skyddsutrustning och viss räddningstjänstmateriel som ska användas vid krig.

Ovanstående uppgifter formulerades år 2004 i en överenskommelse mellan dåvarande Svenska Kommunförbundet och staten. Svenska Kommunförbundet och KBM (Krisberedskapsmyndigheten) har under en uppbyggnadsperiod 2006 till 2008 gjort en avstämning av genomförandet, ersättningen och det statliga stödet. MSB har fr o m 2009 övertagit ansvaret för den årliga uppföljningen. Medlen fördelas på följande sätt enligt den s k kommunöverenskommelsen:

- *Grundbelopp:* För att alla kommuner ska kunna ha särskild personal som samordnar arbetet med krisberedskapen, betalar staten ut ett särskilt belopp som varierar i förhållande till invånarantalet. Kommuner med över 80 000 invånare får 500 tkr per år och storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö får mellan 1 - 2 mnkr. Övriga kommuner får 250 tkr per år.
- *Verksamhetsersättning:* För planering, risk- och sårbarhetsanalyser, övningar med mera utbetalar staten 11,40 kronor per invånare till alla kommuner.
- *Tillägg:* Storstäderna, liksom vissa kommuner i deras närhet, får ett särskilt tillägg för att kunna arbeta över kommungränserna. Som lägst motsvarar det 100 tkr. Högst tillägg får Stockholm med 6,5 mnkr.
- *Startbidrag:* För att underlätta för kommunerna att komma igång med krisberedskapsarbetet betalar staten ut 2,80 kronor per invånare och år till alla kommuner. Startbidraget utgick endast under en uppbyggnadsperiod på tre år.
- *Höjd beredskap:* För de uppgifter som återstår inom det civila försvaret får kommuner med mer än 80 000 invånare 200 tkr per år. Storstäderna får mellan 400 och 700 tkr. Övriga kommuner får 50 tkr per år.

Fr o m 2011 finns även möjlighet för kommunerna att söka medel för särskilda projekt inom krishanteringsområdet.

Bilaga 3: Köpta konsulttjänster m m under 2008 till 2010

År 2008

Nedan redovisas en sammanställning av vad tidigare säkerhetschefen fakturerat kommunen, via sin enskilda firma UHSÄK, som skatte- och momsregistrerades i augusti 2008. Detta avseende perioden september till december 2008 (belopp i kr).

Månad	Ant tim ³	Belopp	Ant mil ⁴	Belopp	Summa	Moms	Totalt
Sep	35	52 500	18	828	53 328	13 332	66 660
Okt	77	115 500	74	3 404	118 904	29 726	148 630
Nov	67	100 500	52	2 392	102 892	25 723	128 615
Dec	67	100 500	42	1 932	102 432	25 608	128 040
Summa	246	369 000	186	8 556	377 556	94 389	471 945
Förstudie kring egen larmcentral i Botkyrka kommun					250 000	62 500	312 500
Totalt köpta konsulttjänster					627 556	156 889	784 445
Säkerhetsgruppsutbildning 20 deltagare à 4 160 kr					83 200	20 800	104 000
Konferensavgift offSÄK 2008-11-13					2 000	500	2 500
Totalt fakturerat av UHSÄK					712 756	178 189	890 945

Den tidigare säkerhetschefen slutade sin anställning i kommunen 2008-09-14⁵ för att bli kanslichef i den ideella föreningen offSÄK⁶, där kommunen för övrigt är medlem.

³ Avtalad ersättning på 1 500 kr per timme.

⁴ Avtalad bilersättning på 46 kr per mil.

⁵ Ansökan ifylldes formellt av säkerhetschefen 2008-08-19, med begäran om entledigande fr o m 2008-09-15, vilket beviljades av kanslichefen. En formell uppsägningstid på en månad tillämpades, eftersom säkerhetschefen tjänstgöringstid understeg två år. Den nya säkerhetschefen anställdes fr o m 2008-11-01.

⁶ Föreningen bildades 1991 och är en intresseorganisation för dem som arbetar med säkerhets- och trygghetsarbete i offentlig sektor. Föreningens ändamål är att bedriva/förmedla utbildning, utgöra forum för medlemmarnas kunskaps- och erfarenhetsutbyte, bevaka och påverka marknadsutvecklingen, utgöra remissinstans samt i övrigt ge uttryck för medlemmarnas synpunkter och önskemål. Föreningen ska vidare vara obunden och fristående till leverantörer, försäkringsbolag, försäkringsförmedlare och andra aktörer i branschen.

Avtal har slutits mellan säkerhetschefens enskilda firma och kommunen om löpande och specificerade säkerhetstjänster⁷ under en övergångsperiod fram till årsskiftet 2008/2009 (daterat 2008-09-11) samt *förstudie kring egen larmcentral i kommunen* (daterat 2008-11-03). Avtalen är undertecknade, för kommunens räkning, av tidigare kanslichefen. Denna person har även godkänt och beslutsattesterat samtliga fakturor från UHSÅK. Fakturorna, utifrån avtalet om löpande och specificerade säkerhetstjänster, har erhållits månadsvis och innehåller en allmän fakturatext, *"löpande säkerhetsarbete enligt avtal"*, samt är specificerad på antal timmar per vecka.

Vi kan konstatera att normal uppsägningstid, enligt lagen om anställningsskydd (LAS), tillämpades när den tidigare säkerhetschefen slutade sin anställning i kommunen. Rimligheten i beslutet att köpa in dessa tjänster på konsultbasis och ersättningens storlek är frågor som primärt ligger utanför denna granskning att besvara. Det kan dock konstatera att det *inte är orimligt att välja denna typ av lösning för att säkerställa kontinuiteten i verksamheten* och få en bra övergång mellan avgående och tillträdande säkerhetschef. Vidare har dessa extra kostnader kunnat finansieras inom ramen för erhållet statsbidrag.

När det gäller uppdraget *"Övergripande förstudie för beslut om utredningsuppdrag gällande egen larmcentral inom Botkyrka kommun"* framgår att målet med förstudien är att så brett som möjligt redogöra för om förslaget med egen larmcentral (LC) är ett bra eller dåligt förslag för kommunen. Om man vid arbetet ser att förslaget är värt att utreda vidare, ska ett beslutsunderlag redovisas för fortsatt arbete. Omfattningen av förstudien framgår av nedanstående utdrag som är hämtad från uppdragsbeskrivningen, som är bilagd avtalet och är formulerad av UHSÅK.

"För att få fram ett så brett beslutsunderlag som möjligt som beskriver behov, åtgärder, tjänster och kostnader är det nödvändigt att stegvis genomföra en förstudie. Förstudien skall förutom en analys av hur andra kommuner har hanterat frågan om egen LC, även omfatta en noggrann utvärdering av nuvarande avtal med extern larmcentral med tillhörande ronderande personella tjänster. Det skall också ingå att gå igenom kommunens nuvarande och kommande behov av tekniska säkerhetssystem, åtgärder och tjänster som kan bli aktuella för anslutning till LC".

Under granskningens gång har vi inte kunnat erhålla någon dokumentation av genomförd förstudie och ifrågasätter därför vad kommunen betalt 250 tkr för. Vidare kan vi konstatera att enligt avtalet om löpande och specificerade säkerhetstjänsten *ska tidigare säkerhetschefen medverka vid utredning om egen larmcentral i kommunen och enligt det andra avtalet själv genomföra denna utredning via sin enskilda firma, i form av en förstudie*. Utifrån detta märkliga avtalsmässiga upplägg går det inte att helt utesluta att viss dubbelfakturering kan ha skett, eftersom fakturorna inte innehåller någon specifikation av vad de enskilda konsulttimmarerna har ägnats åt.

⁷ Arbetsuppgifterna är bl a arbetsledning av trygghetssamordnare och säkerhetssamordnare, slutföra försäkringsärendet Ugglan, medverka vid framtagande av underlag för väktarupphandling samt *medverka vid utredning om egen larmcentral i kommunen*.



Köpta konsulttjänster från UHSÄK, på totalt 628 tkr, överstiger vida då gällande gräns för direktupphandling i kommunen.

På fakturan kring säkerhetsgruppsutbildning framgår att 20 % rabatt lämnats av Trygg Hansa på normal kursavgift som anges vara 5 200 kr per deltagare. Mot den bakgrunden kan frågan ställas varför försäkringsbolaget inte direkt fakturerade kommunen för utbildningen. Vi finner det vidare noterbart att konferensavgiften för en kurs där kommunens säkerhetssamordnare deltog fakturerats av säkerhetschefens enskilda firma UHSÄK, trots att detta avser en konferens som genomförs av den ideella föreningen offSÄK. Fr o m 2009 faktureras föreningens konferensavgifter av Onsäk AB⁸, som är ett aktiebolag där styrelsen består av föreningens kanslichef (ledamot) och en annan person bosatt på samma adress (suppleant). Onsäk AB gör kansli för den ideella föreningen offSÄK.

Den årliga medlemsavgiften på 7 000 kr faktureras av offSÄK. På deras fakturor står att föreningen *innehar F-skattsedel, vilket inte stämmer* med de uppgifter som finns registrerade hos kreditupplysningsföretaget Soliditet. Enligt skatteregler för ideella föreningar och stiftelser (SKV 324) framgår följande:

"Ideell förening som bedriver näringsverksamhet kan efter ansökan få F-skattsedel. Detta gäller även om föreningen inte är skattskyldig för verksamheten. Om föreningen har F-skattsedel ska uppdragsgivaren inte göra skatteavdrag från ersättning till föreningen".

År 2009

Under 2009 har nuvarande säkerhetschef köpt konsulttjänster från företaget Bravida Säkerhet AB på totalt 255 tkr, vilket var inom då gällande gräns för direktupphandling på 257 tkr (sex basbelopp). Inför upphandlingen skedde dialog med kommunens centrala upphandlingsfunktion kring upphandlingsform o dyl. Offerter har infordrats och fakturorna avser kostnader för utredning kring kommunens samlade larmanordningar.

År 2010

Under 2010 har nuvarande säkerhetschef köpt konsulttjänster på totalt 227 tkr från MSB och Vicom AB, vilket ligger inom gränsen för direktupphandling som numera är fastställd till 287 tkr i upphandlingslagstiftningen.

⁸ Aktiebolaget registrerades av bolagsverket 2009-01-16.

Bilaga 4: Koncentrat av tidigare granskningsresultat

I nedanstående ruta lämnas ett koncentrat av tidigare granskningsresultat, med avseende på kris- och katastrofberedskap.

I inledande kapitel har två lagar omnämnts som är gällande sedan några år tillbaka. Dessa lagar är ämnade att ge avtryck i såväl kommuners som landstings verksamhet. I *lag om kommuner och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*, tillsammans med kravet på ett helt nytt krishanteringssystem, finns flera åtgärder beskrivna som kommunen måste leva upp till. I de riktlinjer som finns antagna i kommunen tillsammans med det nya inte ännu beslutade förslag till riktlinje som finns framtaget, ges en tydlig bild över organisation och ansvar. Den politiska ledningen ska enligt dokumenten vara väl involverade i arbetet med risk- och katastrofplanering, liksom övrig verksamhet.

När det kommer till det praktiska och vardagliga arbetet såväl politiskt som ute i verksamheten så är det, enligt gjorda intervjuer, dock inte i överensstämmelse med vad dokumenten säger. Det vardagliga arbetet, i enlighet med vad riktlinjerna anger, är i det närmaste obefintligt. Undantag finns och som tidigare angivits bedrivs inom strategigruppen för säkerhetsfrågor ett arbete med de av Länsstyrelsen anvisade risk- och sårbarhetsanalyserna. Krisledningsnämnd finns, politisk styrgrupp finns och ledningsgrupp finns för detta arbete, men enligt vad som framkommit har inget arbete gjorts sedan 2006 då senaste övningen genomfördes.

Årligen tillställer KBM⁹ alla kommuner ett frågeformulär att besvara och återsända. Syftet med detta frågeformulär är att utröna hur den kommunala krisberedskapen utvecklas. Vid studie av Botkyrka kommuns egna svar i frågeformuläret för år 2007, framkommer med all tydlighet att arbetet inte är tillfredsställande. Enligt dessa av kommunen givna svar framgår bl.a. att kommunen saknar kunskap om de risker som kan påverka kommunens verksamhet, kommunen har ingen samlad bild av de risker, den sårbarhet eller förberedelser för krishantering som finns inom kommunen, inga inriktningsbeslut finns för arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser m m. Noteras bör att planer finns inför hösten 2008 på såväl utbildning som övning för politiker och tjänstemän som ingår i krisledningen.

⁹ Dåvarande Krisberedskapsmyndigheten.



Bilaga 5: Indikatorer och bedömning av kommunens krisledningsförmåga

Nedan redovisas MSB:s indikatorer kring ledning, samverkan och information och en bedömning av kommunens förmåga i anslutning till detta. Bedömningen har gjorts av oss, utifrån MSB:s bedömningsnivåer, men i dialog med kommunens säkerhetschef.

Indikator	Bedömning
1. Det finns en aktuell krisledningsplan som är känd i organisationen	1
2. Det finns en regelbundet utbildad och övad beredskaps- och ledningsorganisation	1
3. Beredskapsorganisationen disponerar nödvändiga resurser i form av lokaler samt tekniska system för bl a kommunikation och lägesbild och den kan verka dygnet runt under minst en veckas tid	2
4. Det finns rutiner och tekniskt stöd för information till allmänheten och till media samt för intern information	2
5. Det finns nätverk (t ex med andra myndigheter, kommuner, landsting eller näringsliv) för samverkan och att samverkansövningar genomförs regelbundet	2
6. Behov av samverkan med andra aktörer är identifierade och tillgodosedda	1

Nedan redovisas bedömningsnivåer och beskrivning av förmåga.

Bedömningsnivå	Beskrivning av förmåga
1	Förmågan är god
2	Förmågan är i huvudsak god, men har vissa brister
3	Det finns en viss förmåga
4	Det finns ingen eller mycket bristfällig förmåga