



Myndigheten för
samsällsskydd
och beredskap

Kommunuppföljning 2010

Enligt lagen (2006:544) om kommuner och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

MSB:s kontaktpersoner:

Helen Kasström, 010-240 42 75

Publikationsnummer MSB 271-2011

ISBN 978-91-7383-141-3

Innehållsförteckning

| | |
|---|---------------|
| 1. Kommunuppföljning 2010 | 4 |
| 1.1 Inledning..... | 4 |
| 1.1.1 Syfte..... | 4 |
| 1.2 Ansvar och uppgifter..... | 5 |
| 1.2.1 Kommunerna..... | 5 |
| 1.2.2 Länsstyrelsen..... | 5 |
| 1.2.3 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap | 6 |
| 1.3 Om uppföljningen | 6 |
| 1.3.1 Metod..... | 6 |
| 1.3.2 Avgränsningar | 6 |
| 1.4 Uppföljning av uppgifter enligt LEH..... | 7 |
| 1.4.1 Risk- och sårbarhetsanalys..... | 7 |
| 1.4.2 Planering för extraordinär händelse | 9 |
| 1.4.3 Geografiskt områdesansvar | 11 |
| 1.4.4 Utbildning och övning..... | 13 |
| 1.4.5 Uppföljning av hur ersättningen har använts..... | 18 |
| 1.5 Uppföljning av målbild..... | 23 |
| 1.5.1 Delmål 1 – Kunskap | 24 |
| 1.5.2 Delmål 2 – Planering | 24 |
| 1.5.3 Delmål 3 – Förmåga..... | 25 |
| 1.5.4 Delmål 4 – Geografiskt områdesansvar..... | 26 |
| 1.6 MSB:s sammanfattande bedömning | 27 |
| 1.6.1 Uppgifterna i lagen..... | 27 |
| 1.6.2 Ersättningen | 28 |
| 1.6.3 Målbilden..... | 29 |
| Bilaga 1 | 31 |
| Delmål 1 – Kunskap..... | 31 |
| Delmål 2 – Planering | 32 |
| Delmål 3 – Förmåga | 33 |
| Delmål 4 – Geografiskt områdesansvar | 34 |

1. Kommunuppföljning 2010

1.1 Inledning

I lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap¹ (LEH) specificeras ett antal uppgifter som kommuner ska utföra. Staten betalar årligen ut särskilda medel till kommunerna för att utföra dessa uppgifter.

MSB har i samarbete med länsstyrelserna gjort en uppföljning av hur kommunerna arbetar med uppgifterna i LEH och hur den statliga ersättningen används. Dessutom görs en bedömning av i vilken utsträckning kommunerna arbetar mot den målbild som ställs upp i den s.k. kommunöverenskommelsen². I denna rapport sammanfattas resultatet av uppföljningen för 2010.

Uppföljningen är kvantitativ och ger en översiktlig bild av kommunernas arbete. Den ger jämförelsedata att använda både av länsstyrelserna³ och av kommunerna själva. Huvuddelen av kommunernas svar finns också återgivna i IDA informationssystem för statistik och analys⁴. MSB använder också uppgifterna i enkäten i berörda delar av sitt arbete.

1.1.1 Syfte

Syftet med uppföljningen är att kartlägga huruvida landets kommuner utför de uppgifter som lagen kräver, hur den statliga ersättningen används samt hur kommunerna skattar sin nivå i förhållande till den målbild som tecknades i kommunöverenskommelsen.

Rapporten bör ses som ett stöd för kommuner och länsstyrelser som har ett särskilt ansvar att följa upp kommunernas tillämpning av lagen. Uppföljningen kan ge vissa indikationer på att en kommun inte lever upp till lagens krav eller

¹ Lagen (2006:544) om kommuner och landstings uppgifter inför och under extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap benämns hädanefter LEH eller lagen i denna rapport.

² Överenskommelsen tecknades i juni 2004 mellan staten och Svenska Kommunförbundet. Överenskommelsen (kommunöverenskommelsen) låg till grund för den nya lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, som trädde ikraft den 1 september 2006. Denna ersatte den tidigare lagen (2002:833) om extraordinära händelser och lagen (1995:128) om civilt försvar.

³ Respektive länsstyrelse genomför en mer kvalitativ uppföljning av kommunernas krisberedskapsarbete inom det egna länet när det gäller hur kommunen efterlever LEH. Enkäten ligger i flera fall till grund för länsstyrelsernas uppföljning.

⁴ <https://www.msb.se/sv/Kunskapsbank/Statistik--analys/IDA/>

målbilden i kommunöverenskommelsen, och därmed bidra som ingångsvärde för kommunerna och länsstyrelserna att vidta åtgärder.

1.2 Ansvar och uppgifter

1.2.1 Kommunerna

Ersättning till kommunerna betalas ut i enlighet med 5 kapitlet 1 § LEH. Där står att kommunerna ska få ersättning av staten för kostnader för de förberedande uppgifter som de utför enligt 2 och 3 kapitlet LEH.

Dessa uppgifter är:

- Risk- och sårbarhetsanalyser
- Plan för hantering av extraordinär händelse
- Geografiskt områdesansvar
- Utbildning och övning
- Höjd beredskap
- Rapportering till staten

Ersättningen fördelas i enlighet med vad som specificeras i kommunöverenskommelsen och ska finansiera kostnader kopplade till uppgifterna i lagen. Ersättningens storlek varierar mellan kommunerna, bland annat beroende på befolkningens storlek.

Kommunernas ansvar att utföra uppgifterna enligt LEH bör endast ses som en delmängd av kommunernas samlade arbete med krisberedskap. Den statliga ersättning som årligen betalas ut till kommunerna för uppgifterna enligt LEH utgör på samma sätt endast en delmängd av de medel som avsätts för att finansiera den kommunala krisberedskapen. Dels finansierar kommunerna med egna medel sin krisberedskap, dels kan statlig ersättning erhållas för andra uppgifter. MSB fördelar bland annat medel för att stärka kommunala ledningsplatser.

1.2.2 Länsstyrelsen

Enligt länsstyrelseinstruktionen 54 § har länsstyrelsen som ansvariga för krisberedskapen i länet ett ansvar att stödja kommunerna i deras arbete med planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning. De har även uppgiften att följa upp kommunernas tillämpning av LEH. Därutöver ska länsstyrelserna årligen rapportera till MSB vilka beredskapsförberedelser som kommuner har vidtagit och samtidigt redovisa en bedömning av effekterna av dessa åtgärder. Enligt förordningen om extraordinära händelser 10 § framgår vidare att länsstyrelsen kan föreslå för MSB att en del av ersättningen ska reduceras eller falla bort för en kommun som inte har fullgjort sina uppgifter enligt LEH.

1.2.3 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) får besluta om huruvida ersättningen till kommuner ska reduceras eller falla bort efter länsstyrelsens förslag.

1.3 Om uppföljningen

1.3.1 Metod

Uppföljningen har gjorts i samarbete med länsstyrelserna och bygger på en enkätundersökning som skickats ut i januari 2011. Enkäten har skickats till samtliga 290 kommuner i landet och analysen bygger på svaren från de 288 kommuner som har inkommit med svar. Kommunerna har svarat på ett antal frågor om sitt arbete i relation till de olika uppgifterna i lagen. Nytt för 2010 års uppföljning är att några övergripande frågor också har ställts om hur ersättningen har använts under 2010. Kommunerna har även fått uppskatta i vilken utsträckning de lever upp till den målbild som tecknades i kommunöverenskommelsen⁵

Länsstyrelserna har översiktligt sett över enkätsvaren med kommunerna och i vissa fall korrigerat dem. Sex länsstyrelser har inkommit med sådana korrigeringar som har inarbetats i rapporten. Ett kompletterande material om hur ersättningen har använts i landets kommuner har dessutom samlats in från länsstyrelserna⁶ och inarbetats i rapporten. 20 av 21 länsstyrelser har inkommit med svar.

Enkäten har i de flesta fall besvarats av kommunens säkerhetssamordnare, säkerhetsstrateg eller säkerhetschef. I 243 kommuner har ansvarig nämnd eller motsvarande informerats om de svar som kommunen lämnat.

1.3.2 Avgränsningar

I denna rapport redovisas resultaten avseende följande:

- Uppföljning av följande uppgifter kommunerna har enligt LEH:
 - Risk- och sårbarhetsanalys
 - Planering för extraordinär händelse
 - Geografiskt områdesansvar
 - Utbildning och övning
- Uppföljning av hur ersättningen har använts inbegriper även huruvida

⁵ Kommunerna gör en egen bedömning av graden av måluppfyllnad gentemot ett antal uppställda kriterier. Dessa finns återgivna i bilaga 1.

⁶ Länsstyrelserna gör även en fördjupad uppföljning av hur kommunerna inom länet arbetar med uppgifterna i lagen. Det materialet redovisas inte i denna rapport.

kommunerna har finansierat åtgärder kopplat till höjd beredskap och rapportering till staten.

- Uppföljning av kommunernas krisberedskapsarbete i förhållande till den målbild som fastställdes i kommunöverenskommelsen. Målbilden består av ett antal delmål som syftar till att mäta vilken grad av förmåga kommunerna har kopplat till krisberedskapen. Till stöd för bedömningen anges kriterier för att målbilden ska vara ”helt uppnådd”, ”delvis uppnådd” eller ”inte uppnådd”. Kriterierna återfinns i bilaga 1.

En mindre del av frågorna i enkäten redovisas inte i denna uppföljning då de inte var regelrätta uppföljningsfrågor. De har istället delgivits de delar av MSB som ansvarar för dessa frågor. Ett antal frågor som ställdes om kommunernas behov av Rakel är ett sådant exempel.

1.4 Uppföljning av uppgifter enligt LEH

1.4.1 Risk- och sårbarhetsanalys

Kommuner ska enligt 2 kap 1 § LEH analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. I enlighet med 2 kap 7 § ska kommunen vidare verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet.

1.4.1.1 Sammanställning av resultatet

Antalet kommuner som uppger att de har en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys har ökat successivt sedan 2006. I uppföljningen för 2010 uppger 237 kommuner att de har en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys vilket är fler än för 2009 då motsvarande siffra var 204 kommuner⁷.

Antal kommuner som uppger att de har en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys enligt LEH

| 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 99 kommuner | 157 kommuner | 180 kommuner | 204 kommuner | 237 kommuner |

Så många som 51 kommuner svarar samtidigt ”nej” eller ”vet ej” på frågan om de har en risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med lagens krav.

Bland de kommuner som svarar att de inte har någon sammanställd risk- och sårbarhetsanalys anger en del av kommunerna att de använder en

⁷ Det antal kommuner som har svarat på enkäten har varierat något mellan åren. Siffrorna är därför inte helt jämförbara.

scenariobaserad analysmetod⁸. Detta innebär att olika typer av händelser kan ha analyserats utan att vara sammanställda i ett dokument. Analysen utgår då inte från verksamheten utan från det specifika scenariot. Svaren visar också på olikheter mellan kommunerna när det gäller antalet analyserade scenarier.

Andra kommuner som svarat nej på frågan menar att de av olika anledningar inte har hunnit nå upp till lagens krav på alla punkter på grund av tidsbrist eller bristande resurser. Vissa kommuner uppger att de har en risk- och sårbarhetsanalys men den har inte hunnit antas av fullmäktige under mandatperioden. Andra kommuner hänvisar till att omorganisering av verksamheten, vakanser eller sjukdom har gjort att arbetet inte kommit igång eller att det försenats. Några av svaren antyder att arbetet startat under 2010 eller ska påbörjas under 2011.

Några kommuner pekar på svårigheter att engagera alla förvaltningar och i något fall också den politiska ledningen. Andra pekar på svårigheterna att upparbeta engagemang hos privata aktörer trots idoga försök. Någon menar att de som arbetar med dessa frågor också har många andra arbetsuppgifter och att arbetet därför inte alltid prioriteras. Någon uppger att förvaltningarna inte kan prioritera verksamheten på grund av bristande resurser inom kommunen.

1.4.1.2 MSB:s bedömning

Lagen ställer krav på att kommunen ska ha identifierat de tänkbara risker och sårbarheter som kan drabba kommunen, samt analyserat hur de dessa kan drabba kommunens egen verksamhet liksom verksamheter inom kommunens geografiska område. För att arbeta med dessa uppgifter erhåller kommunerna årligen en statlig ersättning.

MSB kan konstatera att majoriteten av kommunerna har gjort en risk- och sårbarhetsanalys eller kommit långt i arbetet med att upprätta en sådan i enlighet med LEH. Samtidigt är det ett stort antal kommuner som ännu inte till fullo lever upp till lagens krav. Detta är anmärkningsvärt med tanke på att risk- och sårbarhetsanalysen har varit ett lagstadgat krav sedan 2006 och att statlig ersättning utgått för denna uppgift sedan fem år tillbaka.

MSB ser positivt på att kommunerna använder sig av verktyg och metoder som är anpassade till den egna verksamheten men menar att det i många fall finns anledning att komplettera det genomförda arbetet för att möta lagens krav. MSB menar att risk- och sårbarhetsanalysen bör ha karaktären av en sammanställning, där identifierade risker och sårbarheter inom kommunens geografiska område finns återgivna. Att kommunerna enbart analyserar förmågor och därmed sårbarheterna för den egna verksamheten räcker inte för att tillgodose vare sig lagstiftningens krav eller syftet med risk- och sårbarhetsanalyserna⁹. Inom ramen för EU-samarbetet har länderna nyligen

⁸ IBERO eller ROSA är de verktyg som de flesta kommuner refererar till.

⁹ Syftet med risk- och sårbarhetsanalyserarbetet är att öka medvetenheten och kunskapen hos beslutsfattare och verksamhetsansvariga om hot, risker och sårbarheter inom det egna verksamhetsområdet samt att skapa ett underlag för egen planering. Underlaget utgör dessutom en viktig källa för information till

enats om att ta fram riktlinjer för riskbedömning och kartläggning av risker som en del i arbetet med förebyggande av katastrofer. Riktlinjerna gäller den nationella nivån men det bör uppmärksammas att detta arbete kan komma att påverka kommunernas arbete framöver¹⁰.

MSB vill lyfta fram vikten av att risk- och sårbarhetsanalysen förankras brett i kommunen och att arbetet sker i samverkan med relevanta aktörer inom den egna organisationen och det geografiska området. För detta krävs att frågorna ges prioritet och att tid och resurser avsätts för arbetet. MSB:s föreskrifter på området, länsstyrelsernas stöd och den statliga ersättningen bör kunna utgöra ett stöd till kommunen i detta arbete.

Den ersättning som utgår till kommunerna ska bland annat gå till att finansiera en samordningsfunktion med uppgift att driva på och förankra arbetet inom organisationen och i det geografiska området. Hela 82 kommuner anger att de viker mindre än en halv årsarbetskraft till att arbeta med uppgifterna i lagen vilket är mindre än vad den statliga ersättningen ska räcka till. I vissa kommuner har denna funktion varit vakant under en längre period vilket kan vara en förklarande faktor till att vissa kommuner inte till fullo lever upp till lagens krav.

1.4.2 Planering för extraordinär händelse

Enligt 2 kap. 1 § LEH ska kommuner för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser. Planen ska fastställas med beaktande av den risk- och sårbarhetsanalys som kommunen ska göra.

1.4.2.1 Sammanställning av resultatet

Hela 274 kommuner uppger att de har en fastställd plan för att kunna hantera extraordinära händelser. Det är således fler kommuner som uppger att de har en plan än kommuner som uppger att de har en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys, trots att planen ska beakta risk- och sårbarhetsanalysen. 14 kommuner uppger att de inte har någon plan. Av de 274 kommuner som har en plan uppger dock 32 kommuner att planen inte bygger på genomförd risk- och

medborgare och anställda. De offentliga aktörernas risk- och sårbarhetsanalyser bidrar även till att ge en bild av de risker och sårbarheter som finns i samhället i stort. Det finns således två perspektiv som risk- och sårbarhetsanalyserna måste tillgodose, dels egennytta för den egna organisationen eller verksamheten och dels att tillgodose behovet av att kunna ge en samlad riskbild för hela samhället. För att tillgodose dessa syften behövs en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys.

¹⁰ Council conclusions on Further Developing Risk Assessment for Disaster Management within the European Union samt Commission staff working paper: Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management. 21.12.2010. SEC (2010) 1626 final.

sårbarhetsanalys och 2 kommuner uppger att de inte vet om planen bygger på genomförd risk- och sårbarhetsanalys. 41 kommuner svarar inte på frågan.

Antal kommuner som uppger att de har en sammanställd plan för extraordinära händelser enligt LEH och som bygger på genomförd risk och sårbarhetsanalys

| 2009 | 2010 |
|-----------------|-----------------|
| 174 kommuner | 200 kommuner |

Enkäten innehöll även en fråga om för vilka verksamheter i kommunen som krisberedskapsplaner upprättats¹¹. 286 kommuner svarar att de har krisberedskapsplaner, vilket i någon mån kompenserar för de kommuner som inte har någon övergripande plan. Flest antal kommuner anger att de har en plan för ledning (280) och information (275) som är centrala delar i kommunens övergripande plan. De verksamheter i övrigt som kommunerna anger att de har planer för är bland annat dricksvattenförsörjning och äldreomsorg.

1.4.2.2 MSB:s bedömning

Lagen säger att det i varje kommun ska finnas en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser som ska fastställas för varje ny mandatperiod. Planen ska beakta genomförd risk- och sårbarhetsanalys. Planen bör vara övergripande och kunna användas för olika typer av händelser samt fastställas av fullmäktige. Kommunens ska även i enlighet med målbilden arbeta för att införliva planen i den egna verksamheten och inom kommunens geografiska område.

Av uppföljningen framkommer att en majoritet av kommunerna har planer, men samtidigt är det många kommuner som ännu inte bygger sin plan på genomförd risk- och sårbarhetsanalys. En del av svaren kan förklaras med att kommunerna håller på att omarbeta sina risk- och sårbarhetsanalyser med tanke på de nya föreskrifterna och därför har skjutit på arbetet med planen tills den nya risk- och sårbarhetsanalysen är färdig.

Svaren från de kommuner som anger att de inte helt når upp till lagens krav tyder på att arbetet pågår men att de inte har kunnat nå alla de kriterier som ställts upp. Att planen inte hunnit antas av fullmäktige, inte är övergripande eller gäller för en annan tidsperiod än mandatperioden 2006-2010 är faktorer som lyfts fram. Flera har under 2010 prioriterat arbetet med risk- och sårbarhetsanalys inför den nya mandatperioden framför arbetet med planen. Andra uppger att arbetet pågår eller har påbörjats.

¹¹ Med krisberedskapsplaner avses handlingsplaner och checklistor som kompletterar förvaltningsplaner/verksamhetsplaner utifrån genomförd risk- och sårbarhetsanalys och som ger en fördjupning i förhållande till den övergripande planen för hantering av en extraordinär händelse.

Svaren från ett mindre antal kommuner tyder på att de inte avsatt tillräckliga resurser för arbetet med uppgifterna eller inte prioriterat uppgiften. Några kommuner anger tidsbrist, omorganisation eller vakanser som skäl.

1.4.3 Geografiskt områdesansvar

Kommunen ska, enligt 2 kap 7 § LEH, inom sitt geografiska områdesansvar i fråga om extraordinära händelser i fredstid verka för att:

- olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet,
- de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas och
- informationen till allmänheten samordnas.

1.4.3.1 Sammanställning av resultatet

I 2010 års enkät ställdes frågan om kommunen har en funktion för att åstadkomma samverkan och samordning av berörda aktörers åtgärder inför och under en extraordinär händelse (t.ex. ett krishanteringsråd, förberedda samordningsgrupper eller motsvarande funktion).

212 kommuner svarar att de har en sådan funktion, vilket visar att trenden över tid är att allt fler kommuner inbegriper en sådan funktion¹².

Antal kommuner som har en funktion för att åstadkomma samverkan och samordning av berörda aktörers åtgärder inför och under en extraordinär händelse

| År | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------|------|------|------|------|------|
| Antal | 109 | 146 | 177 | 121 | 212 |

267 kommuner uppger att de har beredskap att tillhandahålla samordnad information från berörda aktörer till allmänheten under en extraordinär händelse¹³. Några kommuner lyfter fram svårigheter med arbetet att samordna information till allmänhet och media. Några kommuner pekar på att funktionen för information till allmänhet och media inte har tillräckligt hög nivå.

¹² Den nedgång som kan urskiljas i 2009 års resultat beror sannolikt på att frågan formulerades annorlunda det året. I enkäten för 2009 ställdes frågan om kommunen hade ett krishanteringsråd samt en följdfråga om huruvida kommunen har någon motsvarande funktion.

¹³ Det går dock inte att av enkätsvaren utläsa vilken typ av funktion som kommunerna har eller hur de arbetar med sitt geografiska områdesansvar när det gäller att samordna och sprida information till allmänheten.

Av de 74 kommuner som anger att de inte har någon funktion för samordning motiverar vissa kommuner avsaknaden med att de är så små att kommunen redan känner alla relevanta aktörer inom kommunens gränser och att kontaktvägarna därmed alltid är korta. Några av de små kommunerna uppger att de istället har organiserat sig länsvis eller att flera kommuner gått samman och organiserat sig över den egna kommungränsen. I dessa fall kan också länsstyrelsens regionala råd spela en sammanhållande roll.

Flera kommuner anger att de istället för att ha en funktion för samordning diskuterar frågor om planering inom ramen för flera olika råd exempelvis Näringslivsråd, Trygghetsråd eller Brottsförebyggande råd.

Svaren från några kommuner visar att de inte har några i förväg fastställda rutiner för samordning och samverkan utan att det är händelsen i sig som leder till att samverkan sker.

Flera kommuner uppger brist på resurser eller tid som skäl till att de inte har någon samverkansfunktion. Några kommuner pekar på att de inte har prioriterat arbetet eller att de ännu inte har påbörjat det. Några av svaren tyder på att kommunen gjort försök, men att man inte lyckats med att skapa de nätverk som behövs för att till fullo leva upp till ansvaret att samordna aktörer inom det geografiska området. Flera pekar på svårigheter att antingen få full kunskap om olika aktörers planeringsarbete eller att involvera olika aktörer i arbetet. Många kommuner lyfter fram samarbetet med näringslivet som särskilt svårt, men att konkreta verksamheter såsom Styrel underlättar samverkan.

Ett stort antal kommuner uppger att de vill ha stöd i sitt arbete med det geografiska områdesansvaret. En majoritet av kommunerna är intresserad av stöd när det gäller övning och utbildning (225 kommuner) medan behoven är relativt jämt fördelade över områdena för privat-offentlig samverkan (162), ledning och samverkan (160), fördjupad kunskap om tekniska lednings- och beslutsstödsystem (154), kriskommunikation (151) samt risk- och sårbarhetsanalys (146).

Kommunerna ger även exempel på vad de själva kan arbeta med för att stärka sitt arbete med samordningsansvaret inom det geografiska området. En majoritet anger att olika typer av samverkansformer eller nätverk bör initieras eller utvecklas och några lyfter fram vikten av att utveckla en strategisk samordning med olika aktörer. Flera lyfter fram behovet av att få med privata aktörer i samverkansarbetet och någon menar att de avser att upprätta avtal med privata aktörer för hur de ska agera vid en extraordinär händelse.

1.4.3.2 MSB:s bedömning

Lagen ställer krav på att samverkan och samordning kommer till stånd inom den egna verksamheten liksom med aktörer inom kommunens geografiska område. Uppföljningen visar att en stor del av kommunerna har uppfyllt eller är på väg att uppfylla lagens krav. MSB gör emellertid bedömningen att flera kommuner också bör intensifiera sitt arbete med att finna former och rutiner för ledning och samverkan inom kommunens geografiska område.

MSB har förståelse för att små kommuner kan ha särskilda behov för hur de organiserar sig men menar att också små kommuner i någon mån alltid bör planera för hur samverkan ska gå till med de offentliga, privata och ideella aktörer som kommunen har definierat som betydelsefulla på den lokala nivån. Detta bör gälla även i de fall samordningen i huvudsak kommer till stånd på den regionala nivån.

MSB ser positivt på initiativ där små kommuner kompletterar sitt arbete på lokal nivå genom att flera kommuner går ihop för att samarbeta eller där samverkan bedöms bättre komma till stånd på den regionala nivån. För att möta lagens krav bör det finnas i förväg bestämda samverkansrutiner – dessa kan hållas samman av kommunen, flera kommuner tillsammans eller av länsstyrelsen.

MSB har förståelse för att kommunerna använder olika typer av samverkansforum som redan finns på området för skydd och beredskap för att utöva sitt samordningsansvar, men menar att det är viktigt att frågor om planering och krisberedskap i sådana fall har en framträdande plats på sådana möten.

MSB vill betona vikten av att de samverkanslösningar kommuner väljer för planering inför och uppföljning efter en händelse, även ska innebära att krishanteringsåtgärder och information till allmänheten ska kunna samordnas under en händelse. Förberedelser för att kunna anpassa arbetssätt och vilka samverkande aktörer som blir viktiga samverkansparter vid olika händelser behöver göras. Dessa nätverk kan utgå från samverkanssätt i vardagen om dessa är användbara mot bakgrund av kommunens risk- och sårbarhetsanalys.

Den statliga ersättningen betalas ut för kostnader som ska täcka kommunens arbete med förberedande uppgifter som kommunerna utför enligt 2 och 3 kapitlet LEH. I varje kommun bör det därför finnas en i förväg bestämd plan för hur man ska uppfylla kommunens ansvar för samordning inom det geografiska området.

Den ersättning som utgår till kommunerna ska bland annat gå till att finansiera en samordningsfunktion med uppgift att driva på och förankra arbetet inom organisationen och inom kommunens geografiska område. I vissa kommuner har denna funktion varit vakant under en längre period vilket kan vara en förklarande faktor till att vissa kommuner inte till fullo lever upp till lagens krav.

1.4.4 Utbildning och övning

Enligt 2 kapitlet 8 § LEH ska kommunerna ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser.

1.4.4.1 Sammanställning av resultatet – utbildning

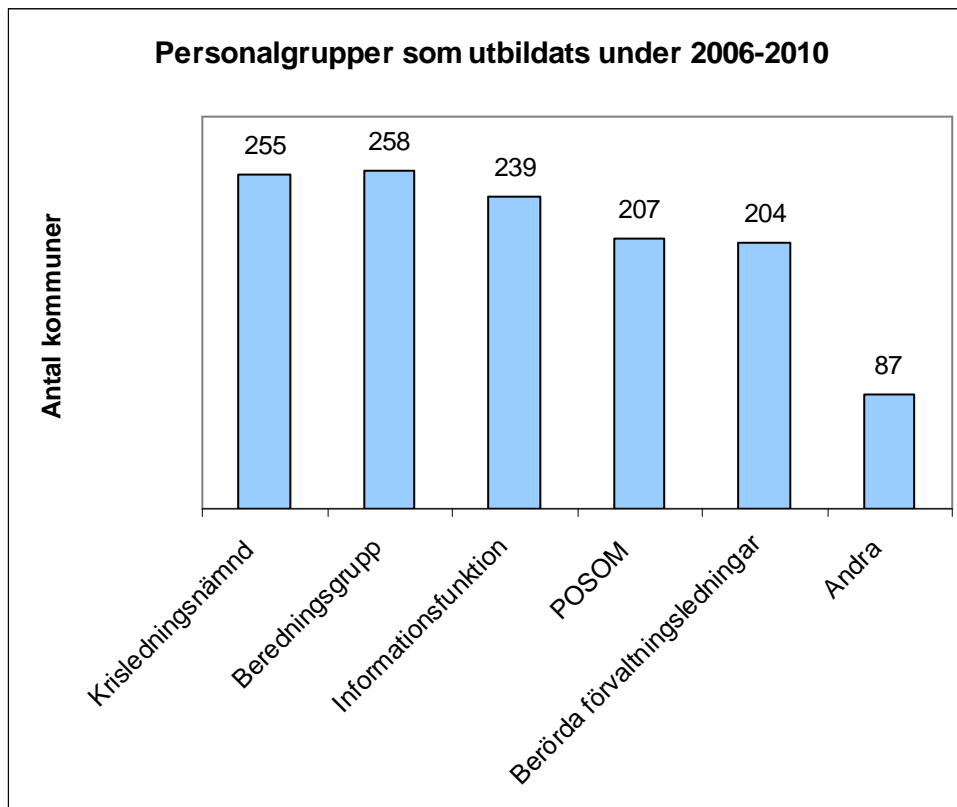
Krisledningsnämnden har en viktig uppgift under en extraordinär händelse och bör därför utbildas och övas för sin uppgift. 255 kommuner uppger att de

utbildat krisledningsnämnden för sin uppgift under mandatperioden 2006-2010. Samtidigt uppger 27 kommuner att ingen utbildning av krisledningsnämnden har genomförts och sex kommuner uppger att de inte vet om krisledningsnämnden utbildats för sin uppgift under mandatperioden.

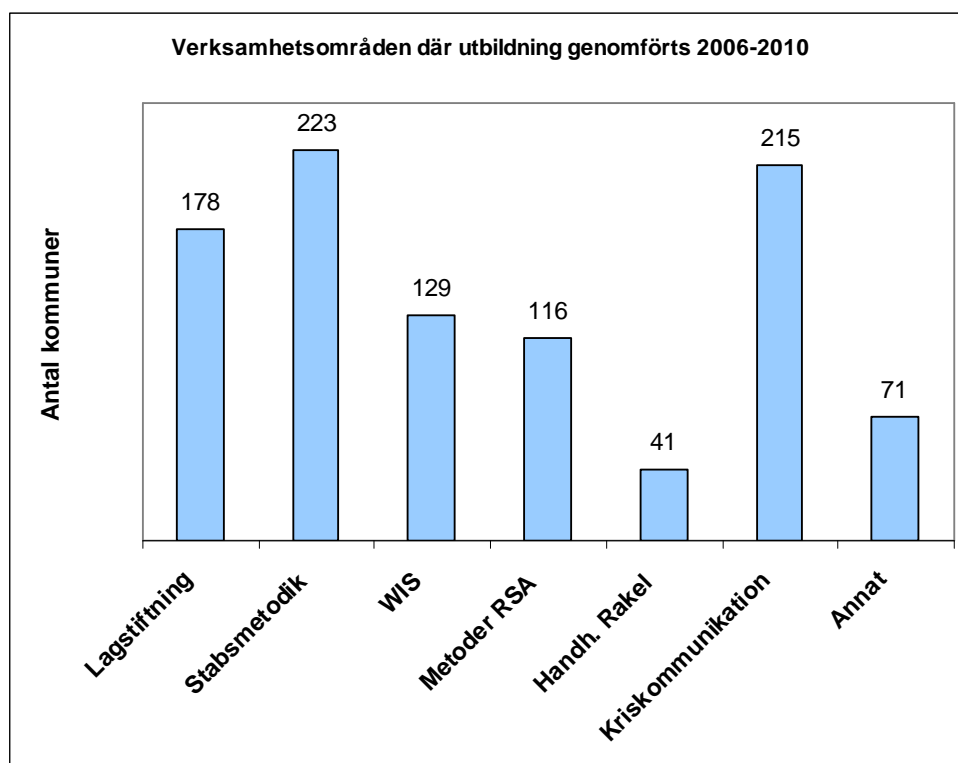
Utöver utbildningar riktade till krisledningsnämnden har utbildningar riktade till personal anställd i kommunen genomförts i 275 kommuner¹⁴ under mandatperioden 2006-2010. Av de personalgrupper som har utbildats för sin uppgift under mandatperioden 2006-2010 framstår beredningsgruppen¹⁵ (258 kommuner) och informationsfunktionen (239 kommuner) som de funktioner där personalen i störst utsträckning har utbildats för sin uppgift. Berörda förvaltningsledningar har blivit utbildade i 204 kommuner och utbildningar för personal som arbetar inom psykosocialt omhändertagande (POSOM) har genomförts i 207 kommuner.

¹⁴ Utbildningarna har i huvudsak genomförts i egen regi eller i samverkan med länsstyrelsen. Hälften av kommunerna anger att utbildningar utförts i samarbete med privata aktörer. 55 kommuner uppger att utbildningarna utförts med ”annan” aktör och 30 kommuner att universitet eller högskolor genomfört olika utbildningsinsatser för att stärka krisberedskapen.

¹⁵ Med beredningsgruppen menas den grupp av tjänstemän som centralt i kommunen leder krishantering, dvs. under krisledningsnämnden inriktar, samordnar, samverkar och informerar. Beredningsgruppen, som oftast leds av kommunchefen eller motsvarande bereder ärenden till krisledningsnämnden, ser till att nämndens beslut genomförs, följer upp verksamheten, samverkar med organisationer och svarar för lägesuppföljningen. Gruppen förbereder och genomför informationsåtgärder av olika slag och rapporterar till länsstyrelsen.



De verksamhetsområden där utbildning främst har förekommit är stabsmetodik och kriskommunikation. Även utbildningar i lagstiftning har förekommit i relativt stor utsträckning. Något mindre än hälften av kommunerna har uppgett att de genomfört utbildningar i metoder för risk- och sårbarhetsanalys och WIS. Utbildningar i handhavande av Raket har genomförts i 41 kommuner. Därutöver har ett antal utbildningar skett inom ett brett fält andra områden, bland annat regional samverkan, POSOM, beslutsfattande och ledarskap i svåra situationer, dricksvattenförsörjning, styr- el, kärnkraft, pandemi, medieträning och krisstöd.



De kommuner som inte har utbildat sin personal under mandatperioden anger som skäl till detta att andra uppgifter har prioriterats. Någon pekar på övning och genomförd risk- och sårbarhetsanalys som ett sätt att utbilda personalen.

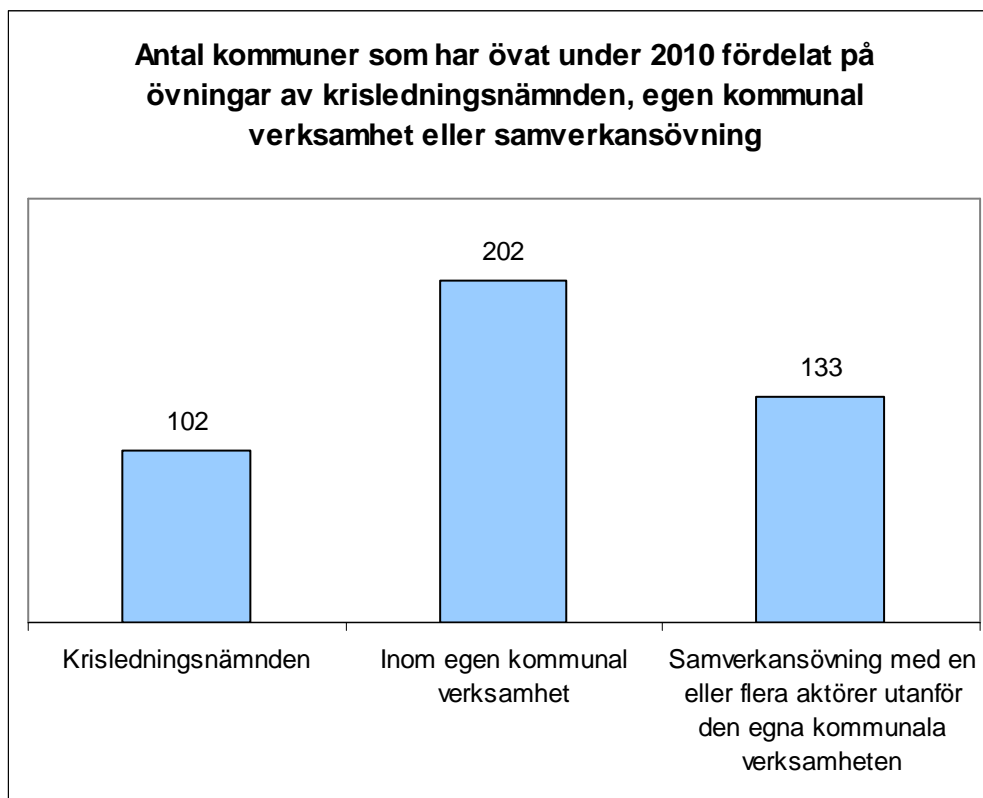
1.4.4.2 Sammanställning av resultatet – övning

198 kommuner anger att de har en plan för sin övningsverksamhet. Det är en ökning jämfört med 2009 då frågan först ställdes. Bland de kommuner som inte har en plan, kan man av svaren utläsa att många kommuner håller på att ta fram en plan eller att de regelbundet genomför övningar utan att det finns någon plan för övningsverksamheten.

Antal kommuner som har en övningsplan

| År | 2009 | 2010 |
|-------|------|------|
| Antal | 174 | 198 |

Under 2010 uppger 202 kommuner att de har genomfört övningar inom egen kommunal verksamhet. Krisledningsnämnden har övats i 102 kommuner under 2010. I 133 kommuner har samverkansövningar med en eller flera aktörer utanför den egna kommunala verksamheten ägt rum under 2010. Det är en ökning från 2009 då 110 samverkansövningar ägde rum.



Ett brett spektrum av händelser har övats. De scenarier som bland annat har berörts är smitta i dricksvatten, elförsörjning samt social oro. De aktörer som kommunerna samarbetar med vid samverkansövningar har bland annat varit frivilliga resursgrupper, psykosocialt omhändertagande (POSOM), andra kommuner, landsting, polis, sjukvård, räddningstjänst, näringsliv (bland annat leverantörer inom vatten och el-försörjning), lokalradio, svenska kyrkan, livsmedelsverkets smittskydds-enhet, vattenkatastrofgruppen (VAKA) och MSB.

1.4.4.3 MSB:s bedömning – övning och utbildning

MSB menar att det är viktigt att öva och utbilda krisorganisationen så att den politiska ledningen, beredningsgruppen, berörda förvaltningsledningar och informatörer kan utföra sina uppgifter vid en extraordinär händelse. Utbildning och övning behöver vara kontinuerlig för att kunskaperna ska vara aktuella. För detta utgår en statlig ersättning.

MSB bedömer att de flesta kommuner arbetar med åtgärder kopplade till lagens krav när det gäller utbildning och övning. Ett mindre antal svar tyder på att kommunen inte prioriterar arbetet eller att övning och utbildning inte förekommer tillräckligt frekvent. Flera kommuner anger att övning och utbildning inte har anordnats under de senaste två åren. Någon anger att faktiska händelser såsom pandemin inneburit att övning och utbildning kommit i skymundan.

De kommuner som inte har utbildat eller övat sin personal alls under mandatperioden eller under de senaste två åren bör öva den egna personalen oftare. En långsiktig övningsplan kan vara ett stöd när kommunen planerar in

övningar för att utveckla sin krisberedskapsförmåga. Övningarna bör utgå från genomförda risk- och sårbarhetsanalyser.

MSB ser positivt på att allt fler kommuner deltar i samverkansövningar. Övningar som syftar till samordning och informationsdelning mellan olika aktörer oavsett om de befinner sig på samma plats eller inte är en viktig aspekt av samverkansövningar. En annan viktig aspekt är huruvida samverkan sker direkt mellan personer eller på andra sätt.

1.4.5 Uppföljning av hur ersättningen har använts

Ersättning till kommunerna betalas ut i enlighet med 5 kapitlet 1 § lagen om kommuner och landstings åtgärder inför och under extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. I denna paragraf står att kommunerna och landstingen ska få ersättning av staten för de förberedande uppgifter som de utför enligt 2 och 3 kapitlet LEH.

I kommunöverenskommelsen specificeras vissa förberedande uppgifter som ersättningen får användas för. En del av ersättningen avser skyddsutrustning för allmänheten och räddningstjänstmateriel för krig. Vidare erhåller kommunerna ett grundbelopp för att hålla en funktion med erforderlig kompetens för samordning av kommunens uppgifter i krishanteringssystemet. Därutöver får kommunerna verksamhetsersättning¹⁶ för sitt arbete med uppgifterna i lagen.

I detta avsnitt har underlag från kommunernas enkätsvar och länsstyrelsernas särskilda uppföljning sammanställts.

1.4.5.1 Sammanställning av resultatet

251 kommuner uppger att de särredovisar de kostnader som finansieras av den statliga ersättningen i sin ekonomiska redovisning.

De flesta länsstyrelser lyfter fram kostnader för beredskapssamordnare som den största utgiftsposten i kommunerna. Samtidigt visar enkätsvaren att kommunerna inte avsätter personella resurser i den utsträckning som ersättningen ger utrymme för. Ersättningens storlek bygger på utgångspunkten att den minsta kommunen borde lägga minst en halv årsarbetskraft på arbetet för att nå upp till målen. För större kommuner var bedömningen att mer tid behövde avsättas¹⁷. Hela 82 kommuner anger att de avsätter mindre än en halv

¹⁶ I kommunöverenskommelsen specificeras att ersättning ska utgå i form av verksamhetsbidrag, startbidrag och storstadsbidrag. I följande stycke avses samtliga dessa delar när MSB gör benämningen verksamhetsbidrag.

¹⁷ Enligt de diskussioner som förekom när kommunöverenskommelsen förhandlades fram.

årsarbetskraft på att arbeta med dessa uppgifter¹⁸ vilket framgår av tabellen nedan.

Antal årsarbetskrafter för beredskapssamordning¹⁹

| Årsarbetskrafter för beredskapssamordning | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|------|------|------|------|------|
| Mindre än 0,25 | 48 | 24 | 16 | 24 | 4 |
| Mellan 0,25 och 0,49 | 143 | 142 | 145 | 111 | 78 |
| Mellan 0,50 och 0,74 | 28 | 52 | 47 | 47 | 124 |
| Mellan 0,75 och 1,0 | 36 | 47 | 55 | 67 | 24 |
| Mer än 1,0 | 30 | 25 | 27 | 33 | 56 |

En majoritet av kommunerna (279 stycken) uppger att de har använt verksamhetsersättningen till att finansiera åtgärder kopplade till de uppgifter som specificeras i lagen. De områden som flest kommuner uppger att de viker medel åt är planering (255) och utbildning (250) tätt följt av övningar (214). Kommunerna rapporterar också kostnader för höjd beredskap vilket främst avser kostnader för förrådshållning av civilförsvarsmateriel men även kostnader kopplade till underhåll av varningssystem för allmänheten (VMA).

81 kommuner anger samtidigt i enkätsvaren att de utöver att finansiera åtgärder som kan kopplas till uppgifterna i lagen använder den statliga ersättningen till annat. En del av dessa²⁰ hänvisar dock till giltiga kostnader. Ur svaren kan utläsas att kostnader för samverkansmöten, säkerhetssamordnarens lön eller kostnader för skyddsutrustning för allmänheten och räddningstjänstmateriel för krig har finansierats vilket är i enlighet med kommunöverenskommelsen. Därutöver uppger kommunerna att de bland annat använder den statliga ersättningen till att finansiera vitt spridda åtgärder som inte kan kopplas till uppgifterna i lagen eller kommunöverenskommelsen. Bland annat innefattas kostnader för hantering av pandemi, Rakel-införande, införande av kommunal TiB, reservkraft, förstärkning eller utrustning av ledningsplatsen, internt säkerhetsarbete, internt skydd m.m.

Svaren från ett mindre antal kommuner tyder på att de inte har använt ersättningen till uppgifterna i lagen alls eller att de i liten utsträckning har använt medel till uppgifterna i lagen. Sex kommuner svarar att de inte vet vad

¹⁸ Några kommuner har inte svarat på denna fråga varför antalet svar är lägre än 288

¹⁹ Siffrorna ändrades något för 2009 års uppföljning. Vid 2010 års uppföljning ändrades siffrorna tillbaka till den ursprungliga versionen som presenteras ovan.

²⁰ Då svaren i flera fall är mycket kortfattade är det svårt att utifrån enkätsvaren avgöra exakt hur många kommuner som anger giltiga kostnader.

pengarna har använts till. Fyra kommuner uppger att inga medel har använts till uppgifterna enligt lagen under 2010 medan ytterligare fyra kommuner uppger att de endast lagt medel på en av uppgifterna i lagen.

De 20 länsstyrelser som inkommit med svar till MSB gör bedömningen att kommunerna helt eller delvis använder ersättningen till utgifter som kan kopplas till uppgifterna i lagen²¹. I de fall kommunerna använt ersättningen felaktigt lyfter länsstyrelserna fram följande skäl:

- Det handlar i vissa fall om mindre summor som kan åtgärdas genom att länsstyrelsen efter sin uppföljning påpekar för kommunen vilka kostnader som är giltiga.
- Några kommuner har inte använt tilldelade medel under år 2010 utan istället fört över medel till nästkommande års budget på grund av att tjänsten som säkerhetssamordnare varit vakant, sjukskrivning eller omorganisation. Detta kan förklara att några kommuner i enkäten angivit att de inte har vikt några medel alls åt uppgifterna i lagen under 2010.
- Några kommuner uppges ha använt hela ersättningen till personalkostnader för säkerhetssamordnaren och därmed har medel inte kunnat vikas åt verksamheten.
- Det finns en otydlighet och en okunskap om vad medel får användas till och det behöver klargöras vad syftet med dessa medel är och hur de får användas. Vissa kostnader hamnar också i en ”gråzon” där det kan vara svårt att dra en klar gräns. Lagen ger i viss mån utrymme för olika tolkningar. Uppföljningen tyder också på att både kommunerna och länsstyrelserna i viss mån gör olika bedömningar av vad som är en giltig kostnad.
- Det finns brister i kommunernas interna redovisning och uppföljning av hur medel används. Samtidigt som en majoritet av kommunerna anger att de särredovisar ersättningens användning har flera kommuner haft svårt att för länsstyrelsen redogöra för medelsanvändningen i exakta siffror och i flera fall har de siffror som presenterats överstigit summan av tilldelade medel. Detta gör att det är svårt både för kommunen själv och för länsstyrelsen att följa upp och bedöma om medel använts på avsett sätt. Flera länsstyrelser efterfrågar nationella riktlinjer för hur kommunerna ska använda och redovisa statliga medel så att uppföljningen kan underlättas.
- Kommunernas fördelning av medel mellan krisberedskap och räddningstjänst är vidare otydlig trots att lagen specificerar att uppgifter som rör extraordinära händelser i fredstid berättigar till ersättning endast i den mån verksamheten är till nytta för hanteringen av sådana mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som

²¹ Av de 20 länsstyrelser som inkommit med underlag till MSB har två av dessa meddelat att uppföljningen äger rum först under hösten 2011 varför underlaget inte ger svar på hur ersättningen har använts i dessa län.

allvarligt kan påverka kommunens verksamhet. Länsstyrelsernas svar tyder på att gränsdragningen mellan kostnader för krisberedskapen inför extraordinära händelser och sådana kostnader som härrör till kommunens övriga arbete med skydd och beredskap inte alltid är klar.

- Brister i den statliga uppföljningen lyfts också fram av länsstyrelserna. Svaren från länsstyrelserna visar att arbetet med uppföljningen sker på olika sätt i olika län. I vissa län har ingen uppföljning av medel skett alls sedan ersättningen började betalas ut. I andra län finns väl utvecklade metoder för att följa upp både uppgifterna och effekterna av ersättningen. Några av länsstyrelserna menar att det inte är relevant att i detalj följa upp hur medel används så länge som kommunerna genomför verksamhet kopplat till uppgifterna i lagen. Flera länsstyrelser efterlyser dock även ett stöd i sitt arbete med att utarbeta en metod för uppföljning som inbegriper både kommunernas arbete med uppgifterna i lagen och hur den statliga ersättningen används. Uppföljningen av LEH bör vidare samordnas med andra uppföljningsuppdrag så att rapporteringsbördan på kommuner och länsstyrelser minskar.

1.4.5.2 MSB:s bedömning

Den statliga ersättningen till kommunerna enligt 5 kap 1 § LEH är utformad som en riktad ersättning där kostnader ska kunna härledas till uppgifterna i lagen. Kommunerna har ett ansvar att använda medel på avsett sätt, dvs för kostnader för förberedande uppgifter som de utför enligt 2 och 3 kap LEH.

De finansierade åtgärderna ska bidra till att stärka förmågan att hantera en extraordinär händelse. Ersättningen utgår för att kommunen ska ha en beredskap för hur den ska hantera en kris när den väl uppstår. Den statliga ersättningen ska därför inte användas till kostnader som uppstår i samband med hanteringen av en extraordinär händelse utan utgår för förberedande åtgärder. Den statliga ersättningen ska komplettera de medel som kommunerna själva viker åt krisberedskapen och inte finansiera hela kommunens arbete med krisberedskap.

MSB bedömer att ett stort antal kommuner inte använder det grundbelopp som ska täcka kostnader för erforderlig kompetens för samordning i den utsträckning som kommunöverenskommelsen ger utrymme för. Att en kommun inte lägger tillräckligt med tid på att samordna arbetet med lagens uppgifter kan sannolikt förklara att vissa kommuner ännu inte lever upp till lagens krav.

MSB gör vidare bedömningen att verksamhetsersättningen i de flesta kommuner används för uppgifterna i lagen men att ett stort antal kommuner också finansierar annat än sådana åtgärder vars kostnader kan kopplas till lagens uppgifter. Detta kan bero på att vissa kommuner får för mycket medel och att överskottet går till att finansiera annat. Det kan även innebära att kommunerna använder den riktade ersättningen till sådana åtgärder som

visserligen är viktiga för krisberedskapen men som borde finansieras på annat sätt, till exempel med kommunens egna medel.

Den period av tre år som förutsågs i kommunöverenskommelsen, och där kommunerna skulle bygga upp sin krisberedskap är nu till ända²². Kommunerna bör nu snarare vika ersättningen åt sådana åtgärder som bidrar till att upprätthålla en god nivå av krisberedskap snarare än att utveckla den. Detta bör också göra ersättningsnivåerna mer förutsägbara än tidigare. Ersättningen till kommunerna bör därför ses över och anpassas till dagens förutsättningar och kommunernas behov. Ett arbete med att se över kommunöverenskommelsen har inletts genom den översyn av systemet för ersättning till kommunerna där ett förslag till nytt ersättningssystem lämnades in till regeringen under hösten 2010.²³

MSB tolkar kommunerna och länsstyrelsernas svar som att det i många fall finns en bristande kunskap i kommunerna om vad ersättningen ska finansiera, trots att lagen är tydlig på vilka uppgifterna är och vad ersättningen ska finansiera. För att ytterligare tydliggöra för kommunerna vad ersättningen kan finansiera har MSB tillsammans med länsstyrelserna inletts ett arbete för att förtydliga vad ersättningen är avsedd för, vilket på sikt väntas få till effekt att ersättningen i högre grad används för sitt syfte. Denna diskussion måste utgå från ansvarsprincipen och beakta hur andra delar av den kommunala krisberedskapen skall finansieras²⁴. MSB vill dock betona kommunernas eget ansvar att använda och följa upp att medel används på avsett sätt.

MSB bedömer att ersättningen har haft positiva effekter på den kommunala krisberedskapen och att den skulle vara på en lägre nivå om ersättningen inte hade utgått. Samtidigt behöver uppföljningsarbetet i högre utsträckning än tidigare riktas in på att följa upp medelsanvändningen i landets kommuner så att nivåerna kan justeras och anpassas efter kommunernas förutsättningar och behov. Brister i den interna uppföljningen hos vissa kommuner samt att uppföljning av hur den statliga ersättningen har använts saknats i vissa län har sannolikt bidragit till otydligheten med vad ersättningen ska användas till och att en felaktig användning av ersättningen har kunnat permanenteras.

Arbetet med uppföljning av uppgifterna i lagen bör samordnas nationellt och nuvarande bedömningskriterier²⁵ utvecklas för att öka jämförbarheten över landet. Flera länsstyrelser lyfter också själva fram vikten av gemensamma kriterier och indikatorer för bedömning som används över hela landet och

²² När kommunöverenskommelsen förhandlades fram kom parterna samtidigt överens om att kommunerna skulle få tre år på sig att bygga upp sin krisberedskap. Uppbyggnadsperioden sträckte sig mellan år 2006-2009.

²³ Förslag till ett sammanhängande system för ersättningar till kommuner, MSB dnr 2010-4292.

²⁴ Kommunerna avsätter egna medel för sitt arbete med krisberedskap. Det finns dock möjlighet för kommuner att söka delfinansiering för vissa kostnader kopplade till ledningsplatser från MSB. Ett sådant stöd är förenat med vissa villkor och hanteras i en annan process än den statliga ersättningen för uppgifterna i LEH.

²⁵ De kriterier som idag används finns återgivna i bilaga 1.

pekar på behovet av stöd från MSB. MSB arbetar för närvarande med att i stödja länsstyrelserna när det gäller uppföljning och att i samarbete med länsstyrelserna ta fram principer för när ersättning till kommuner ska reduceras eller falla bort. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 15 november 2011.

MSB vill samtidigt betona att ansvaret för statens uppföljning av kommunernas verksamhet och medelsanvändning ligger hos länsstyrelserna. MSB:s enkät och de kriterier för bedömning som återfinns i bilaga 1 bör ses som ett stöd till länsstyrelserna i deras uppföljning. Enkätundersökningen är övergripande och kan inte mäta kvalitativa aspekter av kommunernas arbete. En metod för kvalitativ uppföljning som inbegriper både uppföljning av arbetet med uppgifterna i lagen och medelsanvändningen är nödvändig för att säkerställa en god kvalitet på uppföljningsarbetet. Flera länsstyrelser arbetar redan på detta sätt medan andra kan behöva utveckla sitt uppföljningsarbete.

MSB vill vidare rekommendera kommunerna att särredovisa anslaget användning i syfte att själva bättre kunna följa upp ersättningens användning och planera verksamheten. Det kan även underlätta länsstyrelsens uppföljning. Länsstyrelsernas svar visar att detta redan sker i många kommuner.

1.5 Uppföljning av målbild

I enkäten har kommunerna ombetts att uppskatta nivån på sin krisberedskap i förhållande till den målbild som ställts upp i kommunöverenskommelsen. Målbilden har i sin tur brutits ned i flera delmål. Kommunerna har för vart och ett av delmålen skattat sin förmåga med hjälp av ett antal bedömningskriterier som återges i bilaga 1. Resultaten redovisas nedan.

Siffrorna bör tolkas med viss försiktighet eftersom de bygger på kommunernas skattning av den egna förmågan. Uppföljningen visar att kommunerna inte till fullo bedömer den egna förmågan på samma sätt. Även efter länsstyrelsernas kontroll av kommunernas uppgifter finns vissa problem med jämförbarhet i olika kommuners svar. MSB ser därför målbilden som ett sätt att mäta huruvida kommunerna arbetar för att nå målbilden snarare än att i exakta siffror mäta vilken nivå krisberedskapen ligger på. Siffrorna kan dock ses som en indikation på att arbetet går framåt.

1.5.1 Delmål 1 – Kunskap

Kommunen har god kunskap om risker och sårbarhet som kan påverka kommunens verksamhet. Konsekvenserna för den egna verksamheten har analyserats.

1.5.1.1 Sammanställning av resultatet

Uppföljningen visar att kommunerna i allt högre grad når upp till de uppställda målen men att mer än hälften av kommunerna fortfarande endast delvis lever upp till målbilden. Resultatet kan sammanfattas i tabellen nedan.

Antal kommuner som har angivit respektive målnivå för delmål 1 - Kunskap

| Delmål 1 - Kommunen har god <u>kunskap om risker och sårbarhet</u> som kan påverka kommunens verksamhet. Konsekvenserna för den egna verksamheten har analyserats. | | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Helt uppnådd | 42 | 78 | 97 | 99 | 132 |
| Delvis uppnådd | 192 | 177 | 177 | 150 | 130 |
| Inte uppnådd | 51 | 34 | 16 | 32 | 25 |

1.5.2 Delmål 2 – Planering

Kommunen har en planering för hur risker och sårbarhet ska undanröjas eller minskas samt en planering för hur kommunen ska hantera konsekvenserna av en extraordinär händelse.

1.5.2.1 Sammanställning av resultatet

Det framgår av uppföljningen att kommunerna i allt högre grad når upp till de uppställda målen. Resultatet kan sammanfattas i tabellen nedan.

Antal kommuner som har angivit respektive målnivå för delmål 2 - Planering

| Delmål 2 - Kommunen har en planering för hur risker och sårbarhet ska undanröjas eller minskas samt en planering för hur kommunen ska hantera konsekvenserna av en extraordinär händelse. | | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Helt uppnådd | 38 | 57 | 91 | 80 | 107 |
| Delvis uppnådd | 183 | 190 | 178 | 185 | 168 |
| Inte uppnådd | 64 | 43 | 21 | 17 | 11 |

1.5.3 Delmål 3 – Förmåga

Kommunen har en god förmåga att hantera en extraordinär händelse, det vill säga att kunna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa de verksamheter som kommunen har bedömt alltid måste kunna upprätthållas och ge invånare och media tillräcklig och korrekt information om händelsen.

1.5.3.1 Sammanställning av resultatet

När det gäller kommunernas nivå i förhållande till den målbild som ställdes upp i kommunöverenskommelsen framgår av uppföljningen att kommunerna i allt högre grad når upp till de uppställda målen. Resultatet kan sammanfattas i tabellen nedan.

Antal kommuner som har angivit respektive målnivå för delmål 3 - Förmåga

| Delmål 3 –Kommunen har en god förmåga att hantera en extraordinär händelse, det vill säga att kunna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa de verksamheter som kommunen har bedömt alltid måste kunna upprätthållas och ge invånare och media tillräcklig och korrekt information om händelsen. | | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Helt uppnådd | 84 | 95 | 123 | 116 | 133 |
| Delvis uppnådd | 161 | 157 | 143 | 143 | 123 |
| Inte uppnådd | 40 | 38 | 24 | 24 | 31 |

Det bör uppmärksammas att de uppställda kriterierna för delmålet förmåga mäter fler parametrar än de uppgifter som LEH ålägger kommunerna. Vid sidan av att mäta övning, utbildning och kommunikation till allmänhet och media ställer kriterierna även krav på att kommunen har vidtagit åtgärder som säkerställer ledningsförmågan genom tekniska förstärkningsåtgärder av sin ledningsplats med reservkraft, avbrottsfri strömförsörjning, skalskydd och ökad kommunikationssäkerhet (tele, data). MSB vill därför poängtera att sådana åtgärder ska finansieras med kommunens egna medel. 30 av de 123 kommuner som svarat att de endast delvis lever upp till målbilden anger som skäl att ledningsplatsen inte har tillgång till reservkraft, skalskydd, att organisationen inte har tillgång till Rakel, att de inte ännu har någon TiB-funktion samt brister i teknisk kommunikation. Av de 31 kommuner som anger att de inte når upp till målbilden anges i 20 fall att ledningsplatserna inte i tillräcklig utsträckning är utrustade med tekniska ledningssystem eller reservkraft. Flera kommuner anger att de har fattat beslut om att förstärka ledningsplatserna och ett stort antal har ansökt om medel för detta hos MSB. De flesta anger att arbetet med sådana förstärkningsresurser ska installeras under 2011 eller 2012. Om dessa kriterier inte fanns med i delmålet skulle siffrorna sannolikt innefatta en högre andel svar där kommunerna anger att de uppfyllt målbilden. Det kan sannolikt även förklara att vissa kommuner tror att

sådana kostnader kan finansieras av den statliga ersättningen.

1.5.4 Delmål 4 – Geografiskt områdesansvar

Kommunen har en samlad bild av risker, sårbarhet och förberedelser för krishantering inom kommunens geografiska område. Kommunen verkar för samordning av all krishantering i det förberedande arbetet och i det akuta skedet, som berörda aktörer inom det geografiska området ansvarar för. Kommunen kan vid behov och om så bedöms lämpligt samordna kontakterna med t.ex. länsstyrelsen, centrala myndigheter och andra kommuner.

1.5.4.1 Sammanställning av resultatet

Det framgår av uppföljningen att kommunerna i allt högre grad når upp till de uppställda målen. Jämfört med 2009 års uppföljning har antalet kommuner som bedömer att de lever upp till målbilden ökat samtidigt som de kommuner som delvis eller inte bedömer att de når upp till målbilden har minskat. Resultatet kan sammanfattas i tabellen nedan.

Antal kommuner som har angivit respektive målnivå för delmål 4 - Geografiskt områdesansvar

| Delmål 4 - Kommunen har en <u>samlad bild</u> av risker, sårbarhet och förberedelser för krishantering inom <u>kommunens geografiska område</u>. Kommunen verkar för <u>samordning</u> av all krishantering i det förberedande arbetet och i det akuta skedet, som berörda aktörer inom <u>det geografiska området</u> ansvarar för. Kommunen kan vid behov och om så bedöms lämpligt samordna kontakterna med t.ex. länsstyrelsen, centrala myndigheter och andra kommuner. | | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Helt uppnådd | 43 | 53 | 84 | 102 | 123 |
| Delvis uppnådd | 123 | 141 | 142 | 138 | 125 |
| Inte uppnådd | 119 | 96 | 62 | 40 | 38 |

1.6 MSB:s sammanfattande bedömning

MSB har via länsstyrelserna följt upp kommunernas tillämpning av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap år 2010. Uppföljningen har också undersökt hur kommunerna arbetar i förhållande till målbilden som ställs upp i kommunöverenskommelsen samt hur den statliga ersättningen har använts. Nedan sammanfattas MSB:s bedömning av resultatet.

1.6.1 Uppgifterna i lagen

Sammanfattningsvis bedömer MSB att kommunernas arbete med uppgifterna i lagen har gått framåt även om flera kommuner fortfarande lyfter fram brister i sitt arbete när det gäller flera av kraven i lagen och pekar på behovet av ytterligare resurser i form av tid och pengar för att uppfylla lagens uppgifter.

Antalet kommuner som uppger att de har en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys har ökat successivt sedan 2006 och den positiva trenden fortsätter. Majoriteten av kommunerna (237) stycken uppger att de har en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med lagens krav. Samtidigt är det ett stort antal kommuner som ännu inte till fullo lever upp till lagens krav. Hela 51 kommuner anger att de ännu inte har en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys, trots att risk- och sårbarhetsanalysen har varit ett lagstadgat krav sedan fem år tillbaka och att en statlig ersättning har utgått för uppgiften.

Uppföljningen visar även att kommunerna i allt högre utsträckning har en fastställd plan för hur de ska hantera extraordinära händelser. Hela 274 kommuner uppger att de har en planering. Samtidigt uppger endast 200 kommuner att de inte bygger dessa på genomförd risk- och sårbarhetsanalys, trots att lagen föreskriver att risk- och sårbarhetsanalysen ska beaktas i planeringen.

Kommunerna utvecklar i allt högre grad sitt geografiska områdesansvar till att inbegripa en funktion för att åstadkomma samordning och samverkan av berörda aktörers åtgärder inför och under en extraordinär händelse vilket är positivt. Samtidigt saknar 74 kommuner en sådan funktion. Några av dessa kommuner har emellertid andra former för samverkan som kompenserar för avsaknaden av en sådan funktion (samverkan mellan kommuner, på länsnivå eller genom olika typer av råd). Även om den generella trenden är positiv tyder uppföljningen på att flera kommuner inte avsätter tillräcklig tid och resurser på att ta fram förberedande rutiner för samverkan. Flera kommuner uttrycker också en osäkerhet i hur samverkansuppdraget ska tolkas och uttrycker behov av stöd i arbetet.

Uppföljningen visar på en positiv trend när det gäller övning och utbildning riktade till förtroendevalda och anställda. Antalet kommuner som deltar i samverkansövningar ökar och allt fler kommuner uppger att de har en plan för sin övningsverksamhet. I vissa kommuner finns dock utrymme för förbättring avseende den frekvens med vilken övningar genomförs. De kommuner som inte har erbjudit någon utbildning eller övning alls under mandatperioden eller den

senaste tvåårsperioden bör verka för att förtroendevalda och personal får den övning och utbildning de behöver för att klara sina uppgifter vid en extraordinär händelse. Krisledningsnämnden, beredningsgruppen, berörda förvaltningsledningar och informatörer är grupper som är särskilt viktiga att utbilda. Utbildning och övning bör vara kontinuerlig för att kunskaperna ska vara aktuella. En långsiktig övningsplan som bygger på genomförd risk- och sårbarhetsanalys kan vara ett stöd när kommunen planerar in övningar för att utveckla sin krisberedskapsförmåga.

Uppföljningen visar att kommunerna generellt är på god väg, men att flera kommuner bör intensifiera sitt arbete för att möta lagens krav på alla punkter och för att ersättningen ska få full effekt. Både risk- och sårbarhetsanalysen och den övergripande planen bör förankras brett i organisationen och arbetet bör ske i samverkan med relevanta aktörer inom det geografiska området. MSB vill betona vikten av att samtliga kommuner har förberedda rutiner för hur samverkan ska gå till under en extraordinär händelse. Förberedelser behöver göras för att kunna anpassa arbetssätt och vilka samverkande aktörer som blir viktiga samverkanspartners vid olika händelser. För detta krävs att frågorna ges prioritet inom kommunen och att tid och resurser avsätts för arbetet. Uppföljningen tyder på att detta inte är fallet i alla kommuner trots den statliga ersättningen.

1.6.2 Ersättningen

Den ersättning som betalas ut till kommunerna för uppgifterna i LEH ska ge kommunerna möjlighet att arbeta samordnat och strategiskt med krisberedskapsfrågor. Ersättningen ska ses som ett komplement till kommunernas eget budgeterade anslag för säkerhet och beredskap. Storleken på ersättningen kom staten och dåvarande Kommunförbundet överens om i kommunöverenskommelsen 2004. Kommunerna har ett ansvar att använda ersättningen för uppgifterna i lagen och inte till annat. MSB vill förtydliga att sådana kostnader som bidrar till kommunernas grundförmåga ska bäras av kommunernas egen budget och inte finansieras av den statliga ersättningen.

Sedan LEH trädde i kraft år 2006 har kommunerna haft fem år på sig att med statligt finansiellt stöd bygga upp sin krisberedskap. Arbetet har gått framåt men fortfarande pekar många kommuner på brister i sitt arbete med uppgifterna i lagen och flera kommuner uppger att de inte använder den statliga ersättningen i sin helhet till dessa uppgifter. Hela 82 kommuner uppger att den arbetstid som läggs på att samordna och driva arbetet med uppgifterna i lagen ligger under den nivå som ersättningen utformades för. Detta kan bidra till att förklara varför vissa kommuner inte lever upp till målbilden.

MSB bedömer att om en riktad ersättning inte utgick för dessa uppgifter är det sannolikt att uppgifterna skulle utföras i betydligt mindre utsträckning än vad som idag är fallet. Vissa av svaren tyder på att det kan vara svårt att få gehör för sektorsövergripande arbete men att ersättningen bidrar till att stärka arbetet.

MSB gör bedömningen att arbetet skulle kunna förbättras och snabbas på i flera kommuner om hela ersättningen användes till uppgifterna i lagen. För att ersättningen ska få full effekt bör kommunerna också prioritera arbetet och avsätta personella resurser för samordning av kommunens krisberedskapsarbete. Arbetet bör förankras brett i organisationen.

För att säkerställa att ersättningen används på avsett sätt och för att öka kostnadseffektiviteten har MSB tillsammans med länsstyrelserna inlett ett arbete med att förtydliga vad ersättningen får användas till. En sådan diskussion utgår från ansvarsprincipen och ska beakta hur andra delar av kommunernas krisberedskap ska finansieras. MSB vill dock betona kommunernas eget ansvar att använda medel på avsett sätt, i enlighet med vad som specificeras i lagen och överenskommelsen.

Ersättningen till kommunerna bör ses över och anpassas till dagens förutsättningar och kommunernas behov. Ett arbete med att se över kommunöverenskommelsen har inletts genom den översyn av systemet för ersättning till kommunerna där ett förslag på nytt ersättningssystem lämnades in till regeringen under hösten 2010.

Arbetet med uppföljning av kommunernas arbete med uppgifterna i lagen bör utvecklas. Vid sidan av kommunernas eget ansvar att följa upp den egna verksamheten har länsstyrelsen ett särskilt ansvar att följa upp kommunernas arbete. För att underlätta uppföljningsarbetet vill MSB rekommendera kommunerna att särredovisa anslagets användning.

Arbetet med uppföljning av uppgifterna i lagen bör samordnas nationellt och nuvarande bedömningskriterier utvecklas för att öka jämförbarheten över landet. MSB arbetar för närvarande med att stödja länsstyrelserna när det gäller uppföljning och att i samarbete med länsstyrelserna ta fram principer för när ersättning bör reduceras eller falla bort. Arbetet ska redovisas i ett särskilt regeringsuppdrag under 2011.

1.6.3 Målbilden

I uppföljningen har kommunerna fått bedöma sin egen nivå gentemot den målbild som fastställdes i den s.k. kommunöverenskommelsen. Resultaten av självskattningen visar på en förbättring i jämförelse med 2009 för samtliga delmål. Den visar också på att kommunerna generellt strävar mot att arbeta mot målbilden, dvs att förbättra sin förmåga. Samtidigt är det en relativt hög andel kommuner som svarar att de fortfarande inte helt lever upp till målbilden. MSB vill uppmana alla kommuner att verka mot att till fullo leva upp till samtliga kriterier i målbilden.

Det är viktigt att kommunerna ser arbetet med uppgifterna i lagen som ett kontinuerligt arbete med eftersom flera av uppgifterna i lagen är av en sådan karaktär att de ständigt behöver vara aktuella. Arbetet kräver också att frågorna prioriteras och samordnas inom kommunens olika verksamheter.

Kommunernas egen bedömning av måluppfyllnad kan sammanfattas på följande sätt:

Antal kommuner som skattar sin egen måluppfyllelse.

| Delmål | Helt uppnådd | Delvis uppnådd | Inte uppnådd |
|--------------------------------------|---------------------|-----------------------|---------------------|
| 1 – kunskap | 132 | 130 | 25 |
| 2 – planering | 107 | 168 | 11 |
| 3 – förmåga | 133 | 123 | 31 |
| 4 – geografiskt områdesansvar | 123 | 125 | 38 |

Siffrorna i tabellen ovan bör dock endast ses som en indikator på kommunernas nivå eftersom det finns olikheter i hur kommunerna tolkar frågorna i enkäten. När det gäller målet förmåga så mäter det dessutom andra aspekter än uppgifterna i lagen. Sannolikt skulle siffrorna vara något högre för detta delmål om bedömningskriterierna endast innefattade uppgifterna i lagen. Området för geografiskt områdesansvar är den uppgift som flest kommuner tycks ha svårast att omsätta i praktiken.

Bilaga 1

I denna bilaga presenteras de bedömningskriterier som har legat till grund för kommunernas självskattning av sin nivå i förhållande till de olika delmålen. Samtliga kriterier under de olika nivåerna ”helt uppnått”, ”delvis uppnått” och ”inte uppnått” ska vara uppfyllda för att kommunerna ska kunna göra gällande att de uppnått en viss nivå. Kriterierna syftar till att bryta ned lagens krav och ge en mer jämförbar bild av kommunernas arbete över landet. De olika nivåerna ska ge kommunerna och länsstyrelserna kriterier för bedömning när det gäller hur den egna kommunen arbetar i förhållande till andra kommuner.

Delmålen specificeras i kommunöverenskommelsen och återges även här.

Delmål 1 – Kunskap

Kommunen har god kunskap om risker och sårbarhet som kan påverka kommunens verksamhet. Konsekvenserna för den egna verksamheten har analyserats.

Kriterierna för de tre alternativen är:

Helt uppnått:

- Risk- och sårbarhetsanalys (RSA) har gjorts för de verksamheter som kommunen har bedömt alltid måste kunna upprätthållas.
- Alla ansvariga för verksamheter som alltid måste kunna upprätthållas har god kunskap om sårbarheten i den egna verksamheten och om konsekvenserna av en allvarlig störning.
- Kommunen har tagit beslut om hur det fortlöpande RSA-arbetet skall bedrivas.

Delvis uppnått:

- RSA har gjorts för flertalet av de verksamheter som kommunen har bedömt alltid måste kunna upprätthållas. De ansvariga för dessa verksamheter har god kännedom om sårbarheten i verksamheterna och om konsekvenserna av en allvarlig störning.
- Kommunen har beslutat om tidsplan för att upprätta en RSA för resterande verksamheter som kommunen bedömt alltid måste kunna upprätthållas.

Inte uppnått:

- Inget av ovanstående alternativ har uppnåtts.

Delmål 2 – Planering

Kommunen har en planering för hur risker och sårbarhet ska undanröjas eller minskas samt en planering för hur kommunen ska hantera konsekvenserna av en extraordinär händelse.

Kriterierna för de tre alternativen är:

Helt uppnått:

- Resultatet av risk- och sårbarhetsanalyserna (RSA) används i berörda nämnders, bolags och kommunalförbunds verksamhetsplanering i syfte att minska sårbarheten i verksamheten.
- Kommunfullmäktige har fastställt en plan (enlig lagen 2006:544, 2 kap. 1 §) för hantering av extraordinära händelser.
- De verksamheter som alltid måste kunna upprätthållas har aktuella planer för hantering av extraordinära händelser.

Delvis uppnått:

- Kommunfullmäktige har fastställt en plan (enlig lagen 2006:544, 2 kap. 1 §) för hantering av extraordinära händelser.
- För de verksamheter som alltid måste kunna upprätthållas har arbetet med att ta fram planer för hantering av extraordinära händelser påbörjats.

Inte uppnått:

- Inget av ovanstående alternativ har uppnåtts.

Delmål 3 – Förmåga

Kommunen har en god förmåga att hantera en extraordinär händelse, det vill säga att kunna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa de verksamheter som kommunen har bedömt alltid måste kunna upprätthållas och ge invånare och media tillräcklig och korrekt information om händelsen.

Kriterierna för de tre alternativen är:

Helt uppnått:

- Kommunens krisledning (förtroendevalda och personal) samt förvaltningsledningen för de verksamheter som alltid måste kunna upprätthållas har utbildats och övats under den senaste tvåårsperioden.
- Kommunen har beredskap (organisation, personal, övriga resurser) för information till invånare och den egna personalen vid en extraordinär händelse.
- Kommunen har en plan för fortlöpande utbildning och övning av kommunledningen och berörda förvaltningar.
- Kommunen har vidtagit åtgärder som säkerställer ledningsförmågan genom tekniska förstärkningsåtgärder av sin ledningsplats med reservkraft, avbrottsfri strömförsörjning, skalskydd och ökad kommunikationssäkerhet (tele, data).

Delvis uppnått:

- Kommunens krisledning (förtroendevalda och personal) samt förvaltningsledningen för de verksamheter som alltid måste kunna upprätthållas har övats och utbildats någon gång under mandatperioden.
- Kommunen har beredskap (organisation, personal, övriga resurser) för information till invånare och den egna personalen vid en extraordinär händelse.
- Kommunledningens ledningsplats har tillgång till reservkraft.

Inte uppnått:

- Inget av ovanstående alternativ har uppnåtts.

Delmål 4 – Geografiskt områdesansvar

Kommunen har en samlad bild av risker, sårbarhet och förberedelser för krishantering inom kommunens geografiska område. Kommunen verkar för samordning av all krishantering i det förberedande arbetet och i det akuta skedet, som berörda aktörer inom det geografiska området ansvarar för. Kommunen kan vid behov och om så bedöms lämpligt samordna kontakterna med t.ex. länsstyrelsen, centrala myndigheter och andra kommuner.

Kriterierna för de tre alternativen är:

Helt uppnått:

- Krishanteringsråd eller motsvarande finns och möts regelbundet. (Med "motsvarande" avses någon organiserad form där kommunen träffar t.ex. myndigheter, organisationer, och trossamfund för samverkan och samarbete i krishanteringsfrågor).
- Kommunen har rutiner för hur samordning med andra aktörer ska gå till vid extraordinär händelse.
- Kommunen kan lämna samlad information till länsstyrelsen om läget i kommunen i fråga om risker och sårbarhet och om de lokala krisaktörernas förberedelser för en extraordinär händelse.

Delvis uppnått:

- Krishanteringsråd eller motsvarande finns. (Med "motsvarande" avses någon organiserad form där kommunen träffar t.ex. myndigheter, organisationer, och trossamfund för samverkan och samarbete i krishanteringsfrågor).
- Kommunen har rutiner för hur samordning med andra aktörer ska gå till vid extraordinär händelse.

Inte uppnått:

- Inget av ovanstående alternativ har uppnåtts.

