

TJÄNSTESKRIVELSE
KFKS 2012/83-012

Kommunstyrelsen

Uppföljning av nämndspecifika risk- och sårbarhetsanalyser och krisplaner

Förslag till beslut

1. Kommunstyrelsen noterar uppföljningen av nämndernas risk- och sårbarhetsanalyser och krisplaner.
2. Kommunstyrelsen noterar att en kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalys kommer att tas fram utifrån kommunens geografiska områdesansvar. Den ska vara klar för beslut till kommunfullmäktige under våren 2015.

Sammanfattning

Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap anger att kommunen ska utarbeta risk- och sårbarhetsanalyser. Fokus ska ligga på samhällsviktig verksamhet¹. 2012 antogs en övergripande risk- och sårbarhetsanalys samt en central krisplan. Nämnderna fick i uppdrag att utarbeta nämndspecifika risk- och sårbarhetsanalyser och krisplaner. Dessa skulle återkopplas under våren 2013. Tidsramarna flyttades fram ett år för att ge nämnderna mer tid på sig för att slutföra sitt arbete.

Överlag är nämndernas underlag väl genomarbetade även om uppdrag, ansvar och komplexitet skiljer sig åt, vilket påverkar både innehåll och omfattning. Några nämnder ansvarar för samhällsviktig verksamhet. Dessa nämnder är: tekniska nämnden, miljö- och stadsbyggnadsnämnden, social- och äldre- och utbildningsnämnden och kommunstyrelsen. Nämnderna kommer att involveras i tillämpliga delar i arbetet med den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen som nu tar vid.

Den övergripande risk- och sårbarhetsanalysen omfattar hela kommunens geografiska område och antas politiskt. Arbetet har beröringspunkter med andra områden såsom intern kontroll, arbetsmiljö och väsentlighets- och riskanalys. Länsstyrelsen utgör tillsynsmyndighet och följer upp den övergripande risk- och sårbarhetsanalysen en gång per år.

¹ Till samhällsviktig verksamhet räknas vård, barnsomsorg, utbildning, teknisk infrastruktur såsom vatten, vägar, el och värmeförsörjning men även IT och kommunikation. Samhällsviktig verksamhet är av tidskritisk karaktär då en störning snabbt kan leda till en kris.



Ärendet

Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap anger att det ska finnas aktuella risk- och sårbarhetsanalyser samt krisplaner och att dessa ska vara politiskt antagna. Länsstyrelsen utgör tillsynsmyndighet och följer upp kommunens övergripande risk- och sårbarhetsanalys en gång per år. Kommunens övergripande risk- och sårbarhetsanalys ska ta hänsyn till kommunens hela geografiska områdesansvar och således inte enbart kommunalt finansierad verksamhet.

Kommunfullmäktige fastställde 2012 en övergripande risk- och sårbarhetsanalys samt en central krisplan och gav nämnderna i uppdrag att utarbeta nämndspecifika risk- och sårbarhetsanalyser och krisplaner utifrån sitt uppdrag. Säkerhetsfunktionen fick i uppdrag att sammanställa och återkoppla dem till kommunfullmäktige under våren 2013. Den genomgång som gjordes av inkommet materialet visade att nämnderna behövde mer tid på sig för att bli klara med sitt arbete vilket föranledde att tidsramen justerades till våren 2014.

För att få ett mer enhetligt bedömningsunderlag har försvarets forskningsinstitut, FOI, modell för risk- och sårbarhetsanalysarbetet (FORSA) använts i tillämpliga delar. Stadsledningskontoret, via dess säkerhetsfunktion, har stått för metodstödet samt erbjudit hjälp i framtagandet utifrån nämndernas behov och önskemål. Det primära målet har varit att identifiera extraordinära händelser och genom analyser se hur dessa kan förebyggas, förberedas samt hanteras, både på lokal som central nivå.





Några nämnder har ett stort och komplext uppdrag samt innehåller så kallad samhällsviktig verksamhet och deras verksamhet behöver studeras vidare och integreras i den övergripande risk- och sårbarhetsanalysen som nu tas fram för att vara klar för beslut under våren 2015. Dessa nämnder är: tekniska nämnden, miljö- och stadsbyggnadsnämnden, social- och äldre-nämnden, utbildningsnämnden och kommunstyrelsen.

Även de nämnder utan samhällsviktig verksamhet har identifierat utvecklingsområden. Att genomföra en så kallad kontinuitetsplanering bidrar till ökad kvalitet i verksamheten och att kritiska processer identifieras.



Avstämning av nämndernas risk- och sårbarhetsanalyser

Risk- och sårbarhets-analys	KN	AFN	FRN	KS	MSN	NRN	SÄN	TN	UBN	ÖFN
Prioriterade åtaganden										
Kritiska beroenden										
Disponibla resurser										
Riskvärdering										
Sårbarhetsbedömning										
Förmågebedömning										
Åtgärder										

	Samhällsviktig verksamhet ¹
	Ej genomförd
	Genomförd men ej fullständig / Arbete pågår
	Klart

Kommentar till avstämningsmatrisen och de delar som ännu ej är klara

Fritidsnämnden och naturreservatsnämnden antog sina risk- och sårbarhetsanalyser 2012 respektive 2013. Ingen scenarioanalys är genomförd vilket medför att sårbarhetsbedömning samt förmågebedömningen saknas.

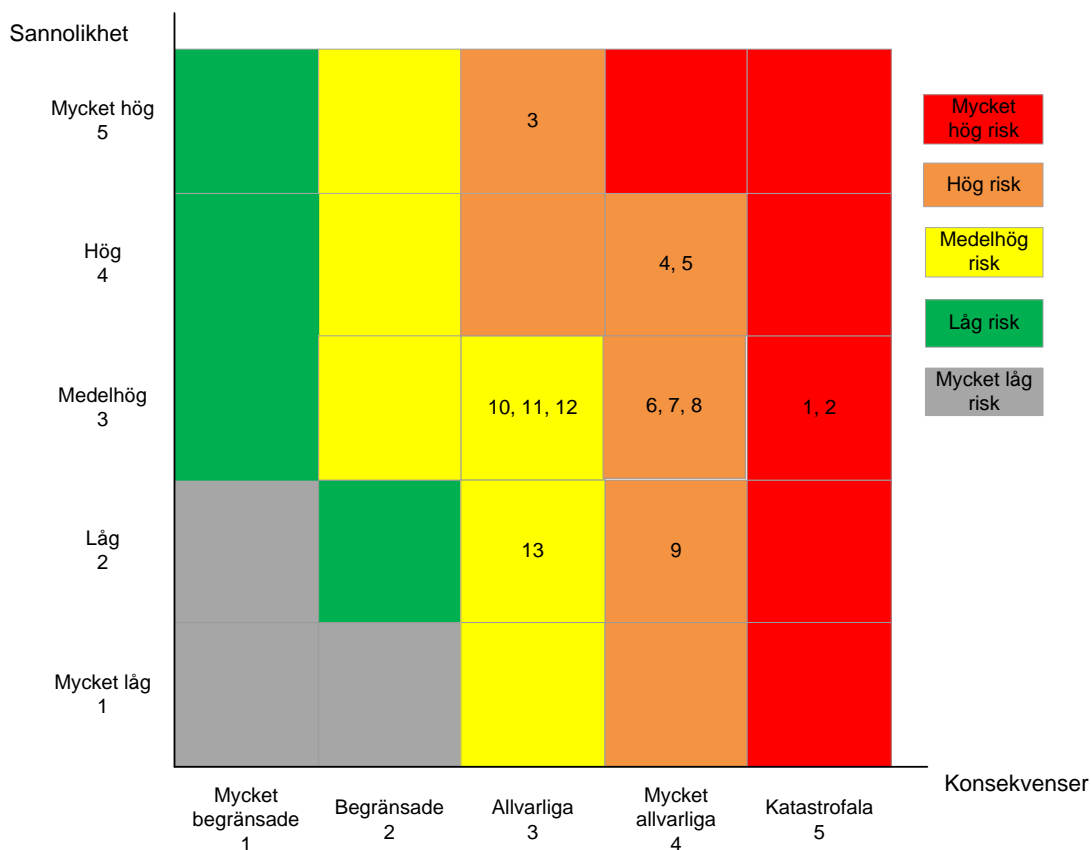
Miljö- och stadsbyggnadsnämnden samt social- och äldrenämnden är båda stora nämnder med ett komplext uppdrag. Både nämnder har genomfört gedigna scenarioanalyser som nu håller på att analyseras. Det medför att deras risk- och sårbarhetsanalyser inte är klara ännu.. Tekniska nämnden har valt att inte involvera stödet från säkerhetsfunktionen. Oklart var de befinner sig i arbetet.

¹ Till samhällsviktig verksamhet räknas vård, barnsomsorg, utbildning, teknisk infrastruktur såsom vatten, vägar, el och värmeförsörjning men även IT och kommunikation. Samhällsviktig verksamhet är av tidskritisk karaktär då en störning snabbt kan leda till en kris.

Identifierade risker och riskområden som berör flera nämnder

Utifrån risk- och sårbarhetsanalyserna har ett antal risker identifierats som kan leda till en extraordinär händelse och som berör flera nämnder, där samverkan samt samordning krävs. Under våren 2014 har risker och extraordinära händelser diskuterats och övats i ett antal scenarioövningar. Dessa har planerats och genomförts utifrån nämndernas önskemål.

Riskerna som återfinns i avstämningsmatrisen (nedan) är de mest frekventa i nämndernas risk- och sårbarhetsanalyser. Vissa risker har nämnderna värderat olika utifrån sannolikhet och konsekvens. Vid dessa tillfällen har antingen ett medelvärde tagits alternativt den värdering som förekommit vid flest tillfällen hos nämnderna. I de flesta nämnder har en eller flera representanter genomfört riskvärderingen tillsammans med säkerhetsfunktionen.



1. Brand

Brand utgör fara för människors liv, hälsa och egendom. En branden på ett bostadsbedömt boende eller ett ordinärt boende kan medföra att ersättningsboenden måste hittas snabbt. Rutiner för evakueringslokaler behöver ses över och där har lokaliteten en viktig roll i samverkan med berörda verksamheter.

En brand på Bergs oljehamn kan få stora konsekvenser då det lagras och hanteras stora mängder brandfarliga vätska på en liten yta där terrängen och cisternernas stor-



lek och utformning gör det svårt att släcka. Rökgaser från branden kan färdas långt och medföra problem för de som befinner sig i vindriktningen.

2. **Prioriteringsrutiner för evakuering av social- och äldre nämndens kunder**

Vid ett kraftigt snöoväder som sträcker sig över tid ökar behovet av att kunna prioritera de hemtjänstkunder som är i störst behov av hjälp. Rutiner för detta saknas idag. Vid en allvarlig kris eller extraordinär händelse kan behov av ersättningslokaler uppstå för att den dagliga verksamheten ska kunna upprätthållas. Detta är en viktig del av kommunens kontinuitetsplanering.

3. **Brist på planerat underhåll/kort framförhållning vid ny- och ombyggnationer**

I lokalenhetens risk- och sårbarhetsanalys framgår det att underhållet av kommunens fastighetsbestånd uppvisar brister. Det tillsammans med den kraftiga tillväxt som råder i kommunen medför att framförhållningen vid ny- och ombyggnationer på framför allt förskolor och skolor är kort. Kombinationen av eftersatt underhåll och korta ledtider vid ny- och ombyggnationer kan öka risken för skador på både byggnader som människors liv och hälsa.

4. **Störningar i IT system**

Många verksamheter har ett väl utvecklat IT system men det framgår inte tydligt hur backup systemen fungerar vid längre avbrott. Genom kontinuitetsplanering kan sårbarheten minska genom att identifiera kritiska processer och beroendeförhållanden.

5. **Oframkomliga vägar**

Oframkomlighet på vägar kan uppstå vid stora snömängder i kombination med hård vind och/eller avbrott i pendeltrafik. Skurubron är en vital länk för framkomligheten för kommunens östra delar. Personer i behov av omvårdnad och stöd riskerar att inte få hjälp i tid. Det kan även leda till att medborgarna får svårt att ta sig till och från arbetet och hemmet vilket påverkar stora delar av samhället negativt.

I Nacka kommun finns det många lokala vägföreningar som tillsammans med Trafikverkets och kommunens vägnät ställer stora krav på samverkan och samordning när snöröjningen är hårt ansträngd och resurserna behöver prioriteras.

6. **Rutiner för samordning, kommunikation och ledning**

Generellt har Nacka kommun en god förmåga att hantera allvarliga händelser och kriser men det finns oklarheter i den tvärspektoriella kommunikationen. Många kontakter är personberoende och oklarheter råder om en händelse sker utanför normal kontorstid och/eller under semesterperioder. Det omfattar både lokal som central nivå och uppstår framför allt när en händelse eskalerar över tid och berör fler än en verksamhet.



7. Störning i telefonisystem

Om internet ligger nere påverkar det även telefonistödet. Förutom svårigheter att utöva myndighetsutövning påverkar det dialogen med medborgarna. Ett exempel för att öka sin robusthet är kontaktcenter som har installerat en 4G-router mot internet.

8. Avsaknad av evakueringslokaler/ersättningslokaler

Vid en inträffad kris är verksamheter i behov av ersättnings- eller evakueringslokaler för att kunna bedriva den dagliga verksamheten. Vid snöoväder kan exempelvis hemtjänsten tvingas evakuera utsatta kunder eller vid en brand kan en skola bli tvungen att snabbt få tag på ersättningslokaler för att kunna fortsätta bedriva sin verksamhet.

Att planera och involvera samtliga utförare tidigt är en framgångsfaktor då dessa är en resurs när kommunens egen lokaltillgång är begränsad. Det kan även bli aktuellt att ta hjälp av andra kommuner i vårt närområde vid t ex en större brand. Med en stor mångfald aktörer verksamma i kommunen ställer det extra stora krav på samverkan och samordning.

9. Elavbrott

Ett omfattande elavbrott medför stora problem för hela samhället och dess infrastruktur. Elen är den enskilt viktigaste faktorn då många system är beroende av el för att fungera. Även mindre, lokala avbrott ger problem. Stadshuset har reservkraft installerad och det finns även enstaka mobila elkraftverk att tillgå.

10. Störning i vattenförsörjningen

Kan uppstå på grund av avloppsläckage, brister i underhåll och drift, störning hos Stockholms stads vattenverk i Lovö och Norsborg samt förorening i vattentorn eller sabotage. Konsekvensen kan bli smittspridning och utebliven vattenförsörjning.

11. Personalbortfall/bristande kompetens

Vid en kris ökar sannolikt arbetsbördan för inblandad personal. Risken för personalbortfall ökar om krisen sker utanför ordinarie arbetstid och under semestertider. Den yttersta konsekvensen kan bli att krisen inte hanteras med fullgott resultat vilket kan innebära fara för liv, hälsa och miljö samt skadat varumärket och ge ekonomiska konsekvenser.

12. Sociala risker

Sociala risker avser bland annat missbruk, otrygga uppväxtförhållanden, brist på utbildning, brist på medborgarinflytande, systemhotande och organiserad brottslighet, arbetslöshet, bristande tillit till kommunen, trångboddhet och mobbing. Dessa risker kan leda till social oro i form av våldsamma upplopp.



13. Störning i värmeförsörjningen

Kan uppstå på grund av elavbrott eller störningar i fjärrvärmeverk. Personer i behov av omvårdnad och stöd utgör riskgrupper. Viktigt att se över prioriteringsrutiner för de mest utsatta. Kan vid längre avbrott krävas ersättningslokaler – till exempel för våra särskilda boenden för äldre.

Nämnder med samhällsviktig verksamhet

Nämndernas ansvar och uppdrag skiljer sig åt vilket även påverkar innehållet och omfattningen av deras uppdrag. De nämnder som innehåller samhällsviktig verksamhet behöver överlag mer tid på sig för att bli klara med sitt arbete. Det är även naturligt att involvera dem i framtagandet av den övergripande risk- och sårbarhetsanalysen som nu tar vid.

Dessa nämnder är:

- **Tekniska nämnden** - ansvarar för att leverera dricksvatten till invånarna i Nacka kommun genom att förvalta kommunens VA-infrastruktur samt ha god beredskap vid akuta händelser. Omhändertar även spill- och dagvatten, insamlar, behandlar och återvinner avfall från hushåll och verksamheter.

Kommunens gång-, cykel- och vägnät ska vara framkomliga oavsett nederbörd exempelvis genom snöröjning, halkbekämpning eller vattenavledning vid intensiva regn. Förutom det kommunala vägnätet har även Trafikverket samt lokala vägföreningar ett ansvar för sina vägar vilket kräver samordning och samverkan vid till exempel ett omfattande snöfall.

- **Social- och äldregruppen** - har många tidskritiska samhällsviktiga verksamheter, till exempel personlig omvårdnad av äldre samt stöd och service till personer med funktionsnedsättningar. Även matinköp till dessa verksamheter är samhällsviktig verksamhet. Nämnden ansvarar även för utbetalning av försörjningsstöd vilket snabbt kan leda till en kris för enskilda individer om de drabbas av en störning.
- **Miljö- och stadsbyggnadsnämnden** – har en stor och viktig roll i den kraftfulla expansion som Nacka befinner sig i. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden har inte någon tidskritisk samhällsviktig verksamhet men faller ändå inom ramen.
- **Utbildningsnämnden** – ansvarar för att erbjuda skolpliktiga elever utbildning, ha tillsynsansvar samt erbjuda stöd vid kriser. Bristande utbildning leder med stor sannolikhet till många av de sociala risker som identifierats, främst i social- och äldregruppen risk- och sårbarhetsanalys. Sociala risker bidrar till utanförskap och/eller en kriminell livsstil vilket kostar samhället stora summor samt resulterar i våldsamma upplopp i svenska förorter. Utgör även en bakomliggande faktor till de skolskjutningar som skett utomlands.
- **Kommunstyrelsen** – håller ihop helheten samt gör bedömningar på mer övergripande, strategisk nivå. Kommunstyrelsen, via sitt krisledningsutskott, utgör den högsta formella ledningen vid en extraordinär händelse. Kommunstyrelsen som



nämnd har ansvaret för lokalfrågor men även för flera viktiga stödprocesser. Det finns även ett särskilt utskott som ansvarar för den kommunala produktionen.

Att dessa nämnder lyfts fram betyder inte att övriga nämnders risk- och sårbarhetsanalys inte innehåller viktiga områden som de behöver arbeta vidare med.

Övergripande risk- och sårbarhetsanalys

Inför varje mandatperiod ska en övergripande risk- och sårbarhetsanalys samt krisplaner tas fram. Dessa ska uppdateras regelbundet. Tidigare år har arbetet skett med hjälp av externa konsulter. Genom att involvera nämnderna i arbetet utifrån deras uppdrag och ansvar skapas ett bredare beslutsunderlag och förståelse för varandras ansvar och roll.

Tidsplanen för arbetet ser ut som följande:

- **Våren 2014**
En redovisning av nämnspecifika risk- och sårbarhetsanalyserna sker på kommunstyrelsens möte den 2 juni och kommunfullmäktige den 16 juni. Utgör ett viktigt underlag till den kommunövergripande analysen.
- **Hösten 2014**
Under hösten 2014 utarbetas en övergripande risk- och sårbarhetsanalys som bygger på de nämnspecifika underlagen samt tar hänsyn till kommunens geografiska områdesansvar. En dialog kommer även att föras med andra aktörer såsom räddningstjänsten och polisen men även annan samhällsviktig verksamhet såsom teknisk infrastruktur, Bergs oljehamn etc.
- **Våren 2015**
Målet är att en kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalys ska antas politiskt under våren 2015 och att en redovisning ska ske till länsstyrelsen sommaren 2015. En återkoppling ska även ske till berörda nämnder och utgöra underlag till en övnings- och krisplan på lokal som central nivå inom kommunen. En strategi för hur de lokala som centrala risk- och sårbarhetsanalyserna ska utvecklas för att kunna följas upp på årlig basis ingår i uppdraget.

Projektorganisation

Per Höglund, Säkerhetsstrateg och Jesper Lindblom, Risksamordnare.

Koppling till andra projekt/system/aktiviteter

Risk- och sårbarhetsanalysen har flera beröringspunkter med andra områden såsom intern kontroll, arbetsmiljö samt väsentlighets- och riskanalys. Arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen skapar en bättre krisberedskap och robusthet inom verksamheterna vilket minskar sannolikheten för att de väsentliga områdena och strategiska målen ska påverkas negativt.



Kommunikationsplan

Viktigt att resultatet av nämndernas samt den övergripande risk- och sårbarhetsanalyserna återkopplas till berörda aktörer både internt som externt på ett lämpligt sätt.

Exempel på scenarioanalyser och handlingsplaner som ingår i den övergripande risk- och sårbarhetsanalysen

Utifrån det arbete som har gjorts i nämnderna har ett antal scenarion utkristalliserats och som kommer att fördjupas och ingå i den övergripande risk- och sårbarhetsanalysen.

Exempel på dessa är:

- **Kraftigt snöoväder** – Påverkar flera frekvent förekommande risker såsom oframkomlighet, personalbrist, brister i samordning samt avsaknad av prioriteringsrutiner för evakuering.
- **Omfattande oljeutsläpp** – Berör bland annat miljö- och stadsbyggnads- och tekniska nämnden. Har även en koppling till ett regionalt samverkansperspektiv då flera kommuner i vårt närområde kan vara berörda. Länsstyrelsen har ansvaret för det regionala perspektivet.
- **Störningar i vattenförsörjningen** – Stort beroendeförhållande mellan miljö- och stadsbyggnads- och tekniska nämnden. Konsekvensen kan bli smittspridning och utebliven vattenförsörjning som påverkar stora grupper av människor.
- **Social oro** – Framtida scenarioanalys kommer att genomföras som baseras på våldsamt upplopp med stenkastning mot myndighetsutövare. De sociala risker som identifierats ligger till grund för scenarioanalysen.
- **Brand i Bergs oljehamn** – Bergs oljehamn är klassad som en farlig verksamhet och omfattas av EU:s så kallade Sevesodirektiv. Sevesoanläggningar har krav på sig att förebygga allvarliga olyckor och begränsa följderna för människor och miljön. De omfattas av diverse lagar och förordningen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (den så kallade Sevesolagstiftningen), förordningen om skydd mot olyckor samt genom arbetsmiljölagstiftningen. Tillsyn av efterlevnaden sker bland annat av länsstyrelsen, räddningstjänsten respektive kommunens arbetsmiljöinspektörer.
- **IT-haveri** – Alla kommunens verksamheter är kritiskt beroende av olika IT-system. Handlingsplaner för olika former av IT-störningar är viktigt att klarlägga för att minimera de negativa konsekvenserna av dem.



- **Större brand alternativt bombhot i Stadshuset** - Till exempel en brand i entréplan som berör servicecenter och kontaktcenter med flera. Flera verksamheter pekar på följdkonsekvenserna som kan uppstå. Viktigt med en strategi för hur vi ska bedriva verksamheten vid en brand eller bombhot i stadshuset som pågår under en längre tid. Flera av kommunens verksamheter är kritiskt beroende av kontaktcenter och servicecenter. Därför är brand i entréplanet särskilt intressant att analysera.

Ekonomiska konsekvenser

Kostnader för arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser görs inom ramen för lagd budget och det statsbidrag kommunen får.

Mats Bohman
Administrativ direktör
Stadsledningskontoret

Per Höglund
Säkerhetsstrateg
Juridik- och kanslienheten