

Styrdokument för krisberedskapsarbete i Norrköpings kommun

KS – 2016/0184

Beslutad av kommunstyrelsen 2016-04-04

Enligt 2 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid en extraordinär händelse i fredstid och höjd beredskap, lagen om extraordinära händelser, LEH, ska alla kommuner analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av detta arbete ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.

Detta styrdokument utgör ett komplement till kommunens risk-och sårbarhetsanalys och ger en övergripande beskrivning av kommunens arbetsområden enligt LEH. Styrdokumentet innehåller även identifierade förslag till åtgärder utifrån analysens resultat samt en tidsplan för fortsatt utvecklingsarbete inom krisberedskapsområdet.

Inledning

Kommunöverenskommelsen mellan Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB) och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) reglerar den ersättning kommuner och landsting får för sitt krisberedskapsarbete. I överenskommelsen framgår att kommunen ska ha ett styrdokument som visar hur kommunen arbetar med frågorna.

Norrköpings kommuns arbete inom krisberedskapsområdet utgår från denna överenskommelse och regleras i Lagen om kommuners och landstings åtgärder vid Extraordinära Händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH, 2006:544).

Syftet med krisberedskapsarbetet är att öka kommunens förmåga att hantera samhällsstörningar, kriser och extraordinära händelser inom kommunens geografiska område.

Målet är att minska antalet störningar inom kommunens samhällsviktiga verksamheter och att återgång till normal organisation sker så snabbt som möjligt.

Styrdokument för krisberedskapsarbete i Norrköpings kommun belyser följande punkter:

1. Risk- och sårbarhetsanalys
2. Förslag till åtgärder
3. Tidsplan för fortsatt arbete
4. Planering
5. Geografiskt områdesansvar
6. Utbildning- och övning
7. Rapportering
8. Höjd beredskap
9. Kriskommunikation
10. Ekonomisk ersättning
11. Uppföljning

Risk- och sårbarhetsanalys

Som en del av det kommunövergripande krisberedskapsarbetet har en risk- och sårbarhetsanalys arbetats fram. Analysen är en sammanställning av de nuvarande risker och sårbarheter som identifierats i kommunen och dess geografiska område och som kan medföra att en extraordinär händelse inträffar (bilaga 1).

Följande punkter ingår i risk- och sårbarhetsanalysen:

- Identifierad samhällsviktig verksamhet
- Identifierade kritiska beroenden
- Identifierade och analyserade risker
- Beskrivning av identifierade sårbarheter och brister
- Behov av åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat.

Behov av åtgärder är det avslutande kapitlet i analysen och kanske det viktigaste då det belyser kommunens utvecklingsområden inom krisberedskap. Analysen ger förslag på ett antal åtgärder som bör vidtas för att öka Norrköping kommuns förmåga att hantera oönskade händelser. I flera fall handlar dessa förslag till åtgärder om att slutföra eller utvidga redan påbörjat arbete som gjorts för att stärka kommunens krishanteringsförmåga.

Förslag till åtgärder

Med risk- och sårbarhetsanalysen som grund har ett antal förslag till åtgärder identifierats. Genom att arbeta med identifierade åtgärder kan kommunen eliminera eller minska hot och sårbarheter, minska konsekvenserna om hot realiserar, samt hantera den akuta krisen när den inträffar.

Följande förslag till åtgärder har identifierats:

- **Fortsätta med ”lås och bom”-projektet inom VA-verksamheten**
Genom att det blir svårare för obehöriga att ta sig in i VA-anläggningar minskar sannolikheten för kontaminering av dricksvattnet och störningar i dricksvattenförsörjningen. Även sannolikheten för störningar i avloppsreningen minskar.
- **Utvidga ”lås och bom”-projektet till att även omfatta bredbandsverksamhet**
Genom åtgärden minskar sannolikheten för att störningar i bredbandskommunikationen ska uppstå genom sabotage eller skadegörelse.
- **Klimatanpassning av dagvattennät**
Genom att anpassa och dimensionera upp dagvattennätet så att det klarar av ett ”100-årsregn” minskar sannolikheten för att det ska uppstå översvämningar och skador på byggnader och anläggningar vid kraftiga skyfall.
- **Skapa redundans i bredbandsnätet**
Genom att skapa redundans i bredbandsnätet minskar sannolikheten för att störningar ska uppstå till följd av avgrävda kablar, fel på noder i bredbandsnätet eller brand i teknikbodrar.
- **Fortsätta med installation med reservkraftanslutningar**
Genom att fortsätta att installera reservkraftanslutningar på VA-anläggningar underlättas hantering av reservkraft vid ett strömavbrott.
- **Anordna en reservvattentäkt**
Kommunen saknar i dagsläget reservvattentäkt vilket kan leda till allvarliga störningar i dricksvattenförsörjningen. Genom anordnande av en reservvattentäkt kan råvatten tas från den alternativa vattentäkten om råvattenkvaliteten skulle försämrats.
- **Förse kommunala byggnader i anslutning till riskindustrier med anordning för nödstopp av ventilation**

Genom att utrusta kommunala byggnader som ligger inom riskområdet för riskindustrier med en ”nödstoppsknapp” för ventilationer skulle den ordinarie personalen kunna stoppa ventilationen och därmed begränsa mängden farligt ämne som kommer in i byggnaden.

○ **Ta fram rutiner för hur personer med hjälpbehov ska hjälpas vid en utrymningssituation**

I syfte att underlätta evakuering av personer med hjälpbehov bör en plan upprättas för hur vård- och omsorgskontoret och räddningstjänst gemensamt kan lokalisera och hjälpa dessa personer.

○ **Ta fram en plan för reservkraftförsörjning av omsorgsboenden**

Genom att upprätta en plan för hur reservkraftförsörjning av omsorgsboenden ska ske går det att prioritera vilket boende som ska förses med reservkraft samt planera för eventuella behov av att flytta brukarna mellan olika boenden om ett större elavbrott skulle inträffa.

○ **Reservlager av bränsle**

Genom att kommunen, via avtal, ständigt har viss mängd bränsle i reservlager kan de negativa konsekvenserna av en kortvarig brist på drivmedel lindras. Detta ökar robustheten inom framförallt hemtjänsten och räddningstjänsten.

○ **Skapa redundans avseende IT-enhetens serverhallar**

Planer för hur redundans skulle kunna åstadkommas finns upprättade sedan tidigare men investeringspengar har ännu inte avsatts.

○ **Planera för att omlokalisera IT-enheten**

Genom att upprätta plan för hur omlokalisering av IT-enheten ska ske vid exempelvis brand. Detta för att IT-personalens arbete med att avhjälpa fel i IT-system snabbare ska komma igång på nytt.

○ **Använda informationsklassificeringar som ett underlag för att förbättra robustheten i IT-system**

Genom att utnyttja de informationsklassificeringar som görs fås ett bra beslutsunderlag för att bestämma hur olika IT-system utformas tekniskt med hänvisning till behovet av informationens tillgänglighet. IT-system inom vård- och omsorgsverksamheten bör prioriteras.

○ **Ge möjlighet till snabb spridning av information i skolor**

Skolor bör förses med att högtalarsystem som kan användas för att snabbt sprida viktig information i en skola.

○ **Förse krisledningsplatsen med internetberoende möjlighet att genomföra omvärldsbevakning**

Lokalen för krisledning bör förses med möjlighet att ta emot marksänd radio och TV.

Tidsplan för fortsatt arbete

I risk- och sårbarhetsanalysen valdes ett antal scenarion ut för djupare analys samt förmågebedömning, dessa var:

- Brand
- Drivmedelsbrist
- Extremt väder
- IT-avbrott/störning
- Utsläpp av farligt ämne

Analysen visar att kommunens förmåga att motstå de analyserade händelserna generellt bedömts vara god med vissa brister. Dock var det tre händelser där kommunens hanteringsförmåga visade sig vara bristfällig eller mycket bristfällig.

2016

Utifrån risk- och sårbarhetsanalysen går det att konstatera att scenariot drivmedelsbrist är en händelse som kommunen har mycket bristfällig förmåga att hantera. Arbetet med att tillgodose att kommunen har ett reservlager av drivmedelsbränsle bör därför prioriteras under 2016.

Det innebär att kommunen kommer att ta fram ett avtal med drivmedelleverantör som reglerar kommunens tillgång till drivmedelbränsle för användning vid en kortvarig kris eller extraordinär händelse. Arbetet kommer att utföras av säkerhetsfunktionen i samarbete med Norrköpings vatten och avfall AB, vård- och omsorgskontoret samt extern drivmedelleverantör.

Två andra prioriterade områden som identifierats med en bristfällig förmåga och som kommer att prioriteras under 2016-2017 är elavbrott samt utsläpp av farligt ämne.

Ett elavbrott kan få direkta och allvarliga följder för kommunens samhällsviktiga verksamheter. Framförallt omsorgen om äldre och utsatta, värmeförsörjning, IT, livs- och drivmedelsförsörjning och finansiella system blir hårt drabbade vid elavbrott.

I det här arbetet spelar verksamheternas kontinuitetsplanering en viktig roll, det är där verksamhetsspecifika beredskapsplaner tas fram. Arbetet med kontinuitetsplanering har påbörjats i kommunen. Genom att initiera arbetet med kontinuitetsplanering i de verksamheter som ännu inte kommit igång kommer säkerhetsfunktionen att ha en tydligare, samt stödjande roll i kontinuitetsplaneringsarbetet.

2017

Gällande utsläpp av farligt ämne kunde risk- och sårbarhetsanalysen påvisa flera risker, bland annat att kommunen i dagsläget saknar en reservvattentäkt. Det innebär att ett eventuellt utsläpp av farligt ämne kan resultera i otjänligt dricksvatten. Även luftburet utsläpp av farligt ämne innebär en risk då det, via ventilationssystem, kan ta sig in i byggnader där kommunal verksamhet bedrivs.

Arbetet med att hantera utsläpp av farligt arbete kommer att utföras på flera nivåer. Dels behöver en reservvattentäkt anordnas på lämpligt ställe och dels behöver byggnader i anslutning till riskindustrier förses med nödstopp av ventilation.

I arbetet med ovanstående behöver flera verksamheter delta, bland annat Norrköpings vatten och avfall AB, vård- och omsorgskontoret, utbildningskontoret och Norrköping kommuns Lokalförvaltning AB. Även här kan säkerhetsfunktionen fungera som ett stöd för verksamheterna.

2016-2018

Övriga utvecklingsområden inom krisberedskapsområdet där arbete kommer att ske kontinuerligt under mandatperioden:

- **Krisledningsorganisation**
Den centrala krisledningsorganisationen i kommunen genomgår i nuläget en revideringsprocess, vilket innebär att organisationsstrukturen med samtliga roller ses över. När organisationen har formeras med nya funktioner och personer kommer samtliga att genomgå en stabsmetodikutbildning. En stabschefsutbildning kommer också att anordnas för utvalda personer i krisledningen. Därefter ska hela krisledningsorganisationen övas vid upprepade tillfällen.
- **Geografiskt områdesansvar**
Kommunen kommer att revidera formerna för samverkan inom det geografiska områdesansvaret. Det innebär bland annat att återuppta arbetet i krishanteringsrådet som består av representanter för myndigheter och organisationer. Dessa representanter är viktiga ur ett samverkansperspektiv och etablerade kontakter är grundläggande i stärkandet av kommunens krishanteringsförmåga. Årliga konferenser kommer anordnas av kommunen och däremellan görs uppföljningsbesök.
- **Förebyggande trygghets- och säkerhetsarbete**
Kommunen arbetar ständigt förebyggande för att stärka trygghet och säkerhet hos personer som bor och verkar i kommunen. Det görs på flera nivåer och i olika konstellationer, bland annat i Norrköpings brottsförebygganderåd, trygghetsgruppen, SSPF (skola, socialtjänst, polis och fritid). Samarbete sker även med polisen, interreligiösa nätverk och muslimska samfund. Målet med det förebyggande trygghets- och säkerhetsarbetet är bland annat att stärka demokratin, motverka social oro och arbeta för en ökad samt välfungerande integration.

Planering

Utöver att ta fram en kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalys för varje ny mandatperiod ansvarar kommunen även för att ta fram en plan för hantering av extraordinära händelser, utbildnings- och övningsplan samt detta styrdokument. Besluts- och förankringsprocessen ser lite olika ut beroende på dokumentstyp, kommunen har valt följande uppdelning:

- **Risk- och sårbarhetsanalys** – förankrad på tjänstemannanivå

- **Utbildnings- och övningsplan** – beslutad och förankrad på tjänstemannanivå
- **Plan för hantering av extraordinära händelser** – förankrad på tjänstemannanivå och beslutad politiskt
- **Styrdokument för krisberedskapsarbetet i Norrköpings kommun** – förankrad på tjänstemannanivå och beslutad politiskt

Risk- och sårbarhetsanalysen och utbildnings- och övningsplanen har inte gått upp till kommunstyrelsen för beslut. Däremot har kommunstyrelsen informerats om risk- och sårbarhetsanalysen. Utbildnings- och övningsplanen kommer genomgå årlig revidering och beslutas av den anledningen på tjänstemannanivå.

Plan för hantering av extraordinära händelser löper över hela mandatperioden och då den beskriver organisationsstruktur beslutas den på politisk nivå. Detsamma gäller för detta styrdokument som på ett övergripande vis beskriver kommunens arbete inom hela krisberedskapsområdet.

Geografiskt områdesansvar

Kommunens geografiska områdesansvar innebär att kommunen ansvarar för att alla de myndigheter, räddningstjänster och övriga aktörer som berörs vid en extraordinär händelse samverkar och strävar efter att bedriva sin verksamhet med en gemensam inriktning.

Det innebär också att kommunen ska verka för att all information till såväl myndigheter som massmedia, näringslivet och allmänheten samordnas på ett entydigt sätt. Kommunen ska kunna ge länsstyrelsen en samlad rapport om läget i kommunen vid en extraordinär händelse och ha en beredskap för hur ledning, samverkan och kommunikation ska komma till stånd inom kommunen.

En del i kommunens arbete med geografiskt områdesansvar blir att göra ett omtag gällande arbetet i krishanteringsrådet, se föregående sida.

Utbildning- och övning

Kommunen har ansvar för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de skall kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid. Arbetet beskrivs mer ingående i kommunens utbildnings- och övningsplan (bilaga 2).

Rapportering

Kommunen ansvarar för att vid en kris kunna dela och ta emot lägesrapporter både internt och externt. För att uppnå det använder kommunen två olika kommunikationsmedel: Webbaserat Informationssystem (WIS) och Rakel.

Det är Räddningschef i Beredskap (RCB) på Räddningstjänsten Östergötland (RTÖG) som är kommunens första ingång vid larmmottagning, det innebär att denne fungerar som kommunens Tjänsteman i Beredskap (TiB).

Höjd beredskap

Kommunen har ansvar för att vidta förberedelser inför och verksamhet under höjd beredskap. Det innebär att kommunen, bland annat, ska kunna säkerställa att det går att sända ut Viktigt Meddelande till Allmänheten (VMA) via utomhusvarning. Det är RTÖG som ansvarar för drift och underhåll på kommunens samtliga 40 utomhusvarningar.

Kriskommunikation

Vid krissituationer är samordningen av kriskommunikationsverksamheten avgörande för en snabb kommunikationsinsats till både interna och externa målgrupper. Kommunen arbetar proaktivt med kriskommunikation. Arbetet med kriskommunikation faller främst under kommunikationsenheten, mer specifikt under team press och team webb.

Vid en krissituation kan kommunikatörer och verksamhetsansvariga sammankallas för att samla in information och säkerställa att kommunikationen sker samordnat och korrekt. Kommunikationsenheten har som strategi att inom 15 minuter kommentera det som hänt, inom 30 minuter lämna mer information, inom 60 minuter ha en talesperson till media och inom 90 minuter erbjuda tid för presskonferens.

I de fall då kommunens centrala krisledningsorganisation behöver aktiveras ingår en person från kommunikationsenheten, oftast kommunikationsdirektören själv.

Ekonomisk ersättning

Kommunen får årligen en ekonomisk ersättning av staten (2 607 tkr) för att kunna bedriva sitt arbete inom krisberedskapsområdet. Kommunen har sedan tidigare år ackumulerade medel som kommunen tagit fram en plan för hur de ska användas. Planen har godkänts av Länsstyrelsen.

Den årliga ersättningen planerar kommunen att använda i enlighet med den fastställda utbildnings- och övningsplan (bilaga 2). Vidare finansieras lönekostnader för beredskapssamordnare (100 %) och säkerhetschef (50 %). Därutöver ersätter kommunen RTÖG för deltagande i utbildningar och övningar som är kopplade till kommunens krisberedskapsarbete, samt för RTÖG:s deltagande i kommunens risk- och sårbarhetsarbete. RTÖG ansvarar även för drift och underhåll av kommunens utomhusvarningar och får ekonomisk ersättning av kommunen för det arbetet. Civil krisberedskap är ytterligare ett arbetsområde som kommunen kommer använda den ekonomiska ersättningen till. Allmänheten kommer att informeras om vad civil krisberedskap innebär, både via bioreklam och broschyrutskick till samtliga hushåll i kommunen.

Uppföljning

Innehållet i det här dokumentet ska årligen följas upp, vilket kommunens säkerhetschef ansvarar för. Syftet med den årliga uppföljningen är att säkerställa att planerade åtgärder har genomförts i enlighet med intentionerna i detta styrdokument.