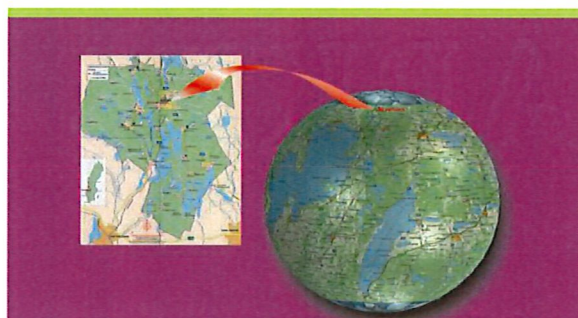


RISK- OCH SÅRBARHETSANALYS 2020-2023

Om det otänkbara blir verklighet ...



Analys av kommunens risker, sårbarheter och planering för säkerhet*

Sammanställd av Michael Björklund, Säkerhetssamordnare

Antagen av Storfors Kommunstyrelse 2020-01-13 § 8

* ersätter Storfors kommuns risk- och sårbarhetsanalys från år 2015.

SAMMANFATTNING

Varje kommun ska enligt lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap inventera, identifiera och analysera sina risker och sårbarheter i en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys.

Vad kommunens risk- och sårbarhetsanalys skall innehåll samt hur och när den skall redovisas till länsstyrelsen regleras enligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2015:5)¹. Utifrån gällande föreskrifter har Storfors kommun under 2019 identifierat och värderat risker och kritiska beroenden som kan få till följd att en extraordinär händelse inträffar. Detta har använts som underlag vid arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen för att den i största möjliga utsträckning ska anpassas till Storfors kommuns geografiska och organisatoriska förutsättningar och behov. Storfors kommun har även deltagit i projektet samhällsviktig verksamhet (2016-2010) som leds av länsstyrelsens Värmland. Resultaten från projektet har tagit med i analysen.

Denna sammanställda risk- och sårbarhetsanalys med förmåga bedömning är Storfors kommuns fjärde. För att detta material ska kunna vara användbart i kommunens planering för en säker och trygg kommun måste det vara ett levande dokument. Det är viktigt att risk- och sårbarhetsanalysen årligen revideras och kontinuerligt arbeta med materialet och använda analysen som en bra beslutsåtgärd för framtida riskreducerande åtgärder.

Inom det geografiska området Storfors kommun har störningar i elförsörjningen, störningar i elektronisk information och kommunikation värderats högst. Detta grundar sig i att en händelse av sådant slag med största sannolikhet påverkar ett större geografiskt område, många kommunala och samhällsviktiga verksamheter.

I slutet av analysen redovisas vad som har genomförts utifrån tidigare mandatperioders analys samt att det uppmärksammas de sårbarheter inom krisberedskapen som finns inom kommunen samt åtgärdsförslag för kommande period. Överlag bedöms krisberedskapen inom kommunen som god.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	2
INNEHÅLLSFÖRTECKNING	3
FÖRKLARINGAR OCH FÖRKORTNINGAR	4
1 Inledning	7
1.1 Bakgrund	7
1.2 Syfte	7
1.3 Mål	7
2 Beskrivning av kommunen och dess geografiska område	9
2.1 Kommunala ansvarsområden och uppgifter	9
2.2 Kommunens organisation och förbundssamarbeten	11
2.3 Övergripande beskrivning av kommunen	12
3 Resurser som kommunen kan disponera	13
3.1 Egna förstärkningsresurser	13
3.2 Gemensamma förstärkningsresurser	13
3.3 Externa förstärkningsresurser	14
4 Arbetsprocess och metod	16
4.1 Metod	16
4.2 Underlagsmaterial	16
4.3 Avgränsningar	17
4.4 Lagstiftning och styrande dokument	17
4.5 Målgrupp och sekretess	17
4.6 Rapportens osäkerheter	18
5 Identifierad samhällsviktig verksamhet inom kommunens	19
5.1 Sammanställning av samhällsviktig verksamhet i kommunen	19
6 Identifierade kritiska beroenden för samhällsviktig verksamhet	21
6.1 Identifierade kritiska beroenden för samhällsviktig verksamhet	21
6.2 Kritiska beroenden för kommunens samhällsviktiga verksamhet	22
7 Identifierade risker för kommunen	23
7.1 Identifierade riskobjekt i kommunen	23
7.2 Identifierade oönskade händelser i kommunen	23
8 Analyserade risker för kommunen	27
8.1 Kriterier för sannolikhet och konsekvens	27
8.2 Värdering av händelse som kan påverka kommunen	28
9 Beskrivning av identifierade sårbarheter och brister i krisberedskap	29
9.1 Kriterier för bedömning av hanteringsförmåga	29
9.2 Storfors kommuns bedömda hanteringsförmåga	29
9.3 Kommunens förmåga att motstå och hantera identifierade händelser	31
10 Behov av åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysen	37
10.1 Behov av övning och utbildning	37
10.2 Behov av åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysen	37
10.3 Uppföljning från föregående RSA – åtgärder	39
12 Referenser	40

FÖRKLARINGAR OCH FÖRKORTNINGAR

Det finns ett behov av att definiera många av de begrepp och förkortningar som används i detta dokument.

BRT

Bergslagens räddningstjänst bildades 1 januari 1997 genom att Degerfors, Filipstad, Hällefors, Karlskoga, Kristinehamn och Storfors kommun bildade ett kommunalförbund för räddningstjänst.

Civilt försvar

Den verksamhet som statliga myndigheter, kommuner, landsting, privata företag och frivilligorganisationer genomför inför och vid höjd beredskap i syfte att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt bidra till Försvarsmaktens förmåga att möta ett väpnat angrepp. Det civila försvaret är därmed inte en organisation.

CFF

Civilförsvarsförbundet

Epizooti

En utbredd spridning av en allvarlig smittsam djursjukdom.

Extraordinär händelse

En extraordinär händelse är en händelse som avviker från det normala och innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga funktioner. Det kan därmed vara förenat med svårigheter att återställa samhället i dess ursprungliga skick efter en extraordinär händelse. Definitionen medför samtidigt, att det är svårt att göra en klar gränsdragning mellan en extraordinär händelse och en allvarlig olycka. Störningarna i samhället kan samtidigt uppfattas helt olika beroende på en kommuns storlek och befintliga resurser.

FRG

Frivilliga resursgruppen

Förmåga

Här avses krishanteringsförmåga och förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar. Med krishanteringsförmåga avses att det inom verksamhets- eller ansvarsområdet ska finnas en förmåga att vid allvarliga störningar leda den egna verksamheten, fatta beslut inom eget verksamhets- eller ansvarsområde, sprida snabb, korrekt och tillförlitlig information och vid behov kunna samverka med andra aktörer.

Hot

Omfattar en aktörs kapacitet och avsikt att genomföra skadliga handlingar. Ett hot kan även bestå av en händelse eller en företeelse som i sig framkallar fara mot något eller någon.

Höjd beredskap

Är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Regeringen får besluta om höjd beredskap om Sverige är i krig, krigsfara eller har varit i krig. Beslutet kan avgränsas till ett specifikt område eller verksamhet.

Infrastruktur

Anläggningar som anses vara nödvändiga för att samhället skall fungera. Framför allt avses system för transport av varor och personer samt information. Till infrastruktur räknas även bebyggelse och fastighetsstruktur. I denna rapport avser infrastruktur system som omfattar vägar med kollektivtrafik, järnvägar med tågförbindelser, energisystem som elkraftnät och gasnät, vatten- och avloppsnät samt informationssystem.

Krisberedskap

Förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer.

Krishanteringsförmåga

Består av krisledningsförmåga och operativ förmåga.

Krisledningsförmåga

Avser en organisations förmåga att bland annat reagera snabbt, skapa lägesbild, kommunicera och samverka med övriga aktörer, hantera brådskande beslut, leda och samordna verksamhet, prioritera resurser, samt informera media och allmänhet.

Krisledningsnämnd

Högsta beslutande nämnd vid en extraordinär händelse, bestående av namngivna politiker i kommunstyrelsens. Nämnden består av 9 ledamöter.

Kritiska beroenden

Beroenden som är avgörande för att samhällsviktiga verksamheter ska kunna fungera. Sådana beroenden karaktäriseras av att ett bortfall eller en störning i levererande verksamheter relativt omgående leder till funktionsnedsättningar, som kan få till följd att en extraordinär händelse inträffar. Den drabbade verksamheten kännetecknas av att den saknar uthållighet, redundans och möjlighet att ersätta eller fungera utan den resurs som fallit bort.

LST

Länsstyrelsen i Värmlands län

MRV

Militärregion väst

MSB

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Operativ förmåga

Definieras som förmågan hos de aktörer och resurser som engageras "på fältet" för att exempelvis rädda liv, skydda akut hotade objekt, hindra utbredning och spridning av farliga ämnen och på olika sätt sörtja för hjälpbehövande.

Pandemi

En stor influensaepidemi som sprider sig över stora delar av världen.

PKL

Psykiatrisk katastrofledningsgrupp

POSOM

Psykiskt och socialt omhändertagande.

RAKEL

Nationellt kommunikationssystem för samverkan och ledning

Redundans

Redundans i samhället innebär extra system eller rutiner för att minska sårbarheten hos betydande funktioner. Exempelvis att kunna ringa via mobil telefoni vid störningar i det fasta telefonnätet.

Risk

En sammanvägning av sannolikheten för att en händelse ska inträffa och de (negativa) konsekvenser händelsen kan leda till.

Riskanalys

Process för att förstå riskens natur och avgöra risken. Analys av scenarion och riskkällor som identifierades i riskidentifieringen, ger svar på sannolikhet och konsekvens.

Riskhantering

Samordnade aktiviteter för att styra och leda en organisation med avseende på risk. Övergripande beteckning för hela arbetsprocessen med att identifiera, analysera och behandla risker.

RSA

Risk- och sårbarhetsanalys

Samhällssäkerhet

Hot, risker och sårbarheter som påverkat samhället i så pass stor utsträckning att det medför en allvarlig störning i viktiga funktioner definieras som sagt som en extraordinär händelse. För att höja säkerheten kring dessa samhällsviktiga funktioner (exempelvis informationssäkerhet och elkraft- och vattenförsörjning) krävs ibland både ett skydd av fysisk karaktär och en riskmedvetenhet hos invånare, tjänstemän och politiker i kommunen. Säkerheten kring dessa viktiga funktioner benämns i denna rapport med begreppet samhällssäkerhet.

Samhällsviktig verksamhet

En verksamhet som uppfyller minst ett av följande villkor:

- Ett bortfall av, eller en svår störning i verksamheten som ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid kan leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.
- Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.

Styrel

Identifiering och prioritering av samhällsviktiga el-användare

Totalförsvaret

Den militära verksamhet (militärt försvar) och civila verksamhet (civilt försvar) som behövs för att förbereda Sverige för krig.

VAKA

Vattenkatastrofgruppen, en nationell resurs vid problem med dricksvattenförsörjningen.

Zoonos

En sjukdom som smittar från djur till människor.

1 Inledning

Det huvudsakliga syftet med att upprätta kommunala risk- och sårbarhetsanalyser är att ta fram underlag för att skapa en trygg och säker miljö för alla som bor och vistas i kommunen. Beslutsfattare och verksamhetsansvariga måste ha god kännedom om kommunens risker och sårbarheter för att kunna verka för att reducera antalet inträffade olyckor och andra oönskade händelser. En inventering och analys av kommunens risker och sårbarheter fungerar även som underlag för att utveckla förmågan att hantera oönskade händelser, då kännedom om vad som kan inträffa ökar möjligheten att bygga upp en god krishanteringsförmåga.

Det är även viktigt att kommunens medborgare får en uppfattning om de risker och sårbarheter som finns i kommunen, då de enligt lagstiftning har ett ansvar att förebygga och hantera olyckor som inträffar. Genomtydlig information om kommunens riskbild kan riskmedvetenheten öka och därmed möjligheten att hantera en oönskad händelse.

1.1 Bakgrund

Varje kommun skall enligt lag (2006:554) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap identifiera, värdera och analysera sina risker och sårbarheter i en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys. Vad kommunens risk- och sårbarhetsanalys skall innehålla samt hur och när den skall redovisas till länsstyrelsen regleras enligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2015:5)¹.

Varje kommun skall också, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur kommunen skall hantera extraordinära händelser. Arbetet med denna analys samordnas med annat förebyggande arbete i kommunen och med Bergslagens räddningstjänsts upprättade handlingsprogram. Alltsammans är delar i begreppet samhällets krishanteringssystem.

1.2 Syfte

Syftet med risk- och sårbarhetsanalys är att:

- Öka medvetandet och stärka kunskaperna hos kommunens beslutsfattare och verksamhetsansvariga om vilka hot och risker som finns i kommunen.
- Ge underlag för information till kommunikation med kommuninvånare och anställda.
- Ge underlag för planering och genomförande av åtgärder som minskar risker och sårbarheter samt ökar robustheten i kommunen.
- Identifiera svagheter i förmågan att stå emot olika händelser.

1.3 Mål

Målet med analysen är att kommunen skall ha:

- God kunskap och en samlad bild av risker och sårbarheter som kan påverka kommunens verksamhet.
- God kännedom och en samlad bild om samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område samt vilka kritiska beroenden som finns för dessa.
- En planering för hur risker och sårbarheter skall undanröjas, minskas eller hanteras.
- Ha en planering för hur den skall hantera konsekvenserna av en extraordinär händelse.
- Möjlighet att verka för samordning av all krishantering, i det förebyggande arbetet och i ett akut skede, som berör aktör inom kommunens område.

Resultatet skall skapa en god säkerhetskultur för kommunens verksamheter. Storfors kommuns risk- och sårbarhetsanalys ska ge en övergripande bild av riskobjekt och sårbara verksamheter inom kommunens geografiska yta. Sammanställningen ska användas i arbetet med att ta fram åtgärdsförslag.



Foto: Storfors kommuns kommunhus

2 Beskrivning av kommunen och dess geografiska område

2.1 Kommunala ansvarsområden och uppgifter

Kommunens ansvar och uppgifter definieras av kommunlagen och speciallagstiftningen². Visa uppgifter sker även med stöd av annan lagstiftning.

Genom lagstiftningen har kommuner och landsting ansvar för viktiga samhällsfunktioner som oftast är obligatoriska uppgifter. Kommuner och landsting kan även fatta beslut om att utföra olika frivilliga uppgifter.

Kommunernas obligatoriska uppgifter:

- Social omsorg (omsorg om äldre och personer med funktionsnedsättning samt individ- och familjeomsorg)
- För-, grund- och gymnasieskola
- Plan- och byggfrågor
- Miljö- och hälsoskydd
- Renhållning och avfallshantering
- Vatten och avlopp
- Räddningstjänst
- Civilt försvar
- Biblioteksverksamhet
- Bostäder

Frivilliga uppgifter:

- Fritid och kultur
- Energi
- Sysselsättning
- Näringslivsutveckling

Gemensam obligatorisk uppgift för kommuner och landsting:

- Regionala och lokal kollektivtrafik

Sverige är indelat i 290 kommuner. I varje kommun finns en folkvald församling, kommunfullmäktige, som beslutar om kommunens egna frågor. Kommunfullmäktige utser i sin tur kommunstyrelsen, som leder kommunens verksamhet.

Exempel på en kommuns verksamheter är; grund- och gymnasieskola, förskoleverksamhet, äldreomsorg, vägar, vatten- och avloppsfrågor och energifrågor. Kommunerna utfärdar också olika typer av tillstånd, till exempel bygglov och utskänkningstillstånd. Verksamheten finansieras genom kommunalskatter, statsbidrag och avgifter, och regleras främst i kommunallagen.

Andra viktiga lagar för kommunerna är socialtjänstlagen, plan- och bygglagen och skollagen. Kommunstyrelsen är det centrala förvaltningsorganet i kommunen. Det parti som har majoritet i fullmäktige får också majoritet i styrelsen. Kommunfullmäktige tillsätter även de nämnder som behövs för att fullgöra kommunens uppgifter. Nämnderna ansvarar för förvaltning och verkställande av fullmäktiges beslut. Det innebär att de har ett ansvar för den löpande verksamheten och för att genomföra enskilda fullmäktigebeslut.

2.1.1 Storfors kommuns krisberedskap

Alla Sveriges kommuner har ett statligt finansierat uppdrag att arbeta med krisberedskap. Detta avsnitt beskriver hur kommunen arbetar med krisberedskap, där risk- och sårbarhetsanalysen utgör grunden för arbetet den kommande RSA-perioden.

Kommunerna har dels ett verksamhetsansvar men också ett geografiskt områdesansvar att ta hänsyn till. I huvudsak handlar det om att göra den egna kommunen mindre sårbar – och istället mer robust för olika risker. Detta sker genom att förbereda kommunala verksamheter så de ska klara eller snabbt återhämta sig från störningar. Kommunen ska också ha en plan för hur de ska leda och samordna verksamheter inom kommunen vid en allvarlig händelse.

Utöver det har kommunen ett geografiskt områdesansvar som är reglerat i *Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*. Det geografiska områdesansvaret handlar om att kommunen ska skapa förutsättningar även för andra aktörer som är etablerade inom kommunen att ha ett bra förebyggande krisberedskapsarbete. Kommunen ska också under en kris vara den aktör som håller ihop samverkan, ledning och samordnad information till allmänheten när många olika aktörer i kommunen är påverkade av en händelse.

När krisen kräver snabbare prioriteringar och beslut än vad den normala organisationen kan hantera, kan kommunens ordinarie nämndstruktur ersättas av en krisledningsnämnd. Krisledningsnämndens förutsättningar regleras i *Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*. Krisledningsnämnden får aktiveras när en extraordinär händelse har inträffat, nämnden kan fatta beslut om att överta hela, eller delar av, verksamhetsområden från nämnder i kommunen i den utsträckning som är nödvändig, med hänsyn till krisens art och omfattning.

Beslut om att krisledningsnämnden ska aktiveras tas av krisledningsnämndens ordförande. De uppgifter som krisledningsnämnden övertagit under en extraordinär händelse ska, efter beslut av krisledningsnämnden, gå tillbaka till ordinarie nämnd när de mest kritiska förhållandena avtagit. I Storfors kommun är krisledningsnämnden att likställa med Kommunstyrelsen.