

Aktiverande styrdokument

Beslutsfattare:
Kommunfullmäktige

Dokumentansvarig:
Säkerhetschef

Datum:
2019-12-09

Diarienummer:
KSN-2019-03007

Program för krisberedskap 2020–2023

Översiktsplan

Mål och budget

Program

Verksamhetsplaner och affärsplaner

Handlingsplaner och övriga planer

Innehåll

Inledning	3
Syfte	3
Omfattning.....	3
Ansvar, genomförande och spridning	3
Definition och begrepp.....	4
Nuläge.....	4
Övergripande mål och inriktning	4
Uppsala kommuns övergripande mål och inriktning.....	5
Utveckla och stärka lednings- och samordningsförmågan hos förtroendevalda och medarbetare genom övningsverksamhet	5
Utveckla och stärka kontinuitetsplaneringen i kommunens samhällsviktiga verksamheter	5
Övergripande styrning av arbetet med krisberedskap	6
Övergripande process för risk- och sårbarhetsanalys	7
Fokusområden för genomförande.....	7
Ambitioner i arbetet med geografiskt områdesansvar	7
Planering avseende krisberedskap inom olika områden som kommunen ska ta fram eller uppdatera under mandatperioden.....	8
Uppföljning	9
Relaterade dokument.....	9

Inledning

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har undertecknat en överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019–2022 (SKL 18/03101). Denne reglerar ersättning, uppgifter och därtill kopplat stöd för kommunernas arbete med krisberedskap under samma period. Överenskommelsen utgår från Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH), Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (FEH) samt Kommunallag (2017:725).

I enlighet med överenskommelsen har kommunen upprättat *Program för krisberedskap 2020–2023*. Programmet anger kommunens övergripande mål och inriktning för arbetet med krisberedskap under mandatperioden.

Programmet innehåller följande delar:

- Övergripande mål och inriktning för arbetet med krisberedskap under mandatperioden.
- Övergripande styrning av arbetet med krisberedskap i kommunala förvaltningar, bolag och kommunalförbund.
- Kommunens övergripande process för risk- och sårbarhetsanalys.
- Kommunens ambitioner i arbetet med sitt geografiska områdesansvar.
- Vilken planering avseende krisberedskap inom olika områden som kommunen ska ta fram eller uppdatera under mandatperioden.

Programmet ska beslutas av kommunfullmäktige senast den 31 december under den nya mandatperiodens första år.

Syfte

Programmet för krisberedskap syftar till att skapa en övergripande strategisk inriktning för arbetet med krisberedskap i Uppsala kommun.

Omfattning

Programmet för krisberedskap omfattar Uppsala kommuns alla nämnder och bolagsstyrelser och genomstrar hela verksamheten. Programmet är ett övergripande styrdokument för kommunens utveckling inom krisberedskapsområdet. Det ska användas som ett inriktande stöd för mer detaljerad och verksamhetspecifik planering under perioden.

Programmets giltighet sträcker sig under perioden 2020–2023.

Ansvar, genomförande och spridning

Respektive nämnd och bolagsstyrelse ansvarar för att utforma särskilda aktiviteter som är relevanta utifrån verksamheternas uppdrag. Planeringen av dessa aktiviteter ska utgå ifrån programmets angivna fokusområden och formuleras i ordinarie verksamhetsplanering. Kommunstyrelsen ansvarar för den interna samordningen och stöttar nämnder och bolagsstyrelser i framtagandet av dessa aktiviteter.

Definition och begrepp

Extraordinär händelse

Med extraordinär händelse avses i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser. Vid en extraordinär händelse möjliggör lagen för åtgärder som annars inte är möjliga. Exempelvis kan krisledningsnämnden överta andra nämnders ansvar.

Allvarlig störning

Allvarlig störning är en oönskad händelse som innebär stora påfrestningar för en eller flera verksamheter. Allvarlig störning fokuserar på påfrestningen på organisationen, bland annat utifrån verksamhetens uppdrag, ansvar och vilka risker som finns för det som ska skyddas i samhället. Oftast går det inte att förutse alla hot och risker, varför det är viktigt att vara väl förberedd om det oförutsedda inträffar.

Samhällsviktig verksamhet

Vissa av kommunens verksamheter är särskilt viktiga ur perspektivet samhällsskydd, och kallas samhällsviktig verksamhet. Samhällsviktig verksamhet definieras av att ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid kan leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället. Exempel på samhällsviktig verksamhet är social omsorg, hälso- och sjukvård, information och kommunikation, transporter och finansiella tjänster.

Nuläge

Dagens samhälle är sårbart för krissituationer och samhällsstörningar. Kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar är en av grundpelarna i Sveriges krishanteringssystem och totalförsvar. Uppsala kommun måste därför ha en förmåga att kunna motstå olika nivåer av samhällsstörningar och kriser samt att kunna hantera konsekvenserna av det inträffade.

Övergripande mål och inriktning

Krisberedskapsarbete omfattar förmågan att förebygga, motstå och hantera krissituationer och störningar i samhällsfunktioner. Syftet med svensk krisberedskap är att värna befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet och förmågan att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter. Krisberedskapsarbetet utgör också en grundläggande förutsättning för arbetet med det civila försvaret.

Uppsala kommuns övergripande mål och inriktning

Kommunens förebyggande arbete ska minimera risken för skada på människors liv och hälsa, miljö och egendom. Genom ett välutvecklat arbete med krisberedskap ska även kommunens förmåga att bidra till totalförsvaret höjas.

Kommunens kapacitet att undsätta den drabbade och lindra skador till följd av olyckor ska vara god och likvärdig i hela kommunen. Krisberedskapen ska vara god för att kunna hantera olika sorters samhällsstörningar och en sammanhängande planering av det civila försvaret ska utvecklas.

Utveckla och stärka lednings- och samordningsförmågan hos förtroendevalda och medarbetare genom övningsverksamhet

Framtagande eller uppdatering av förvaltningars och bolags ledningsplaner vid allvarlig störning bidrar till att skapa tydlighet vad gäller roller och ansvar inom respektive verksamhet samt inom kommunen som helhet. För att öka förmågan att hantera en allvarlig störning behöver förvaltningar och bolag öva sina ledningsplaner. Med hjälp av övningen utvecklas förmågan att kunna leda och fatta beslut inom ansvarsområdet samt att kunna samverka med andra. Detta stärker krisberedskapen i kommunen.

Utveckla och stärka kontinuitetsplaneringen i kommunens samhällsviktiga verksamheter

Kontinuitetshantering handlar om att planera för att kunna upprätthålla verksamhet och processer för att skapa en nödvändig förmåga till funktionalitet, oavsett händelse. När elen försvinner, vid IT-störningar eller när leveranserna inte når oss. Detta är särskilt viktigt i kommunens samhällsviktiga verksamheter för att skapa en bra resiliens och redundans. Med kontinuitetshantering kan organisationer snabbare återhämta sig från och minska konsekvenserna av en inträffad händelse. Det innebär kortare avbrottstider i verksamheten och förhindrar att personella, ekonomiska, funktionella och informationsrelaterade värden går förlorade. Vad, var och hur kommunens ska lagerhålla vissa nödvändiga förbrukningsvaror är en del i kontinuitetsplaneringen likväl som att säkerställa beredskap i upphandlingar kopplat till samhällsviktig verksamhet.

Utveckla och stärka kommunens beredskap kring extremväder

Effekterna av klimatförändring märks redan nu men kommer att bli betydligt mer kännbara i framtiden. Klimatforskningen visar att extrema väderhändelser kommer bli mer vanliga i Sverige samt att temperaturen och nederbörden kommer öka framöver. Detta ställer ökade krav på kommunens beredskap vid bland annat värmeböljor, torra och översvämningar. Kommunen avser att intensifiera arbetet med detta för att även i framtiden, oavsett framtida väderhändelser, ha en fortsatt bra beredskap för väderhändelser.

Övergripande styrning av arbetet med krisberedskap

Krisberedskapen bygger på att samhällets normala, dagliga verksamhet förebygger och hanterar olyckor och mindre omfattande störningar. Krisberedskapen är alltså den förmåga som skapas i många aktörers dagliga verksamhet.

Uppsala kommun grundar sitt krisberedskapsarbete utifrån de tre grundprinciperna ansvars-, närhets- och likhetsprincipen samt arbetar för att integrera krisberedskapsperspektivet så långt som möjligt i ordinarie verksamhetsplanering och arbete.

Den som har ansvaret under normala förhållanden har också det vid extraordinära händelser. Undantaget är den politiska ledningen som vid en extraordinär händelse är organiserad i en krisledningsnämnd som kan överta ansvaret från andra nämnder om så är nödvändigt för att hantera situationen. Kommunstyrelsen ansvarar i övrigt för samordning av arbetet inför och vid en extraordinär händelse.

Utöver detta program styrs arbetet med krisberedskap också av *Ledningsplan inför och vid allvarlig störning*, *Riktlinjer för kriskommunikation* och *Kriskommunikationsplan* samt *Regionala riktlinjer för samverkan och ledning C-Sam*.

Kommunala förvaltningar

Respektive förvaltningschef har det övergripande ansvaret för att verksamheterna ska kunna fungera även vid en allvarlig störning.

Kommunledningskontoret har ett särskilt ansvar för att stödja och samordna verksamheternas arbete kring krisberedskap. Där samordnas också arbetet med planeringen av civilt försvar, säkerhetsskydd och säkerhetsfrågor i stort.

Uppsala brandförsvaret

Uppsala kommun ingår tillsammans med Tierps kommun och Östhammars kommun i en gemensam räddningsnämnd med ledamöter från alla tre kommuner. Uppsala brandförsvaret svarar under räddningsnämnden och ansvarar för räddningstjänst i dessa tre kommuner. Räddningstjänstens roll i relation till krisberedskapen utgår delvis från deras uppdrag enligt lagen om skydd om olyckor (LSO). Uppsala brandförsvares ansvar har ofta en omedelbar inverkan på kommunens förmåga att hantera en allvarlig störning. Utöver detta utgör brandförsvarets beredskapsorganisation en avhjälpande förmåga även vid andra störningar än olyckor som föranleder räddningsinsats.

Kommunala bolag

En stor del av kommunens verksamhet bedrivs genom hel- eller delägda aktiebolag och stiftelser. De helägda bolagen är samlade i en koncern med moderbolaget Uppsala Stadshus AB. Bolagets styrelse är densamma som kommunstyrelsen. Ledningsplanen gäller hela kommunkoncernen, inklusive majoritetsägda bolag. Planen riktar sig till alla som har ett ansvar för eller som bidrar till att hantera en allvarlig störning.

Vid allvarlig störning där kommunens bolag är direkt påverkade eller kan vara en resurs för hanteringen av störningen ingår de i den inriktnings- och samordningsfunktion (ISF) som kommer att upprättas.

Övergripande process för risk- och sårbarhetsanalys

Uppsala kommuns arbete med risk- och sårbarhetsanalys följer Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter inom området (MSBFS 2015:5). I arbetet ingår bland annat att identifiera samhällsviktig verksamhet, händelser som kan hota upprätthållandet av dessa samhällsviktiga verksamheter samt kritiska beroenden. Arbetet ska ge en samlad bild av risker, sårbarheter och förmåga inom kommunen samt utgöra ett bra underlag för planering och genomförande av åtgärder.

Arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen har letts, samordnats och dokumenterats av kommunledningskontoret. Samtliga förvaltningar och flera av bolagen har deltagit i arbetet där de verksamheter som identifierades som samhällsviktiga verksamheter engagerades särskilt.

Utöver arbetet som syftar till att identifiera samhällsviktig verksamhet, risker och sårbarheter i kommunens egna organisation har analysen också omfattat det geografiska områdesansvaret och vilka samhällsviktiga verksamheter som finns placerade inom kommunens geografiska område.

Arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen är något som engagerar kommunens verksamheter särskilt i den lagstadgade uppdateringen av analysen vart fjärde år, men däremellan fortgår det löpande arbetet med att hela tiden identifiera nya risker och sårbarheter som kan finnas i kommunen.

Den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen kommer ge möjlighet till fortsatt analysarbete på respektive förvaltning och bolag för att utveckla egna risk- och sårbarhetsanalyser.

Fokusområden för genomförande

Ambitioner i arbetet med geografiskt områdesansvar

Uppsala kommun arbetar för att utveckla och stärka förmågan att hantera olika typer av händelser utifrån det geografiska områdesansvaret.

Kommunen ska utifrån sitt geografiska områdesansvar (LEH 2006:544), i fråga om extraordinär händelse i fredstid, verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i såväl krishanteringsåtgärderna under en allvarlig störning som under planerings- och förberedelsearbetet. Kommunen ska också verka för att information till allmänheten samordnas under sådana förhållanden.

Samordning av kommunikation

Kommunen har ett ansvar för att samordna information till allmänheten innan och under en samhällsstörning. Detta kräver att den information som ska kommuniceras till allmänheten är samordnad mellan berörda aktörer. För detta behövs ett strukturerat arbete vilket kommunen ska utveckla vidare under mandatperioden.

Beredskap kring extremväder

Extrema väderhändelser som exempelvis översvämning, skyfall och höga temperaturer kommer bli mer vanligt i Sverige. Kommunen behöver stärka sin beredskap för

exempelvis värmeböljor, torka och översvämningar samt analysera kortvariga som långvariga konsekvenser som kan uppstå till följd av dessa extremväder. Samverkan med olika aktörer och samordning av verksamheter blir särskilt viktigt vid förebyggande åtgärder och hantering av dessa händelser.

Styrel

Styrel handlar om förberedd prioritering av samhällsviktiga elenergianvändare. Syftet med styrelsplaneringen är att lindra samhällskonsekvenserna som uppstår om manuell förbrukningsfrånkoppling behöver tillgripas vid en eleffektbrist. Utifrån planeringsprocessen för styrel, kommer särskild information till allmänheten kommuniceras. Informationen är av stor betydelse såväl inför som under en manuell förbrukningsfrånkoppling för att beskriva varför en aktör kan komma att prioriteras framför en annan och vilka konsekvenser det kan komma att få för respektive aktör och individ.

Aktörsanalys

Med utgångspunkt i den beslutade risk- och sårbarhetsanalysen avser kommunen att fördjupa och bredda en kartläggning av aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område. Detta i syfte att enklare kunna samordna planering och förberedelser inför en eventuell samhällsstörning.

Samarbete med frivilliga

För att utveckla och stärka krishanteringsförmågan kommer Uppsala kommun att undersöka olika former av samarbete med frivilliga där en del i arbetet är att formulera en överenskommelse med frivilliga resursgruppen (FRG). FRG är en struktur för samarbete mellan kommuner och frivilliga som ger kommunen tillgång till personella förstärkningsresurser vid krissituationer och samhällsstörningar. En FRG kan bestå av medlemmar från frivilliga försvarsorganisationer men även andra frivilliga med efterfrågad kompetens.

Planering avseende krisberedskap inom olika områden som kommunen ska ta fram eller uppdatera under mandatperioden

Ledningsplats

Kommunen planerar att upprätta en ny ledningsplats i kommunen. Kommunal ledningsplats är de lokaler som disponeras av och är dedikerade till inriktnings- och samordningsfunktionen och samordningsstödet inför och vid hantering av en allvarlig störning. Från den kommunala ledningsplatsen kan kommunen etablera den övergripande ledning som kommunstyrelsen ansvarar för när det gäller att samordna och leda den kommunala verksamheten. Kommunen avser även att planera och förbereda för en alternativ ledningsplats som ska fungera som en reservledningsplats då ordinarie ledningsplats inte är möjlig att bruka.

Kontinuitetsplanering

Med utgångspunkt i arbetet som påbörjats genom risk- och sårbarhetsanalysen är nästa steg att identifiera de verksamhetsspecifika sårbarheter som kan begränsas eller byggas bort. Målsättningen är framförallt att öka resiliensen och redundansen. Detta medför också en ökad medvetenhet om hur olika typer av händelser riskerar att

påverka den egna organisationen för att effektivare bedöma konsekvenser och åtgärder som kan uppstå.

Förmågehöjande aktiviteter

För att utveckla och öka kommunens förmåga att stå emot samt hantera samhällsstörningar ska kommunen fortlöpande övas och utbildas inom krisberedskapsområdet. Fokus gällande övning ligger särskilt på kommunens krisledningsorganisation och krisledningsnämnd.

Lära av erfarenheter

Efter en inträffad störning är det angeläget att ta vara på erfarenheter och dra lärdomar från hanteringen av störningen. Särskilt viktigt är det att omhänderta styrkor och svagheter när det gäller kommunens krishantering för att fortsätta utveckla kommunens förmåga. Särskilt viktiga erfarenheter kommer att dras av Övning Havsörn 2019 som är en kärnkraftsövning och anordnas av Länsstyrelsen Uppsala län. Denna övning kommer att utvärderas och flera erfarenheter kommer kunna dras utifrån kommunens förmåga att hantera konsekvenserna av en kärnteknisk olycka vid Forsmarks kärnkraftverk. Detta blir ett betydelsefullt efterarbete för att dra viktiga lärdomar samt vidta lämpliga förbättringsåtgärder som bland annat revidera nuvarande ledningsplan inför och under en extraordinär händelse.

Trygghetspunkter

Vid ett långvarigt elbortfall eller liknande kan upprättande av trygghetspunkter i kommunen bidra med tillgång till värme, vatten, ström till platser där det tillfälligt inte finns. Det kan också bidra till informationsdelning där kommunen har möjlighet att kommunicera ut relevant information till allmänheten. Inledningsvis kommer en förstudie att göras för detta område vilket blir ett viktigt underlag för det fortsatta arbetet med att ta fram och rusta vissa platser i kommunen till trygghetspunkter

Uppföljning

Kommunstyrelsen är ansvarig för programmet och har därmed det övergripande ansvaret för uppföljning och utvärdering av programmet. Alla nämnder och bolagsstyrelser ska årligen redovisa resultatet av sitt arbete med att uppfylla de uppställda målen till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen följer årligen upp program i ordinarie programuppföljning. Revidering ska ske genom gemensam beredning.

Kommunens krisberedskapsarbete kommer under mandatperioden också att följas upp i kommunens årliga redovisning till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt via uppföljningar med Länsstyrelsens i Uppsala län.

Relaterade dokument

- Ledningsplan inför och vid allvarlig störning
- Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsala kommun
- Kriskommunikationsplan
- Riktlinjer för kriskommunikation
- Regionala riktlinjer för samverkan och ledning C-Sam