

SAMMANTRÄDESPROTOKOLL

Sammanträdesdatum: 2019-05-28

§ 193

**Yttrande över kommunrevisionens granskning av kommunens arbete med beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap
KSN-2019-1374****Beslut**

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

att avge yttrande till kommunrevisionen enligt ärendets **bilaga 1**.**Sammanfattning**

Kommunrevisionen har överlämnat en rapport över genomförd granskning av kommunens beredskapsarbete till kommunstyrelsen för yttrande senast den 30 juni 2019. Rapporten återges i ärendets bilaga.

Beslutsgång

Ordförande ställer föreliggande förslag mot avslag och finner att arbetsutskottet bifaller detsamma.

Beslutsunderlag

Förvaltningens skrivelse den 10 maj 2019.

Handläggare
Fridborg Anders

Datum
2019-05-10

Diarienummer
KSN-2019-1374

Kommunstyrelsen

Yttrande över kommunrevisionens granskning av kommunens arbete med beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till kommunrevisionen enligt ärendets **bilaga 1**.

Ärendet

Kommunrevisionen har överlämnat en rapport över genomförd granskning av kommunens beredskapsarbete till kommunstyrelsen för yttrande senast den 30 juni 2019. Rapporten återges i **bilaga 2**.

Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret.

Föredragning

Syftet med kommunrevisionens granskning var att närmare belysa frågan om kommunen bedriver ett ändamålsenligt säkerhets- och krisberedskapsarbete för hantering av extraordinära händelser och höjd beredskap.

Revisionens sammantagna bedömning är att beredskapsarbetet i Uppsala kommun är ändamålsenligt. Kommunen har en ändamålsenlig krisledningsorganisation och bedriver ett kontinuerligt beredskapsarbete. Revisionen identifierar ändå ett antal utvecklingsområden vad gäller kommunens systematiska arbete och beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap. Dessa rör exempelvis följsamheten till Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) vägledning för risk- och sårbarhetsanalysarbete och utbildnings- och övningsverksamheten.

I förslaget till yttrande i **bilaga 1** framhåller kommunstyrelsen att uppföljningen av de statliga medlen för krisberedskap förbättrats i och med att en annan ordning för hantering av medlen infördes 2018, att arbetet med ledningsplaner pågår med god kraft och att arbetet med den

kommande risk- och sårbarhetsanalysen skett helt i enlighet med gällande regler och anvisningar. I bilagan redovisas också hur uppföljningen på området sker, hur kriskommunikationen stärks och hur övningsplaneringen skett.

Ekonomiska konsekvenser

Inte aktuellt i ärendet.

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Ingela Hagström
Utvecklingsdirektör

Handläggare
Fridborg Anders

Datum
2019-05-10

Diarienummer
KSN-2019-1374

Yttrande över kommunrevisionens granskning av kommunens arbete med beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

Kommunrevisionen har lämnat över ovan rubricerad rapport till kommunstyrelsen för yttrande.

Syftet med kommunrevisionens granskning var att närmare belysa frågan om kommunen bedriver ett ändamålsenligt säkerhets- och krisberedskapsarbete för hantering av extraordinära händelser och höjd beredskap.

Revisionens sammantagna bedömning är att beredskapsarbetet i Uppsala kommun är ändamålsenligt. Kommunen har en ändamålsenlig krisledningsorganisation och bedriver ett kontinuerligt beredskapsarbete. Revisionen identifierar ändå ett antal utvecklingsområden vad gäller kommunens systematiska arbete och beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap. Dessa kommenteras nedan.

Säkerställa att uppföljning sker så att tilldelade statliga medel används på ett relevant sätt för att undvika att som yttersta konsekvens få dessa reducerade.

Kommunen får årligen ett anslag från staten för krisberedskap. Länsstyrelsen följer upp att medlen används enligt anvisningar som från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges kommuner och landsting (SKL). Kommunen har tidigare inte använt alla statliga medel som tilldelats och dessa har ackumulerats över tid. Vid den redovisning av 2017 års medel som lämnats till länsstyrelsen har det ackumulerade överskottet i princip nyttjats fullt ut. Under förutsättning att redovisningen godkänns i sin helhet kommer det ackumulerade överskottet därmed inte längre att finnas kvar i någon belastande utsträckning.

Kommunen för en aktiv dialog med länsstyrelsen om anvisningarna för medlens användning för att säkerställa att de nyttjas på tillbörligt sätt.

Från och med 2018 tillämpas en annan ordning kring de statliga anslagen för krisberedskapen vilket underlättar kontroll och styrning över medlen.

Säkerställa att krisberedskapsarbetet som sådant följs upp i syfte att stödja verksamhetens utveckling i stort.

Av kommunstyrelsens verksamhetsplan framgår de uppdrag och åtgärder som beslutats inom krisberedskapsområdet. Dessa följs upp tre gånger årligen och återrapporteras i samma rapporteringssystem som övrig verksamhet. De kan dock enkelt lyftas fram och separatgranskas.

Som ett komplement till den löpande återrapporteringen på verksamhetens utveckling sker också utvärdering och återrapportering vid inträffade händelser. När en samordningsfunktion varit aktiverad och delaktig i hanteringen av en händelse ska en utvärdering göras, enligt ledningsplanen. Dessa rapporteras till kommunstyrelsen.

Säkerställa att lokala ledningsplaner tas fram samt öka förmågan att tillhandahålla kommunikationsstöd till förvaltningarna vid allvarlig störning.

När den kommunövergripande ledningsplanen för allvarlig störning beslutades av kommunfullmäktige i november 2017 uppdrogs samtidigt till förvaltningar och bolag att under 2018 färdigställa egna ledningsplaner. Detta arbete har förskjutits något på grund av arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen som skedde under 2018 och som därefter ligger till grund för ledningsplanerna. En utbildningsinsats om krisberedskap genomförs för alla förvaltningar och bolag och när ledningsplanen färdigställts erbjuds de också ett övningstillfälle.

Framtagandet av lokala ledningsplaner pågår nu och flera förvaltningar och bolag har redan färdigställt sina planer. En majoritet av förvaltningar och bolag har också under det senaste året genomfört utbildning och övning i krishantering.

Kommunikationsstöd tillhandahålls genom kommunikationsstaben och beskrivs i den kriskommunikationsplan och -rutin som är under färdigställande. Vid akuta situationer utanför kontorstid har kommunen också sedan 2017 en kommunikatör i beredskap. Kriskommunikation kommer att vara en viktig del i den nationella/regionala övningen Havsörn hösten 2019, liksom utgöra temat för krisledningsnämndens övning.

Säkerställa att arbetet med kommande risk- och sårbarhetsanalys visar ökad följsamhet gentemot MSBs vägledning för risk- och sårbarhetsanalysarbete.

Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap förelägger kommunerna att redovisa en risk- och sårbarhetsanalys vart fjärde år. Nu gällande risk- och sårbarhetsanalys fastställdes 2015, och en ny ska alltså beslutas senast den 31 oktober 2019.

Att den 2015 fastställda analysen inte fullt ut följde vägledningen från MSB kommenterade revisorerna också i den förra granskningen av kommunens krisberedskap som

kommunstyrelsen behandlade i december 2017. Redan då hade planeringsarbetet med nästa risk- och sårbarhetsanalys påbörjats. Under 2018 har arbetet med inventering och analys till stor del genomförts och under våren 2019 sammanställs arbetet för beslut i kommunstyrelsen under hösten.

Arbetet med den nya analysen följer en av MSB rekommenderade strukturer; den så kallade FORSA-modellen. Modellen är framtagen av Totalförsvarets ForskningsInstitut (FOI) och Stockholms stad.

Säkerställa att en sammanhållen plan för utbildning och övning, internt och i samverkan med andra viktiga samhällsaktörer, tas fram och ligger till grund för hur verksamheten bedrivs.

Det har inte tagits fram en särskild, separat övnings- och utbildningsplan inom kommunen, men det har planerats och genomförts utbildningar och övningar. Planerna för dessa har integrerats i andra styrdokument och -system. Ett exempel är krisledningsnämndens årliga övningar.

I övrigt deltar kommunen aktivt i det av länsstyrelsen sammanhållna nätverket för krisberedskap, C-Sam. Inom ramen för detta tas en länsövergripande övnings- och utbildningsplan fram som kommunen ingår i och tar löpande del av. Utbildningar i stabsmetodik och regionala övningar är exempel på detta arbete.

Efter fastställande av en ny risk- och sårbarhetsanalys kommer en övnings- och utbildningsplan att tas fram, baserad på vad som där framkommit och på de behov som genomförda övningar och hantering av skarpa händelser har påvisat.

Kommunstyrelsen

Erik Pelling
Ordförande

Lars Niska
Sekreterare

KOMMUNREVISIONEN
MissivskrivelseDatum:
2019-04-05Diarienummer:
KRN-2019/18

Mottagare:

Kommunstyrelsen - svar senast 2019-06-30
Kommunfullmäktige - för kännedom

Granskning av kommunens arbete med beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

KPMG har på uppdrag av Uppsala kommuns revisorer granskat kommunens arbete med beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap. Granskningen ingår i revisionsplan 2018.

Efter genomförd granskning är vår sammantagna bedömning att beredskapsarbetet i Uppsala kommun är ändamålsenligt. Kommunen har en ändamålsenlig krisledningsorganisation och bedriver ett kontinuerligt beredskapsarbete. Trots detta finns det vissa utvecklingsområden vad gäller kommunens systematiska arbete och beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap. Kommunens tidigare arbete med risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) har varit eftersatt men har sedan 2017 fått ökad prioritet. Idag bedrivs arbetet processinriktat i syfte att stödja ett systemtänkande utifrån gemensamma grunder. Vi konstaterar dock att följsamheten till Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskaps (MSBs) vägledning för risk- och sårbarhetsanalyserarbete kan stärkas ytterligare. Vi har även funnit att kommunen inte haft någon samlad utbildnings- och övningsplan under den senaste mandatperioden.

Mot bakgrund av genomförd granskning rekommenderar vi Kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att uppföljning sker så att tilldelade statliga medel används på ett relevant sätt för att undvika att som yttersta konsekvens få dessa reducerade.
- Säkerställa att krisberedskapsarbetet som sådant följs upp i syfte att stödja verksamhetens utveckling i stort.
- Säkerställa att lokala ledningsplaner tas fram samt öka förmågan att tillhandahålla kommunikationsstöd till förvaltningarna vid allvarlig störning.
- Säkerställa att arbetet med kommande risk- och sårbarhetsanalys visar ökad följsamhet gentemot MSBs vägledning för risk- och sårbarhetsanalyserarbete.
- Säkerställa att en sammanhållen plan för utbildning och övning, internt och i samverkan med andra viktiga samhällsaktörer, tas fram och ligger till grund för hur verksamheten bedrivs.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser, från Kommunstyrelsen, utifrån följande frågeställningar, senast 2019-06-30 till kommunrevisionen@ uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, bo.adel@kpmg.se.

- Med avseende på den genomförda granskningen, vilka åtgärder avser ni att genomföra i syfte att komma tillrätta med de påtalade bristerna?
- Under vilken tidsperiod avser ni att genomföra dessa åtgärder?
- Hur kommer ni att avläsa effekten av dessa åtgärder?
- Hur kommer dessa åtgärder att påverka innehållet i nästa revision av internkontrollplanen?
- Om ni inte anser att revisionens granskning behöver besvaras eller att den har aktuell bäring på ert nuvarande arbete vänligen utveckla skälen till er bedömning.

För kommunrevisionen



Karolina Larfors, ordförande



Granskning av beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

Revisionsrapport
Uppsala kommun

KPMG AB

2019-04-05

Antal sidor 19

Antal bilagor 3



Uppsala kommun

Granskning av beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2019-04-05

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	3
2.1	Syfte och revisionsfrågor	3
2.2	Avgränsning	4
2.3	Revisionskriterier	4
2.4	Projektorganisation	4
2.5	Metod	4
3	Resultat av granskning av Uppsala kommuns krisberedskapsarbete	6
3.1	Uppsala kommuns krisledningsorganisation	6
3.2	Roll- och ansvarsfördelning i Uppsala kommuns krisledningsorganisation	8
3.3	Samverkan med interna och externa aktörer	9
3.4	Risk- och sårbarhetsanalys	9
3.5	Uppföljning av krisberedskapsarbetet	14
3.6	Kommunens övningsverksamhet	14
3.7	Kommunens arbete med kriskommunikation	16
3.8	Används tilldelade statliga medel på ett relevant sätt?	16
3.9	Vilka åtgärder vidtogs med anledning av sommarens värme, översvämningen vid resecentrum samt vid branden i Gottsundaskolan?	17
4	Svar på revisionsfrågor	19
	Bilaga 1 – Identifierade viktiga samhällsfunktioner	21
	Bilaga 2 – Identifierade typhändelser	24
	Bilaga 3 – Granskade dokument och intervjupersoner	26



Uppsala kommun

Granskning av beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2019-04-05

1 Sammanfattning

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens arbete och beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

Med extraordinär händelse avses en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner. Dessa händelser kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.

Revisionell bedömning

Efter genomförd granskning är vår sammantagna bedömning att beredskapsarbetet i Uppsala kommun är ändamålsenligt. Kommunen har en ändamålsenlig krisledningsorganisation och bedriver ett kontinuerligt beredskapsarbete. Trots detta finns det vissa utvecklingsområden vad gäller kommunens systematiska arbete och beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap. Kommunens tidigare arbete med risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) har varit eftersatt men har sedan 2017 fått ökad prioritet. Idag bedrivs arbetet processinriktat i syfte att stödja ett systemtänkande utifrån gemensamma grunder. Däremot har kommunen inte haft någon samlad utbildnings- och övningsplan under den senaste mandatperioden. Kommunen har även ett återstående arbete avseende att öka följsamheten till MSBs vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser i kommande RSA.

Vi har fått en positiv bild vad gäller stadens beredskapsarbete som leds och bedrivs av kommunens säkerhetschef tillsammans med förvaltningarnas säkerhets- och beredskapssamordnare. Säkerhetschefen och de säkerhets- och beredskapssamordnare vi talat med har god kompetens, brett perspektiv och en god insikt kring de områden där vi ser brister.

Rekommendationer

Med anledning av ovanstående rekommenderas Kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att uppföljning sker så att tilldelade statliga medel används på ett relevant sätt för att undvika att som yttersta konsekvens få dessa reducerade.
- Säkerställa att krisberedskapsarbetet som sådant följs upp i syfte att stödja verksamhetens utveckling i stort.
- Säkerställa att lokala ledningsplaner tas fram samt öka förmågan att tillhandahålla kommunikationsstöd till förvaltningarna vid allvarlig störning.
- Säkerställa att arbetet med kommande risk- och sårbarhetsanalys visar ökad följsamhet gentemot MSBs vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser.
- Säkerställa att en sammanhållen plan för utbildning och övning tas fram och ligger till grund för hur verksamheten bedrivs.



Uppsala kommun

Granskning av beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2019-04-05

2 Bakgrund

KPMG har av revisorerna i Uppsala kommun fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens arbete gällande krisberedskap. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

Med extraordinär händelse avses en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.

Att en kommun organiserar och systematiserar sitt beredskaps- och säkerhetsarbete är en förutsättning för att nå de krav som ställs i aktuella lagar. Utan en organisation kring dessa frågor ökar risken markant att den kommunala verksamheten, kommunens medarbetare och medborgare drabbas av olägenheter i samband med en extraordinär händelse. Kommunen kan dessutom mista det statsbidrag som betalas ut för arbetet.

Granskningen har utgått ifrån de krav som ställs i Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH 2006:544). I lagen ges kommun och landsting i uppdrag att inrätta en särskild krisorganisation och fastställa en plan för hur extraordinära händelser ska hanteras.

Det ställs även krav på kommunens säkerhetsarbete i Säkerhetsskyddslag (SFS 1996:627) då denna lag berör de rutiner som behövs vid höjd beredskap. Vidare finns krav som ställs av Myndigheteten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och den överenskommelse som finns mellan MSB och SKL (Sveriges Kommuner och Landsting).

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med denna granskning är att närmare belysa frågan om huruvida kommunen bedriver ett ändamålsenligt säkerhets- och krisberedskapsarbete för hantering av extraordinära händelser och höjd beredskap.

För att uppnå detta syfte har ett antal delfrågor besvarats. Frågorna uttrycker övergripande det som bör vara uppfyllt för ett ändamålsenligt säkerhets- och krisberedskapsarbete.

Nedanstående revisionsfrågor är aktuella:

- Är krisledningsorganisationen ändamålsenlig?
- Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning i händelse av extraordinära händelser?
- Vilken samverkan sker med olika aktörer internt och externt?
- Har kommunen utformat sin risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med MSBs riktlinjer?
- Finns en tillräcklig uppföljning av beredskapsarbetet?
- Har kommunen haft tillräcklig övningsverksamhet och samträning och hur har detta följts upp?
- Har kommunen en ändamålsenlig plan för kriskommunikation?



Uppsala kommun

Granskning av beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2019-04-05

- Har kommunen använt de ekonomiska medel som tilldelats från MSB för relevanta insatser?
- Vilka åtgärder vidtogs med anledning av sommarens hetta, översvämning samt branden i Gottsundaskolan? Var åtgärderna ändamålsenliga?

2.2 Avgränsning

Granskningen avser kommunens övergripande krisberedskapsarbete under 2017 och 2018.

2.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Revisionskriterierna kan ofta hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut. Revisionskriterierna kan också ha sin grund i jämförbar praxis.

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §.
- 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.
- Gällande föreskrifter för risk- och sårbarhetsanalyser
- Överenskommelse om kommunernas krisberedskap mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges kommuner och landsting.
- Reglemente för krisledningsnämnden
- Kommunens krisledningsplan

2.4 Projektorganisation

Granskningen har utförts av Martin Jansson, verksamhetsrevisor, under ledning av Anders Petersson, certifierad kommunal yrkesrevisor samt uppdragsansvarig Bo Ädel.

Rapporten är faktagranskad av kommunens säkerhetschef och kommunledningskontorets beredskaps- och säkerhetssamordnare.

2.5 Metod

Granskningen har genomförts genom:

1. Dokumentstudier av kommunens dokumentation för området



Uppsala kommun

Granskning av beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2019-04-05

2. Intervjuer med berörda tjänstemän
3. Analys
4. Faktagranskning
5. Avrapportering



Uppsala kommun

Granskning av beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2019-04-05

3 Resultat av granskning av Uppsala kommuns krisberedskapsarbete

3.1 Uppsala kommuns krisledningsorganisation

3.1.1 Styrande dokument – Nationella krav och rekommendationer

Kommunerna har en viktig roll i samhällets krisberedskap. Ju bättre kommunerna är på att hantera kriser, desto bättre blir samhället som helhet på att hantera kriser. Det ligger därför i såväl kommunernas som statens intresse att den kommunala krisberedskapen utvecklas.¹

Kommunen måste kunna upprätthålla samhällsviktig verksamhet, oavsett situationens omfattning och karaktär, och tillgodose de särskilda behov av information och stöd till enskilda som uppstår i samband med en kris. För att klara verksamhetsansvaret måste kommunen bland annat ha en organisation för krishantering, planer och förberedda lokaler. I ansvaret ingår även att kontinuerligt utbilda och öva krishanteringsorganisationen.²

Ett systematiskt arbete med krisberedskap bör ta sin utgångspunkt i kommunernas ordinarie planerings- och uppföljningsprocesser. Det systematiska arbetet med krisberedskap kan delas in i följande moment³:

1. Identifiera risker och brister i förmågor samt behov av åtgärder.
2. Planera och fatta beslut om åtgärder.
3. Genomföra åtgärder.
4. Följa upp genomförd verksamhet och utvecklingen av förmågor.

3.1.2 Iakttagelser

Vid granskning av arbetet med krisberedskap belyses i normalfallet de parallella organisationer som denna verksamhet omfattar. Det handlar dels om den vardagliga organisationen, dels den organisation som träder i kraft vid extraordinära händelser – krisledningsorganisationen. Då en grundläggande kartläggning och beskrivning av krisberedskapsarbetet i Uppsala kommun genomfördes vid en granskning så sent som 2017 är fokus för denna granskning krisledningsorganisationen.

I Uppsala kommun utgör dokumentet *Ledningsplan inför och vid allvarlig störning* den krisberedskapsplan som syftar till att stödja kommunens interna och externa aktörer i förhållningssätt och arbetsätt för samverkan och ledning och därigenom underlätta en kommungemensam inriktning och samordning genom en beskrivning av hur kommunen leds av krisledningsnämnden vid en extraordinär händelse.

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

¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Processbeskrivning för uppföljning av kommunernas krisberedskap*, 20150304, diarienummer: 2015-1370, s.3.

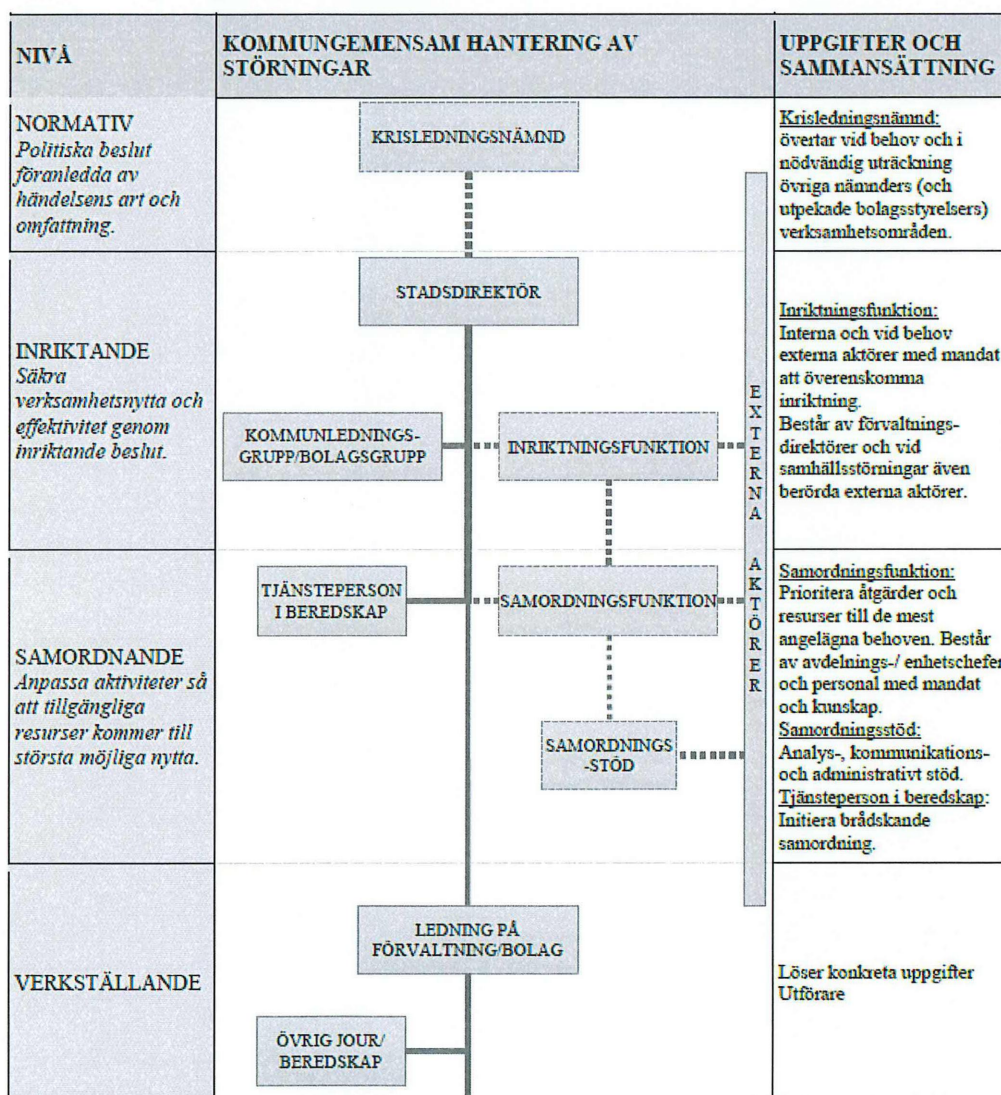
² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser*, MSB245-april 2011, s. 29.

³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Processbeskrivning för uppföljning av kommunernas krisberedskap*, 20150304, diarienummer: 2015-1370, s. 4.

störning. Kommunledningskontoret förvaltar ledningsplanen genom att utbilda förvaltningarna och bolagen, följa upp tillämpningen samt att revidera planen minst varje mandatperiod. Varje förvaltningschef ansvarar för att riktlinjen är känd inom den egna förvaltningen.

2017 beslutades att samtliga nämnder ska ta fram ledningsplaner med lokal anpassning. Dessa lokala ledningsplaner ska utgå ifrån den övergripande ledningsplanen. Detta arbete ska vara färdigt 2019.

Krisledningsorganisationens struktur



Figur 6: Övergripande struktur för hantering av allvarliga störningar. Streckade linjer och rutor anger funktioner och samband som kan etableras i händelse av störning. Heldragna streck och rutor anger funktioner som alltid är i drift.

I figuren ovan beskrivs den övergripande strukturen, med dess roller, ansvar och funktioner inom krisledningsorganisationen i Uppsala kommun. Det framgår av strukturbeskrivningen att allvarliga störningar hanteras på fyra nivåer där övergripande



Uppsala kommun

Granskning av beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2019-04-05

uppgifter och ansvar tydligt pekas ut. I ledningsplanen ges en mer detaljerad beskrivning av respektive nivå. Det kan exempelvis handla om hur kommunens förvaltningar och bolag tillsammans med externa aktörer ska samverka vid allvarlig störning.

Däremot konstaterar vi mot bakgrund av den utvärdering som gjord med anledningen av sommarens erfarenheter att många förvaltningar inte har utarbetat lokala ledningsplaner, rutiner och checklistor för krissituationer.

3.1.3 Kommentarer

Mot bakgrund av genomförd intervju och genomgång av relevant dokumentation är vår bedömning att krisledningsorganisationen i Uppsala kommun är ändamålsenlig. Den upprättade ledningsplanen är genomtänkt, väl strukturerad och anlägger ett helhetsperspektiv vilket kan antas stödja samverkan, samordning och kommunikation inom och mellan förvaltningar och bolag vid allvarlig störning eller händelse. Vi ser även positivt på att samtliga nämnder har i uppdrag att utarbeta en lokalt anpassad ledningsplan som utgår ifrån den övergripande ledningsplanen. Som nämnts ovan saknar dock idag många förvaltningar en lokal ledningsplan. Vi bedömer att det är viktigt för krisorganisationens funktionsförmåga i stort att dessa finns på plats. Därför bör kommunstyrelsen säkerställa att lokala ledningsplaner är framtagna.

3.2 Roll- och ansvarsfördelning i Uppsala kommuns krisledningsorganisation

3.2.1 Iakttagelser

I *Ledningsplan inför och vid allvarlig störning* beskrivs, som nämnts ovan, roller och ansvar på ett tydligt sätt. Ett exempel på detta är beskrivningen av den vid allvarlig störning så viktiga samordningsfunktionen. Samordningsfunktionen är Uppsala kommuns funktion för gemensam hantering av allvarliga störningar. Den utgörs av en tillfälligt sammansatt grupp representanter från förvaltningar, bolag och vid behov även externa aktörer som ska leda och samordna åtgärder för hantering av en allvarlig störning. Syftet är att gemensamt kunna avväga eller prioritera åtgärder och resurser till de mest angelägna hjälpbehoven. Alla förvaltningar kan initiera samordningsfunktionen via tjänsteman i beredskap (TiB).

Det är sammanfattningsvis väl värt att notera att utöver de roller och ansvar som ledningsplanen tar upp åtföljs dessa av syftes- och tillvägagångsbeskrivningar som stödjer den enskilde aktörens agerande vid en allvarlig störning.

3.2.2 Kommentarer

Vår bedömning är att roller och ansvar inom krisledningsorganisationen i Uppsala kommun är väl utpekade och definierade.



Uppsala kommun

Granskning av beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2019-04-05

3.3 Samverkan med interna och externa aktörer

3.3.1 Iakttagelser

Extern samverkan avseende krisberedskapsarbetet i Uppsala kommun sker i huvudsak via nätverk och är vanligtvis regionövergripande, även om lokal samverkan med externa aktörer förekommer. Exempel på sådant nätverk är C-Sam som leds av Länsstyrelsen och där kommuner, räddningstjänsterna i länet, Region Uppsala, Polismyndigheten, Militärregion Mitt och Säkerhetspolisen ingår. Enligt den riktlinje för nätverket som har arbetats fram är syftet med C-Sam att tydliggöra gemensamma arbetsformer, samverkansformer och förhållningssätt avseende riskhantering, kontinuitetsplanering och hantering av samhällsstörning. På inriktningsnivå representeras Uppsala kommun av stadsdirektören och på samordnande nivå av kommunens säkerhetschef.

Citysamverkan är ett exempel på extern samverkan på kommunal nivå och involverar fastighetsägare och näringsidkare i centrala Uppsala. Den uttalade ambitionen är att hitta former för denna samverkan som undviker dubblering med de nätverk som Länsstyrelsen ansvarar för.

När det gäller intern samverkan sker den vanligtvis inom ramen för det processinriktade arbetet med risk- och sårbarhetsanalys (RSA). I praktiken handlar det om att stödja förvaltningarna med att t.ex. utarbeta ledningsplaner och därmed intar enheten för krisberedskap en både utbildande och rådgivande roll som bidrar till att stödja och stärka interna aktörers systemtänkande utifrån gemensamma grunder.

3.3.2 Kommentarer

Vår bedömning är att Uppsala kommun genom sina etablerade externa nätverk och sitt processinriktade arbete har upprättat väl fungerande former för samverkan såväl externt som internt.

3.4 Risk- och sårbarhetsanalys

3.4.1 Nationella riktlinjer

Alla kommuner, landsting, länsstyrelser och centrala myndigheter ska sammanställa risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) enligt 2 kap 1 § LEH. RSA-arbetet ger viktig kunskap om hur vi kan förebygga, förbereda oss inför och hantera kriser enligt MSBs faktablad för risk- och sårbarhetsanalyser. Här står att RSA syftar till att

- ge beslutsunderlag för beslutsfattare och verksamhetsansvariga,
- ge ett underlag för information om samhällets risker till allmänheten och anställda,
- ge underlag för samhällsplanering, samt
- bidra till att ge en riskbild för hela samhället.

Risk- och sårbarhetsanalyserna ska tillgodose nyttan för den egna organisationen eller verksamheten, vilket uttrycks i de tre första punkterna. Punkt fyra handlar om att aktörerna rapporterar en redovisning av RSA-arbetet som ett bidrag till en samlad nationell riskbild för samhället.



Uppsala kommun

Granskning av beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2019-04-05

RSA-arbetet består i att systematiskt identifiera samhällsviktig verksamhet och olika oönskade händelser, bedöma de omedelbara negativa konsekvenserna, analysera verksamhetens sårbarheter samt bedöma förmågan att hantera diverse påfrestningar. Resultatet av RSA ska sedan redovisas enligt en särskild föreskrift. Analysen som görs bör enligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) "Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser" inkludera hot och risker som kan få allvarliga konsekvenser, exempelvis

- naturolyckor,
- andra olyckor,
- teknisk infrastruktur och försörjningssystem,
- antagonistiska hot och social oro, samt
- sjukdomar.

I analysen ska beaktas till den påverkan som hoten och riskerna kan ha på

- människors liv och hälsa,
- samhällets funktionalitet,
- demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter
- miljön och ekonomiska värden samt
- nationell suveränitet

Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser

I sin vägledning för RSA har MSB angett vilka grundläggande delar som bör finnas med i en risk- och sårbarhetsanalys. De olika delarna återges nedan.

Den första delen i RSA är riskidentifiering. Det handlar om att identifiera tänkbara scenarion genom att både se till tänkbara riskkällor och riskscenarion. Ett exempel på en riskkälla är en cistern med giftig gas där ett möjligt riskscenario är ett utsläpp av denna gas. Tillsammans med ovanstående bör även finnas beskrivet hur identifieringen togs fram. Enligt MSB bör arbetet med riskidentifiering samordnas utifrån flera lagstiftningar och övriga delar i det systematiska säkerhetsarbetet för att vara så effektivt som möjligt. Eftersom kommuner har ett geografiskt ansvarsområde är riskidentifieringen extra viktig och kan med fördel samordnas med arbetet som ligger till grund för kommunernas handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor (LSO).

Nästa steg är riskanalys med syfte att besvara följande frågor: vad kan hända, varför kan det inträffa och hur ofta samt vilka blir konsekvenserna för samhället? De scenarier som identifierats tidigare bedöms nu utifrån hur troliga de faktiskt är och hur allvarliga eventuella konsekvenser är. Konsekvenserna är kopplade till de värderingar som analysen bygger på, exempelvis att värna befolkningens liv och hälsa. Detta innebär t.ex. att ett scenario som skadar befolkningens liv och hälsa kommer att anses som värre än ett som skadar egendom och miljö. Bedömningen av tänkbara scenarion och dess sannolikheter är viktiga underlag för riskbedömningen.

Efter riskanalysen ska en riskutvärdering göras som innebär att verksamheten ska bedöma om en viss risknivå är acceptabel eller inte. Fördelar och nackdelar med de föreslagna åtgärderna analyseras för att avgöra om åtgärderna bör genomföras. Enligt

2019-04-05

MSB bör utgångspunkten vara hur mycket den föreslagna åtgärden reducerar risken i förhållande till de kostnader som åtgärden innebär (kostnadsnyttoperspektiv). Det är lämpligt att i riskutvärderingen utgå från riskanalysens tre frågor och se hur åtgärden påverkar svaren.

Det sista steget i RSA består av sårbarhetsanalysen. En sårbarhetsanalys syftar till att detaljerat analysera hur allvarligt och omfattande en specifik händelse påverkar samhället eller den egna organisationen. Till skillnad från riskanalysen sker sårbarhetsanalysen med avseende på ett specifikt riskscenario som identifierats och sårbarheten granskas på ett mer detaljerat plan. Tyngdpunkten är att analysera konsekvenserna av en viss händelse och hur organisationen hanterar, motstår och återhämtar sig från denna.

Enligt MSBs "Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser" bör viktiga samhällsfunktioner alltid ha en beredskap för och en förmåga att hantera allvarliga händelser. När något sådant inträffar måste olika funktioner på olika samhällsnivåer aktiveras för att undvika en kris och återställa funktionaliteten. På så sätt underlättas samhällets förmåga att hantera en allvarlig händelse eller kris.

Vissa verksamheter är särskilt betydelsefulla för en befolkning, exempelvis individens liv och hälsa, samhällets funktionalitet samt grundläggande värden. Enligt MSBs vägledning är dessa verksamheter därmed nödvändiga eller mycket väsentliga för samhällets förmåga att förebygga, motstå och hantera allvarliga händelser och kriser. Varje sådan samhällsviktig verksamhet bör därför vara så robust och upprätthålla en sådan kontinuitet att den alltid kan fortgå, åtminstone på en miniminivå (grundläggande säkerhetsnivå, GSN), oavsett händelser eller tillstånd i samhället.

3.4.2 Lakttagelser

Kommunstyrelsen beslutade i oktober 2015 om en övergripande risk- och sårbarhetsanalys för extraordinära händelser. I risk- och sårbarhetsanalysen beskrivs följande fyra mål som analysen ska uppfylla:

- Ge underlag för planering och genomförande av åtgärder för att öka förmågan att kontinuerligt bedriva samhällsviktig verksamhet.
- Ge beslutsstöd för beslutsfattare och verksamhetsansvariga.
- Ge underlag för information om samhällets risker och sårbarheter till allmänheten.
- Bidra till att ge en bild över de risker och sårbarheter som finns i samhället i stort som kan påverka kommunens verksamhet och samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område.

I inledningen av risk- och sårbarhetsanalysen beskrivs den nationella rapporteringskedjan avseende risker och sårbarheter; grundläggande principer för det nationella krisberedskapsarbetet; samt begrepp kopplade till krisberedskap.

Arbetet med att ta fram en risk- och sårbarhetsanalys inleddes i januari 2014 och avslutades i och med beslutandet av risk- och sårbarhetsanalysen i oktober 2015. Det framgår i dokumentet ett antal interna verksamheter samt att vissa externa utförare har



Uppsala kommun

Granskning av beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2019-04-05

deltagit i arbetet med att ta fram risk- och sårbarhetsanalysen. Vilka verksamheter som deltog i arbetet framgår inte i dokumentet.

Risk- och sårbarhetsanalysen genomfördes med ett kvalitativt tillvägagångssätt genom dokumentstudier, workshops och intervjuer. Analyser av kritiska beroenden och typhändelser beskrivs övergripande och har genomförts av respektive verksamhet som valt att delta. Två av de identifierade typhändelserna analyserades sedan djupare i workshops. Dessa typhändelser var *social oro* och *översvämning i Fyrisån*.

Risk- och sårbarhetsanalysen innehåller en beskrivning av vad som är signifikant för så kallad samhällsviktig verksamhet samt vilka samhällsviktiga verksamheter som fanns i Uppsala kommun vid tiden för risk- och sårbarhetsanalysens upprättande. De samhällsviktiga verksamheter som identifierades i kommunen återges i bilaga 1 i denna rapport. Vidare redogörs det för de största kritiska beroendena för verksamheterna i det vardagliga arbetet. Dessa är följande:

1. Produktion och distribution av el
2. Produktion och distribution av fjärrvärme
3. Fastighetsförvaltning och lokalförsörjning
4. Personal och kompetens
5. Dricksvattenförsörjning
6. Vaghållning
7. Vägtransport
8. Primärproduktion, tillverkning och distribution av livsmedel
9. Produktion och distribution av bränslen och drivmedel
10. Elektronisk kommunikation

Därefter följer avsnittet *Riskbedömning*. Avsnittet delas in i riskidentifiering och riskanalys. Riskidentifieringen uppges ge en grov översikt över vilka händelser som kunde tänkas uppstå i kommunen. Totalt antal typhändelser som identifierats är 73 stycken. För majoriteten av dessa händelser har det inte genomförts någon sannolikhets- eller konsekvensbedömning. Som ovan beskrivet analyseras dock två av händelserna mer ingående, dessa är *social oro* och *översvämning i Fyrisån*. För de händelser som inte analyseras djupare konstateras att händelsen kan uppstå, samt att händelsen är förknippad med allvarliga konsekvenser som troligtvis leder till en samhällsstörning. Dock saknas en sannolikhets- och konsekvensanalys av dessa händelser, vilket gör att de benämns som typhändelser istället för risker. En sammanställning av dessa händelser återfinns i bilaga 2.

Två risker analyseras mer ingående än de i bilaga 2 uppräknade typhändelserna. Analysen av översvämning av Fyrisån utgår från de så kallade 50- respektive 100-årsflödena. För respektive flöde anges hur många människor som beräknas påverkas av översvämningarna samt hur kommunens verksamheter påverkas och vilka insatser som krävs för att hantera översvämningen på ett så effektivt sätt som möjligt. Analysen innehåller även en beskrivning av de brister som finns i beredskapen, till exempel avseende kontinuitetsplanering bland samhällsviktig verksamhet.

Analysen av social oro är uppbyggd på ett liknande sätt som analysen av översvämning i Fyrisån. Sannolikheten för social oro bedöms variera mellan Uppsala kommuns olika delområden där ett antal sticker ut med mycket hög social risk. Konsekvenserna av exempelvis händelser kopplade till social oro beskrivs

Uppsala kommun

Granskning av beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2019-04-05

övergripande: Hur sådana händelser skulle påverka diverse verksamheter inom Uppsala kommuns geografiska område beskrivs också.

Avslutningsvis beskrivs sårbarheter och brister i Uppsala kommuns krisberedskap. Brister bedömdes existera inom riskbedömning/prognostisering/förebygga. Avseende detta framhölls en bristande förankring och systematik vad gäller risk- och sårbarhetsanalys i hela kommunen. Vidare beskrivs brister avseende övervakning/prognostisering i syfte att upptäcka att en händelse inträffar eller är på väg att inträffa. Bristerna vad gäller prognostisering/övervakning bedömdes framför allt bero på att dessa uppgifter var decentraliserade. Övervakningen av att social oro är i vardande bedömdes som bristfällig då förmågan att övervaka drastiskt sänktes efter kontorstid.

Det bedömdes även finnas brister avseende förmågan att i proportion till risken motstå och mildra samhällsstörningar. Därtill bedömdes avsaknaden av beredskapsplaner bland vissa verksamheter samt bristande samordning av de beredskapsplaner som hade upprättats som brister. Vidare saknade kommunen beredskap att kunna agera dygnet runt alla dagar på året. Sedan risk- och sårbarhetsanalysen utarbetades har dock kommunen inrättat en TiB-funktion (tjänsteman i beredskap) som har i uppdrag att vara beredd dygnet runt att initiera krishantering, något som bedöms stärka förmågan att hantera samhällsstörningar.

Larmkedjan inom kommunens verksamheter bedömdes vara bristfällig avseende översvämning och social oro. Det fastställs i analysen att "det finns bland annat oklarheter vilka verksamheter som berörs av till exempel en översvämning och vilka krav och förväntningar som finns att hantera en sådan händelse". Kopplat till bristerna och sårbarheterna i kommunens krisberedskap redovisas ett antal åtgärdsbehov. Åtgärdsbehoven är kopplade till att stärka de områden där brister och sårbarheter identifierats.

Vid intervju med företrädare för enheten för säkerhet och beredskap framfördes att analysprocessen för nuvarande mandatperiods risk- och sårbarhetsanalys kommer att förändras. Större fokus kommer att vara på förmågebedömning istället för riskidentifiering och riskutvärdering. Därtill uppgavs att MSBs vägledning för risk- och sårbarhetsanalys tydligare ska ligga till grund för arbetet. En annan målsättning för arbetet är att fler verksamheter ska engageras i processen.

3.4.3 Kommentarer

Uppsala kommuns övergripande risk- och sårbarhetsanalys som beslutades 2015 innehåller en omfattande riskidentifiering. De typhändelser som presenterats i dokumentet är av både övergripande och specifik karaktär. Detta är något som medför att listan, som sagt, blir omfattande. Det finns anledning för kommunen att i den kommande risk- och sårbarhetsanalysen fokusera på färre typhändelser i riskidentifieringen i syfte att effektivisera och kvalitetssäkra de nästkommande delarna av analysarbetet, d.v.s. riskanalys och riskutvärdering.

Riskanalys, riskutvärdering och sårbarhetsanalys har kommunen endast gjort för 2 av 73 identifierade typhändelser. I dokumentet förklaras det inte varför övriga 71 typhändelser inte analyseras eller utvärderas. I och med att 71 typhändelser inte analyseras har kommunen inte följt MSBs vägledning för risk- och sårbarhetsanalys. För riskerna *översvämning i Fyrisån* och *social oro* efterlever kommunen i huvudsak

Uppsala kommun

Granskning av beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2019-04-05

MSBs vägledning. Då analys och utvärdering endast genomförts avseende två risker är identifierade brister och sårbarheter samt tillhörande åtgärdsbehov starkt kopplade till just de två analyserade riskerna. Det är en svaghet för utvecklingen av Uppsala kommuns krisberedskapsarbete att endast två av 73 identifierade typhändelser omfattas av analys och utvärdering.

En övergripande kartläggning av samhällsviktiga verksamheter har genomförts och kritiska beroenden har analyserats. Det är dock en tydlig brist att det inte genomfördes någon kontinuitetsplanering för samhällsviktig verksamhet vid tiden för upprättandet av risk- och sårbarhetsanalysen.

Den förändring och utveckling av arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen som ska gälla för nuvarande mandatperiod är viktig. Större fokus på förmågebedömning är i enlighet med den utveckling som sker på nationell nivå. Därtill är det väsentligt att, precis som företrädare beskrev vid intervjun, arbetet förankras i verksamheterna och att dessa engageras genom workshops och intervjuer i högre grad än tidigare.

3.5 Uppföljning av krisberedskapsarbetet

3.5.1 Iakttagelser

Utifrån intervju med företrädare för Enheten för säkerhet och beredskap framgår det att frågor som berör krisberedskapsarbetet ingår i verksamhetsplaneringen och på så sätt blir föremål för årlig uppföljning. Mer konkret innebär det att uppdrag, åtgärder och aktiviteter huvudsakligen finns införda i uppföljningssystemet Hypergene och följs därmed upp integrerat med övrig uppföljning. Åtgärder från den under 2018 beslutade Trygghets- och Säkerhetsplanen har följts upp separat per årsskifte och kommer att anmälas till kommunstyrelsen.

Därutöver framgår av intervjusamtalen att kommunstyrelsens arbetsutskott löpande följer upp och ställer frågor om krisberedskapsarbetet.

3.5.2 Kommentarer

Vår bedömning är att det utifrån intervjusamtalen inte går att etablera en bild som entydigt visar att krisberedskapsverksamheten som sådan följs upp på ett systematiskt sätt. Visserligen sker uppföljning av verksamheten genom uppföljningssystemet Hypergene men då i integrerad form tillsammans med övrig verksamhetsuppföljning. Vi saknar en tydlig beskrivning av hur kommunstyrelsen säkerställer att krisberedskapsarbetet som sådant följs upp i syfte att stödja verksamhetens utveckling i stort.

3.6 Kommunens övningsverksamhet

3.6.1 Iakttagelser

Enligt uppgift finns en övnings- och utbildningsinsats som riktas till förvaltningar och bolag och som är pågående. Utbildningen syftar till att ge en grundläggande förståelse för krisberedskapens principer och kommunens krisledningsplan samt introduktion till säkerhetsskydd. Övningen syftar till att på ett upplevelsebaserat sätt låta deltagarna få



Uppsala kommun

Granskning av beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2019-04-05

prova motsvarande. Målgruppen för utbildningen är ledningsfunktioner inom samtliga förvaltningar och bolag.

Parallellt med denna övnings- och utbildningsinsats utarbetas en utbildnings- och övningsplan för 2019 fram. Denna kommer att så långt som möjligt integreras i ordinarie verksamhetsplanering. Då Kommunstyrelsens verksamhetsplanering för 2019 beslutas först i februari är den vid tiden för granskningen inte färdigställd. Syftet med planen är att få en överblick av behoven, givet de första insatserna som gjorts på förvaltnings-/bolagsnivå och kunna anpassa fortsatta, breddade och fördjupade insatser utifrån dessa. I planen ligger framför allt övning Havsörn, som är den stora kärnenergiberedskapsövningen som genomförs i höst. Inför den kommer ett antal utvalda individer att behöva genomgå olika utbildningar som omfattar:

- Krisberedskapssystemet i Sverige
- Gemensamma grunder och Inriktnings- och samordningsfunktion
- Krisberedskap i Uppsala kommun och vår gemensamma ledningsplan
- Kärnkraftsberedskapen, ansvar och roller
- Grunder om joniserande strålning samt strålskydd
- Stabsmetodik (MSB kurs om 2 dagar, platstilldelning Uppsala kommun är 13 personer)
- Funktionsövningar för samordningsstödet olika funktioner
- Kriskommunikationsövning (ingår i framtagningsarbetet av kriskommunikationsplan)
- Förövning för samordningsstödet i vårt ledningsrum
- Genomgångar av lokala övningsbestämmelser

Avslutningsvis ska det nämnas att Uppsala kommun deltar i samtliga fyra delövningar som Havsörn 2019 Kärnkraftsövning omfattar.

Överlag framträder övningsverksamheten som ett prioriterat område där det görs satsningar. Exempelvis har en utbildningstrappa utarbetats där krisledningsnämnden successivt får öva upp sin förmåga med tilltagande komplexitet. Krisledningsnämnden övar en (1) gång per år. I samordningsstödet vid övning ingår personer från Enheten för säkerhet och beredskap, kommunikationsstaben och ledningsstöd. Sakkunskap och expertis hämtas från förvaltningarna. Den övergripande ambitionen med övningsverksamheten är att minska omställningen från linjeorganisation till krisorganisation.

3.6.2 Kommentarer

Med bakgrund i intervjusamtalen framgår det att övningsverksamheten rörande krisberedskapsarbetet i Uppsala kommun har rört sig från att ha varit en verksamhet med låg status till att nu vara ett alltmer prioriterat område. Det finns en tydlig insikt i övningsverksamhetens potential och denna avses nu formuleras i den övnings- och utbildningsplan som i skrivande stund arbetas fram.

Uppsala kommun

Granskning av beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2019-04-05

En central utgångspunkt i svenskt krisberedskapsarbete är *"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."*⁴

Vi bedömer det som problematiskt att ett så centralt område som övnings- och utbildningsverksamheten tidigare har varit eftersatt och nedprioriterat och ser därför positivt på att det nu tas ett mer samlat grepp kring denna del av krisberedskapsarbetet i Uppsala kommun. Det är viktigt att Enheten för säkerhet och beredskap ges nödvändiga förutsättningar att hålla fast i och driva på den aktiva utveckling som pågår avseende övnings- och utbildningsverksamheten.

3.7 Kommunens arbete med kriskommunikation

3.7.1 Iakttagelser

Det framkommer under intervjusamtalen att det vid tidpunkten för granskningen pågår ett uppdrag vid kommunstaben med att ta fram en kriskommunikationsplan. Detta uppdrag ska vara slutfört i januari eller februari 2019 och har då övats.

I ovan nämnda *Ledningsplan inför och vid allvarlig störning* betonas betydelsen av en fungerande kriskommunikation vid allvarlig störning eller händelse. Det framgår därutöver vad kriskommunikationen syftar till samt vem som ansvarar för bemanning av kommunikationsstödet vid allvarlig händelse. Det påpekas dessutom vid intervjusamtalet att det i de lokala ledningsplaner som upprättas vid respektive nämnd/förvaltning ingår en rubrik där det ska beskrivas hur kriskommunikation ska gå till.

Den bild som förmedlas är att arbetet med kriskommunikation har förbättrats under senare år och som exempel anges att sedan en tid tillbaka har funktionen *Kommunikatör i beredskap* inrättats vid kommunikationsstaben. Däremot framgår det i enkätsvaren i den utvärdering som gjordes mot bakgrund av sommarens värme att kommunikationsstöd till de olika förvaltningarna behöver förstärkas.

3.7.2 Kommentarer

Vi konstaterar att arbetet med kriskommunikation tidigare varit eftersatt i Uppsala kommun men att under senare år så har detta område fått ökad prioritet. Vi ser positivt på detta. Det fortsatta arbetet bör delvis vara inriktat på och ta utgångspunkt i att stärka förmågan att ge förvaltningarna kommunikationsstöd vid allvarlig störning.

3.8 Används tilldelade statliga medel på ett relevant sätt?

3.8.1 Iakttagelser

Av mötesanteckningar från ett möte, mellan Länsstyrelsen Uppsala län och Uppsala kommun den 6 september 2018, avseende kommunens arbete med krisberedskap och civilt försvar under verksamhetsåret 2017 framgår att kommunen ändrat sin interna hantering av det statsbidrag som kommunen erhåller. Detta förfarande antas

⁴ Samhällets krisberedskap - stärkt samverkan för ökad säkerhet, SKR. 2009/10:124 s. 88.

Uppsala kommun

Granskning av beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2019-04-05

möjliggöra en bättre intern styrning och uppföljning än tidigare. Kommunen ämnar med denna redovisning att använda en stor del av de oförbrukade medel som kommunen sparat på sig under flera år för att sedan fokusera framåt.

Det framgår vidare att kommunen, med mindre undantag, inte har använt de extra tilldelade medlen för civilt försvar under 2017. Förklaringen anges vara att medlen inkom sent under verksamhetsåret. Enligt mötesanteckningarna har dock kommunen en plan för användning av de sparade medlen och det framgår av intervju att man sedan 2016 arbetar aktivt med att minska andelen sparade medel.

Vid tiden för granskningen hade Länsstyrelsen inte återkopplat sin bedömning av den ekonomiska redovisningen till Uppsala kommun.

3.8.2 Kommentarer

Mot bakgrund av den omständigheten att det vid tiden för granskningen inte fanns någon tillgänglig utvärdering av hur Uppsala kommun använt tilldelade medel är det svårt att göra en bedömning av detta. Det blir mot bakgrund av detta viktigt för kommunstyrelsen att fortsättningsvis följa upp att tilldelade medel används på ett relevant sätt för att undvika att som yttersta konsekvens få dessa reducerade.

3.9 Vilka åtgärder vidtogs med anledning av sommarens värme, översvämningen vid resecentrum samt vid branden i Gottsundaskolan?

3.9.1 lakttagelser

Sommarens värme

Hela Sverige fick en varm och solig sommar 2018. I större delen av Götaland och Svealand var det, enligt SMHI, den varmaste sommaren som uppmätts. Det var även en av de tio soligaste somrarna som registrerats och förutom i delar av norra Norrland var den i allmänhet torr. Dessa förhållanden fick direkta konsekvenser för Uppsala kommuns förmåga att hantera dels en kraftigt ökad risk för skogsbrand, dels ökad hälsorisk för framförallt äldre personer vid kommunens äldreboenden.

Med anledning av vädersituationen sommaren 2018 genomförde kommunledningskontoret under hösten en utvärdering angående de erfarenheter som gjordes. Av utvärderingen framgår det att kommunikationen gentemot politiken sköttes enligt praxis. Det påpekas dock att det inte finns någon skriftlig rutin för denna kommunikation som hade som syfte att löpande hålla politiken uppdaterad om det arbete som utfördes i kommunen med anledning av värmesituationen. Möjligen bör frågan om en nedskrivna rutin/process för denna kommunikationsgång lyftas för diskussion. I både utvärderingen och under intervju framhålls det att man under hela perioden följde krisledningsplanen trots att situationen inte bedömdes vara en kris.

Detta ledde till att man uppnådde en bra samverkan. Överlag anses inriktningen på samordningen ha fungerat bra under sommaren. Det uppges under intervju att även skogsbrandrisken hanterades på ett tillfredsställande sätt. Enligt företrädare för Enheten för säkerhet och beredskap fick man ett kvitto på att krisledningsplanen är ändamålsenlig eftersom den inte var beroende av Enheten för säkerhet och beredskap



Uppsala kommun

Granskning av beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2019-04-05

för att fungera. Ett exempel på detta uppges vara att man fick till en bra samordning kring inköp av kylaggregat till äldreboenden. Av utvärderingen går att utläsa att samtliga involverade förvaltningar vidtog åtgärder under och efter värmeperioden.

Översvämning i centrala Uppsala

På eftermiddagen den 29 juli 2018 drabbades Uppsala av ett kraftigt skyfall som enligt SMHI under ett par timmar resulterade i 73,7 mm nederbörd. Konsekvensen av detta var att stora delar av den centrala staden drabbades av kraftiga översvämningar vid bl.a. resecentrum samt Forumgallerian. Även Akademiska sjukhusets sterilcentral blev under en kortare period i obrukbart skick. Långvarig torka hade bidragit till ansamling av damm, löv och kvistar som korkade igen centrala flödeskanaler när skyfallet kom, vilket förvärrade förloppet. Vid intervju uppges att händelsen hanterades i linjen via journätverk. Eftersom förloppet var snabbt och hanteringen via linjen löpte väl gjordes bedömningen att krisledningsorganisationen inte behövde aktiveras.

Skolbranden i Gottsunda

Vid tillfället för skolbranden var inte TiB tillgänglig vilket innebar att säkerhetschefen fick gå in som ersättare för TiB. Enligt uppgift är det en etablerad rutin att kontakta säkerhetschefen om inte TiB svarar. Överlämningen från säkerhetschefen till TiB gick bra och en hantering kunde påbörjas utan fördröjning. Hanteringen bestod av korrekt informationsspridning till skolledare och till kommunledningen. Stadsdirektören höll i arbetet och kallade till samordningsmöte där inriktning för det fortsatta arbetet pekades ut. Samordningsgruppen träffades 3 ggr under veckan där utestående frågor kunde hanteras och lösas.

3.9.2 Kommentarer

Sommarens värme

Utifrån såväl intervju som utvärdering kan vi konstatera att det finns en överensstämmelse mellan hur enheten och kommunledningskontoret beskriver hur sommarens värme hanterades ur ett krisberedskapsperspektiv. Ett exempel på detta är hur samordningen inför beslutet att köpa en större mängd kylaggregat till kommunens äldreboenden återges.

Vår granskning visar att de åtgärder som vidtogs med anledning av sommarens värme var ändamålsenliga och att en fungerande organisation fanns på plats.

Översvämning i centrala Uppsala

Vår bedömning är att översvämningen i centrala Uppsala hanterades på ett ändamålsenligt sätt.

Skolbranden i Gottsunda

Vår bedömning är att skolbranden i Gottsunda hanterades på ett ändamålsenligt sätt och att de rutiner som behövdes för att hantera situationen följdes och var ändamålsenliga.

4 Svar på revisionsfrågor

- Är krisledningsorganisationen ändamålsenlig?
Ja. Den upprättade ledningsplanen är genomtänkt, väl strukturerad och anlägger ett helhetsperspektiv vilket kan antas stödja samverkan, samordning och kommunikation inom och mellan förvaltningar och bolag vid allvarlig störning eller händelse.
- Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning i händelse av extraordinära händelser?
Ja. Vår bedömning är att roller och ansvar inom krisledningsorganisationen i Uppsala kommun är väl utpekade och definierade.
- Vilken samverkan sker med olika aktörer internt och externt?
Vår bedömning är att Uppsala kommun genom sina etablerade externa nätverk och sitt processinriktade arbete har upprättat väl fungerande former för samverkan såväl externt som internt. Formerna för samverkan har beskrivits mer ingående i avsnitt 3.3 ovan.
- Har kommunen utformat sin risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med MSBs vägledning?
Delvis. Vi ser ett behov av att följsamheten till MSBs vägledning för risk- och sårbarhetsanalysarbete behöver stärkas ytterligare inför kommande risk- och sårbarhetsanalys.
- Finns en tillräcklig uppföljning av beredskapsarbetet?
Delvis. Vi saknar en tydlig beskrivning av hur kommunstyrelsen säkerställer att krisberedskapsarbetet som sådant följs upp i syfte att stödja verksamhetens utveckling i stort.
- Har kommunen haft tillräcklig övningsverksamhet och samträning och hur har detta följts upp?
Ja, efter att under ett flertal år ha varit en eftersatt del av krisberedskapsarbetet är nu verksamheten med övning och utbildning högprioriterat. Vi saknar dock en sammanhållen utbildnings- och övningsplan som medger överblick över hur denna verksamhet bedrivs.
- Har kommunen en ändamålsenlig plan för kriskommunikation?
Ja, vi bedömer att detta område har utvecklats positivt på senare år.
- Har kommunen använt de ekonomiska medel som tilldelats från MSB för relevanta insatser?
Nej. Men vi konstaterar att man är medveten om problematiken och sedan en tid tillbaka arbetar aktivt med att minska andelen outnyttjade medel.
- Vilka åtgärder vidtogs med anledning av sommarens hetta, översvämning samt branden i Gottsundaskolan? Var åtgärderna ändamålsenliga?



Uppsala kommun

Granskning av beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2019-04-05

Vår sammanvägda bedömning är att det fanns en fungerande organisation för att hantera samtliga tre händelser och att de åtgärder som vidtogs i samband med händelserna var ändamålsenliga.

2019-04-05

KPMG AB

Anders Petersson

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Martin Jansson

Verksamhetsrevisor

Bo Ädel

Uppdragsansvarig



Uppsala kommun

Granskning av beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2019-04-05

Bilaga 1 – Identifierade viktiga samhällsfunktioner

Viktiga samhällsfunktioner	Typ av samhällsviktig verksamhet
Räddningstjänst	Brandstation
Alarmeringstjänst	Räddningscentral Utomhusvarningssystem (VMA)* Radiokanal med särskild roll vid kris (VMA)
Polisiär verksamhet	Polisstation
Omsorg om barn	Förskola (färre än 99)**
Omsorg om funktionshindrade och äldre	Vård- och omsorgsboende för äldre LSS-boende HVB-boende SOL-boende
Läkemedels- och materialförsörjning	Apotek
Radiokommunikation	Radiokommunikation*
Akutsjukvård	Sjukhus*
Telefoni	Telefoni*
Nationell ledning	Nationell krisberedskap*
Produktion och distribution av fjärrvärme	Biogasanläggning
Produktion och distribution av bränslen och drivmedel	Bensinstation (urval)*
Dricksvattenförsörjning	Vattenverk Vattentäkt Annat dricksvattenverksamhet
Avloppshantering	Reningsverk Dagvattenpumpstation Avloppspumpstation Annat avlopps- och dagvattenverksamhet
Lokal ledning	Kommunal ledning Kommunal krisledning Värmestuga/trygghetspunkt
Regional ledning	Regional krisledning*
Läkemedels- och materialförsörjning	Läkemedelsverket*
Kriminalvård	Kriminalvård*
Socialtjänst	Socialtjänst



Uppsala kommun

Granskning av beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2019-04-05

Distribution av livsmedel	Livsmedelsbutik (urval)
Distribution av post	Postverksamhet Postverksamhet (kommunintern)
Produktion och distribution av dagstidningar	Lokal dagstidning (urval)
Elektronisk kommunikation	IT-infrastruktur (kommunintern) Webbaserat system (kommunintern) Social media (kommunintern)
Telefoni	Telefonisystem (kommunintern)
Bevaknings- och säkerhetsverksamhet	Bevakning- och väktarbolag (urval)
Flygtransport	Flygplatsdrift* Övrig flygtransport*
Kollektivtrafik	Bussdepå*
Betalningar	Bank (urval)
Tillgång till kontanter	Bank (urval)
Läkemedels- och materialförsörjning	Läkemedelsverket*
Distribution av livsmedel	Livsmedelshantering (kommunintern)
Smittskydd för djur och människor	Kommunal smittskyddsverksamhet
Kontroll av livsmedel	Kommunal livsmedelskontroll
Omsorg om barn	Förskola (färre än 99 barn)** Grundskola** Skolkök (urval) Familjedaghem
Omsorg om funktionshindrade och äldre	Missbruksvård* Ungdomshem*
Primärvård	Vårdcentral* Sjukvårdsupplysning*
Regional ledning	Landstingets ledning* Arkiv*
Väghållning	Kommunal väghållning
Renhållning	Kommunal renhållning
Järnvägstransporter	Järnväg*
Vägtransport	Vägtransport*
Begravningsverksamhet	Krematorium
Nationell ledning	Statens Jordbruksverk*
Tullkontroll, gränsskydd och	Tullkontroll, gränsskydd och



Uppsala kommun

Granskning av beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2019-04-05

immigrationskontroll	immigrationskontroll*
Registrerade trossamfund	Samlingslokaler (urval)
Lokal ledning	Arkiv
Kultur	Kulturhistoriskt särskilt värdefull bebyggelse (urval) Övrig
Utbildning	Gymnasieskola Vuxenutbildning

* Identifierats av annan aktör än Uppsala kommun.

** Som samhällsviktig verksamhet syftar förskola och grundskola i första hand till att vara omsorg för barn, trots att det i normalfallet är pedagogisk verksamhet



Uppsala kommun

Granskning av beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2019-04-05

Bilaga 2 – Identifierade typhändelser

Kategori	Typhändelse
Naturolyckor	Extrem kyla Extremt höga temperaturer Isstorm Snöstorm Storm Översvämning från Fyrisån Översvämning från skyfall
Övriga olyckor	Brand Brand i industri Bussolycka Flygolycka Förorenat dricksvatten genom misstag Förorenat livsmedel Förorenat livsmedel (dricksvatten) Föroreningar i grundvatten Kärnteknisk olycka Olycka vid biogasanläggning Tågolycka Utsläpp farligt ämne Utsläpp farligt ämne (Kemikalier)
Sjukdomar	Epidemi Pandemi
Infrastruktur, försörjningssystem och beroenden	Störning i akutsjukvården Störning i alarmeringsverksamhet Störning i avfallshanteringen Störning i avloppshanteringen Störning i bevakning- och säkerhetsverksamhet Störning i bygg- och entreprenadverksamhet Störning i centrala betalningssystem Störning i distribution av post Störning i domstolsväsendet Störning i dricksvattenförsörjningen Störning i drivmedelsförsörjningen Störning i elektroniska kommunikationer Störning i elförsörjningen Störning i fjärrvärmeförsörjningen Störning i IT-system Störning i livsmedelsförsörjningen Störning i livsmedelsförsörjningen (förorenat livsmedel) Störning i livsmedelskontrollverksamhet



Uppsala kommun

Granskning av beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2019-04-05

	<p>Störning i lokal ledning Störning i läkemedelsförsörjningen Störning i militärt försvar Störning i nationell ledning Störning i omsorgsverksamhet Störning i pensionssystemet Störning i personalförsörjningen Störning i polisiär verksamhet Störning i primärvården Störning i regional ledning Störning i räddningstjänstverksamhet Störning i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen Störning i socialtjänst Störning tillgång till kontanter Störning i webbaserad information Störning i vägnätet Störning i värdepappershandeln Informationsförlust</p>
Antagonism/Dissensus	<p>Blockad Stöld av information Förvanskning av information Förorenat dricksvatten genom uppsåt Bristande förtroende Hot och våld Korruption Krig Otillbörlig påverkan på icke samhällsviktig verksamhet genom påverkanskampanjer Otillbörlig påverkan på samhällsviktig verksamhet Sabotage Skolskjutning Social oro Strejk Terrorhandling</p>



Uppsala kommun

Granskning av beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

2019-04-05

Bilaga 3 – Granskade dokument och intervjupersoner

Dokument som granskats

- *Policy och handlingsplan för trygghet och säkerhet, dnr. KSN-2018-0707.*
- *Risk- och sårbarhetsanalys för extraordinära händelser 2015, dnr. KSN-2015-1069.*
- *Ledningsplan inför och vid allvarig störning, dnr. KSN-2017-2895.*
- *Mötesanteckning från uppföljning av Uppsala kommuns arbete med krisberedskap och civilt försvar avseende verksamhetsåret 2017, Länsstyrelsen Uppsala län, dnr. 456-1158-2018.*
- *C-sam – Samverkan och ledning inför och vid samhällsstörningar i Uppsala län. Regionala riktlinjer 2018-2022.*
- *Riktlinje för riskhantering, dnr. KSN-2016-1119.*
- *Erfarenheter från beredskapsarbetet sommaren 2018, kommunledningskontoret.*
- *Övning Edla 10 mars 2017, utvärdering mentimeter.*

Intervjupersoner

Intervjuer har skett med säkerhetschefen och kommunens säkerhets- och beredskapssamordnare samt KSO.