

Risk- och sårbarhetsanalyser

Introduktion för kommuner

KBM:s utbildningsserie 2003:8



KRISBEREDSKAPS
MYNDIGHETEN

Risk- och sårbarhetsanalyser
Introduktion för kommuner

Titel: Risk- och sårbarhetsanalyser – Introduktion för kommuner

Utgiven av Krisberedskapsmyndigheten (KBM)

Omslagsfoto: Sören Håkanlind/GP

Övriga bilder: sid 4 Ingvar Andersson/Pressens bild, sid 6 Jason Szenes/EPA/Pressens bild, sid 7 Henrik Montgomery/Pressens bild, sid 8 Stefan Hyttfors/Pressens bild, sid 12 Jesper Malmsten/Pressens bild, sid 16 Lars Epstein/Pressens bild, sid 18 Sofia Sabel/Pressens bild, sid 24 Ola Torkelsson/Pressens bild, sid 26 Pelle Lund/Pressens bild, sid 28 Tony Persson/Pressens bild, sid 37 Jocke Berglund/Pressens bild och illustration på sid 15 Li Söderberg

Upplaga: 4000 exemplar

ISBN: 91-85053-19-8

KBM:s dnr: 0441/2003

Grafisk form: Gernandt & Co Reklambyrå AB

Tryck: Elanders Tryckeri AB, Stockholm, oktober, 2003

Skriften kan erhållas kostnadsfritt från Krisberedskapsmyndigheten, materieförvaltning.

E-post: bestallning@krisberedskapsmyndigheten.se

Skriften kan laddas ned från Krisberedskapsmyndighetens hemsida

www.krisberedskapsmyndigheten.se

KBM:s utbildningsserie 2003:8

Innehåll

Förord	5
Kan det hända i min kommun?	6
Kommunens säkerhetsarbete	18
Nya former för samverkan	23
Söka nya lösningar	26
Moment i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser	30
Sårbarhetsreduktion - vad kan förebyggas och förhindras?	35
Intressen står mot varandra	37
Risk- och sårbarhetsanalyser – en ständigt pågående process	39
Framgångsfaktorer för kommunens säkerhetsarbete	40



Förord

Nästan dagligen kan vi i medierna se hur såväl små som stora kriser inträffar och får konsekvenser för samhället. Alla dessa kriser berör någon av landets kommuner och därför är det angeläget att kommunerna har en god förmåga att hantera krissituationer. I det nya krishanteringssystemet har kommunerna fått en viktig roll med nya uppgifter. Till exempel ska varje kommun ha en krisledningsnämnd och en plan för hur man ska hantera extraordinära händelser.

Nästa steg i arbetet med att öka samhällets krishanteringsförmåga och minska samhällets sårbarhet, handlar om att utveckla det förebyggande arbetet i kommunerna. Det är viktigt att arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser omfattar områden som tidigare varit otillräckligt belysta, och att tjänstemän och politiker därigenom får ett bredare beslutsunderlag för att prioritera begränsade resurser.

Krisberedskapsmyndigheten har i samråd med Statens räddningsverk och Svenska kommunförbundet arbetat fram denna introduktion och hoppas att den ska vara till hjälp för de kommuner som ska påbörja arbetet med att planera för hantering av extraordinära händelser, eller för de kommuner som redan kommit en bit på väg.

Ann-Louise Eksborg

Generaldirektör Krisberedskapsmyndigheten

Kan det hända i min kommun?

Torsdagen den 14 augusti år 2003 klockan fyra på eftermiddagen slocknade nordöstra USA och delar av Kanada. Strömavbrottet drabbade miljoner människor. Tusentals resenärer satt fast i mörka tunnelbanevagnar, andra skrek och bankade på hissdörrar, trafiken bröt ihop på nolltid när trafikljusen slutade fungera, sjukhusens operations-salar slocknade, städernas gator fylldes av frågande och oroliga människor. Och detta hände i två av världens mest utvecklade länder ...

Sannolikheten för att en liknande händelser ska inträffa i Sverige må vara liten, men möjligheten finns och konsekvenserna skulle bli lika förödande för oss. Det är lätt att tänka att det inte händer här, men det som hände i Nordamerika kan hända i Sverige. Den 23 september 2003 fick vi en föraning om att något liknande kan inträffa i Sverige då Sydsverige lamslogs i det geografiskt sett största strömavbrottet på 20 år. Kanske är det just din kommun som drabbas nästa gång. Några andra allvarliga händelser som inträffat i Sverige de senaste åren är översvämningen i Arvika, snöövdret i Gävle, bussolyckan i Sundsvall, diskoteksbranden i Göteborg, tågolyckorna i Borlänge och Kävlinge och elavbrottet i Kista. Dessa händelser visar på hur stora delar av den kommunala förvaltningen berörs av krisen och att händelser med kort förlopp kan få konsekvenser under veckor och ibland år.

En polis i New York hjälper en kvinna ut ur tunnelbanestationen pga. elavbrottet den 14 augusti 2003.
Photo: Jason Szenes/EPA/Pressens bild



Arvika den 26 november 2000.
Foto: Henrik Montgomery/ Pressens bild





Varför är vi där vi är?

I det kalla krigets efterföljd har synen på hot och risker i samhället förändrats. Den tidigare förutsägbara hotbilden, med givna motmedel, har ersatts med en mer komplex hotbild. Detta har lett till att verksamheter med inriktning mot invasionshotet har nedprioriterats. Samtidigt har samhällsutvecklingen medfört att sårbarheter inbyggda i dagens moderna samhälle har hamnat i fokus.

Hot och risker är i dag av mångskiftande karaktär, allt från tekniska fel och naturkatastrofer till mänskligt felhandlande och sabotage.

Ökad sårbarhet kräver nytt säkerhetstänkande

Samhällsviktig infrastruktur får allt större betydelse, samtidigt som systemen blir allt mer komplexa och beroende av varandra. Med infrastruktur avses grundläggande system i samhället som behövs för att samhället ska fungera. Både samhällets och enskildas beroende av den samhällsviktiga infrastrukturen ökar successivt, vilket i sig ökar sårbarheten om inte åtgärder för säkerhet och skydd vidtas i samma takt. Allt eftersom beroendet ökar minskar samtidigt samhällets tolerans för störningar.

För att minska samhällets sårbarhet kan åtgärder antingen vara förebyggande, för att eliminera eller kraftigt minska risken eller syfta till att bättre kunna hantera situationen om den ändå inträffar. Det är viktigt att säkerhetsarbetet präglas av långsiktighet och kontinuitet. Skydds- och säkerhetsåtgärder bör diskuteras redan i planerings- och projekteringskedet samt under byggnationsskedet.

Ett nytt krishanteringssystem

I och med att olyckor och kriser i princip alltid berör en kommun, måste kommunerna öka sin beredskap och förmåga att hantera krissituationer. Om kommunerna bättre kan hantera kriser i den vardagliga verksamheten, ökar hela samhällets förmåga att hantera även allvarliga kriser. Därför har kommunerna en nyckelroll i krisberedskapsarbetet.

Regeringen och riksdagen har pekat på hur viktigt det är med en kommunal politisk förankring, och att en helhetssyn ska präglade arbetet med att öka samhällets förmåga att

förebygga och hantera kriser. Helhetssyn och tvärssektoriell samverkan är lika viktiga på den lokala nivån som på den regionala och nationella. Tvärssektoriell samverkan kan för kommunens del handla om förvaltningsövergripande arbete.

Lagrum

Såväl i det utredningsarbete som föranlett lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting som i den kommande lagen om skydd mot olyckor, har det förebyggande arbetet betonats. Syftet är att stimulera kommunerna att arbeta tvärssektoriellt utifrån lokala förutsättningar för att höja den allmänna säkerhetsnivån.

Tanken i lagstiftningen är att kommunerna i större utsträckning än i dag ska ta initiativet till samarbete och samordning av olycksförebyggande och skadebegränsande verksamhet inom kommunen. Det handlar om samarbete mellan förvaltningar med ansvar inom t.ex. omsorg och skola, plan- och byggsektor, miljöförvaltning, teknisk förvaltning och civilt försvar samt samverkan med andra organisationer och aktörer inom kommunen. Inom många områden finns dessutom speciallagstiftning att ta hänsyn till.

Lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting

I lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting finns bestämmelsen om att kommunfullmäktige varje mandatperiod ska anta en plan för hur kommunen ska hantera en extraordinär händelse. I förarbetena till lagen föreslår regeringen att planen baseras på risk- och sårbarhetsanalyser och att analysen omfattar både kommunens egna verksamheter och sådan verksamhet som bedrivs av hel- eller delägda kommunala företag.

Lagen (2004:XXX) om skydd mot olyckor

Den nya lagen om skydd mot olyckor, som träder i kraft den 1 januari 2004, syftar till att förbättra skyddet mot olyckor och öka säkerheten i samhället. Enligt lagen ska kommunerna ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet och ett för räddningstjänst. Arbetet med handlingsprogrammen förutsätter en bred samordning inom

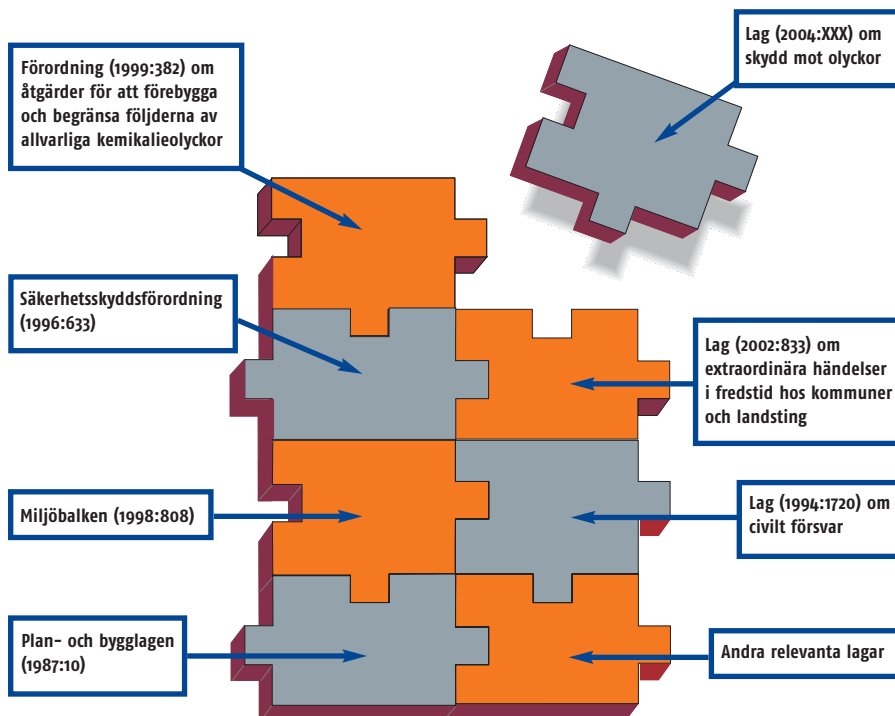
kommunen som organisation, men även samverkan med statliga myndigheter (t.ex. Länsstyrelsen och Polisen), organisationer och näringsliv på det lokala planet.

Regeringen bedömer att förändringarna kan leda till att resurserna inom kommunerna utnyttjas på ett mer effektivt sätt och att arbetet med handlingsprogrammen kan bidra till ökad samverkan utan ökade kostnader.

Miljöbalken (1998:808) och plan- och bygglagen (1987:10)

Den fysiska planeringen av mark och vatten styrs av en rad lagstiftningar, t.ex. miljöbalken och plan- och bygglagen. I den fysiska planeringen ska frågor om riskhänsyn tas upp under hela planerings- och beslutsprocessen.

Att ta riskhänsyn i den fysiska planeringen handlar om att vidta åtgärder i fråga om mark- och vattenanvändning, bebyggelseutveckling och infrastruktur i syfte att minska riskerna för människor, miljö och egendom.



Kommunen som organisation och geografiskt område

Kommunen har ett ansvar för att se till att den kommunala verksamheten kan fungera under alla förhållanden. Detta benämns ibland som verksamhetsansvar eller sektorsansvar. Till detta kommer det geografiska områdesansvaret, som innebär att kommunen ansvarar för samordning och inriktning av alla krishanteringsåtgärder inom kommunens geografiska område, både före, under och efter en kris.

Det är viktigt att vi ser oönskade händelser ur ett brett perspektiv. Exempel på sådana händelser kan vara störningar i ett tekniskt försörjningssystem, händelser som innebär sociala eller psykosociala konsekvenser, IT-haverier, epidemier eller smitta. Dessa händelser går ofta utanför det som kan beskrivas som den vanliga kommunala olyckan. För att hantera och analysera dessa händelser krävs samordning mellan kommunala verksamheter.

Detta medför att det blir nödvändigt att införliva flera nämnder och förvaltningar i det kommunala övergripande säkerhetsarbetet. Det handlar om allt ifrån miljö- och hälso-skydd till tekniska förvaltningar, informationsavdelningar och sociala förvaltningar. Vidare är det även nödvändigt att gå utanför de kommunala förvaltningarna och samverka med andra aktörer och organisationer i kommunen.

Ett gasollastat godståg spårade ur mitt i Borlänge den 8 april 2000.
Foto: Jesper Malmsten/Pressens bild





Före, under och efter

Inom krishantering brukar man tala om tre skeden: före, under och efter.

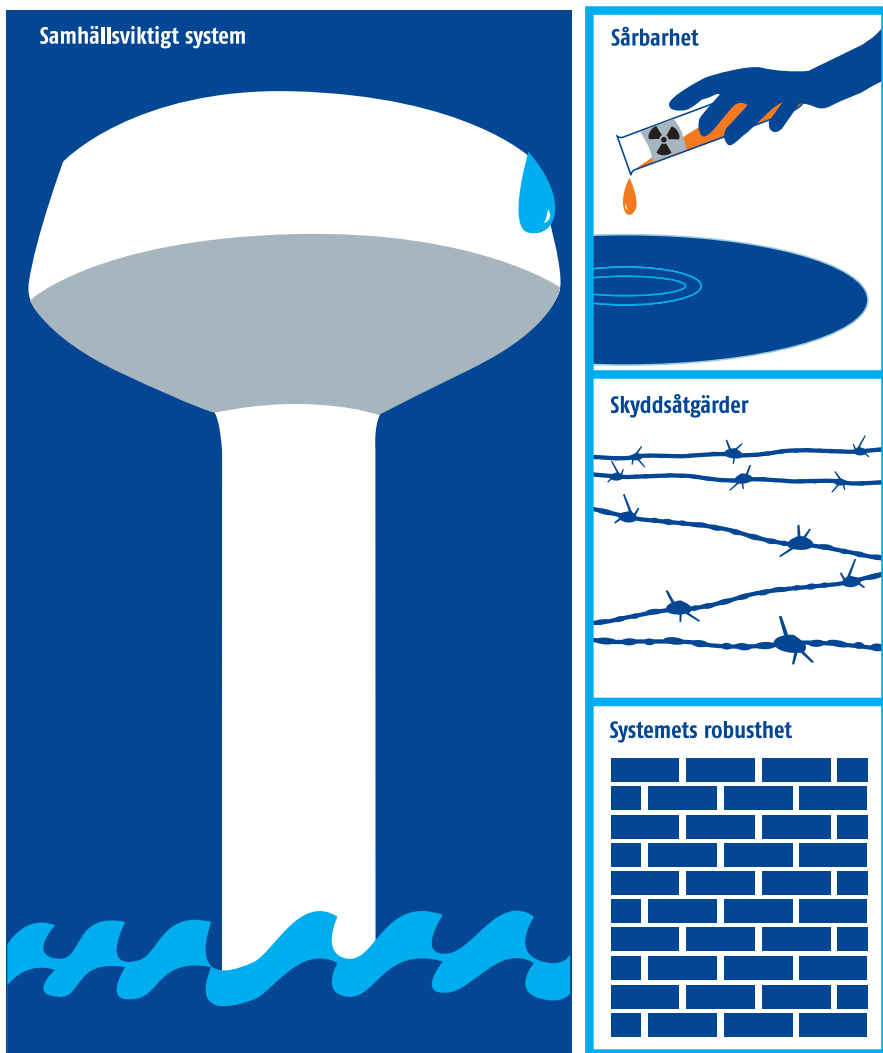


I den här introduktionen talar vi framför allt om skedet före, dvs. det förebyggande arbete som görs i kommunerna för att minska konsekvenserna vid extraordinära händelser. Exempel på sådant arbete kan vara att förhindra att byggnader uppförs i områden med risk för ras och skred, att förse äldreboenden med reservkraft eller att utbilda personer i brandskydd vid exempelvis skolor och daghem. Innan åtgärder sätts in är det lämpligt att analysera vilka åtgärder som ger störst effekt för att antingen förhindra att händelsen inträffar eller för att mildra konsekvenserna.

Sårbarhet

Sårbarhet är ett mångtydigt ord och betydelsen beror i många fall på vilket perspektiv man har. Både människor, system och samhällen kan vara sårbara i någon bemärkelse, men ett systems sårbarhet behöver inte automatiskt innebära en sårbarhet för samhället och människorna.

I ett försök att förklara begreppet sårbarhet kommer här ett enkelt exempel: Vattenförsörjningen till medborgarna, som i alla hänseenden är skyddsvärd, kan bli otjänlig av en rad olika orsaker. När vattenledningar, vattentäcker eller vattenverk planeras och byggs, tar man hänsyn till en rad faktorer som kan hota dricksvattenförsörjningen. För att begränsa hoten kan man införa t.ex. tillträdesskydd, skydd av vattentäckt och varningssystem. Detta leder till att systemet får en robusthet i sig själv. Beroende av hur stor hänsyn man tar till hot mot försörjningen, kan den inneboende



Graden av sårbarhet bestäms av systemets robusthet och vidtagna skyddsåtgärder

robustheten i systemet variera. I och med att dricksvattenförsörjningen är väsentlig för det dagliga livet anser kanske kommunen att systemets robusthet i sig inte är tillräcklig, varför kommuner vidtar extra åtgärder för att skydda vattenförsörjningen. Yttre påverkan på systemet, som beroendet av el, leder eventuellt till att kommunen

skaffar reservkraftverk på strategiska platser i systemet. Kommunen kan skriva ett avtal med en grannkommun om att koppla samman kommunernas vattensystem för att kunna samnyttja varandras vattentäkter vid ett bortfall i en kommun. Kommunen har kanske en reservtäkt i det fall den ordinarie blir obrukbar av någon anledning. Trots systemets robusthet och kommunens skyddsåtgärder finns sårbarheter i systemet som aldrig går att åtgärda. Den mänskliga faktorn, sabotage eller yttre påverkan kan man aldrig gardera sig mot helt och hållet. Det en kommun kan göra är att se till att man har en förmåga att möta denna sårbarhet, det vill säga att man har en beredskap för alternativ dricksvattenförsörjning.

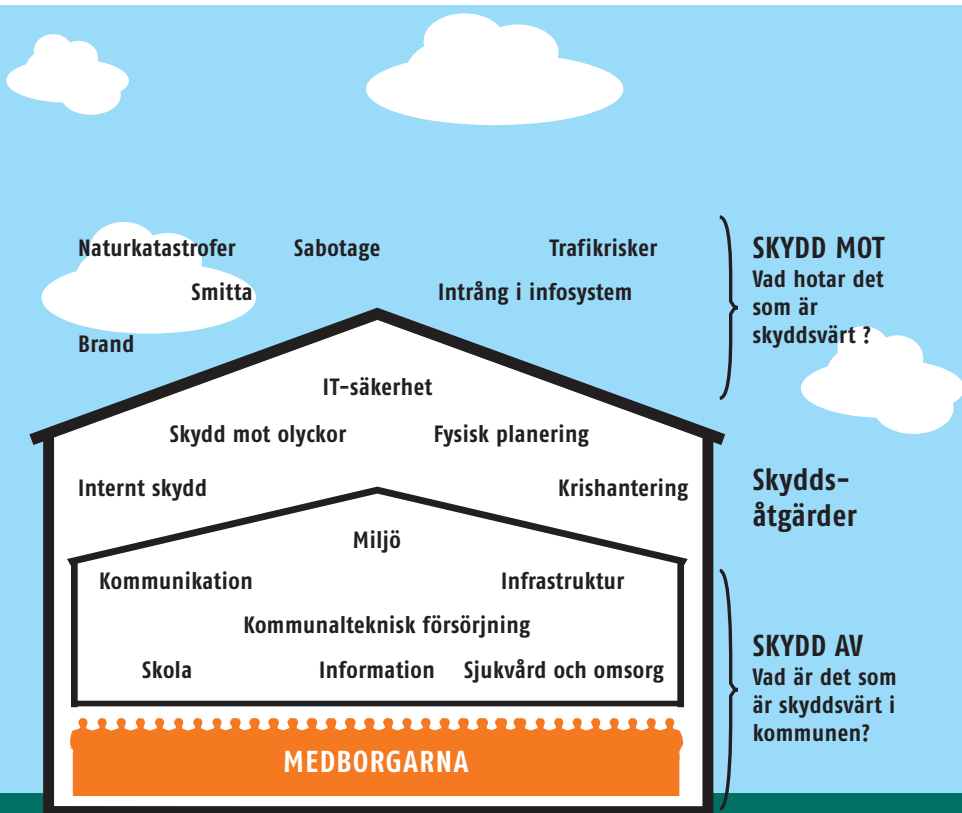


Den 13 november 1998 avrådde kommunen inneväånarna i Upplands Väsby att dricka av kranvattnet pga. misstanke om förorening. Foto: Lars Epstein/Pressens bild

Vad är skyddsvärt i kommunen?

I de traditionella riskanalyserna har det i stor utsträckning handlat om risker i alla dess former och man har fokuserat på hotbilden. Att tänka i termer av skydd av och skydd mot är ett försök att åskådliggöra att det inte bara handlar om att skydda sig mot hot, utan framför allt att skydda det som är värt att skydda.

Fundera över vad som är skyddsvärt och i vilken utsträckning vissa funktioner inom kommunen alltid måste fungera! Vilken är kommunens uppgift och vilka verksamheter måste fungera även vid en extraordinär händelse?



Kommunens säkerhetsarbete

Det övergripande målet för kommunens säkerhetsarbete är att skapa trygghet och säkerhet för alla människor som lever och verkar i kommunen. Tryggheten är för många människor förknippad med den kommunala välfärden. Alla händelser som inverkar störande på den kommunala välfärden kan skapa osäkerhet och misstroende.



Demonstrationer mot EU-toppmötet i Göteborg, den 15 juni 2001, urartade i kravaller mellan demonstranter och polis.
Foto: Sofia Sabel/Pressens bild

Det kan handla om kommunens “hårda” tjänster som t.ex. vattenförsörjning och energiförsörjning eller “mjuka” tjänster, t.ex. äldreomsorg och skola. Det kan även handla om direkta verkningar såsom produktionsbortfall eller skadekostnader.

För att uppnå ett tryggt och säkert samhälle är det viktigt att göra risk- och sårbarhetsanalyser.

Analyserna syftar till att

- öka medvetenheten och kunskapen hos beslutsfattare och verksamhetsansvariga
- ge underlag för planering och åtgärder som minskar riskerna och sårbarheten
- utveckla förmågan att hantera kriser
- stödja den fysiska planeringen
- ge underlag för information till kommuninvånarna och anställda.

Erfarenheter från svenskt och internationellt säkerhetsarbete på lokal nivå visar på att det inte finns *en* metod eller *en* lösning på säkerhetsarbetet. Den enskilda kommunen måste i stället hitta den lösning som passar bäst utifrån kommunens förutsättningar.

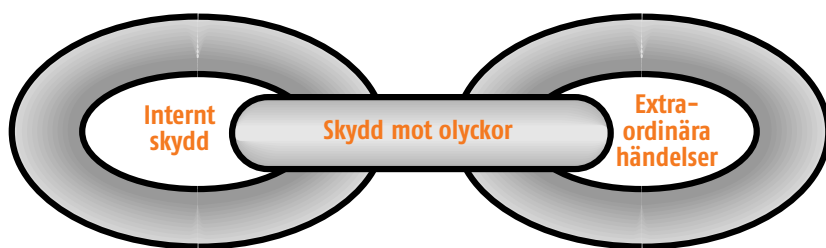
Delar i en helhet

Kommunens säkerhetsarbete handlar om att inventera, analysera, värdera, förebygga och åtgärda oönskade händelser inom den egna organisationen och inom kommunens geografiska område. Arbetet handlar även om att se till att det finns beredskap för att mildra effekterna av eventuella störningar, förluster och skador.

Säkerhetsfrågor är strategiska till sin natur. Det innebär att det är ledningen som ska sätta upp mål och fastställa riktlinjer för kommunens säkerhetsarbete. Dessa måste sedan förankras i hela beslutshierarkin.

Säkerhetsarbetet inom kommunen kan indelas i följande tre huvudområden:

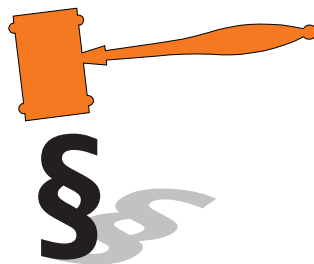
- internt skydd
- skydd mot olyckor
- planering och beredskap för extraordinära händelser och civilt försvar



Krisberedskapsmyndigheten ska framför allt stödja kommunerna i arbetet med planeringen och beredskapen för extraordinära händelser och civilt försvar, men i den här introduktionen tar vi också upp händelser som ligger inom andra myndigheters ansvarsområde, exempelvis skydd mot olyckor, som Statens räddningsverk har ett ansvar för. Anledningen till detta är att det i säkerhetsarbetet inte går att klart

definiera var det ena slutar och det andra tar vid. Exempelvis är allt kommunen gör för att förbättra det interna skyddet till hjälp för arbetet med skydd mot olyckor och beredskapen för extraordinära händelser. Man brukar ibland tala om kommunicerande kärn. En annan aspekt är att en "normal" slumpartad händelse, som i sig ligger inom ett ansvarsområde, kan utvecklas till en extraordinär händelse genom brister i försvarssystem och skyddsåtgärder. Extraordinära händelser kan givetvis även uppkomma av andra anledningar, t.ex. genom att den utlösande faktorn i sig är stor, såsom extrema väderförhållanden eller genom avsiktlig påverkan, dvs. sabotage.

När det gäller indelningen av kommunens säkerhetsarbete med internt skydd, skydd mot olyckor och beredskap, är det främst lagstiftningen som skiljer de olika områdena åt. För att åstadkomma ett framgångsrikt och effektivt säkerhetsarbete bör man se de olika områdena som delar i en helhet. Det är viktigt att de olika områdena samordnas i arbetet med en tryggare och säkrare kommun. För att kunna eliminera eller minska oönskade händelser, bör risk- och sårbarhetsprocessen utgöra en naturlig del i samhällsutvecklingen. Därför är en ökad medvetenhet om riskerna i samhället ett viktigt steg i arbetet för ett säkrare samhälle.



Varför kommunala risk- och sårbarhetsanalyser?

Risk- och sårbarhetsanalyser kan ligga till grund för kommunens interna säkerhetsarbete med att skapa en trygg och säker miljö för anställda och kommuninvånare som berörs av kommunens verksamhet, t.ex. skolornas elever eller patienterna i den kommunala sjukvården.

Åke Eklund, säkerhetschef i Växjö kommun, konstaterar:

– Säkerhetsfrågor handlar om allt från att hantera lås och nycklar på ett bra sätt till att ha beredskap för till exempel en jättebrand, där människor måste evakueras. Det är lätt

att säga "det där kan ju inte hända här", eller "det har ju i alla fall inte hänt på mina 27 år i kommunen". Men ta exemplet med bränder i papperskorgar i skolorna, incidenter som inträffar i stort sett varje vecka i kommunerna. Risken är ganska stor att en sådan brand kan blossa upp till något större.



Kommunernas förmåga att tillsammans med andra aktörer hantera de risker de exponeras för och att förebygga skador är avgörande för kommuninvånarnas trygghet och säkerhet. Brister i det förebyggande arbetet kan bli kännbara även ekonomiskt, inte minst vid upphandling av försäkring.

– Att kunna visa på en övergripande, strategisk riskhantering är a och o för en kommun som ska teckna försäkring. I det sammanhanget är det av mycket stor betydelse att kommunen har gjort riskinventeringar.

– Ett av försäkringsbolagens främsta krav är att det finns en organisation för riskhantering och en kommunföreträdare som leder arbetet med förebyggande och förtroendeskapande åtgärder, säger Per Åkenes, försäkringskonsult i Stockholm.

Risk- och sårbarhetsanalyser kan även användas som ett underlag i arbetet med exempelvis översiktsplaner och detaljplaner. Jan Rehnberg, stadsarkitekt i Stenungsunds kommun, belyser vikten av långsiktig planering.

– Kommunens översiktsplan hör till mitt bord, vilket innebär långsiktiga framtidsbedömningar. Även detaljplaner är mitt ansvarsområde, och de berörs nästan alltid på ett eller annat sätt av risk- och sårbarhetsfrågor. Detaljplaner och bygglovsärenden är exempel på när risk- och sårbarhetsanalyser kan vara nödvändiga för att få ett aktuellt och fullständigt beslutsunderlag. Här finns hela tiden en balansgång mellan exempelvis kommersiella intressen, utvecklingsintressen och bostadsintressen, som ska vägas mot risk- och säkerhetsfrågorna.

Förändringstakten i samhället och omvärlden, den tekniska utvecklingen, dynamiken och integrationen med internationalisering har skapat nya beroenden och risker.

Jan Rehnberg, stadsarkitekt i Stenungsunds kommun, betonar vikten av att grunda analyserna på så aktuella förhållanden som möjligt.

– Vi lever i en föränderlig värld. Det uppstår ständigt och i allt snabbare takt nya företagsbildningar, rutiner och riktlinjer som påverkar kris- och beredskapsbeaktandet.

Trots ett målmedvetet och förebyggande arbete kan det trots allt inträffa svåra olyckor och extraordinära händelser. Med risk- och sårbarhetsanalyser som underlag kan man dra slutsatser om vilken typ av olyckor och extraordinära händelser som kan inträffa och som kommunen behöver ha planering för när det gäller planering för extraordinära händelser i fredstid och handlingsprogram för skydd mot olyckor.



Nya former för samverkan

I avsnittet *Delar i en helhet* har bredden och sambandet mellan skydd, säkerhet och beredskap beskrivits, och det är det lätt att förstå att ingen förvaltning, enskild myndighet eller yrkesgrupp ensam har all den kompetens som krävs för ett effektivt säkerhetsarbete. Att minska sårbarheten i samhället är i högsta grad ett samverkansprojekt. Utbyte och arbete behöver ske såväl över förvaltningsgränserna som mellan det offentliga och privata.

Samordning inom kommunen

Säkerhetsarbetet förutsätter ett samarbete som sträcker sig över förvaltningsgränser och kommunala bolag. Peter Zerpe, säkerhetschef och beredskapssamordnare i Kristianstads kommun, beskriver vad som är viktigt att tänka på i arbetet med risk och sårbarhet.

– *Framför allt gäller det att få en bredd i arbetet, både inom kommunen och i samverkan med andra. Inte minst krävs ett nära samarbete mellan förvaltningarna.*

– *Samtidigt är det viktigt att flytta fokus från objekt till översiktsplanering. Ofta är vi duktiga på objekt, men det väsentliga är att se till helheten.*

– *Problemet är dock att få tiden att räcka till och att få de rätta tjänstemännen delaktiga. Om vi ska kunna göra övergripande analyser krävs det att förvaltningar sitter ned gemensamt, tillsammans med representanter för de kommunala bolagen, och frågar sig: Vilka hot är tänkbara här?*

– *Det som nu åläggs oss angående extraordinära händelser kräver mycket arbete och nya samarbetsformer. Bland annat måste dessa frågor knytas till kommunens översikts- och detaljplanering, säger Peter Zerpe.*

Samverkan inom kommunens geografiska område

Samhällets beredskap måste bygga på samverkan mellan kommuner, myndigheter, näringsliv och övriga aktörer, för att samhällets resurser på ett effektivt sätt ska användas för att skapa ett säkrare samhälle.

Välkommen



Torsdagen den 30 maj 2002 vaknade ca 17000 elabonnenter upp utan el i västra Stockholmsområdet efter en kabelbrand i Akallatunneln. Foto Ola Torkelsson/Pressens bild

Ett strömavbrott som drabbar 67 000 abonnenter – kan det föra något gott med sig? Ja, framhåller Håkan Korsberg, servicechef för Sydkraft Nät i Växjö.

– Det var lärdomar efter två stora strömavbrott som fick oss att fördjupa samarbetet med kommunerna i västra Kronoberg. Avbrotten pågick i flera dygn och läget var rätt kaotiskt.

Många ringde till oss för att göra felanmälan eller ställa frågor, men vår kundtjänst räckte inte till. Då vände sig många till kommunerna i stället.

Det blev startskottet för ett utökat samarbete mellan Sydkraft och kommunerna.

Åke Eklund, säkerhetschef i Växjö kommun, berättar om hur kontakterna med Sydkraft och andra ägare av elnät har fördjupats efter elavbrotten.

– Tidigare fick vi ganska knapphändig information om vilka delar av kommunen som var drabbade av strömavbrott och hur lång tid reparationerna väntades ta. Precis som de drabbade hushållen fick vi själva ringa på nätägarnas larmnummer, där det oftast var svårt att komma fram.

– Men nu har vi bildat ett nätverk mellan kommunen och nätägarna. Vi har fått tillgång till några av deras direkta, icke-publika telefonnummer och de har fått namn och nummer till fem personer hos oss.

– Nu har vi bättre koll på hur nätägarnas nät ser ut och vår personal kan lättare få inblick i vilka områden som är drabbade av strömavbrott. Därmed kan vi lättare förmedla information till de kommuninvånare som ringer direkt till oss, säger Åke Eklund.

Det är inte bara vid störningar som kontakterna sker. Sydkraft och kommunerna satsar också på förebyggande samarbete.

– Vi lämnar återkommande information om var vi bygger om och rustar upp ledningar. Samtidigt berättar vi var det kan uppstå problem i framtiden, så att kommunerna lättare kan göra olika prioriteringar. Som regel brukar det vara mest angeläget för kommunerna att satsa på reservkraft i mindre samhällen, t.ex. vid daghem, skolor, äldreboenden och vissa pumpstationer och VA-anläggningar, säger Håkan Korsberg.

Söka nya lösningar

I dag finns inga färdiga lösningar på hur arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser ska bedrivas.

Åke Lindahl, försvarsdirektör på Länsstyrelsen i Gävleborgs län, uttrycker det så här:

– Det är sannolikt fel att tro att alla kan satsa på samma typ av koncept. Varje kommun måste själv komma fram till vilka behov som finns just där, eftersom förutsättningarna kan vara väldigt olika. I vårt län har den största kommunen Gävle ett invånarantal på cirka 90 000, medan den minsta kommunen Ockelbo har omkring 6 000 invånare.

Även de organisatoriska lösningarna varierar. Stenungsund, Kristianstad och Växjö kommun får tjäna som exempel.

– I Stenungsund sorterar arbetet med risk- och sårbarhetsfrågor direkt under kommunstyrelsen genom det tekniska utskottet. Mycket är utlagt på olika resultatenheter och förvaltningar, för att få frågorna så nära verkställighetsnivå som möjligt, men tekniska utskottet står för sammanställning, bedömning, ansvar och initiativ, säger Jan Rehnberg, stadsarkitekt i Stenungsunds kommun.

Almöbron mellan Tjörn och Stenungsund blev natten till den 18 januari 1980 påseglad av fartyget "Star Clipper".
Foto: Pelle Lund/Pressens bild



– Jag började arbeta i Kristianstads kommun 1995. Kring 1999-2000 började man titta på ett koncept för hur säkerhetsfrågorna skulle organiseras och fullmäktige fastställde hur man ville ha det. Beslutet om att inrätta en säkerhetschef var ett stort steg framåt, säger Peter Zerpe, säkerhetschef och beredskapssamordnare i Kristianstads kommun. I dag är han en av nio personer på kommunens avdelning för skydd och säkerhet.

Här arbetar personalen med kommunens interna skydd, befolkningsskyddet och den kommunala beredskapen.

– Växjö har satsat på en samlad säkerhetsfunktion, nära kommunstyrelsen. Vi är tre personer som arbetar med säkerhet och var och en är direkt underställd kommunchefen. Jag vet andra kommuner som har satsat på att sprida säkerhetsfrågorna på kanske sju, åtta händer, men då tror jag att det är svårare att nå ut i organisationen och få överblick över de olika delarna, säger Åke Eklund, säkerhetschef i Växjö kommun.

Att kommunerna ställs inför nya krav och nu får tänka i nya banor är något som beskrivs av Johan Lundin, forskare och utbildningsledare för civilingenjörsprogrammet i riskhantering vid Lunds tekniska högskola.

– Traditionellt sett har räddningstjänsten god vana när det gäller att hantera risk och sårbarhet. Här finns mycket att lära t.ex. angående metoder och tekniker, men även när det gäller att fatta beslut under osäkerhet.

– I dag är dock begreppet betydligt bredare än så, och därför är det viktigt att kommunerna inte bygger upp risk- och sårbarhetsarbetet enbart kring räddningstjänsten. Se till att detta blir en ledningsfråga, för här finns ett ansvar som styrs av både lagstiftning, självbevarelsedrift och egenintressen och av andra intressenter, t.ex. kommuninvånare och företag.

– Kommunstyrelsen bör vara aktiv i arbetet, tillsätta en riskhanteringsgrupp och engagera förvaltningscheferna. Ett konkret sätt att arbeta kan vara att införa ett ledningssystem för riskhantering inom kommunen.

Gemensamt för Stenungsund, Kristianstad och Växjö är att deras kommunledningar uttryckt en tydlig viljeinriktning, vilket har gett verksamheten en legitimitet och ett

engagemang i både den administrativa och den politiska ledningen. När det handlar om att samordna det kommunala säkerhetsarbetet, fastställa tydliga mål och arbeta utifrån ett långsiktigt perspektiv, är kommunledningens roll mycket viktig.

Gunnel Söderberg, förste vice ordförande i kommunstyrelsen i Mora, poängterar vikten av att engagera både förvaltningscheferna, kommunstyrelsen och hela fullmäktige.

– Jag kan märka en viss skepsis hos förvaltningscheferna. De tycker att de går på så många möten ändå och vill gärna delegera, men i Mora har vi sagt att det är cheferna som vi vill se på mötena – det är de som har mandat att fatta beslut, och då får vi kortare beslutsprocesser.

Leif Fransson, kommunstyrelseledamot i Lessebo, pekar på vikten av långsiktighet och ökad medvetenhet.

– Allt handlar om ett långsiktigt, tålmodigt arbete. Ute på förvaltningarna finns en tendens att andra frågor, som ses som viktigare, kommer emellan. Men jag tycker ändå att intresset har ökat genom åren. Det är i alla fall ingen längre som säger: Vad ska det här vara bra för?

Att den administrativa och politiska ledningen har en viktig roll, anser Peter Zerpe, säkerhetschef och beredskapssamordnare i Kristianstads kommun.

– Det är politikerna i fullmäktige som lägger grunden och ambitionsnivån för arbetet, men den allmänna samhällsdebatten bidrar också till att kommunerna bör visa ett stort intresse för trygghetsfrågor. Det tror jag blir mer och mer väsentligt.

Åke Eklund, säkerhetschef, Växjö kommun, håller med.

– Politikerna behövs för att det ska bli tryck i verksamheten. Ett sätt att göra politikerna delaktiga är att ordna regelbundna övningar, där scenariot t.ex. kan vara en olycka med en skolbuss.

En process bland andra

Att minska kommunens risker och sårbarhet är inget som skiljer sig från ordinarie processer i kommunen. Det handlar om att ta fram ett underlag för att kommunen ska kunna fatta beslut om åtgärder och sedan genomföra och följa upp dem.

Styrgruppen ser till helheten

I det tvärssektoriella arbetet har många kommuner valt att bilda en grupp som ofta kallas styrgrupp eller riskhanteringsgrupp. Oavsett namn brukar uppgiften vara densamma – att se till helheten. Markus Sandvik, ställföreträdande räddningschef vid Räddningstjänsten Dala Mitt, ger följande råd:

– När en kommunal styrgrupp för säkerhetsfrågor ska tillsättas är det viktigt att kommunledningen går ut med förberedande information. Det behövs för att skapa ett prestigelöst klimat, utan misstroende och andra effektivitetshämmande faktorer.

Styrgruppens uppgift i stort är att arbeta fram övergripande långsiktiga planer och stå för helheten i säkerhetsarbetet.

Styrgruppen

- planerar säkerhetsarbetet i kommunen
- fastställer avgränsningar och mål utifrån ambitionsnivå
- samordnar och koordinerar kommunens säkerhetsarbete.

Arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser kan antingen ha en verksamhetsstyrd indelning eller utgå ifrån kommunens geografiska indelning, olika funktioner eller projekt.

Moment i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser

Generellt kan risk- och sårbarhetsarbetet sägas ha tre faser:

- kartläggning
- konsekvenser
- åtgärder

De tre faserna kan sedan delas in i ett antal underavdelningar med många olika metoder och angreppssätt. Om man inom kommunen t.ex. vill analysera vilka konsekvenser det blir om en gasoltank exploderar, använder man en helt annan metod än om det handlar om att analysera brandväggen i kommunens IT-nätverk. Valet av metod beror på riskens karaktär, hur djup analys man tänkt göra och vilket perspektiv som väljs.

I det här kapitlet beskrivs en metod för framtagandet av risk- och sårbarhetsanalyser. Kapitlet kommer endast att beröra analysen och sträcker sig inte till riskhanteringen. De fyra ingående delarna i analysen som kommer att beskrivas är följande:

1. riskinventering och identifiering
2. riskvärdering och kategorisering
3. konsekvensanalys
4. sårbarhetsbedömning

Eftersom risk- och sårbarhetsanalysen ska resultera i ett beslutsunderlag med förslag på åtgärder och prioriteringar, bör analysen utmynna i en slutsats, en rekommendation över sårbarhetsreducerande åtgärder. Dessa tas upp i ett särskilt avsnitt längre fram.

1. Riskinventering och identifiering - vad kan hända?

När det gäller inventering av kommunens risker och sårbarheter, kartläggs alla de risker som finns i och omkring organisationen. Ta tillvara det som redan gjorts, t.ex. incidentrapporter, statistikuppgifter såsom Räddningsverkets *Olyckor i siffror* och utnyttja erfarenheter av inträffade händelser både i den egna kommunen och i andra kommuner. Fantasi och inlevelseförmåga behövs i arbetet med inventeringen; det

handlar om att ringa in och identifiera såväl uppenbara som dolda risker. När det gäller extraordinära händelser med stora konsekvenser för samhället, är det svårt att finna statistik på grund av att dessa inträffar sällan.

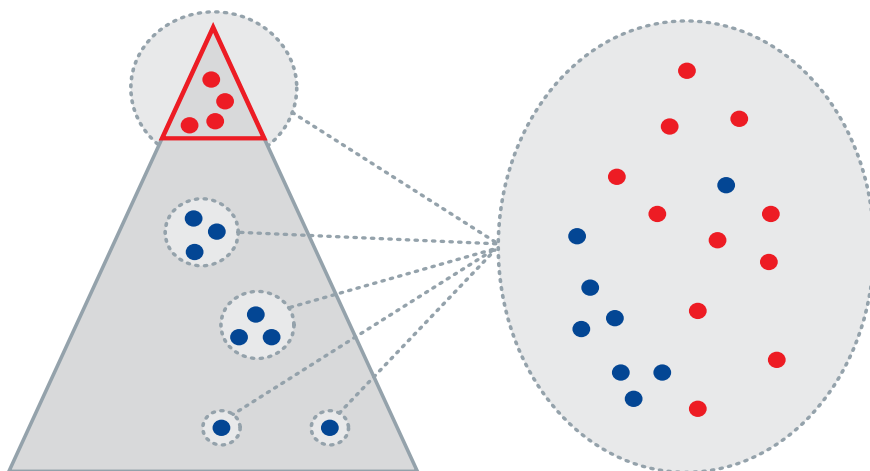
Bilden nedan illustrerar kommunens totala riskbild. Inom den röda triangeln finns de risker där den utlösande faktorn i sig är stor, t.ex extrema väderförhållanden och långvariga störningar i samhällsviktiga försörjningssystem såsom el, tele och vatten.

Även händelser som till en början endast berör ett av kommunens verksamhetsområden kan på grund av ömsesidiga beroenden eller händelsens karaktär eskalera till en extraordinär händelse. Det dessa händelser har gemensamt är att de kräver en samordning av den kommunala verksamheten. Exempel på detta kan vara störningar i kommunens IT-system eller förtroendekriser. I bilden nedan illustreras dessa risker som blå prickar.

I den stora ringen finns nu de risker som identifierats som möjliga, extraordinära händelser i kommunen.



En förtroendekris inom kommunen kan eskalera till en extraordinär händelse som kan komma att kräva samordning av den kommunala verksamheten.



2. Riskvärdering och kategorisering - vad innebär det och hur ofta kan det inträffa?

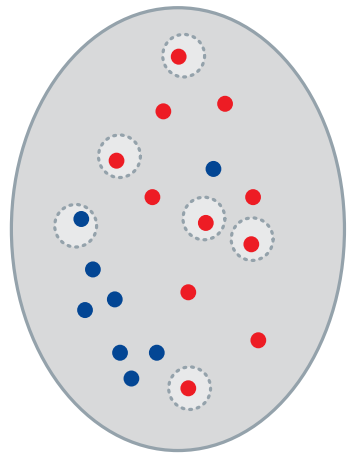
Riskvärderingen syftar till att mäta och rangordna de risker som identifierats och listats. Det viktigaste är att kartlägga orsakssambanden och sannolikheten för att de oönskade händelserna ska inträffa. Denna värdering och kategorisering kan utföras på olika sätt och med olika metoder. Traditionellt brukar man i risksammanhang tala om sannolikhet och frekvens. För att göra sannolikhetstalen mer hanterliga skapas ofta klasser, t.ex. i en skala från 1 (mycket osannolikt) till 5 (sannolikt). I värderingen väljer kommunen ut några av de risker som identifierats som möjliga extraordinära händelser, och som kommunen till en början vill arbeta vidare med. I figuren bredvid är de risker kommunen vill arbeta vidare med markerade med ringar.

Åke Eklund, säkerhetschef i Växjö kommun, delar med sig av sina erfarenheter av att arbeta med sannolikhet vid extraordinära händelser:

– *Fastna inte i "sannolikhetsbegreppet". Det finns inga sannolikhetsberäkningar som går att tillämpa för risker av det här slaget. Det finns ingen erforderlig samordnad och entydig statistik för kommunala risker. Vår uppgift är att kunna hantera en händelse, oavsett om den inträffar i morgon eller om hundra år.*

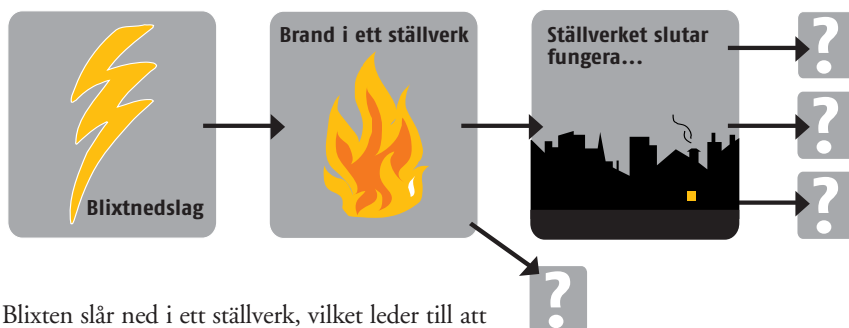
– *Vi som är ingenjörer eller tekniker i botten kanske diskuterar med t.ex. brandingenjörerna och försöker räkna på sannolikheten i en industribrand. Men beräkningar med matriser och tio upphöjt till elva är alldeles för abstrakt i det här sammanhanget, både för politiker och för gemene man. Så fastna inte i beräkningar av typen "med vilken sannolikhet kommer en tankbil att välta i en vattentäkt i vår kommun?"*

– *Sannolikhetsberäkningar kan man ha för t.ex. en komponent i ett kärnkraftverk, men i fallet med tankbilen finns inte något statistiskt underlag för att beräkna sannolikheten. Man måste helt enkelt frågå kalkylerna och jobba med magkänsla. Tänk på att när något händer, händer det alltid i en kommun. Frågan är bara i vilken ...*



3. Konsekvensanalys – om det ändå inträffar?

När kommunen har identifierat risker för extraordinära händelser och bedömer att det finns sannolikheter för att dessa ska inträffa, behöver också kommunen ta reda på vilka konsekvenser detta får. Det är viktigt att kommunen försöker bedöma både direkta och indirekta konsekvenser, dels för sin egen verksamhet, dels för andra verksamheter eller aktörer. Vid komplicerade och omfattande händelser kan kartläggningen av konsekvenserna bli ett omfattande arbete, eftersom de kan bero på en mängd faktorer (tid på dygnet, väder, följdhändelser). Arbetet med att bedöma konsekvenserna är i högsta grad ett samverkansprojekt, eftersom ingen enskild aktör kan sitta inne med den samlade kunskapen om händelsens alla konsekvenser. I och med att aktörernas perspektiv är olika gäller det att väga samman olika perspektiv och skapa en helhetsbild. I ett försök att konkretisera kommer ett exempel:



Blixten slår ned i ett ställverk, vilket leder till att ställverket börjar brinna. Branden släcks, men omfattningen av branden leder till att ställverket slutar fungera och stora delar av kommunen blir utan elförsörjning. De indirekta konsekvenser som blixtnedslaget kommer att få för kommunen är svåra att överblicka och delar av informationen om eventuella konsekvenser finns hos olika verksamheter. Svårigheten är att ge en samlad bild av konsekvenserna.

Försök så långt som det är möjligt att se konsekvenser för

- 1) den egna verksamheten och förvaltningen
- 2) övriga kommunala förvaltningar
- 3) medborgarna och näringslivet.

4. Sårbarhetsbedömning – hur hanterar vi en händelse?

När kommunen bedömer sårbarheten vägs konsekvenserna av händelsen mot kommunens förmåga att hantera dem. Det kan t. ex handla om att motverka händelsens fortsatta förlopp eller lindra effekterna av konsekvenserna.

Utgå från följande frågor:

- Kan kommunen hantera händelsen i sin ordinarie organisation?
- Vad måste fungera i kommunen trots händelsen?
- Vilka resurser finns att tillgå (interna och externa)?
- Var går gränserna för resursernas förmåga?



Sårbarhetsreduktion – vad kan förebyggas och förhindras?

När kommunen har bedömt sårbarheten och funnit brister och möjligheter, är det dags att fundera över vad kommunen kan göra för att antingen se till att händelsen aldrig inträffar eller för att mildra konsekvenserna om händelsen ändå inträffar. Handlar det om en extraordinär händelse går arbetet i stor utsträckning ut på att mildra konsekvenserna. Det gäller att försöka göra sårbarheten så liten som möjligt.

Utgå från följande frågor:

1. **Hur kan kommunen höja kompetensen**, exempelvis genom information och utbildning?
2. **Hur kan kommunen förbättra organisationen**, exempelvis genom bättre planeringsprocesser, övningar, klara lednings- och ansvarsförhållanden, samordning, varnings- och informationsrutiner?
3. **Hur kan kommunen förbättra det tekniska skyddet**, som konstruktionsförbättringar, investeringar i ökade reparations- eller reservåtgärder, utplacering av beredskapsutrustning?
4. **Hur kan kommunen arbeta förebyggande**, exempelvis med övervakningssystem, rutin- och processbeskrivningar, kvalitetssäkringsåtgärder?

Analysrapport

När risk- och sårbarhetsanalysen är genomförd bör analysresultatet struktureras till en rapport, stor eller liten, som innehåller alla relevanta upplysningar. Att skriva en analysrapport kan vara krävande, då det handlar om att sprida kunskaper om händelser och situationer som ännu inte har inträffat. Det är viktigt att analysen lyfter fram viktiga och strategiska problemställningar samt synliggör konflikter mellan olika intressen. Nedan lämnas ett exempel på vad en analysrapport kan innehålla.

- **förutsättningar för analysen**
- **avgränsningar**
- **översikt över oönskade händelser med påvisad risk och sårbarhet**
- **beskrivning om vad som är värderat, men även det man valt att utelämna**
- **eventuellt behov av flera/fördjupade analyser**
- **dokumentation såsom resursöversikter, olika register etc.**
- **förslag till prioriteringar av åtgärder som bör genomföras**
- **beskrivning av kostnader och nyttoeffekter av föreslagna åtgärder**

Intressen står mot varandra

Att fatta beslut kring säkerhetsfrågor är sällan enkelt, eftersom resurserna är begränsade och vi måste ta hänsyn till en rad olika intressen i samhället. Även om kommunen avstår från att göra något för att minska risken eller sårbarheten, har kommunen på så sätt tagit ställning. Det är bättre att vara medveten om en risk och ta ett övervägt beslut, än att vara ovetande.

Problematiken i Stenungsund med att intressen står mot varandra känns nog igen i de flesta kommuner (nedan Linköping).
Foto: Jocke Berglund/Pressens bild



Det som gör beslutsfattandet extra svårt är när det i den ena vågskålen ligger ökade möjligheter i form av t.ex. arbetstillfällen eller förenklad kommunikation, och det i den andra vågskålen ligger ökade risker och sårbarhet för samhället.

Jan Rehnberg, stadsarkitekt i Stenungsunds kommun, ger ett exempel på balansgången mellan å ena sidan kommersiella utvecklingsintressen och å andra sidan bostadsintressen.

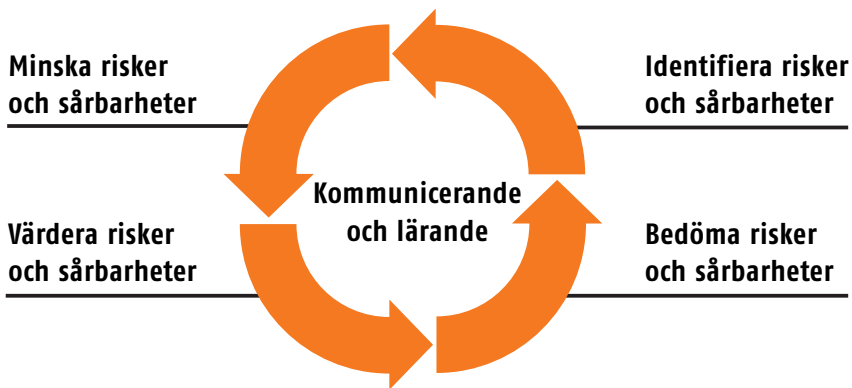
– I vissa fall kan förutsättningarna vara odiskutabla, som t.ex. när det gäller närområdet till den petrokemiska industrin här i Stenungsund. I det området är det inte lämpligt med bostäder eller personal- och besöksintensiva verksamheter. Därutöver finns områden där planbestämmelser i kombination med risk- och sårbarhetsanalyser bör vara underlag för avgöranden i bygglovs- och etableringsfrågor.

Risk- och sårbarhetsanalyser är ett utmärkt verktyg i arbetet med att få fram ett bra beslutsunderlag, konstaterar Leif Fransson, kommunstyrelseledamot i Lessebo.

– Vi har blivit mycket bättre på att i ett tidigt skede göra riskanalyser, t.ex. angående tillstånd till industrin. För några år sedan flyttade Sweden Recycling, ett företag som renar amalgamfyllningar och hanterar kvicksilver, till Lessebo. Etableringar som dessa är inga lätta politiska beslut. Å ena sidan tillkommer arbetstillfällen, å andra sidan handlar det om en verksamhet som är förenad med vissa miljörisker, men det viktiga i dessa fall är att det görs grundliga analyser med ordentliga uppföljningar, säger Leif Fransson.

Risk- och sårbarhetsanalyser – en ständigt pågående process

Den kommunala risk- och sårbarhetshanteringen är en process där man identifierar, analyserar, värderar och eliminerar eller minskar befintliga hot och risker. Risk- och sårbarhetsarbetet är en process som har en naturlig koppling till de normala verksamhetsprocesserna i kommunen och kompetensen bör utvecklas i den egna organisationen, för att ge långsiktighet och förankring åt kommunens säkerhetsarbete.



Genom att bygga risk- och sårbarhetsarbetet på personalens delaktighet skapar kommunen förståelse för processen och tilltro till resultatet. Förhoppningsvis kommer risk- och sårbarhetsanalyser att bli en naturlig del av det fortlöpande kommunala säkerhetsarbetet. Detta tar tid. Det är viktigt att se säkerhetsarbetet som ett långdistanslopp, där mycket handlar om uthållighet.

Framgångsfaktorer för kommunens säkerhetsarbete

- Kommunens administrativa och politiska ledning måste visa engagemang och göra prioriteringar.
- Någon måste fungera som pådrivare för arbetet.
- Mål och åtgärder måste vara väl förankrade.
- Det måste finnas en tydlig ansvarsfördelning och en god samordning inom kommunen.
- Det måste finnas klara mål och ett långsiktigt perspektiv.
- Säkerhetsarbetet måste integreras i planeringsprocessen och styrningssystemen.
- Nödvändiga resurser måste sättas av så att åtgärderna kan genomföras.
- Kommunen måste etablera en enhetlig och överordnad beredskapsprocess, som är integrerad i den ordinarie organisationen och inkluderar alla ansvarsområden.

Krisberedskapsmyndigheten

**Box 599
101 31 Stockholm**

**Tel 08 593 710 00
Fax 08 593 710 01**

**kbm@krisberedskaps
myndigheten.se**

**www.krisberedskaps
myndigheten.se**

ISBN 91-85053-19-8