

Umeå kommuns program för säkerhet och trygghet

2015-2018

Med utgångspunkt i följande lagstiftningar och krav:

- Lag (2003:778) om skydd mot olyckor,
- Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,
- Säkerhetsskyddslag (1996:627),
- Kommunallag (1991:900) samt
- Föreskrifter av försäkringsgivare

Dokumenttyp Program	Dokumentnamn Umeå kommuns program för säkerhet och trygghet 2015-2018	Fastställd/Upprättad KF 2013-06-17 § 124	Version 2.0
Dokumentägare Tekniska nämnden	Dokumentansvarig Brandförsvaret och säkerhet	Reviderad KF 2015-05-25 § 106 x	Giltighetstid T v
Dokumentinformation Ersätter Umeå kommuns program för säkerhet och trygghet 2013-2015			

Innehållsförteckning

1	Inledning/bakgrund	2
1.1	Vad är säkerhet och trygghet?	4
2	Mål	6
2.1	Nationella mål och intentioner	6
2.2	Övergripande mål	6
2.2.1	Prioriterade mål	7
3	Aktörer, roller och ansvar	9
3.1	Kommunfullmäktige	9
3.2	Kommunstyrelsen	9
3.2.1	Stadsdirektören	9
3.3	Nämnder och bolagsstyrelser	9
3.3.1	Tekniska nämnden	10
3.4	Verksamheter och bolag	10
3.4.1	Kommunikationsfunktionen	10
3.4.2	Brandförsvaret och säkerhet	11
3.4.3	Kommunens prioriterade verksamheter	12
3.5	Anställd i Umeå kommun	12
3.6	Den enskilde	12
4	Systematiskt säkerhets- och trygghetsarbete	13
4.1	Nuläge, analys och prioriteringar	14
4.2	Mål	15
4.3	Åtaganden	15
4.3.1	Förebyggande verksamhet	16
4.3.2	Krishantering	17
4.3.3	Riktlinjer för kommunens krishantering	17
4.3.4	Krisledningsorganisation	18
4.3.5	Samhällsviktiga verksamheter och aktörer i det geografiska området	18
4.3.6	Räddningstjänstverksamhet	19
4.4	Uppföljning och utvärdering	20

Bilagor

1. Sammanställd riskbild
2. Definitioner

1 Inledning/bakgrund

Kommunen har många olika verksamheter, egendomar och ett stort ansvarsområde vilket innebär många risker med varierande konsekvenser. Utöver detta är kommunen inblandad i och berörd av en mängd andra verksamheter både inom och utanför den egna verksamheten och sitt geografiska område. I samband med att omvärlden och samhället förändras omskapas även potentiella hotbilder för kommuner och dess medborgare som blir svårare att kartlägga.

Kommunen har därför tilldelats ett större ansvar för inriktning, prioritering och samordning av de åtgärder som ska vidtas före, under och efter oönskade händelser i ett bredare händelsespektra. Detta har medfört att arbetet numera kräver ett betydligt bredare och mer samlat arbetssätt.

Följande program utgör ett strategiskt styrdokument som ska ligga till grund för Umeå kommuns säkerhets- och trygghetsarbete. Programmet tar utgångspunkt i följande lagstiftningar med tillhörande förordningar samt krav från försäkringsgivare:

- Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO),
- Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH),
- Säkerhetsskyddslag (1996:627) (SSL),
- Kommunallag (1991:900) samt
- Föreskrifter av försäkringsgivare

Syftet med programmet är att i ett och samma dokument sammanfoga säkerhets- och trygghetsarbetet utifrån ovan nämnda krav, beskriva vad kommunen avser med säkerhet och trygghet, ange inriktning och mål samt beskriva hur kommunen avser att arbeta med frågorna utifrån de olika roller som kommunen har. Framförallt syftar programmet till att minimera antalet oönskade händelser och effekterna av dessa. Programmet omfattar därför kommunens arbete med att förebygga och öka förmågan att hantera såväl vardagshändelser som allvarliga- och extraordinära händelser.

Förutom ovan angivna lagstiftningar finns speciallagstiftningar med tillhörande förordningar och andra bestämmelser som direkt eller indirekt ställer krav på säkerhet och trygghet i olika aspekter samt medför skyldigheter för kommunens verksamhet. Programmet anger i dagsläget inte inriktning och mål för säkerhets- och trygghetsarbete som bedrivs inom ramen för dessa speciallagstiftningar och bestämmelser. Processen för systematiskt säkerhets- och trygghetsarbete, vilken beskrivs i följande program, bör dock även användas i detta arbete.

Programmet för säkerhet och trygghet är ett ramprogram och utgör tillsammans med underställda delprogram och riktlinjer¹ det handlingsprogram som kommunen är skyldig att upprätta enligt lag om skydd mot olyckor samt uppfyller skyldigheter enligt lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Umeå kommuns program för säkerhet och trygghet

Delprogram

Räddningstjänst

Förebyggande:

Brand

Trafiksäkerhet

Fallskadeprevention

Suicidprevention

etc.

Riktlinjer

Umeå kommuns övergripande krishantering

Risikanalys

Systematiskt brandskyddsarbete

Säkerhetskydd

etc.

Figur 1.

Programstruktur.

Delprogram anger målsättningar för arbetet inom ett ämnesområde och beslutas på politisk nivå. Riktlinjer förtydligar en arbetsmetodik/arbetsprocess och beslutas på tjänstemannanivå.

Programmet för säkerhet och trygghet fastställs av kommunfullmäktige för varje mandatperiod. Ett nytt program ska vara antaget senast årsskiftet 2018/2019. I det fortsatta arbetet med programmet bör ambitionen vara att inkludera ett ännu bredare perspektiv på säkerhets- och trygghetsarbetet i kommunen.

¹ Begreppen delprogram och riktlinjer används frekvent i programmet och en förtydligande definition ges i bilaga 2.

1.1 Vad är säkerhet och trygghet? ²

Begreppet *säkerhet* kopplat till samhällets ansvar för sina medborgare, har ett antal aspekter: välfärdssamhällets åtagande att ge social och ekonomisk säkerhet, att man som individ inte drabbas av olyckor, skador, våld eller att egendom förstörs eller stjäls. De flesta författningar talar om att "minska sårbarhet", om riskanalyser, om åtgärder för att öka trafiksäkerhet etc. Lag om skydd mot olyckor ålägger kommunerna att se till att bränder förebyggs och att verka för att åstadkomma skydd även mot andra olyckor. Med säkerhet avses här resultatet av åtgärder eller egenskaper som minskar sannolikheten för att oönskade händelser ska inträffa.³ Det innebär även att skapa förutsättningar för att minimera konsekvenser av oönskade händelser. Med *säkerhetsarbete* menas de samlade åtgärder som syftar till att förebygga och begränsa skador på människor, egendom och miljö.

Trygghet är för de allra flesta en känsla som är betydligt mer sammansatt än bara säker.⁴ Till skillnad från säkerhet innebär trygghet en upplevd känsla av livskvalité för den enskilda personen. Det är viktigt att beakta att det finns skillnader⁵ på såväl individnivå som gruppnivå när det gäller hur olika personer upplever trygghet och vilka resurser att skapa sig trygghet som en person förfogar över. Det finns t.ex. stora skillnader mellan kvinnor och män i hur utsatta de är för risker och deras känsla av otrygghet. Begreppet trygghet bygger alltså dels på att en människa förfogar över vissa resurser och dels känner sig övertygad om tillgången till dessa resurser. Det som skapar trygghet är tanken om att resurserna finns och att man kan kontrollera dem. Allt som medför en förlust av resursen eller kontroll över den stör individens förtroende till sin omvärld och därför även trygghetskänslan.⁶

Ur ett kommunalt perspektiv förknippas trygghet med den kommunala välfärden. Detta rör sig i stor utsträckning om tillförlitlighet till samhället och dess funktionalitet. Eftersom tryggheten till stor del bygger på enskilda individers personliga uppfattningar så blir även yttre faktorer så som förtroendefulla relationer till andra eller en god och "riskreducerad" miljö viktiga i ett kommunalt perspektiv.

Händelsespektrat

Oönskade händelser sker dagligen i en kommun. Det är i regel händelsens värde i sannolikhet och konsekvens som avgör vilken typ av händelse det är. Detta illustreras i figur 2, enligt följande:

- Vardagshändelser fokuserar på relativt frekventa olyckor⁷ och händelser som kan ge stora konsekvenser på individnivå men begränsade konsekvenser för samhället, t.ex. fallolyckor och trafikolyckor. Dessa går i regel att mäta i kvantitativa studier. Riskerna är i stor utsträckning förutsägbara och utgår bl.a. från rapporterade olyckor och statistiska studier.
- Allvarliga händelser fokuserar på olyckor och händelser med låg frekvens och medelstora konsekvenser. Riskerna är slumpmässiga och uppvisar stor variation.

² Övriga definitioner av begrepp med bäring på säkerhets- och trygghetsarbetet återfinns i bilaga 2.

³ <http://www.definition-of.net/definition-av-s%C3%A4kerhet>, 2011-12-21

⁴ Sveriges kommuner och Landsting. (2009), Fem olika sätt att arbeta för ökad trygghet och säkerhet

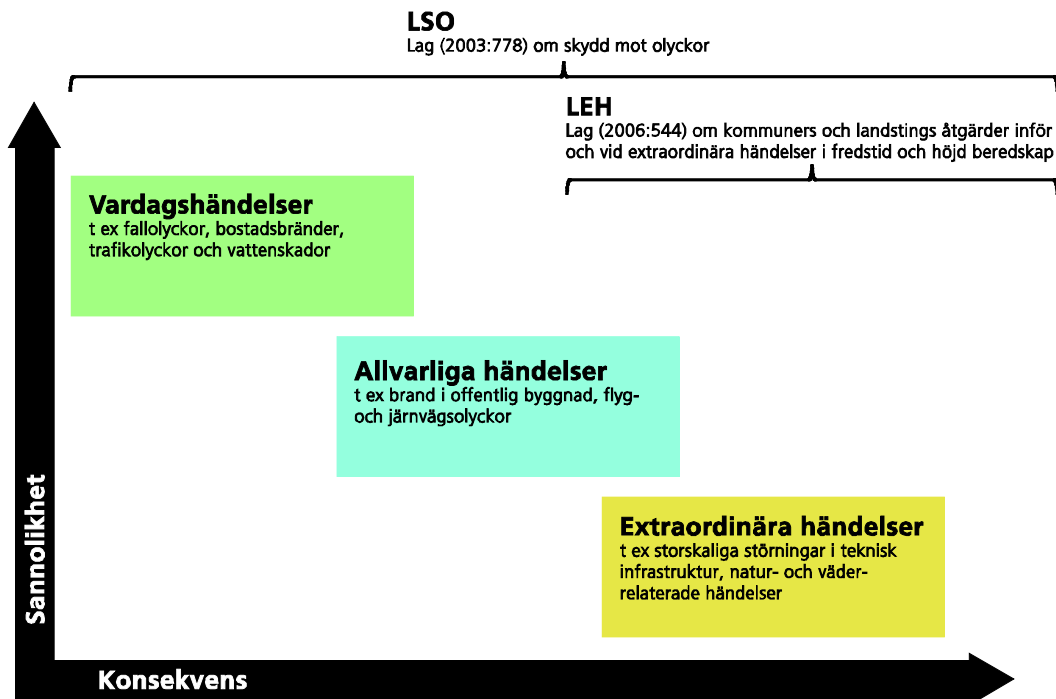
⁵ Skillnader i form av att ha olika livsmönster, inflytande/position att påverka sitt eget liv, sociala och ekonomiska förutsättningar så som integrering i samhället, möjligheter på arbetsmarknaden, arbetsområden/typ av arbete och ansvarsdomäner etc.

⁶ Torstensson Levander, Marie. (2007), *Trygghet, säkerhet, oro eller risk?* Sveriges Kommuner och Landsting. s. 11

⁷ Se bilaga 2 för definition av olycka.

Utgångspunkten ligger bl.a. i individuella olycksundersökningar och haveriutredningar.

- Extraordinära händelser⁸ fokuserar på händelser med mycket låg frekvens men mycket omfattande konsekvenser för samhället och dess funktionalitet.



Figur 2. Händelsespektrat

En vardagshändelse kan likafullt utvecklas till en allvarlig händelse och en allvarlig händelse kan, i begränsad utsträckning, resultera i en extraordinär händelse. Så även om vardagshändelser skiljer sig mycket från allvarliga händelser och extraordinära händelser så är gränserna mellan dem otydliga. Detsamma gäller lagstiftningarna lag (2003:778) om skydd mot olyckor och lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, som i vissa delar är gränsöverskridande. För att uppnå en bredare och mer enhetlig riskidentifiering och inte riskera att viktiga områden inom säkerhets- och trygghetsarbetet faller bort, eller att tyngdpunkten i arbetet blir felaktigt, bör en helhetssyn på riskanalysarbetet visas upp.

⁸ Se bilaga 2 för definition av extraordinär händelse.

2 Mål

I det följande beskrivs de nationella mål som finns angivna, Umeå kommuns övergripande målsättning som kommunfullmäktige har beslutat om samt de prioriterade mål som kommunen valt att arbeta med under perioden 2015-2018.

2.1 Nationella mål och intentioner

De lagstiftningar och krav som programmet omfattar syftar alla till att det ska bli färre skador i samhället och att kommunen ska bli bättre rustad att förebygga och hantera oönskade händelser.

De övergripande nationella målen i lagen om skydd mot olyckor är att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor⁹.

Räddningstjänsten ska planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt¹⁰.

Intentionen med lagen är att säkerheten ska öka, färre dödsfall och skador ska inträffa och att konsekvenserna av de olyckor som ändå inträffar ska minska.

Intentionen med lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap är att *kommunen ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred*¹¹.

Intentionen med säkerhetsskyddslagen är att svara för ett tillfredsställande säkerhetsskydd inom myndighetens verksamhetsområde.¹²

I kommunallagen¹³ framgår att kommunen ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och att verksamheten ska bedrivas på ett ändamålsenligt och ur ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Det innebär att kommunen ska förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses. I detta ingår bl.a. att skydda egendom och övriga tillgångar mot skador.

Syfte och mål med försäkringsgivarens krav är att minska skadorna inom kommunens verksamheter.

Kommunens mål

Kommunens övergripande- och prioriterade mål har som avsikt att ange vad kommunens arbete med säkerhet och trygghet ska leda till.

2.2 Övergripande mål

Umeå kommun *ska vara* en säker och trygg kommun att bo, verka och vistas i så att den enskilde *kan känna* trygghet för sitt liv och sin hälsa samt egendom och miljö.

⁹ 1 kap 1§ Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

¹⁰ 1 kap 3§ Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

¹¹ 1 kap 1§ Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

¹² 4.1 Proposition 1995/96:129 Säkerhetsskydd

¹³ 8 kap Kommunallag (1991:900)

De som bor, verkar och vistas i kommunen ska ha förmåga att förebygga och/eller begränsa konsekvenserna av oönskade händelser för människor, egendom och miljö.

2.2.1 Prioriterade mål

De samlade målen som har prioriterats i kommunens säkerhets- och trygghetsarbete har sin utgångspunkt i de lagar som programmet vilar på, kommunens övergripande risk- och sårbarhetsanalys¹⁴, krav från försäkringsgivare, olycks- och skadeanalyser, Svenska brandskyddsföreningens prioriterade områden 2014 och framåt samt målen utifrån överenskommelsen¹⁵ om kommunernas krisberedskap mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting gällande samhällets krishanteringssystem. Detta innebär inte att det enbart är dessa mål som kommunen ska arbeta för, utan det är de mål som prioriteras att följas upp på kommunfullmäktigenivå under innevarande mandatperiod.

1. Antalet fallolyckor ska minimeras.
2. Kommunens egendomsskador ska minimeras. Områden som särskilt ska beaktas är:
 - Vattenskador
3. Antalet bränder ska minimeras. Områden som särskilt ska beaktas är:
 - Bostadsbränder
 - Anlagda bränder
 - Verksamhetsanpassat brandskydd
4. Antalet allvarligt skadade och döda i vägtrafiken ska minska.
5. Antalet drunkningsolyckor i allmänna vatten ska minimeras.
6. Det systematiska säkerhets- och trygghetsarbetet i publika miljöer och vid evenemang ska förbättras.
7. Kommunen ska verka för att den enskilde ska kunna påbörja en första skadebegränsande åtgärd inom två minuter från det att en olycka upptäcks.
8. Kommunen ska ha god kunskap om risker och sårbarhet som kan påverka kommunens egen verksamhet. Områden som särskilt ska beaktas är:
 - Natur och väderrelaterade händelser
 - Storskaliga störningar i teknisk infrastruktur
 - Farliga ämnen
 - Utbredd smitta
 - Antagonistiska hot¹⁶

¹⁴ Se bilaga 1 för sammanställd riskbild.

¹⁵ Se bilaga 2 för definition av den s.k. kommunöverenskommelsen.

¹⁶ Se bilaga 2 för definition av hot/antagonistiska hot.

9. Kommunen ska ha planering för hur risker och sårbarhet ska reduceras eller tas bort. Kommunen ska ha en planering för hur kommunen ska hantera konsekvenserna av allvarliga- och extraordinära händelser.
- Riskhänsynen i den fysiska planeringen ska öka. Områden som särskilt ska beaktas är:
 - Natur- och väderrelaterade händelser
 - Storskaliga störningar i teknisk infrastruktur
 - Farliga ämnen
 -
10. Kommunen ska ha en god förmåga¹⁷ att hantera allvarliga- och extraordinära händelser. Områden som särskilt ska beaktas är:
- Kommunal samhällsviktig verksamhet¹⁸
 - Kommunen ska vid en allvarlig- och extraordinär händelse ha förmåga att utöva samordnad ledning¹⁹ inom 3 timmar.
11. Kommunen ska ha en samlad bild av risker, sårbarhet och förberedelser för krishantering som finns inom kommunens geografiska område.
- Kommunen ska arbeta för samordning av all krishantering i det förberedande arbetet och i det akuta skedet, som berörda aktörer inom det geografiska området ansvarar för.
 - Kommunen ska ha en struktur för samordning av krisberedskapen med landsting, organisationer, företag och de statliga myndigheter som finns i kommunen.
 - Aktuella rutiner för hur samordning med andra aktörer ska ske ska finnas för de verksamheter som alltid måste upprätthållas.
12. Kommunen ska ha en god förmåga, i termer av *snabbhet*, *insatsförmåga* och *uthållighet* att utföra räddningsinsatser. Förmågan ska planeras utifrån den enskildes hjälpbehov.

¹⁷ Se bilaga 2 för definition av god förmåga.

¹⁸ Se kapitel 3.4.3 för samhällsviktiga verksamheter inom kommunen.

¹⁹ Med samordnad ledning avses att berörd tjänstemannaledning är samlad och insatt i aktuell händelseutveckling.

3 Aktörer, roller och ansvar

Följande kapitel definierar aktörer, roller och ansvar i säkerhets- och trygghetsarbetet och förtydligar hur kommunen, inom ramen för programmet, avser att arbeta utifrån ovan redovisade krav från lagstiftning och försäkringsgivare.

3.1 Kommunfullmäktige

Kommunfullmäktige fastställer Umeå kommuns program för säkerhet och trygghet.

Kommunfullmäktige följer upp kommunens samlade säkerhets- och trygghetsarbete och dess effekter genom att tillställas årlig rapport från kommunstyrelsen.

Kommunfullmäktige ska:

- fastställa de delprogram där lagstiftning/andra bestämmelser gör gällande ett sådant krav

3.2 Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen samordnar och följer upp det strategiska säkerhets- och trygghetsarbetet och beslutar i övergripande ärenden för den kommunala organisationen.

Kommunstyrelsens arbetsutskott är krisledningsnämnd, vilket är fastställt i *Reglemente för krisledningsnämnden*.

Kommunstyrelsen ska:

- årligen rapportera till kommunfullmäktige om hur kommunens samlade säkerhets- och trygghetsarbete utvecklats samt vilka effekter som uppnåtts. Kommunstyrelsen ska följa upp arbetet genom att tillställas årlig rapport från tekniska nämnden

3.2.1 Stadsdirektören

Stadsdirektören samordnar och leder kommunens operativa säkerhets- och trygghetsarbete.

Stadsdirektören ska:

- fastställa kommungemensamma riktlinjer
- ange inriktning för kommunens fortsatta arbete med programmet, vilket bör samla fler områden och inkludera ett bredare perspektiv på säkerhets- och trygghetsarbetet

3.3 Nämnder och bolagsstyrelser

Varje nämnd/bolagsstyrelse ansvarar för säkerhets- och trygghetsarbetet inom sitt område och har i uppgift att tillse att programmet följs samt att samarbete sker mellan verksamheter och bolag.

Nämnd/bolagsstyrelse ska:

- fastställa upprättade delprogram²⁰
- fastställa verksamhetsspecifika planer för krishantering
- årligen följa upp säkerhets- och trygghetsarbetet och dess effekter inom nämndens/styrelsens verksamhet genom att tillställas rapport från verksamhet och bolag

3.3.1 Tekniska nämnden

Tekniska nämnden ska:

- årligen rapportera till kommunstyrelsen om hur kommunens samlade säkerhets- och trygghetsarbete utvecklats samt vilka effekter som uppnåtts. Rapporteringen ska innehålla en utvärdering och förslag till åtgärder utifrån vad som framkommit vid uppföljningen av säkerhets- och trygghetsarbetet. Tekniska nämnden ska tillställas en samlad årsrapport från Brandförsvaret och säkerhet som underlag för utvärderingen.

3.4 Verksamheter och bolag

Varje verksamhet och bolag har uppdraget att bedriva ett eget systematiskt säkerhets- och trygghetsarbete. Verksamheterna/bolagen ska även delta i kommunens gemensamma säkerhets- och trygghetsarbete med sina respektive specialkompetenser.

Ansvarig för verksamhet och bolag ska:

- delta i nätverk för säkerhets- och trygghetsarbete
- upprätta erforderliga delprogram
- följa kungemensamma riktlinjer och upprätta erforderliga riktlinjer
- upprätta verksamhetsspecifika planering för allvarliga och extraordinära händelser
- delta i kungemensamma utbildningar och övningar samt analysera behovet av egen utbildning/övning
- formulera *mål* och *aktiviteter*²¹ med tillhörande resultatmått utifrån programmets angivna mål²² och verksamhetsspecifika riskanalyser. Målen och aktiviteterna ska inarbetas i ordinarie verksamhetsplanering.
- årligen följa upp säkerhets- och trygghetsarbetet och dess effekter. Årlig rapport skickas till respektive nämnd/bolagsstyrelse samt Brandförsvaret och säkerhet.²³

3.4.1 Kommunikationsfunktionen

Kommunikationsdirektören ska:

- Upprätta riktlinjer för kommunikation vid allvarlig- och extraordinär händelse²⁴

²⁰ Beroende på lagkrav/andra bestämmelser kan delprogram behöva fastställas av kommunstyrelse eller kommunfullmäktige.

²¹ **Mål** ska beskriva den nivå på säkerheten och tryggheten som ska uppnås i kommunen.

Målen formuleras utifrån den enskildes perspektiv, där sårbara målgrupper, dvs. vilka grupper som är särskilt riskutsatta/överrepresenterade i olycksstatistiken, ska identifieras. Målen påvisar de resultat/anger vilken effekt som eftersträvas.

Aktiviteter ska beskriva hur målen ska uppnås, dvs. vilka konkreta åtgärder och aktiviteter som ska vidtas för att nå upp till önskvärd nivå på säkerheten och tryggheten.

Mål och aktiviteter ska vara tydliga, mätbara och uppföljningsbara.

²² Se kap 2.2.2 – Prioriterade mål.

²³ Årlig uppföljning finns beskrivet i kapitel 4.4.

3.4.2 Brandförsvar och säkerhet

Brandförsvar och säkerhet har uppdraget att samordna, stödja, följa upp och utveckla kommunens säkerhets- och trygghetsarbete och ska aktivt delta och bidra med sina specialkompetenser.

Brandchefen ska:

- sammanställa en kommunövergripande riskanalys som baseras på verksamhetsspecifika riskanalyser
- samordna kommunens riktlinjer för riskanalyser
- upprätta riktlinjer för kommunens systematiska brandskyddsarbete
- upprätta riktlinjer för kommunens säkerhetsskydd
- stödja kommunens verksamheter med utbildning och övning
- säkerställa att övning och utvärdering av kommunens krisorganisation sker minst två gånger per mandatperiod, varav krisledningsnämnden övas minst en gång
- samordna kommunens arbete utifrån försäkringsgivares krav
- samordna kommunens riskfinansieringsprogram²⁵
- samordna kommunens skadehantering och skaderapportering
- upprätta delprogram för förebyggande och räddningstjänstverksamhet enligt LSO²⁶
- upprätta riktlinjer för kommunens övergripande krishantering
- samordna kommunens krishantering med externa aktörer
- årligen rapportera till tekniska nämnden om hur kommunens samlade säkerhets- och trygghetsarbete utvecklats samt vilka effekter som uppnåtts. Rapporteringen ska innehålla en utvärdering och förslag till åtgärder utifrån vad som framkommit vid uppföljningen av säkerhets- och trygghetsarbetet.
- rapportera vilka åtgärder som vidtagits avseende säkerhets- och trygghetsarbetet till berörda myndigheter samt försäkringsgivare
- föra förteckning över vilka existerande delprogram och riktlinjer som hör till programmet för säkerhet och trygghet och fortlöpande uppdatera förteckningen allteftersom nya delprogram och riktlinjer färdigställs/tillkommer²⁷

²⁴ Utgör del av riktlinjerna för kommunens övergripande krishantering.

²⁵ Administration av kommunens försäkringar.

²⁶ Fastställs av kommunfullmäktig för att uppfylla 3 kap 3§, 8§ Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.

²⁷ Identifieringen av vilka dokument som tagits fram sker i den årliga uppföljningen/utvärderingen av säkerhets- och trygghetsarbetet.

3.4.3 Kommunens prioriterade verksamheter

Umeå Kommun ska oavsett händelsens art prioritera kontinuitet inom de samhällsviktiga verksamheterna. Dessa verksamheter är:

- Energiförsörjning
- Värmeförsörjning
- Räddningstjänst
- Social omsorg
- Barnomsorg
- Miljö- och hälsoskydd
- Kommunal krisledning
- IT-drift
- Dricksvattenförsörjning
- Reningsverksamhet
- Renhållning och avfallshantering
- Vinterväghållning
- Hamndrift
- Bredbandsnät
- Storköksverksamhet
- Betalningsförmedling (löner och socialbidrag)

3.5 Anställd i Umeå kommun

Anställda i Umeå kommun ska arbeta aktivt för en ökad säkerhet och trygghet i kommunens verksamhet och inom dess ansvarsområde. Alla har ett ansvar att rapportera hot mot/risker i verksamheten och att uppmärksamma verksamheten på möjligheter till ökad säkerhet och trygghet.

3.6 Den enskilde

Enligt LSO har den enskilde²⁸ det primära ansvaret för att skydda liv och hälsa, egendom och miljö samt inte orsaka olyckor. Det är i första hand den enskildes skyldighet att själv vidta och bekosta åtgärder för att förhindra och begränsa olyckor. Den som upptäcker/får kännedom om en olycka som innebär fara för någons liv eller allvarlig risk för någons hälsa eller för miljön är skyldig att varna och alarmera, där så är möjligt.²⁹

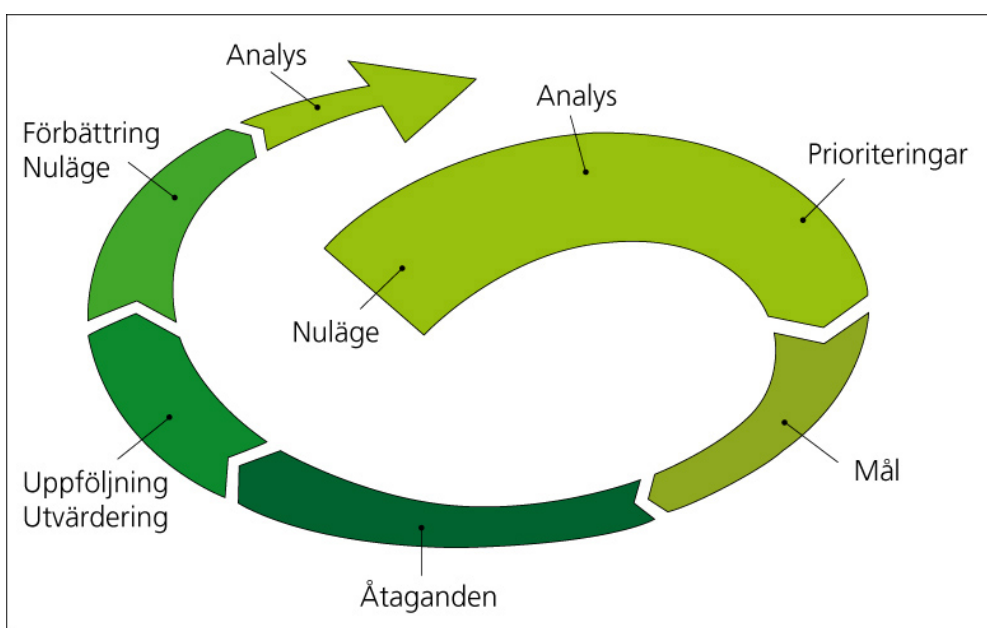
²⁸ Se bilaga 2 för definition av den enskilde.

²⁹ 2 kap 1§ Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

4 Systematiskt säkerhets- och trygghetsarbete

För att på bästa sätt arbeta för att nå uppsatta mål i det kommunala säkerhets- och trygghetsarbetet sker arbetet i en systematisk process i alla verksamheter och bolag, där fokus ligger på ständiga förbättringar utifrån kunskap och erfarenheter. Med detta menas att arbetet alltid pågår genom kartläggning av riskbilder som leder till prioriteringar, mål och planering av aktiviteter och åtaganden.

Efter att aktiviteterna genomförts, följs de upp och utvärderas för att kunna användas som grund för förbättring och utveckling i ett ständigt återkommande flöde. Den mer detaljerade processen illustreras i figur 3.³⁰



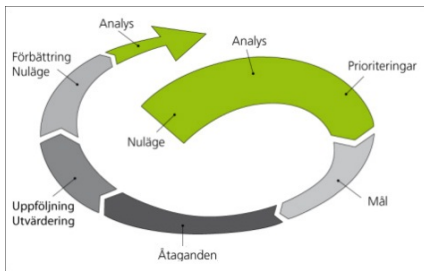
Figur 3. Illustration av processen för systematiskt säkerhets- och trygghetsarbete³¹.

Fortsättningen i kapitlet beskriver mer ingående delarna i kommunens systematiska säkerhets- och trygghetsarbete.

³⁰ Metodiken baserar sig på PDCA-cykeln eller Deming-hjulet, vilket är en modell för kvalitets- och förbättringsarbete och utgör grunden i ett ledningssystem. Förkortningen står för plan, do, check, act (planera, göra, kontrollera, agera). Tonnquist, B. (2008), *Projektledning*, Bonnier Utbildning AB, Stockholm

³¹ Baserad på: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. (2011), *Vägledning för kommunala handlingsprogram*, Karlstad

4.1 Nuläge, analys och prioriteringar



Som grund för säkerhets- och trygghetsarbetet skapas en översiktlig bild av nuläget genom att beskriva kommunen och dess invånare, vilka risker och vilket skydd som finns samt vilket säkerhets- och trygghetsarbete som bedrivs. För att få ett korrekt och tillförlitligt underlag är det viktigt att inte betrakta invånarna som en homogen grupp utan att beakta olikheterna mellan olika individer och grupper i samhället. Det vill säga att den statistik som förs i största möjliga mån, ska vara så detaljerad att analyser utifrån exempelvis kön kan göras och att det förebyggande arbetet kan målgruppsanpassas. Såväl sannolikheten att drabbas av oönskade händelser som konsekvenserna av oönskade händelser kommer att skilja sig åt för olika typer av individgrupper. Detta behöver beaktas i större utsträckning desto mer verksamhetsspecifika riskanalyserna är. Säkerhets- och trygghetsarbetet tar dock inte enbart utgångspunkt i dagens risker utan inrymmer även analys av trender och prognoser för att få en uppfattning om framtidens risker.

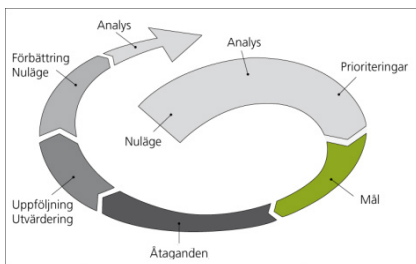
Dessa delar har en avgörande roll för prioriteringar och framtagandet samt uppföljningen av mål och aktiviteter.³²

Enligt krav i lagstiftningar med tillhörande förordningar samt i de villkor som försäkringsgivare anger ska kommunen:

- ange de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. (LSO 3 kap 3§ och 8§)
- analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet skall värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. (LEH 2 kap 1§)
- analysera vilka uppgifter i verksamheten som skall hållas hemliga med hänsyn till rikets säkerhet och vilka anläggningar som kräver ett säkerhetsskydd med hänsyn till rikets säkerhet eller skyddet mot terrorism. Resultatet av undersökningen ska dokumenteras i en säkerhetsanalys. (Säkerhetsskyddsförordningen 5§).
- genomföra riskanalyser avseende verksamheter, fastigheter samt planerade projekt för att verifiera säkerhetsnivån. (Försäkringsgivares krav)

³² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. (2011), *Vägledning för kommunala handlingsprogram*, Karlstad

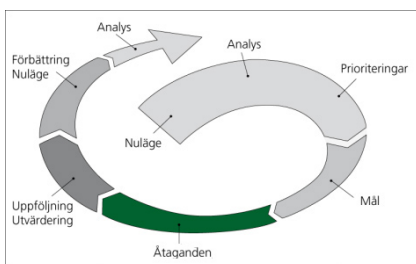
4.2 Mål



För att förtydliga vad kommunen vill fokusera på formuleras prioriteringarna för kommunens övergripande inriktning och verksamhet i form av mål³³. Dessa, av kommunfullmäktige, prioriterade mål och verksamhetsspecifika riskanalyser är en utgångspunkt för mer konkreta och mätbara mål samt aktiviteter som kan följas upp och utvärderas i kommunens ordinarie flöde för verksamhetsrapportering.³⁴

Verksamhetsmålen och aktiviteterna kommuniceras i verksamhetsplaner och om det t.ex. behövs ett politiskt ställningstagande, i delprogram. På så vis ges möjlighet till tätare uppföljning och förbättringar.

4.3 Åtaganden



Arbetet med säkerhet och trygghet pågår ständigt i kommunen. Brandförsvar och säkerhet har en stor del i detta arbete eftersom säkerhet och skydd mot olyckor är deras kärnverksamhet.³⁵ För andra verksamheter eller bolag kommer uppgifterna in utöver kärnverksamheten på samma sätt som andra riktlinjer och program. Därför finns ett stort behov av att samverka verksamheterna/bolagen emellan.

På nästföljande sida beskrivs vilka åtaganden kommunen har utifrån rubrikerna förebyggande verksamhet, krishantering och räddningstjänst.

³³ Se kap 2.2.2 – Prioriterade mål

³⁴ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. (2011), *Vägledning för kommunala handlingsprogram*, Karlstad

³⁵ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. (2011), *Vägledning för kommunala handlingsprogram*, Karlstad

4.3.1 Förebyggande verksamhet

Enligt krav i lagstiftningar med tillhörande förordningar samt försäkringsgivares föreskrifter ska kommunen:

- se till att åtgärder vidtas för att förebygga bränder och skador till följd av bränder samt, utan att andras ansvar inskränks, verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder (LSO 3 kap 1§).
- beskriva hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad³⁶ och hur den planeras (LSO 3 kap 3§) samt ange mål för verksamheten (LSO 3 kap 3§ och 8§).
- samarbeta³⁷ och samordna verksamheten med andra kommuner och de statliga myndigheter som ansvarar för verksamhet enligt samma lag samt andra som berörs (LSO 1 kap 6§).
- i egenskap av ägare och/eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar, i skäligen omfattning hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olycka och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand (LSO 2 kap 2§).³⁸
- genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra de skyldigheter som de har enligt lagen om skydd mot olyckor (LSO 3 kap 2§).
- utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen om skydd mot olyckor med tillhörande föreskrifter (LSO 5 kap 1§).
- ansvara för att rengöring (sotning) av fasta förbränningsanordningar och rökkanaler utförs samt att brandskyddskontroll av fasta förbränningsanordningar, rökkanaler samt anslutande byggnadsdelar utförs (LSO 3 kap 4§).
- ha det säkerhetsskydd som behövs med hänsyn till verksamhetens art, omfattning och övriga omständigheter (SSL 5§).
- se till att berörd personal får utbildning i säkerhetsskydd (SSL 30§).
- ha ett av kommunen fastställt dokument för säkerhets- och skadeförebyggandearbete omfattande syfte och mål, omfattning, organisation såväl centralt som lokalt med avsatt budget, ansvar, riktlinjer för hur säkerhetsarbetet ska bedrivas samt regler för uppföljning av säkerhetsarbetet (Försäkringsgivares föreskrifter).

³⁶ I uppföljningen av programmet ingår att beskriva hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad.

³⁷ Kommunerna skall ta till vara möjligheterna att utnyttja varandras resurser för förebyggande verksamhet (LSO 3 kap 1§).

³⁸ Kommunen innehar olika roller enligt LSO. Kommunen kan dels inneha rollen som enskild i form av ägare/nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar, dels inneha rollen som tillsynsmyndighet.

4.3.2 Krishantering

Kommunens krishantering bygger till väsentliga delar på de krav som ställs genom Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Enligt lagstiftningen ska kommunen:

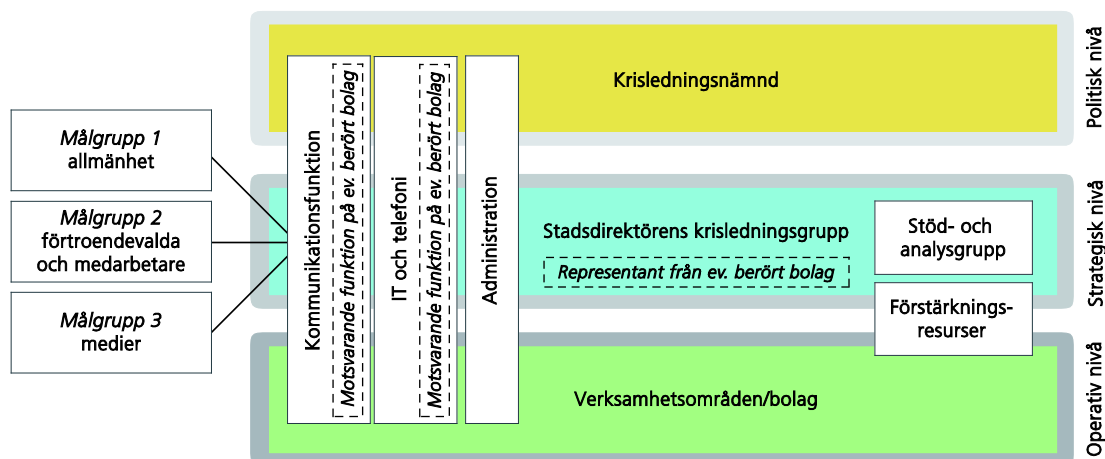
- med beaktande av den kommunala risk- och sårbarhetsanalysen, för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur den ska hantera extraordinära händelser³⁹ (LEH 2 kap 1§).
- inrätta en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid (krisledningsnämnd) (LEH 2 kap 2§).
- ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid (LEH 2 kap 8§) genom att
 - minst två gånger per mandatperiod öva och utvärdera kommunens krisorganisation, varav krisledningsnämnden ska övas minst en gång (kommunöverenskommelsen)
- inom sitt geografiska område i fråga om extraordinära händelser i fredstid verka för att:
 - olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet,
 - de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas, och
 - informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas (LEH 2 kap 7§).
- vid en extraordinär händelse i fredstid ge den myndighet som regeringen bestämmer lägesrapporter och information om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen samt om vidtagna och planerade åtgärder (LEH 2 kap 9§).

4.3.3 Riktlinjer för kommunens krishantering

En förutsättning för krishanteringen är att samtlig kommunal verksamhet är förberedd på oönskade händelser som kan inträffa och vilka konsekvenser det kan väntas leda till för verksamheten. Därför handlar krishantering inte bara om att hantera händelsen när den inträffar, utan även till stor del om förberedande arbete i form av risk- och sårbarhetsanalyser, förstärkningsåtgärder, utarbetande av planer, samverkan samt utbildning och övning av kommunens förtroendevalda och tjänstemän. Nedan ges en övergripande beskrivning av principerna för kommunens krishantering, krisledningsorganisation samt samhällsviktiga verksamheter och aktörer i kommunens geografiska område. En mer detaljerad redogörelse sker i *Riktlinjer för Umeå kommuns övergripande krishantering* samt i verksamheternas och bolagens verksamhetsspecifika planer för krishantering.

³⁹ Se bilaga 2 för definition av extraordinär händelse.

4.3.4 Krisledningsorganisation



Figur 4. Umeå kommuns krisledningsorganisation vid allvarliga och extraordinära händelser.

- **Krisledningsnämnden** – tillfällig nämnd som utgörs av Kommunstyrelsens arbetsutskott (KsAu) vilket regleras i *Reglemente för krisledningsnämnden*.
- **Stadsdirektörens krisledningsgrupp** – tjänstemannagrupp som i ett första läge utgörs av stadsdirektörens ledningsgrupp och vid behov förstärks av kommunikationsfunktionen, IT och telefoni samt Administration.⁴⁰

4.3.5 Samhällsviktiga verksamheter och aktörer i det geografiska området

Ur ett krisberedskapsperspektiv definieras samhällsviktig verksamhet utifrån minst ett av följande villkor:

- Ett bortfall av, eller en svår störning i verksamheten som ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid kan leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.
- Verksamheten är nödvändig, eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.⁴¹

De samhällsviktiga verksamheterna måste alltid ha en beredskap och en förmåga att hantera oönskade händelser.

Umeå kommun har i kommunens övergripande risk- och sårbarhetsanalys identifierat samhällsviktiga verksamheter och aktörer inom kommunens geografiska område.

⁴⁰ Övriga ingående funktioner i krisledningsorganisationen beskrivs närmare i *Riktlinjer för Umeå kommuns övergripande krishantering*.

⁴¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2010:6, MSB:s föreskrifter om kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser.

En stor andel återfinns inom kommunen och de kommunalt ägda bolagen.⁴² Men ett flertal återfinns även inom landstinget, statliga myndigheter och några i privat regi.

4.3.6 Räddningstjänstverksamhet

Lagen om skydd mot olyckor med tillhörande förordning ställer krav på kommunen att svara för räddningstjänst⁴³ inom kommunens geografiska område.

Enligt lagstiftningen ska kommunen:

- ange kommunens mål för verksamheten (LSO 3 kap 3§ och 8§).
- ange vilken förmåga kommunen har och avser att skaffa sig för att genomföra räddningsinsatser. Förmågan redovisas såväl med avseende på förhållandena i fred som under höjd beredskap (LSO 3 kap 8§).
- ange vilka resurser kommunen har och avser att skaffa sig (LSO 3 kap 8§).
- se till att allmänheten informeras om vilken förmåga att göra räddningsinsatser som finns, samt upplysa om hur varning och information till allmänheten sker vid allvarliga olyckor (LSO 1 kap 7§).
- se till att det finns anordningar för alarmering av räddningsorganen (LSO 6 kap 10§).
- upprätta en plan för räddningsinsatser enligt FSO 3 kap 6§

lämna uppgifter om:

- samverkan⁴⁴ med andra kommuner, statliga myndigheter samt enskilda. (Förordning om skydd mot olyckor 3 kap 3§).
- hamnar och deras gränser i vatten (Förordning om skydd mot olyckor 3 kap 3§).

samt efter avslutad räddningsinsats:

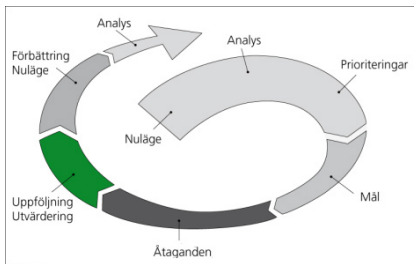
- se till att olyckan undersöks för att i skälig omfattning klarlägga orsakerna till olyckan, olycksförloppet och hur insatsen har genomförts. (LSO 3 kap 10§)

⁴² Se kapitel 3.4.3 för samhällsviktiga verksamheter inom kommunen.

⁴³ Se bilaga 2 för definition av räddningstjänst.

⁴⁴ Kommunerna skall ta till vara möjligheterna att utnyttja varandras resurser för räddningstjänst (LSO 3 kap 7§).

4.4 Uppföljning och utvärdering



Principerna för uppföljning, utvärdering och rapportering följer samma flöde som ordinarie verksamhetsrapportering.

Såväl LSO som LEH ställer krav på att kommunerna rapporterar om åtgärder och status avseende säkerhets- och trygghetsarbetet till den myndighet som regeringen bestämmer. Vidare ställer försäkringsgivaren krav på uppföljning och utvärdering avseende skadeförebyggande åtgärder. Kommunen använder uppföljning och utvärdering för att genomföra ständiga förbättringar och utveckla verksamheten.

Grunden för all uppföljning och utvärdering av det säkerhets- och trygghetsarbete som genomförs i kommunen är att verksamheterna och bolagen har fokus på att kontinuerligt följa upp och utvärdera måluppfyllelse för de aktiviteter som finns angivna i verksamhetsplanerna.

En årlig uppföljning av verksamheternas/bolagens säkerhets- och trygghetsarbete ska genomföras. Ur den ordinarie verksamhetsplanen väljs de områden som berör säkerhet och trygghet ut och sammanställs i en rapport. Den årliga uppföljningen bör innehålla en kortfattad beskrivning av den systematiska processen som beskrivits utifrån snurrar i detta avsnitt och ange vilka av programmets mål som verksamheten har arbetat med. Hur dessa mål har analyserats och brutits ned till mer mätbara mål för verksamheten eller bolaget. Verksamheten bör även kortare beskriva aktiviteter som vidtagits och hur dessa implementerats, eventuella delprogram och genomförande samt metod och resultat för uppföljningen av målen. Slutligen bör rapporten även innehålla en kort beskrivning av det fortsatta arbetet utifrån uppföljningsresultaten. I händelse av att ett resultat inte är möjligt att följa upp årsvis så bör även detta beskrivas, med tillägg om vilken tidsperiod som verksamheten förväntar sig att uppnå resultat.

Dessa årliga uppföljningar kommer att ligga till grund för övergripande uppföljning och utvärdering av Umeå kommuns program för säkerhet och trygghet.

Bilaga 1 – Sammanställd riskbild

Kommunen är, utifrån lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, ålagd att genomföra en kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalys över sitt geografiska område i syfte att reducera riskerna samt öka hanteringsförmågan för allvarliga och extraordinära händelser. Lagen om skydd mot olyckor ställer krav på kommunen att ange de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsats. För att uppfylla detta krav bör en analys av olycksrisker inom kommunens geografiska område genomföras. Dels för att förebygga och minimera andelen olyckor där så är möjligt, men även för att kunna sätta in rätt resurser när olyckor väl inträffar.

Kommunens olika riskanalyser utgör underlag till programmet för säkerhet och trygghet. Denna bilaga är enbart en sammanställning av dessa analyser. Syftet med sammanställningen är att i korthet visa på bakgrunden till programmets prioriterade mål. Tanken är således att verksamheten med hjälp av denna ska kunna erhålla en ”grövre” inramning av identifierade problemområden och mer sårbara grupper. Det är sedan verksamheternas/bolagens ansvar att utifrån deras perspektiv genomföra fördjupade analyser och fånga upp de specifika arbetsområden och sårbara grupper som de själva ska arbeta med och verka för. Det vill säga att nämnder/bolagsstyrelser och verksamheter/bolag identifierar vilka prioriterade områden och nyckelfaktorer som är mest relevanta utifrån deras perspektiv och verksamhetsfunktion.

Mot bakgrund av riskanalyserna har följande riskområden valts ut:

- Fallolyckor
- Egendomsskador
- Bränder
- Trafikolyckor
- Drunkning/tillbud
- Farliga verksamheter
- Transport av farligt gods
- Utbredd smitta
- Natur- och väderrelaterade händelser
- Storskalig störning i samhällsviktig infrastruktur
- Säkerhet vid evenemang och i publika miljöer
- Antagonistiska hot

Urvalet har genomförts utifrån en bedömning och bearbetning av rikstäckande och regional statistik med hänsyn till kategorier av händelser som visat sig omfatta en större risk för skadeverkan på personer, miljö och egendom utifrån lagen om skydd mot olyckor. För att erhålla en tydligare bild av olycksstatistiken i Umeå och kunna

göra jämförelser med andra likartade kommuner har Luleå, Sundsvall, Gävle, Uppsala, Västerås, Lund och Helsingborg använts som referenskommuner. Jämförelser har även gjorts gentemot Västerbottens län samt riket i stort.

Statistiken är främst hämtad från MSB:s, SCB:s, Socialstyrelsens och SKL:s databaser. För egendoms- och ansvarsskador har även kommunens interna statistik använts.

För de händelser som inträffar mera sällan, för att kartlägga statistiskt, har urvalet utgått ifrån empiriska skattningar och bedömningar i kommunens övergripande risk- och sårbarhetsanalys. Fokus har legat på de risker som kan påverka samhällsviktiga funktioner eller förmågan att bedriva samhällsviktig verksamhet⁴⁵.

Fallolyckor⁴⁶

Totalt i Sverige beräknas samhällskostnaden för fallolyckor uppgå till 22 miljarder kronor⁴⁷. Totalt dör i snitt 4 personer per dag till följd av fallolyckor. Detta gör att fallolyckor är orsaken till fler dödsfall än någon annan olyckstyp och de flesta som avlider till följd av fallolyckor är äldre personer. Ofta inträffar fallolyckor på trottoarer, gångbanor, vägar, gator, cykelvägar etc. I förhållande till de sju referenskommunerna har Umeå en mittenplacering i hänseende till fallolyckor per 10 000 invånare under perioden 2005-2010.

Egendomsskador

Utifrån den procentuella fördelningen av skadekostnader i kommunens fastigheter mellan åren 2001-2010 är vattenskador det absolut mest kostsamma skadeområdet med hela 45 procent. Vidare så utgör skadegörelse 22 procent, skada på byggnad 17 procent och brand 9 procent. De totala kostnaderna för vattenskador är högre under perioden 2006-2010 i jämförelse med perioden 2001-2005. Samtidigt är kostnaderna för skadegörelse lägre under perioden 2006-2010 än under föregående period.

Bränder

Bränder står för de flesta antalet utryckningar för kommunens räddningstjänst. Utryckningsstatistik inom Umeå kommun för åren 2005-2010 visar att antalet bränder varierat mellan 176 och 261 bränder per år. Umeå har lägst antal räddningsinsatser per 10 000 invånare avseende bränder i jämförelse med referenskommunerna. Under åren 2005 - 2010 har antal bränder i bostäder legat mellan 44 till 72 bränder på år. När det gäller brand i byggnad visar lokal utryckningsstatistik för åren 2005-2010 att 12 procent, av ett totalt antal bränder på 611 stycken, var anlagda. 23 procent av de anlagda bränderna i byggnader var i skolor.

⁴⁵ Se kapitel 3.4.3 för samhällsviktiga verksamheter inom kommunen.

⁴⁶ Begreppet fallolyckor omfattar även halkolyckor.

⁴⁷ Mätt i 2005 års penningvärde.

Trafikolyckor

I jämförelsen med referenskommunerna har Umeå ett relativt lågt antal uttryckningar kopplat till trafikolyckor per 10 000 invånare. Både nationellt och regionalt i Umeå och samtliga referenskommuner är män överrepresenterade i trafik- och vägtransportolyckor. Även i jämförelse med Västerbotten och riket i övrigt ligger Umeå på en lägre nivå för sammanställningen av perioden 2005-2010. Ökningen av trafikolyckor i Umeå var dock markant under 2009.

Drunkning/tillbud

Under perioden 2005-2010 tillkallades räddningstjänsten till 23 insatser för drunkning/tillbud. Men eftersom räddningstjänsten inte larmas vid alla drunkningsolyckor bör man räkna med ett stort mörkertal inom detta område.

Farliga verksamheter

Inom Umeå kommuns geografiska område bedrivs i dagsläget sex stycken så kallade farliga verksamheter som omfattas av Lag om skydd mot olyckor, 2 kap 4§. Även om verksamheterna har det primära ansvaret för olyckor så har kommunen ansvar för hantering av händelser inom sitt geografiska område. De utpekade anläggningarna bedriver verksamheter såsom oljedepåer, lagring av sprängmedel, flygplatser samt en dammanläggning och kraftstation.

Tre av kommunens farliga verksamheter klassas även i enlighet med lag (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (även kallad Sevesolagstiftningen).

Transport av farligt gods

Farligt gods är ett samlingsbegrepp för ämnen och produkter, som har sådana farliga egenskaper att de kan skada människor, miljö, egendom och annat gods om de inte hanteras rätt under en transport på t.ex. väg, järnväg och till sjöss.

Farliga godstransporter på väg och järnväg sker dagligen genom kommunen och även genom de centrala delarna av kommunen. Det rör sig då främst om drivmedelstransporter, men även andra former av farligt gods förekommer då skogs- och gruvnäringen är en stor sektor inom norrlandsregionen. Sannolikheten för att en farligt godsolycka ska inträffa bedöms även vara störst för transport på väg. Vid järnvägstransporterna är transportmängderna genomgående större samt transportfrekvensen lägre. Statistiskt sett är sannolikheten för en större järnvägsolycka mindre sannolik än en trafikolycka på väg.

Det finns god kunskap om vilka typer av gods som hanteras vid hamnen. I jämförelse med andra svenska hamnar har man i Umeå hamn en relativt liten mängd farligt gods. Statistik från MSB (2006) visar att 65 % (1995 ton) av den farliga godshanteringen under september månad bestod av oxiderande ämnen. Stora delar av farligt godstransporterna går till oljehamnen.

Utbredd smitta

Personalen är en viktig resurs i nästan alla delar av kommunens arbete. Personalbrist kan resultera i stora konsekvenser framförallt i kommunens funktionalitet. De mest sårbara verksamheterna är de verksamheter som har samhällsviktiga uppdrag samt ett behov av större personalgrupper, till exempel äldreomsorg, barnomsorg och städverksamhet. En annan sårbarhet gällande personal är de tjänster med uppdrag som kräver specialkompetenser.

Natur- och väderrelaterade händelser

Den globala uppvärmningen och klimatförändringar blir allt mera påtaglig. För norra Norrland, beräknas årsmedeltemperaturerna öka. De regionala klimatscenarierna pekar generellt på ett både varmare och blötare klimat, som för med sig mer ihållande nederbördsperioder året om. Variationen i väderlekarna förväntas dock vara stor från år till år.

Översvämningar och höga flöden är återkommande i Västerbotten, men omfattningen och konsekvenserna varierar. På grund av att vi har årstidsväxlingar återkommer höga vattenflöden och översvämningar kontinuerligt i samband med snösmältningen i norra Sverige. Sammanfaller fjällflod och skogsflod ökar risken för att höga flödestoppar uppstår. Effekterna av ett ihållande regn och översvämningar bedöms främst kunna leda till konsekvenser som miljöskador och ekonomiska skador i form av skadade vägar, broar och fastigheter. Risken för översvämningar på vägar och vid kajen i centrala Umeå är stor och kan komma att påverka framförallt Gator och parkers och Fastighets verksamheter, i form av skadad egendom och infrastruktur. Följdeffekter av ihållande regn, översvämningar och höga vattenflöden kan vara slamströmmar, ras och sked.

Storskalig störning i samhällsviktig infrastruktur

Kommunen har ett stort beroende till infrastruktur i form av vatten, avlopp, el, värme IT och telefoni samt transportsystem. Vissa av dessa delar har även beroenden av varandra och i flera fall är beroendet ömsesidigt. Inom kommunen ser sårbarheten gällande den tekniska infrastrukturen relativt olika ut i Umeå tätort jämfört med ytterområdena i Umeå tätort och i kommundelarna.

I ytterområden och i kommundelarna är i stort sett all samhällsviktig infrastruktur mindre redundant och robust än i Umeå tätort. Medan det i Umeå tätort är vattenförsörjningen som bedöms vara mest sårbar. Detta beror till stor del på att man i dagsläget saknar en reservvattentäkt.

Infrastruktur i form av el, värme, IT och telefoni är däremot i stor utsträckning både redundant och robust i Umeå tätort. För att säkra upp redundansen ytterligare har Umeå energi påbörjat en tillbyggnad av nätet som kommer att stärka redundansen för elförsörjning i Holmsund/Obbola samt även i tätortens ytterområden. Gällande telefonin så har kommunen en gemensam växel inom Umeåregionen, vilket leder till många fördelar, men även till ett visst beroendeförhållande.

Säkerhet vid evenemang och i publika miljöer

I dagsläget har Umeå kulturs olika verksamheter mer än 1 100 000 besökare varje år. Stadsbiblioteket inklusive närbiblioteken har nästan 5 000 besökare varje dag. Till detta kommer drygt 600 000 besökare på bibliotekswebben varje år. Kulturväven är en ny verksamhet i kommunen som utsätts för ett stort publiktryck då den inrymmer ett flertal olika verksamheter och aktiviteter såsom teater, filmsalar, museum samt stadsbiblioteket.

Inom Umeå fritids verksamhet finns ett antal större arenor för idrottsevenemang. Bland annat Umeå arena, Gammliaavallen och Gammliahallen samt Dragonens idrottscentrum. Dessa används vid större idrottsevenemang, men även i samband med större mässor, konferenser och andra sammankomster.

Publika miljöer och evenemang innefattar i regel komplexa verksamheter med flera inblandade aktörer som både är kommunala och privata. Detta kräver en samsyn där roller och ansvar gällande säkerhet är tydliga för alla aktörer.

Antagonistiska hot

Antagonistiska hot utgörs av enskilda personer eller grupper som bedöms kunna utföra avsiktliga sabotage eller våldshandlingar i syfte att skada eller förstöra. Antagonistiska aktörer bedöms även kunna utgöra hot för såväl politiska ledningar som för samhällsviktiga funktioner.

Inom Umeå kommuns geografiska område har historiskt inga omfattande antagonistiska hot eller attentat uppstått eller genomförts. Däremot har vissa verksamheter och objekt inom kommunens geografiska område varit utsatta för inbrott och mindre omfattande sabotage, vilket har medfört att ägare till objekten tvingats utöka skyddet för anläggningarna. Riskerna för riktade hot och våldsangrepp mot förtroendevalda och medborgare samt risken för sabotage och attentat mot samhällsviktiga funktioner eller evenemang bör kontinuerligt bevakas och analyseras i kommunen.

Bilaga 2 – Definitioner

Delprogram – behandlar hur kommunens verksamheter och bolag arbetar med specifika ämnesområden. Det kan gälla områden så som trafik, bränder, farliga ämnen, drunkningsolyckor, fallskador, suicid, skadegörelse etc. Ett delprogram anger målsättningar för arbetet inom området och är ett styrande dokument som innehåller sådana direktiv eller värderingar som erfordrar att det fastställs på politisk nivå i kommunen.

Den enskilde – En såväl fysisk som juridisk person. Det är viktigt att utgå ifrån att den enskilde (de som bor, verkar och vistas i kommunen) inte är en homogen grupp av individer. Dvs. att olika individer och grupper i samhället har olika förutsättningar och utgångspunkter (beroende på skillnader avseende kön, etnicitet, religion/trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning, social bakgrund) i samhället.

I lagen om skydd mot olyckor delas den enskilde in i tre kategorier; medborgaren, ägare och nyttjanderättshavare av byggnader och andra anläggningar samt den som utövar verksamhet på anläggningar med farlig verksamhet.⁴⁸

Extraordinär händelse – En sådan händelse som avviker ifrån det normala och innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.⁴⁹

Det som särskiljer extraordinära händelser från andra händelser är att händelseförloppet är snabbt, att omfattningen är stor och att händelsen är behäftad med en stor osäkerhet, vilket gör händelsen och dess förlopp svårare att överblicka. Detta ställer speciella krav på den kommunala organisationen.

Eftersom störningar i samhället kan uppfattas olika beroende på en kommuns storlek och befintliga resurser så kan gränsen mellan en extraordinär händelse och en allvarlig olycka i viss mån vara svävande.

Förebyggande – Organisatoriska, tekniska och operativa åtgärder som vidtas för att minska sannolikheten för olyckor⁵⁰. Det finns dock ingen exakt definition på vad som bör räknas som en förebyggande åtgärd⁵¹.

Geografiskt områdesansvar – Med geografiskt områdesansvar menas att det inom ett geografiskt område (i detta fall kommungränsen) ska finnas ett organ som verkar för samordning av tvärsektoriella uppgifter som behöver utföras före, under och efter en krissituation.⁵²

⁴⁸ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

⁴⁹ 1 kap, 4 §, Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

⁵⁰ SRVFS 2004:8

⁵¹ Sund, B. (2000), Samhällets kostnader för olyckor: Kostnader för det förebyggande arbetet, Räddningsverket, Karlstad

⁵² Krisberedskapsmyndigheten, (2006). Risk- och sårbarhetsanalyser – vägledning för kommuner och landsting, Huskvarna: NRS tryckeri. s. 12

God förmåga – Kommunens samhällsviktiga verksamheter ska ha god förmåga att hantera extraordinära händelser i fredstid. Detta innebär att nämnda verksamheter ska ha de resurser och den kapacitet som krävs för att hantera en händelse. Detta kräver att verksamheterna ska ha aktuella *riskanalyser, verksamhetsspecifika planer för allvarliga och extraordinära händelser ("krishanteringsplaner")* samt att man *årligen genomför utbildning och övning* i enlighet med kommunens riktlinje för utbildning och övning.

Hot – Omfattar en aktörs kapacitet och avsikt att genomföra skadliga handlingar. Ett hot kan även bestå av en händelse eller en företeelse som i sig framkallar fara mot något eller någon utan att det i sammanhanget förekommer aktörer med kapacitet och avsikt att orsaka skada.⁵³

Antagonistiska hot kan ses som avsiktligt illvilliga och illegala hot. De kan utgå från exempelvis terrorister och organiserad brottslighet. Antagonistiska hot omfattar därmed inte bara hot om terrorism, utan även hot om sabotage och stöld.⁵⁴

Kommungemensam – Umeå kommuns verksamhet (verksamheter och bolag.)

Kommunöverenskommelsen – Överenskommelsen om kommunernas krisberedskap⁵⁵ tecknades i juni 2004 mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och låg till grund för den nya lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. 2013 reviderades överenskommelsen för att ytterligare förtydliga kommunernas skyldigheter utifrån lagen.

Överenskommelsen innehåller en beskrivning av kommunernas uppgifter i samhällets krishanteringsystem, preciserad i en målbeskrivning. Syftet är att ge kommunerna en tydligare inriktning för sitt krisberedskapsarbete än vad som står i lagen. Genom att mäta genomförda åtgärder mot de uppsatta målen ska kommunen få stöd i sin egen uppföljning av vilka resultat genomförda åtgärder har fått.⁵⁶

Kommunövergripande – Geografiska området Umeå kommun.

Kris – En händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och hotar grundläggande värden och funktioner. Kris är ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och normal organisation. En kris är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga och att lösa krisen kräver samordnade åtgärder från flera

⁵³ Risk- och sårbarhetsanalyser, Vägledning statliga myndigheter, KBM 2006:4 s. 12

⁵⁴ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. (2010), *Antagonistiska hot mot transporter av farligt gods, Hot, skydd och förmåga*.

⁵⁵ skl.se, dnr 12/6159

https://www.msb.se/Upload/Forebyggande/Krisberedskap/Anslag_2_%204_Krisberedskap/Kommunoverenskommelsen.pdf?eplanguage=sv

⁵⁶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. (2010), Kommunuppföljning 2010 Enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

aktörer.⁵⁷ En kris behöver till skillnad från en olycka inte vara oavsiktlig utan kan vara en följd av avsiktliga händelser, t.ex. antagonistiska handlingar.⁵⁸

Krisberedskap – Förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer.⁵⁹

Krishanteringsförmåga – Förmågan inom ett verksamhets- eller ansvarsområde att vid allvarliga störningar leda den egna verksamheten, fatta beslut inom eget verksamhets- eller ansvarsområde, sprida snabb, korrekt och tillförlitlig information och vid behov kunna medverka i samordning och koordinering med andra aktörer och deras åtgärder.⁶⁰

Olycka – En oväntad och plötslig händelse som är oavsiktlig och som leder till skada på människor, egendom eller miljö.⁶¹ Till begreppet räknas händelser som beror på företeelser i naturen eller människors handlande eller underlåtenhet att handla, oberoende av om handlingen är uppsåtlig eller ej.⁶²

Riktlinjer – förtydligar uppgifter och arbetssätt genom att ange arbetsmetodik/arbetsprocess. Riktlinjer beslutas på tjänstemannanivå.

Risk – En sammanvägning av sannolikheten för en oönskad händelse och de konsekvenser den kan ge upphov till.⁶³

Risikanalyt – En systematisk identifiering av möjliga olyckor samt en beskrivning och bedömning av risken för dessa händelser.⁶⁴

Risk- och sårbarhetsanalys (RSA) – analys av kommunens geografiska område som till viss del baseras på verksamhetsspecifika riskanalyser.

Räddningstjänst – De räddningsinsatser som kommunerna ska ansvara för, inom deras geografiska område,⁶⁵ vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön.

Detta ansvar gäller dock endast om det är motiverat med hänsyn till;

- behovet av ett snabbt ingripande,
- det hotade intressets vikt,
- kostnaderna för insatsen,

⁵⁷ Krisinformation.se. (2011). http://www.krisinformation.se/web/Pages/Page_24415.aspx,

⁵⁸ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. (2011), *Olyckor och kriser 2009/2010*.

⁵⁹ 4 § Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

⁶⁰ Krisinformation.se. (2011). http://www.krisinformation.se/web/Pages/Page_24415.aspx,

⁶¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. (2011), *Olyckor och kriser 2009/2010*.

⁶² Proposition 2002/03:119 Reformerad räddningstjänstlagstiftning

⁶³ Hallin, Per-Olof. Nillson, Jerry & Olofsson, Nicklas. (2004), *Kommunal sårbarhetsanalys – KBM:s forskningsserie nr. 3*. Stockholm: Edita Ljunglöfs

⁶⁴ SRVFS 2004:8

⁶⁵ I de fall där staten är ansvarig för räddningsinsatser regleras i 4 kap Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.

- omständigheterna i övrigt (exempelvis att den enskilde inte själv har förmåga att hantera situationen).

Samtliga dessa fyra kriterier måste vara uppfyllda för att kommunens ansvar ska gälla.⁶⁶

Skadebegränsande – Kan beskrivas som åtgärder som minskar konsekvenserna av en olycka. Åtgärderna kan vidtas såväl innan som efter det att en olycka inträffat.⁶⁷

Skyddsvärt – Värden som ska skyddas för att verksamheten ska fungera på ett tillfredsställande sätt. Detta kan vara subjekt/objekt/resurser, funktioner/aktiviteter som syftar på:

- Människors liv och hälsa, fysiska objekt eller resursers materiella egenskaper.
- Värdegrunden i verksamheten.
- Skyddsvärda processer som är nödvändiga för att upprätthålla de funktioner som behövs för att kunna driva verksamheten.^{68 69}

Sårbarhet – Angreppssättet kombinerar hur mottagliga exponerade individer och samhällen är med deras sociala, ekonomiska och kulturella förmåga att hantera de skador som kan uppstå.⁷⁰

Säkerhetsskydd – Säkerhetsskydd handlar om skydd mot spioneri, sabotage och andra brott som kan hota rikets säkerhet samt skydd mot terroristbrott.

Säkerhetsskyddet ska förebygga att;

- uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet obehörigen röjs, ändras eller förstörs (informationssäkerhet)
- obehöriga får tillträde till platser där de kan få tillgång till uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet eller där verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet bedrivs (tillträdesbegränsning)
- personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet (säkerhetsprövning).

Uppföljning – fortlöpande värderingsfri insamling av data/information.

Utvärdering – efterhandsbedömning av information, innehåller en värdering.

⁶⁶ 1 kap 2§ Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

⁶⁷ SRVFS 2004:8

⁶⁸ Malmö Stadskontor. (2010), *Risk och sårbarhetsanalys - Malmö stad - en sammanfattande rapport*. s. 11, http://www.malmo.se/download/18.1c002f7b12a6486c372800015822/Malmo_RSA_slutrapport_web.pdf,

⁶⁹ Nilsson, Jerry & Hallin, P-O. (), FRIVA – Risk, sårbarhet och förmåga. Samverkan inom krishantering. Lunds Universitet. s. 18

⁷⁰ KBM. (2006), Risk- och sårbarhetsanalyser, Vägledning statliga myndigheter, KBM: s forskningsserie 2006:4 s. 79