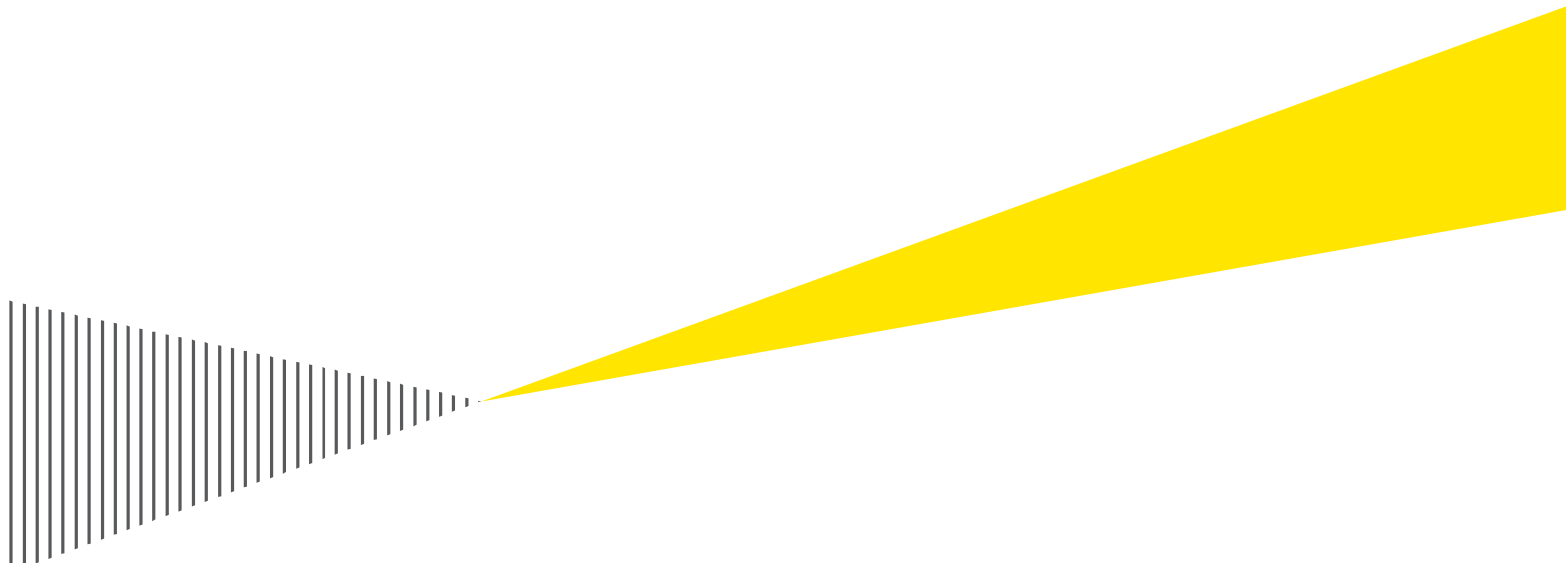


Revisionsrapport 2019

Genomförd på uppdrag av revisorerna
Maj 2019

Umeå kommun

Granskning av kommunens kris- och katastrofberedskap



Building a better
working world

Innehåll

1	Sammanfattning	2
2	Inledning	4
2.1	Bakgrund.....	4
2.2	Syfte och revisionsfrågor	4
2.3	Avgränsning	4
2.4	Genomförande	4
2.5	Revisionskriterier.....	5
3	Kommunens arbete med kris- och katastrofberedskap	9
3.1	Analys och planering	9
3.2	Övning och utbildning.....	11
3.3	Samverkan och information.....	12
4	Kommunens krishantering	15
4.1	Kommunens krisledningsorganisation	15
4.2	Yttre chef i beredskap	19
4.3	Posomgruppen.....	19
4.4	Kriskommunikation	20
5	Uppföljning och återrapportering.....	23
6	Svar på revisionsfrågor och rekommendationer	24
	Källförteckning	28

1 Sammanfattning

EY har på uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer genomfört en granskning av Umeå kommuns kris- och katastrofberedskap. Granskningens övergripande syfte har varit att bedöma huruvida kommunstyrelsen, vars näringslivs- och arbetsutskott även utgör kommunens krisledningsnämnd, säkerställer en tillräcklig kris- och katastrofberedskap.

Roll- och ansvarsfördelning för kommunens kris- och katastrofberedskap tydliggörs i Umeå kommuns Program för säkerhet och trygghet och i Riktlinjer för Umeå kommuns övergripande krishantering. Vår bedömning är att kommunen utför arbete inom alla relevanta områden i det förebyggande arbetet men att vissa delar saknas för att uppnå lagstiftarens intentioner och bestämmelserna i kommunens styrdokument. Granskningen visar också att det finns brister i kommunens organisering vid en extraordinär händelse. Två av åtta förvaltningar och två av sju kommunala bolag saknar en krisplan (se Granskning av kris- och katastrofberedskapen i de kommunala bolagen i Umeå kommun (2019)). Inget av de kommunala bolagens krisplaner är heller inriktade mot kommunens övergripande mål på området.

I förebyggande syfte och i händelse av en kris eller katastrof finns information om beredskapen hos kommunen och övrig offentlig verksamhet och vad som förväntas av den enskilde på kommunens hemsida. Vår bedömning är att beredskapen för kommunikation med allmänheten i händelse av kris eller katastrof är god, både genom befintliga och tillfälligt upprättade kanaler.

Med utgångspunkt från lagens krav kan vi konstatera att kommunens utbildnings- och övningsverksamhet inom kris- och katastrofberedskapsområdet är tillräcklig. Vi har dock identifierat tre utvecklingsområden. För det första har det inte genomförts någon storskalig övning över hela kommunkoncernen. För det andra har inte de kommunala bolagen deltagit i kommunens övningar. För det tredje finns det ett utkast till utbildnings- och övningsplan som dock inte är antagen och fastställd.

Det finns ett nätverk för samarbete inom kommunen men däremot visar granskningen att samordningen med kommunala bolag och det lokala näringslivet är bristfällig. Umeå kommun är representerad inom samtliga delar av Länsstyrelsens samverkansorganisation.

Vår sammanfattande bedömning är att Umeå kommuns kris- och katastrofberedskapsarbete uppfyller kraven i lagen men inte är utformat efter kommunens egna styrdokument på området. Vår bedömning grundar sig i att kommunen genomför aktiviteter inom de olika områden som lagen ställer krav på men brister i delar av arbetet med risk- och sårbarhetsanalys, övning och utbildning, samverkan och samordning inom och utom kommunkoncernen och uppföljning och återrapportering.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- I kommunens företagspolicy och i dialog med Umeå kommunföretag AB tydliggöra styrningen av de kommunala bolagen så att instruktioner vad gäller kris- och katastrofberedskap från kommunfullmäktige når fram till och tas omhand av respektive bolagsstyrelse på ett ändamålsenligt sätt.
- Utarbeta en handlingsplan för hur kommunen med utgångspunkt i sin risk- och sårbarhetsanalys kan minska sårbarheter och öka förmågan att bedriva samhällsviktig verksamhet och hantera extraordinära händelser.
- Fastställa en övergripande utbildnings- och övningsplan för mandatperioden, för att stärka brandförsvarets mandat att kalla övriga verksamheter till utbildning och övning.

- „ Säkerställa att samtliga förvaltningar upprättar egna krisplaner och i kommunens styrdokument på området slå fast att dessa ska beslutas av respektive nämnd.
- „ Säkerställa att de instruktioner som ges till verksamheter och bolag följs upp och återrapporteras till brandförsvaret som en del i att utveckla kommunens samlade kris- och katastrofberedskap.
- „ Säkerställa att innebörden av kommunens geografiska områdesansvar tydliggörs och att aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet, inklusive de kommunala bolagen, inom ramen för områdesansvaret ges förutsättningar att samverka för att uppnå samordning av förberedande arbete.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Kommunen ska bland annat verka för en säker och trygg kommun genom att förebygga och hantera risker, förluster, störningar och skador på grund av oförutsedda händelser. Genom god planering ska kommunen förhindra eller minimera negativa konsekvenser för anställda, kommuninvånare, verksamhet, egendom, ekonomi och miljö. Om ändå negativa konsekvenser uppstår ska beredskap finnas för detta.

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) syftar till att kommunerna ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fredstid. LEH ställer krav på att det i varje kommun ska finnas en krisledningsnämnd för att fullgöra uppgifter då extraordinära händelser i fredstid inträffar. Vidare reglerar LEH kommunernas skyldighet att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser och kommunernas ansvar för den fredstida krishanteringen i det egna geografiska området. Kommunen ansvarar således för att den kommunala verksamheten fungerar så störningsfritt som möjligt. Ansvaret omfattar även de delar som externa entreprenörer utför för kommunens räkning.

Av Umeå kommuns reglemente för styrelser och nämnder framgår att kommunstyrelsens arbetsutskott (sedan november 2018 näringslivs- och arbetsutskott) utgör krisledningsnämnd i Umeå kommun och ansvarar för kommunens uppgifter enligt LEH.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma huruvida kommunstyrelsen, vars näringslivs- och arbetsutskott även utgör kommunens krisledningsnämnd, säkerställer en tillräcklig kris- och katastrofberedskap.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- „ Är roll- och ansvarsfördelning rörande krisberedskap tydlig och ändamålsenlig?
- „ Finns erforderliga styrdokument och risk- och sårbarhetsanalyser upprättade och fastställda av rätt instans? Kan dessa bedömas vara ändamålsenliga?
- „ Genomförs ändamålsenliga utbildningar och övningar avseende extraordinära händelser?
- „ Sker samverkan inom kommunkoncernen samt med externa aktörer, inklusive Länsstyrelsen, avseende krisberedskap på ett ändamålsenligt sätt?
- „ Genomförs kommunikation med medborgare i en krissituation och inför en krissituation på ett ändamålsenligt sätt?
- „ Säkerställs att berörd lagstiftning följs på ett ändamålsenligt sätt?

2.3 Avgränsning

Granskningen avser det kommunövergripande arbetet med kris- och katastrofberedskap. Granskningen omfattar kommunstyrelsen, vars näringslivs- och arbetsutskott även utgör krisledningsnämnd.

2.4 Genomförande

Granskningen har genomförts i form av dokumentgranskning och intervjuer med tjänstepersoner inom berörda förvaltningar (se källförteckning).

Utöver intern kvalitetssäkring har samtliga intervjuade fått möjlighet att faktagranska upprättat rapportutkast. Detta för att säkerställa att granskningsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden.

2.5 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut.

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- „ Kommunallag (2017:725)
- „ Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- „ Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- „ Av fullmäktige beslutade styrdokument med bäring på krisberedskap

2.5.1 Lagstiftning

I den speciallagstiftning som styr offentliga aktörers verksamhet saknas i huvudsak regler som är speciella för krissituationer.¹ Även i kommunallagen (2017:725) saknas specifika regler för krishantering. Samhällets krishanteringssystem har därför sin grund främst i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) och tillhörande förordning (2006:637). Även förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap rör samhällets krishanteringssystem men reglerar bara statliga myndigheter och är därför inte applicerbar i denna granskning.

En extraordinär händelse definieras i LEH som en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av kommunen. En extraordinär händelse ska ha stor omfattning, ett snabbt händelseförlopp och vara svår att överblicka. En extraordinär händelse kan till exempel bero på extrem väderlek eller ett långvarigt elavbrott.

Bestämmelsens sammanfattande syfte är att få alla aktörer att inse att förmågan att hantera en extraordinär händelse i fredstid utgör grunden för förmågan att hantera en situation vid en svår påfrestning på samhället i fred och under höjd beredskap. Några krav som genom lag och förordning ställs på kommunen är:

- „ Utse en krisledningsnämnd med befogenhet att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid.
- „ Analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet skall värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.
- „ För varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur kommunen ska hantera extraordinära händelser.
- „ Inom sitt geografiska område verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet, att de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas och att informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas.

¹ I lagen (2003:778) om skydd mot olyckor finns vissa regler om räddningstjänst vid höjd beredskap.

- „ Tillse att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de skall kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid.
- „ Hålla Länsstyrelsen informerade om åtgärder och hur åtgärderna påverkat krisberedskapsläget.

2.5.2 Kommunens styrande dokument

Enligt LEH ska kommunen varje mandatperiod fastställa en plan för hur kommunen ska organisera och hantera en extraordinär händelse. Umeå kommuns program för säkerhet och trygghet fastställdes av kommunfullmäktige 2013-06-17 § 124 och reviderades 2015-05-25.²

Av programmet framgår den kommunövergripande krishanteringens när en extraordinär händelse inträffar. Programmet beskriver även kommunens arbete med att förebygga och öka förmågan att hantera extraordinära händelser. Syftet med programmet är att 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. Det innebär att även mindre samhällsstörningar och vardagshändelser omfattas av programmet.

Programmet innehåller viss information om principerna för kommunens krishantering och samhällsviktiga verksamheter och aktörer i kommunens geografiska område. Det ger också en övergripande beskrivning av kommunens krisledningsnämnd och stadsdirektörens krisledningsgrupp.

Programmet innehåller även en rad delprogram för till exempel räddningstjänst och förebyggande brand.

Prioriterade mål för kommunens säkerhets- och trygghetsarbete har ställts upp utifrån gällande lagstiftning. Det betonas i programmet att det inte enbart är dessa mål som kommunen ska arbeta för, utan det är de mål som prioriteras att följas upp på kommunfullmäktigenivå under innevarande mandatperiod. Av de tolv målen i programmet bedöms målen 3 och 8-12 vara relevanta för hanteringen av extraordinära händelser:

² En ny version av programmet är planerad att färdigställas i december 2019 och fram till dess gäller versionen för åren 2015-2018.

3. Antalet bränder ska minimeras. Områden som särskilt ska beaktas är:

- „ Bostadsbränder
- „ Anlagda bränder
- „ Verksamhetsanpassat brandskydd

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 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 förmåga att hantera allvarliga- och extraordinära händelser. Områden som särskilt ska beaktas är:

- „ Kommunal samhällsviktig verksamhet
- „ Kommunen ska vid en allvarlig- och extraordinär händelse ha förmåga att utöva samordnad ledning 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.

Av programmet framgår vidare att 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 kommunala bolag. Nämnd/bolagsstyrelser ska enligt programmet:

- „ fastställa upprättade delprogram
- „ 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

I enlighet med programmet ska varje bolag också bedriva ett eget systematiskt säkerhets- och trygghetsarbete. Verksamheterna/bolagen ska delta i kommunens gemensamma säkerhets- och trygghetsarbete med sina respektive specialkompetenser. Ansvarig för verksamhet och bolag ska också:

- „ delta i nätverk för säkerhets- och trygghetsarbete
- „ upprätta erforderliga delprogram
- „ följa kommungemensamma riktlinjer och upprätta erforderliga riktlinjer
- „ upprätta verksamhetsspecifik planering för allvarliga och extraordinära händelser
- „ delta i kommungemensamma utbildningar och övningar samt analysera behovet av egen utbildning/övning
- „ formulera mål och aktiviteter med tillhörande resultatmått utifrån programmets angivna mål 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.

3 Kommunens arbete med kris- och katastrofberedskap

I detta kapitel redogörs för kommunens beredskap inför en kris eller katastrof, det vill säga arbetet med risk- och sårbarhetsanalys, planering, övning och utbildning samt samverkan i frågor som relaterar till kris- och katastrofberedskapsarbete. Kommunens beredskapsarbete beskrivs i vissa delar i Riktlinjer för Umeå kommuns övergripande krishantering vilket är ett tjänstepersondokument som utgår från de politiskt fastställda delarna i Umeå kommuns program för säkerhet och beredskap.

Den centrala aktören inom kommunens kris- och katastrofberedskapsarbete är Umeåregionens brandförsvaret där brandchefen leder verksamheten och är direkt underställd stadsdirektören. Brandchefen ansvarar för kommunens arbete med övergripande risk- och sårbarhetsanalyser, säkerhetsskydd, riskhantering och krisberedskap samt civilt försvar. I uppgifterna ingår också att arbeta fram relevanta styrdokument för kommunen – inklusive kommunens program för säkerhet och trygghet – och planer för kommunens krisledning samt att planera för att förtroendevalda och relevant personal övas och utbildas inom krisberedskap. Arbetet är organiserat så att brandchefen fördelar uppgifter till Chef säkerhet och tre säkerhetssamordnare.

3.1 Analys och planering

Enligt LEH ska kommuner analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Umeå kommun gör årligen en risk- och sårbarhetsanalys (RSA) som utgår från ett antal identifierade samhällsviktiga verksamheter.

3.1.1 Samhällsviktiga verksamheter

Utifrån kommunens styrdokument finns tveksamheter kring vad som utgör de samhällsviktiga verksamheterna. I kommunens program för säkerhet och trygghet framgår följande lista på verksamheter, som oavsett en händelses art det alltid ska prioriteras kontinuitet inom:

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

I Riktlinjer för Umeå kommuns övergripande krishantering finns en liknande lista, som dock inte innehåller till exempel Renhållning och avfallshantering men däremot innehåller till exempel Transporter. Listan sägs också beskriva samhällssektorer *inom* vilka samhällsviktiga verksamheter har identifierats:

<ul style="list-style-type: none"> „ Energiförsörjning „ Vattenförsörjning „ Handel och industri „ Hälso- och sjukvård „ Social omsorg „ Information och kommunikation „ Förvaltning av bostäder och lokaler 	<ul style="list-style-type: none"> „ Kommunalteknisk försörjning „ Livsmedel „ Offentlig förvaltning och ledning „ Skydd och säkerhet „ Socialförsäkringar „ Transporter
---	--

Riktlinjerna specificerar vidare samhällsviktiga verksamheter på en mer detaljerad nivå, inklusive ansvariga aktörer och en bedömning över hur länge verksamheterna kan ligga nere.

Även kommunens risk- och sårbarhetsanalys för 2015–2018 innehåller en lista av samhällsviktiga sektorer som liksom i Riktlinjerna specificeras i samhällsviktiga verksamheter/funktioner. Listan av samhällsviktiga sektorer liknar i stor utsträckning listan i Riktlinjerna men innehåller inte Vattenförsörjning eller Förvaltning av bostäder och lokaler men däremot Finansiella tjänster.

<ul style="list-style-type: none"> „ Energiförsörjning „ Finansiella tjänster „ Handel och industri „ Hälso- och sjukvård samt omsorg „ Information och kommunikation „ Kommunalteknisk försörjning 	<ul style="list-style-type: none"> „ Livsmedel „ Offentlig förvaltning „ Skydd och säkerhet „ Socialförsäkringar „ Transporter
---	---

3.1.2 Risk- och sårbarhetsanalys

Umeåregionens brandförsvaret svarar för övergripande risk- och sårbarhetsanalyser i kommunen och stödjer övriga verksamheter med verksamhetsspecifika analyser. Varje verksamhet bidrar med egna medel i respektive verksamhetsbudget för arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser och brandchefen förfogar över det statsbidrag som kommunen erhåller för ändamålet, så kallade 2:4-medel.

Utifrån de samhällsviktiga verksamheterna tar brandförsvaret kontakt med relevanta verksamheter inom kommunen. Brandförsvaret bjuder in var och en av verksamheterna till separata workshops där deras risker analyseras och bedöms utifrån sannolikhet och konsekvens. Verksamhetsspecifika risk- och sårbarhetsanalyser har gjorts för följande verksamheter:

- „ Fastighet
- „ För- och grundskola
- „ Gator och parker
- „ IT- telefoni
- „ Miljö- och hälsoskydd
- „ Socialtjänsten – fält
- „ Socialtjänsten – boenden
- „ Socialtjänsten – myndighetsutövning

När alla verksamhetsspecifika RSA är klara sammanställer brandförsvaret en kommunövergripande analys utifrån den mall som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap tillhandahåller. Det finns ingen handlings- eller åtgärdsplan kopplad till den kommunövergripande RSA.

Efter dess färdigställande informeras kommunstyrelsen om den kommunövergripande RSA.

Chef säkerhet uppger att de har bjudit in bolagen att delta i arbetet med den kommunens RSA men att de inte deltagit eller skickat underlag. Chef säkerhet uppger att de har en kontinuerlig dialog med bolagen och känner till dess risker men att de inte har mandat att beordra dem att delta i kommunens arbete.

Brandförsvaret prioriterar samhällsviktiga verksamheter vilket innebär att stöd till de verksamheter som bedömts vara mindre samhällsviktiga sker i mindre omfattning i deras arbete med riskanalyser. Det finns heller ingen rutin att den kommunövergripande RSA skickas till verksamheterna men de tar del av programmet för säkerhet och trygghet där de största hoten och riskerna framgår.

3.2 Övning och utbildning

LEH fastställer att förtroendevalda och anställd personal ska få den utbildning och övning som behövs för att de skall kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid. Av Umeå kommuns program för säkerhet och trygghet framgår att Umeåregionens brandförsvaret ska säkerställa att övning och utvärdering av kommunens krisorganisation sker minst två gånger per mandatperiod, varav krisledningsnämnden övas minst en gång.

3.2.1 Genomförda övningar och utbildningar

Riktlinjer för Umeå kommuns övergripande krishantering innehåller en utbildnings- och övningsplan, som dock löpte ut 2016. Brandförsvaret har tagit fram ett utkast på ny plan som fastslår utbildningar och övningar 2018–2023. Innan det beslutas ska utkastet koordineras med det vägledningsmaterial som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap nyligen kom med.

Både politiker och tjänstepersoner har deltagit i ett antal relevanta utbildningar. Brandförsvaret anordnar grundutbildningar för både politiker (krisledningsnämnden) och tjänstepersoner. Enheten har också hållit i sambandsutbildningar (RAKEL, WIS) där målgruppen varit relevanta tjänstepersoner i kommunen. Vad gäller externt anordnade utbildningar har uppskattningsvis 20–30 personer genomgått stabsmetodikutbildning, varav några också har gått stabschefsutbildning. Även personal från de kommunala bolagen (Vakin och Umeå energi) har deltagit i dessa utbildningar. Tjänstepersoner i kommunen har också deltagit i länsstyrelsens regionala samverkanskurs som innebär genomgång och övning utifrån risken att flera kommuner blir drabbade. Slutligen deltog både lednings- och stödfunktionerna i Posomgruppen³ i en krisstödsutbildning under 2018.

Även vad gäller övningar finns dokumenterat deltagande från både politiker och relevanta tjänstepersoner. Brandförsvaret gör testinkallelser med krisledningsorganisationen fyra gånger per år, då de inte behöver inställa sig fysiskt utan enbart svara på SMS. Personer kopplade till någon av kommunens larmlistor i larmsystemet deltar i övningen. Under 2018 har brandförsvaret även anordnat stabsövning för krisorganisationen, övning för uppstart av stödcentrum för ledning och stödpersoner i Posomgruppen samt behovsanpassade övningar. Slutligen deltar tjänstepersoner från kommunen i olika utsträckning i den samverkanövning som länsstyrelsen årligen genomför.

Under de fyra år som Chef säkerhet har varit i tjänst har de kommunala bolagen inte deltagit i några övningar tillsammans med kommunen. I Granskning av kris- och katastrofberedskapen i Umeå kommunbolag (2019) framgår hur bolagen har övat.

³ Insatsgrupp för psykosocialt stöd och omhändertagande, beskrivs i avsnitt 4.7.

Under våren 2019 planerar brandförsvaret en simuleringsövning och under hösten 2019 en övning kring civilt försvar.

3.2.2 Lärdomar från övning och utbildning

Av det nya utkastet på utbildnings- och övningsplan framgår att varje övning ska utvärderas utifrån:

- „ Styrkor och svagheter gällande kommunens krisberedskapsförmåga
- „ Förmåga att hantera en samhällsstörning samt
- „ Förmåga att samverka med andra aktörer

I praktiken brukar brandförsvaret utvärdera de övningar som pågått under två eller fler dagar. En övergripande lärdom från utförda övningar är att de behövs som träningstillfälle för framförallt sällananvändare av systemen.

Generellt upplever Chef säkerhet att brandförsvaret är bra på att erbjuda relevanta utbildningar men att de kan bli bättre på att genomföra större övningar. I dagsläget deltar kommunen framförallt i de övningar som länsstyrelsen anordnar. Att ordna större övningar med motspel är en resursfråga och på grund av den begränsade personalstyrkan upplever Chef säkerhet att brandförsvaret hittills inte kunnat leverera på ett tillfredställande sätt.

3.3 Samverkan och information

Umeå kommun har geografiskt områdesansvar vilket i enlighet med LEH innebär ansvar för att den verksamhet som bedrivs inom kommunens geografiska område samordnas och att de aktörer som bedriver verksamheten samverkar. Kommunen ska även hålla relevanta aktörer och allmänhet informerade om händelsens utveckling.

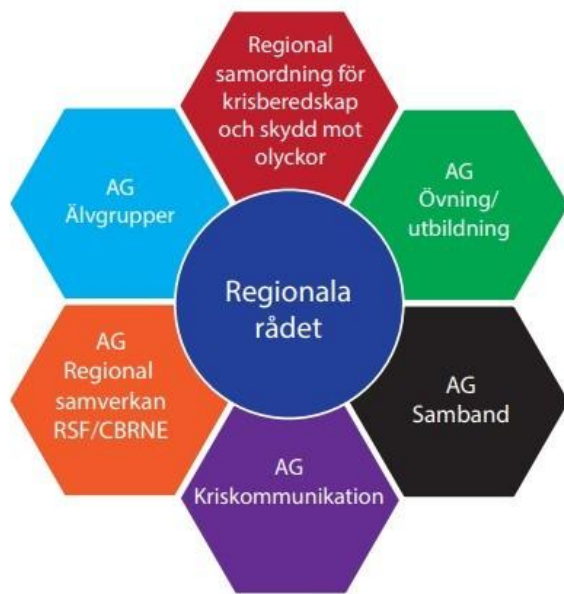
3.3.1 Intern samverkan inom kommunen

Internt inom kommunen upprättades nyligen en förvaltningsöverskridande grupp för beredskapssamverkan, BERSAM. Genom BERSAM ska kontaktpersoner vid kommunens verksamheter kunna utbyta information med varandra och brandförsvaret, inför och under en kris eller katastrof. De kommunala bolagen deltar inte i BERSAM.

Överlag har kommunen och de kommunala bolagen lite kontakt med varandra i kris- och katastrofberedskapsfrågor. Chef säkerhet uppger att de endast har kontinuerlig kontakt med det kommunala vatten- och avfallsbolaget Vakin, kring frågor som till exempel rör signal skydd och IT-säkerhet. Chef säkerhet, som också har funktionen som säkerhetsskyddschef, gör även säkerhetsklassning av personal åt Vakin då bolaget inte har erforderligt avtal med säkerhetspolisen.

3.3.2 Samverkan med Länsstyrelsen

Sedan 2016 finns det en överenskommelse mellan Länsstyrelsen i Västerbottens län och länets kommuner om hur samverkan ska bedrivas före, under och efter samhällsstörningar. I strukturen för samverkan finns ett regionalt råd för krisberedskap och skydd mot olyckor där landshövdingen är ordförande. Rådet sammanträder minst en gång per år och tar fram en årlig inriktning för länets arbete inom området. Vidare finns en regional samordningsgrupp som samordnar och driver arbetet i länet och sammanträder minst två gånger per år. Inom samverkansstrukturen finns även ett antal arbetsgrupper driver och utvecklar arbetet inom olika områden. Arbetsgrupperna tar fram en årlig planering som följs upp av samordningsgruppen. Strukturen för samverkan framgår av figuren nedan.



Figur 1. Struktur för samverkan före samhällsstörning i Västerbottens län.

Umeå kommun är representerat inom samtliga delar av samverkansorganisationen. Bland annat deltar stadsdirektören i samordningsgruppen, som är en tjänstepersonsgrupp, och representanter från kommunikationsavdelningen deltar i arbetsgruppen för Kriskommunikation.

3.3.3 Samverkan med det lokala näringslivet

Den del av Umeå kommuns geografiska områdesansvar som går ut på att få olika aktörer i kommunen (främst privata näringslivet och civilsamhället) att samverka och uppnå samordning i planerings- och förberedelsearbetet är ett förbättringsområde. Det beror dels på att brandförsvaret upplever att det är oklart vad som ska göras inom ramen för kommunens geografiska områdesansvar och dels på att det finns svårigheter att engagera näringslivet i kommunen, främst eftersom de inte har några ekonomiska incitament att komma på träffar och liknande. Kommunen har föreslagit att länsstyrelsen skulle kunna ordna större middagsträffar eller liknande för företagare i flera av länets kommuner men har inte fått någon positiv respons på förslaget. Kommunen har dock tillsammans med länsstyrelsen genomfört samordningsaktiviteter inom livsmedelssektorn och transportsektorn.

3.3.4 Information till allmänheten inför en kris eller katastrof

Den naturliga kanalen för att informera allmänheten om Umeå kommuns kris- och katastrofberedskap är kommunens hemsida. Här framgår bland annat information om kommunens krisorganisation och förebyggande åtgärder och vad enskilda medborgare kan göra för att förbereda sig för en eventuell kris eller katastrof. Det länkas också till en kortversion av kommunens program för säkerhet och trygghet. Hemsidan innehåller också länkar och information från externa aktörer, såsom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelsen och den nationella krisportalen www.krisinformation.se. Vidare finns upplysningar om att allmänheten, när en extraordinär händelse väl inträffar, kan få information via till exempel Viktigt meddelande till allmänheten (VMA), Sveriges radio P4, Radio Västerbotten, det nationella informationsnumret 113 13, annonser i lokala tidningar eller flygblad och kommunala affischtavlor. Slutligen framgår att kommunens hemsida kommer att informera om vad som har hänt, ge lägesbeskrivningar, råd till allmänheten med mera.

Umeå kommun deltog 2018 i krisberedskapsveckan som anordnas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Ett syfte med krisberedskapsveckan är att öka kunskapen hos invånarna om den lokala riskbilden och hur de kan förbereda sig för olika händelser då viktig kommunal verksamhet drabbas av störningar. Ett antal lokala arrangemang anordnades i Umeå kommun, i samarbete med bland andra Totalförsvarets forskningsinstitut, Livsmedelsverket och den lokala Skuggteatern. Informationskampanjer arrangerades på ett flertal platser i kommunen.

4 Kommunens krishantering

I detta kapitel redogörs för översiktligt kommunens ansvarsfördelning och process i händelse av en kris eller katastrof. Kapitlet beskriver kommunens krisledningsorganisation, Yttre befäl i beredskap, organiseringen av psykosocialt stöd och kommunens kriskommunikationsarbete.

Roll- och ansvarsfördelningen för krisledningsorganisationen framgår av Riktlinjer för Umeå kommuns övergripande krishantering vilken även innehåller checklistor som ska fungera som ett stöd för kommunens centrala ledning.

4.1 Kommunens krisledningsorganisation

Kommunens förmåga att leda verksamheten i krissituationer och andra påfrestande situationer bygger på vardagliga och robusta strukturer med ansvars-, närhets och likhetsprincipen som grund. Förmågan att klara en extraordinär händelse byggs ur ett underifrånperspektiv och baseras på den ordinarie verksamhetens krav på säkerhet och uthållighet. De tre principerna fastslogs i förarbetena till LEH⁴ och återfinns också i Riktlinjer för Umeå kommuns övergripande krishantering:

Ansvarsprincipen

Den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden ska ha motsvarande ansvar även under krissituationer och under höjd beredskap. Ansvarsprincipen innebär också ett ansvar för varje aktör att samverka med andra.

Likhetsprincipen

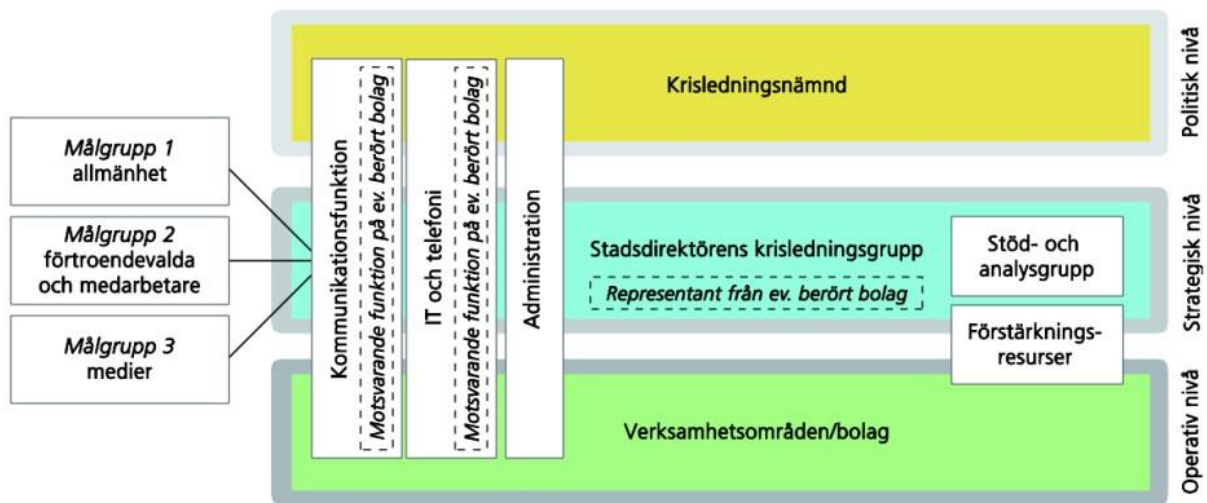
En verksamhets organisering och lokalisering vid en kris eller under höjd beredskap ska så långt som möjligt överensstämma med hur ordinarie organisation ser ut.

Närhetsprincipen

En kris ska, så långt som det är möjligt, hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga.

Av riktlinjerna framgår att Umeå kommuns krisledningsorganisation består av tre nivåer, den ordinarie verksamheten samt ett antal stödfunktioner. Organisationen illustreras genom bilden nedan.

⁴ Prop. 2005/06:133. Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle.



Figur 2. Umeå kommuns krisledningsorganisation vid allvarliga och extraordinära händelser.

4.1.1 Krisledningsnämnd

Kommunstyrelsen har det yttersta ansvaret för att alla som vistas i en kommun får det stöd och den hjälp de behöver vid en allvarlig händelse. Av kommunens reglemente framgår att kommunstyrelsens arbetsutskott (sedan november 2018 näringslivs- och arbetsutskott) även fungerar som krisledningsnämnd och ansvarar därmed för samordning av krisberedskapen.

Sammankallande är ordförande i näringslivs- och arbetsutskottet (eller om denne har förhinder vice ordförande) som bedömer när en extraordinär händelse medför att krisledningsnämnden skall träda i funktion.

Krisledningsnämnden kan överta andra nämnders beslutsrätt, verksamhetsansvar och vid behov även begränsa verksamheten. De huvudsakliga uppgifterna för nämnden är att:

- „ företräda kommunens politiska ledning
- „ besluta om principiella frågor
- „ fastställa ramar för den strategiska ledningen
- „ besluta om ekonomiska frågor
- „ besluta om ärenden som rör enskilda

Av Riktlinjer för Umeå kommuns övergripande krishantering framgår krisledningsnämndens sammanträdeslokal och reservplats.

När förhållandena och förutsättningarna finns ska verksamheten återgå till ordinarie nämnd. Fullmäktige kan besluta att nämndens verksamhet skall upphöra.

4.1.2 Stadsdirektörens ledningsgrupp

Den strategiska ledningen på tjänstepersonnivå utgörs initialt av Stadsdirektörens ledningsgrupp där Stadsdirektören eller ställföreträdare är sammankallande.⁵ Stadsdirektören har till uppgift att bemanna krisledningsgruppen utifrån det behov som finns. Gruppen kan tillföras resurser i form av ytterligare tjänstepersoner med sakkunskap utifrån händelsens karaktär, till exempel representanter från de kommunala bolagen.

⁵ Stadsdirektörens ledningsgrupp heter numera stadsdirektörens forum.

Stadsdirektören har även till uppgift att:

- „ sammankalla och leda krisledningsgruppens möten
- „ fördela ansvar, ledning och arbetsuppgifter inom gruppen
- „ informera ordförande i krisledningsnämnden om nuläget samt förväntad utveckling av situationen
- „ företräda kommunens tjänstemannaledning

De huvudsakliga uppgifterna för krisledningsgruppen är att:

- „ skapa och upprätthålla en aktuell bild av läget inom kommunen i enlighet med checklista som bifogas Riktlinjer för Umeå kommuns övergripande krishantering.
- „ samordna arbetet mellan kommunens verksamheter och bolag
- „ begära in underlag för beslut
- „ fatta och förmedla beslut om strategiska frågor utifrån konsekvensanalyser samt behovsbedömningar
- „ planera åtgärder och bedöma utvecklingen på längre sikt
- „ upprätta samt vid behov lämna förslag till beslutsunderlag för KSau.
- „ samverka och samordna externa aktörer
- „ följa upp och utvärdera vidtagna åtgärder

Av Riktlinjer för Umeå kommuns övergripande krishantering framgår gruppens första sammanträdeslokal och reservplats.

4.1.3 Stöd- och analysgrupp

Stadsdirektören kan vid behov besluta om att upprätta av en stöd- och analysgrupp. Gruppen består av både kommunens tjänstepersoner och sakkunniga interna och/eller externa aktörer med kompetens inom området. Administrativa direktören och säkerhetssamordnare från Umeåregionens brandförsvaret deltar alltid i gruppen.

Stöd- och analysgruppen är en stödfunktion för ledningen och verkar utifrån direktiv av stadsdirektörens krisledningsgrupp. Dess arbetsuppgifter kan bestå i:

- „ omvärldsbevakning
- „ följa händelseutvecklingen
- „ analysera händelsen och tänkbart händelseförlopp
- „ samla information
- „ utredningsarbete
- „ stödja krisledningsgruppen i dess arbete
- „ ge förslag på insatser, olika handlingsalternativ samt samverkansaktörer

Av Riktlinjer för Umeå kommuns övergripande krishantering framgår stöd- och analysgruppens sammanträdeslokal och reservplats.

4.1.4 Ordinarie verksamhetsområden och bolag

Det operativa ansvaret i händelse av en extraordinär händelse ligger kvar på den ordinarie verksamheten och de kommunala bolagen. Vid allvarliga- och extraordinära händelser har verksamhetsområden och bolag bland annat ansvar att:

- „ förse Stadsdirektörens krisledningsgrupp med lägesbilder
 - Vilka problem som uppstått
 - Vilka åtgärder som vidtagits
 - Vilka åtgärder som planeras
 - Vilka behov av samverkan och resurser som finns

- „ redovisa konsekvensanalyser
- „ ta fram beslutsunderlag

Verksamheterna förväntas ha upprättat egna krisplaner som lägger fram riktlinjerna för deras interna arbete och i granskningen framkommer att de flesta förvaltningar efterlever detta. Av de åtta förvaltningar som frågan ställdes till saknade kulturförvaltningen och samhällsbyggnadsförvaltningen egna krisplaner.⁶ Utformningen av planerna hos övriga förvaltningar skiljer sig dock åt genom att vissa förvaltningar har operativa planer medan andra har planer som endast lägger fast roll- och ansvarsfördelning. Granskningen har inte undersökt i vilken utsträckning som nämnderna har beslutat om förvaltningarnas krisplaner.

Vad gäller bolagen ska de följa krisledningsnämndens beslut och i samarbete med Umeå kommun utföra fortlöpande säkerhetsarbete och krishanteringsåtgärder. Av Riktlinjer för Umeå kommuns övergripande krishantering framgår även att bolagen skall upprätta krisledningsplaner och genom dessa uppfylla de mål som anges i Umeå kommuns program för säkerhet och trygghet. Av Granskning av kris- och katastrofberedskapen i de kommunala bolagen (2019) framgår att av de kommunala bolagen är det endast Umeå energi som i sin krisplan och krisorganisation kopplar an till Umeå kommuns styrande dokument, dock utan att rikta in sin krisplan mot kommunens övergripande mål på området. Umeå kommunföretag AB och Infrastruktur i Umeå AB saknar dessutom upprättade krisplaner.

4.1.5 Kommunikationsstöd

Kommunens kommunikationsavdelning och vid behov motsvarande funktioner på berörda bolag utgör kommunikationsstöd vid en extraordinär händelse.⁷ Krisorganisationen för kommunikation består av den centrala kommunikationsavdelningen samt en kommunikatör som jobbar på förvaltningen för Umeåregionens brandförsvaret. Kommunikationsdirektören leder arbetet och kommunikationsstrateg och webmaster i kommunikationsavdelningen är ställföreträdare.

Kommunikationsavdelningen ansvarar för både intern och extern information och är en stödfunktion för alla tre nivåer ovan. Verksamheten utgår från kommunens Kriskommunikationsplan - riktlinjer för kommunikation vid allvarlig och extraordinär händelse. Vid en kris eller katastrof har kommunikationsavdelningen fyra huvuduppgifter:

- „ analysera informationsbehov
- „ producera budskap
- „ distribuera in- och utgående information
- „ utvärdera effekter av informations- och kommunikationsinsatserna

Se avsnitt 4.4. för ytterligare information om kommunens kommunikation med allmänheten vid händelse av kris eller katastrof.

4.1.6 IT och telefoni

Kommunens IT-funktion och vid behov motsvarande funktion på berörda bolag ansvarar för IT och telefoni vid en extraordinär händelse. Funktionen ska vara en stödfunktion för alla tre nivåer ovan.

⁶ Samhällsbyggnadsförvaltningen är en ny organisation sedan årsskiftet 2018/19 och har därför inte hunnit utforma och anta någon krisplan.

⁷ För att de kommunala bolagens kommunikatörer ska kallas in krävs beslut från VD för Umeå kommunföretag AB.

Funktionen ansvarar enligt Riktlinjer för Umeå kommuns övergripande krishantering i första hand för:

- „ verksamhetsansvar för teleservice
- „ övervakning av kommunikationsnäten inom Umeå kommunorganisation.
- „ drift och övervakning på egna och kundernas datorer, servrar och datornät
- „ tillhandahållande av servrar för kommunens intranät och Internet samt svarar för drift och administration av dessa
- „ tillhandahållande av servrar för hantering av kommunens epostsystem samt sköter administration och övervakning av detta
- „ upprätta upplysningscentral (se avsnitt 4.4.2. för ytterligare info)

I granskningen framkommer att Umeå kommuns IT-funktion inte har några särskilda rutiner för att stötta krisledningsorganisationen eller säkerställa att verksamheten kan fortgå i händelse av kris eller katastrof.

4.1.7 Administration

Omfattningen av funktionen Administration beror på händelsens karaktär och beslutas av krisledningsgruppen. Gruppen utgörs av tjänstepersoner med administrativa uppdrag och har en bred och stödjande funktion på alla tre nivåer i krisledningsorganisationen. Funktionen är alltid representerad på krisledningsgruppens och krisledningsnämndens möten i form av sekreterare. Utöver detta ansvarar Administration för att:

- „ dokumentera och registrera skrivelser, meddelanden och händelseförlopp samt vidtagna åtgärder
- „ delge beslut från Stadsdirektörens krisledningsgrupp och krisledningsnämnden till de som är berörda
- „ kontorsservice i form av exempelvis kopiering, utskrift etc.
- „ kalla in ersättare till Stadsdirektörens krisledningsgrupp och till krisledningsnämnd om en tjänsteperson eller ledamot har förhinder att delta
- „ ta fram och underhålla ett tjänstgöringsschema för Stadsdirektörens krisledningsgrupp och krisledningsnämnden
- „ iordningställa lokaler för kommunens centrala krisledning samt svara för beställning av mat och dryck

4.2 Yttre chef i beredskap

Umeå kommun har personal i ständig beredskap som utgör kommunens kontaktpunkt. Denna funktion Yttre chef i beredskap (tidigare Brandchef i beredskap) motsvarar begreppet tjänsteman i beredskap (TiB). Yttre chef i beredskap bemannas med fyra personer som har ett roterande beredskapsschema dygnet runt, även under ordinarie arbetstid.

Kommunen har avtal med SOS Alarm som vid behov kontaktar Yttre chef i beredskap och som i sin tur vid behov har möjlighet att kalla in kommunledningen. Kommunen använder sig av systemet Rapid Reach som innebär att ett sms går ut enligt kontaktlista och personer väntas kvittera att de mottagit meddelandet. Senaste upphandlingen av Rapid reach gjordes hösten 2018.

4.3 Posomgruppen

Kommuner ska tillhandahålla psykosocialt stöd och omhändertagande vid allvarigare händelser och där omfattande stöd till många personer är berättigat. Umeå kommun har en så kallad Posomgrupp som snabbt kan ge psykologiskt och socialt stöd med utbildad personal.

Kommunens Riktlinjer för Posom – Akut psykiskt och socialt omhändertagande fastställdes av socialdirektören 2015-06-16 och reviderades senast 2017-10-09.

Av riktlinjerna framgår att det politiska ansvaret för Posom ligger på Individ- och familjenämnden medan det organisatoriska ansvaret är delat mellan Umeåregionens brandförsvaret och socialtjänsten. Brandförsvaret sammankallar samordningsgruppen som ansvarar för samordning, nätverksbyggande och kompetensutveckling medan socialtjänsten har det operativa ledningsansvaret över basorganisation som utgörs av 8–12 stycken utbildade stödpersoner.

Av granskningen framgår att det delade ansvaret för Posom medför vissa samordningsproblem. Problemen består dels i att brandförsvaret och socialtjänsten organisatoriskt och fysiskt sitter långt från varandra och dels i att även Svenska kyrkan och Region Västerbotten erbjuder psykosocialt stöd som Posomgruppen måste förhålla sig till.

Av riktlinjerna för Posom framgår rutiner för inkallning och aktivering av Posomgruppen. Inkallning sker via Rapid reach. Varken Umeå kommuns program för säkerhet och trygghet eller Riktlinjer för Umeå kommuns övergripande krishantering innehåller motsvarande information om Posom eller hur gruppen kallas in.

4.4 Kriskommunikation

Som framgår ovan utgör finns inom ramen för kommunens beredskap en kommunikationsavdelning som tillsammans med kommunikatörer i verksamheterna är ett av krisledningsgruppens verktyg i arbetet att hantera en krissituation.

Kommunen har upprättat en kriskommunikationsplan som beskriver hur krisledningsnämnden och stadsdirektörens krisledningsgrupp kommunicerar med stöd av kommunikationsenheten vid en extraordinär händelse. Vid behov och om beslut fattas om det gäller planen också om en extraordinär händelse berör ett kommunalt bolag. Planen innehåller information om kommunikationsenhetens ansvar och uppgifter, målgrupper och kanaler för kommunikation. Slutligen innehåller planen en rad checklistor som är tänkta att underlätta det operativa kommunikationsarbetet.

4.4.1 Kommunikationsavdelningens organisering

Yttre befäl i beredskap avgör när kommunikationsstöd behövs genom att kontakta personer vid kommunikationsavdelningen via Rapid reach. I praktiken kan kommunikationsavdelningen också förhöra sig om behovet av stöd, utifrån uppgifter som framkommit i media eller på annat håll. Av granskningen framkommer att principerna för upprättandet av kommunikationsstöd är ett utvecklingsområde. Det pågår diskussioner mellan kommunikationsavdelningen och Umeåregionens brandförsvaret om när de båda parterna tycker kommunikationsstöd ska upprättas, vilka förutsättningar som behövs för en lyckad insats, etc.

Vid en kris eller katastrof har kommunikationsavdelningen olika möjligheter till personell förstärkning. Till exempel kan extra kommunikationsstöd avropas från andra förvaltningar (tidigare var kommunikationsdirektören chef över alla kommunens kommunikatörer men nu måste ett sådant avrop gå via stadsdirektören) och kommunikationsdirektören kan beordra övertid och/eller skiftavlösning.

Presskommunikatör och den kommunikatör som ansvarar för det operativa kommunikationsarbetet ska arbeta i samma lokal som stadsdirektörens krisledningsgrupp för att få första handsinformation.

4.4.2 Metoder och kanaler för kriskommunikation

Metoderna för kommunikationsarbetet i händelse av kris eller katastrof skiljer sig inte från kommunikationsavdelningens dagliga verksamhet men kompletteras vid behov med ytterligare kanaler. Om strömmen skulle bli utslagen eller ordinarie metoder av annan anledning inte kan användas finns till exempel finns ett utrustningspaket med planscher med kommunens logga för att skriva på och megafonutrustning för att kommunicera. Kommunikationsavdelningen har tagit initiativ till att upprätta informationspunkter där kommunens personal kan vara på plats och för att prata med allmänheten, sätta upp anslag och så vidare. Det kan till exempel vara i en skola, kyrka eller sporthall. Arbetet har övertagits av brandförsvaret för att komplettera punkterna med mat, filter, vatten etc. varför det ännu inte färdigställts.

Viktiga kanaler för kommunikation med allmänheten är också Umeå kommuninformation och den särskilda upplysningscentral som kan upprättas. Rutiner för att hantera Umeå kommuninformation och upplysningscentralen framgår av checklistor i kommunens kriskommunikationsplan.

Umeå kommuninformation är en viktig kanal för att besvara enklare frågor från allmänheten. Kommunikationsavdelningen kan vidarebefordra information om kriser eller katastrofer via Umeå kommuninformation och kan också hänvisa till ytterligare information på kommunens hemsida.

Vid behov kan också stadsdirektörens krisledningsgrupp besluta om att upprätta en upplysningscentral som ska svara på fråga från allmänheten via telefon. Det är händelsens art och omfattning som avgör vilken kompetens och bemanning som behövs i upplysningscentralen. Den kan bemannas av kommunikatörer och/eller annan personal, till exempel från räddningstjänsten. Svarande personal kan arbeta från ordinarie arbetsplatser, men upplysningscentralen kan också upprättas i en särskild lokal.

Vad gäller beredskapen för att kunna kommunicera på andra språk än svenska saknar kommunikationsavdelningen möjligheten till stöd från en upphandlad tolk. Kommunikationsdirektören uppger att Google translate ofta är ett tillräckligt bra redskap för att översätta meddelanden till allmänheten.

Vad gäller externa kommunikationskanaler och medier är SVT och SR prioriterade vid en allvarlig händelse. Via dessa kanaler nås allmänheten av så kallat Viktigt meddelande till allmänheten (VMA). Utifrån ett schema för VMA i kriskommunikationsplanen framgår vilka inom kommunen som är behöriga att begära VMA. Allmänheten kan också ringa det nationella upplysningsnumret (113 13) för att få information om stora olyckor eller kriser.

4.4.3 Kommunikationssystem för samverkan

I händelse av en kris eller katastrof använder sig Umeå kommun av rapportering i Webbase-rat informationssystem (WIS) och det nationella radiokommunikationssystemet Rakel för kommunikation internt och externt.

WIS är ett sätt för att underlätta informationsdelning mellan aktörerna i det svenska krishanteringssystemet före, under och efter en händelse. Systemet bygger på händelsebaserade dagboksfunktioner och är utvecklat för att hantera icke-sekretessbelagd information. Tanken är att inblandade aktörer ska ha en gemensam lägesuppfattning vid en kris eller katastrof. WIS underlättar även för kommunen att i efterhand följa upp händelsen. Vid sidan av Chef säkerhet och säkerhetssamordnare kan även Yttre chef i beredskap och kommunens kommunikatörer rapportera i WIS. Chef säkerhet eller säkerhetssamordnare medverkar i stadsdirektörens krisledningsgrupp i de fall det finns behov av rapportering i WIS.

Hos Umeåregionens brandförsvaret, liksom för kommunledningen och hos vissa av de kommunala bolagen, finns möjlighet att använda det nationella radiokommunikationssystemet Rakel. Syftet med Rakel är att på ett robust och säkert sätt underlätta samverkan för de aktörer som har en roll inom krisberedskapen och krishanteringen. Umeå kommun använder sig dock förhållandevis lite av Rakel i den dagliga verksamheten och många verksamheter är beroende av mobiltelefoni.

5 Uppföljning och återrapportering

Uppföljning och återrapportering av kommunens kris- och katastrofberedskapsarbete är viktiga beståndsdelar i utvecklingen av verksamheten. Uppföljning och återrapportering ska ske internt inom kommunkoncernen och externt ska kommunen också rapportera till staten genom länsstyrelsen.

5.1.1 Intern uppföljning och återrapportering

Av Umeå kommuns Program för säkerhet och trygghet framgår att Umeåregionens brandförsvår årligen ska rapportera till kommunstyrelsen om hur kommunens samlade säkerhets- och trygghetsarbete utvecklats.⁸ Återrapporteringen ska bestå av en årlig uppföljning av verksamheternas och bolagens arbete på området där det bör framgå hur programmets mål brutits ned i respektive verksamhet och hur aktiviteter bedrivits. Återrapporteringen ska även innehålla förslag till åtgärder utifrån vad som framkommit vid uppföljningen.

Vid granskningen har det framkommit att Umeåregionens brandförsvår under mandatperioden inte har genomfört någon uppföljning och därmed inte återrapporterat nämndernas eller bolagens verksamhet till kommunstyrelsen. Brandchefen hänvisar till resursbrist inom brandförsvaret som anledning.

5.1.2 Extern rapportering

I LEH ställs krav på att kommunen ska hålla staten informerad om sitt krisberedskapsarbete. Enligt tillhörande förordning (2006:637) ska kommunen underrätta länsstyrelsen om de beredskapsförberedelser som vidtagits och dess betydelse för det civila försvaret.

Kommunens återrapportering till länsstyrelsen sker i tvåårsstycklar där brandförsvaret vartannat år fyller i en omfattande enkät och vartannat år blir intervjuat av representanter från länsstyrelsen. Uppföljningen rör i princip samtliga delar av kommunens kris- och katastrofberedskapsarbete; hur mål och planer har följts, hur aktiviteter (inklusive övning och utbildning) genomförts och hur pengar använts. Brandförsvaret återrapporterar även eventuella händelser som inträffat under året.

Länsstyrelsen sammanställer återrapporteringen och återkopplar till kommunerna.

⁸ I programmet står att Tekniska nämnden, under vilken Brandförsvaret tidigare var organiserat, ansvarade för rapporteringen.

6 Svar på revisionsfrågor och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning är Umeå kommuns kris- och katastrofberedskapsarbete är anpassad till de krav som ställs i lagstiftningen men att arbetet i många delar inte är ändamålsenligt utformat.

Vår bedömning grundar sig i att även om kommunen genomför aktiviteter inom de olika områden som lagen ställer krav på brister kommunen i delar av arbetet med risk- och sårbarhetsanalys, övning och utbildning, samverkan och samordning inom och utom kommunkoncernen och uppföljning och återrapportering.

Nedan följer svar på de revisionsfrågor som legat till grund för granskningen:

Revisionsfråga	Svar
<p>Är roll- och ansvarsfördelning rörande krisberedskap tydlig och ändamålsenlig?</p>	<p>Delvis. Roll- och ansvarsfördelning för det förebyggande arbetet tydliggörs i Umeå kommuns Program för säkerhet och trygghet och i Riktlinjer för Umeå kommuns övergripande krishantering. Ansvaret ligger främst på Umeåregionens brandförsvaret som genomför risk- och sårbarhetsanalys, planerar och genomför övning och utbildning och ansvarar för samordning inom ramen för kommunens geografiska områdesansvar. Kommunikationsavdelningen ansvarar för information till medborgarna inför en kris eller katastrof.</p> <p>Vår bedömning är att kommunen utför arbete inom alla olika områden i det förebyggande arbetet men att vissa delar saknas för att uppnå lagstiftarens intentioner och bestämmelserna i det av kommunfullmäktige fastställda Program för säkerhet och trygghet. Vad som utgör kommunens samhällsviktiga verksamheter är otydligt. En handlings- och åtgärdsplan kopplat till risk- och sårbarhetsanalys saknas. Kommunen genomför och deltar i få större övningar. Samordning av relevanta aktörer inom kommungränsen är bristfällig.</p> <p>Arbetet i kommunens krisledningsorganisation tydliggörs i Riktlinjer för Umeå kommuns övergripande krishantering som på ett tydligt sätt beskriver hur ansvaret fördelas i händelse av kris. Granskningen visar dock att efterlevnaden ofta brister. Kommunens IT-funktion saknar rutiner för att hantera en kris eller katastrof. Två av åtta förvaltningar och två av sju kommunala bolag saknar en krisplan. Inget av de kommunala bolagens krisplaner är heller inriktade mot kommunens övergripande mål på området. Eftersom brandförsvaret endast har kontinuerlig kontakt med det kommunala bolaget Vakin och att bolagen inte deltar i gemensamma övningar med kommunen gör vi bedömningen att roll- och ansvarsfördelning mellan kommunen och dess bolag brister.</p>

<p>Finns erforderliga styrdokument och risk- och sårbarhetsanalyser upprättade och fastställda av rätt instans? Kan dessa bedömas vara ändamålsenliga?</p>	<p>Ja – erforderliga styrdokument och risk- och sårbarhetsanalyser upprättade och fastställda av rätt instans. Umeå kommuns Program för säkerhet och trygghet fastställdes av kommunfullmäktige 2013-06-17 § 124 och reviderades 2015-05-25. Ett nytt program planeras vara klart i december 2019. Kommunens risk- och sårbarhetsanalys fastställdes av Umeåregionens brandförsvaret 2016-09-29 §79.</p> <p>Ja – styrdokumenterna bedöms vara ändamålsenliga. Organisationen av beredskapen inför en kris eller katastrof och hanteringen av densamma tydliggörs i dokumenten.</p> <p>Risk- och sårbarhetsanalysen bedöms vara delvis ändamålsenligt utformad. Analysen grundar sig ett antal samhällsviktiga verksamheter. Det finns dock skillnader i vad som utgör de samhällsviktiga verksamheterna i analysen och styrdokumenterna varför vi ifrågasätter på vilka grunder som analysen vilar på. Det finns heller ingen handlings- eller åtgärdsplan kopplad till analysen varför det är oklart hur identifierade risker hanteras. Kommunen bör aktivt sträva efter att minska sårbarheten i sin verksamhet.</p>
<p>Genomförs kommunikation med medborgare i en krissituation och inför en krissituation på ett ändamålsenligt sätt?</p>	<p>Ja. Inför en kris eller katastrof finns information om beredskapen hos kommunen och övrig offentlig verksamhet och vad som förväntas av den enskilde på kommunens hemside. Vår bedömning är också att beredskapen för kommunikation med allmänheten i händelse av kris eller katastrof är god, både genom befintliga och tillfälligt upprättade kanaler. Det finns dock tveksamheter kring vilka resurser kommunen har att kommunicera på andra språk än svenska.</p>
<p>Genomförs ändamålsenliga utbildningar och övningar avseende extraordinära händelser?</p>	<p>Delvis. Även om det är svårt att exakt fastslå en rimlig nivå på utbildning och övning för att förtroendevalda och anställd personal ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser bedömer vi nivån som tillräcklig. Vi har i granskningen dock identifierat tre utvecklingsområden. För det första har det inte genomförts någon storskalig övning över hela kommunkoncernen. För det andra har inte de kommunala bolagen deltagit i kommunens övningar vilket gör att vi ifrågasätter samordningen inom kommunkoncernen vid en krissituation. För det tredje saknas det en aktuell utbildnings- och övningsplan. Brandförsvaret planerar utifrån ett utkast till plan för perioden 2018–2023. Denna bör fastställas av kommunstyrelsen för att tydliggöra att brandförsvaret har mandat att kalla kommunens förvaltningar och bolag till utbildning och övning trots sin placering utanför kommunens organisation.</p>

<p>Sker samverkan inom kommunkoncernen samt med externa aktörer, inklusive Länsstyrelsen, avseende krisberedskap på ett ändamålsenligt sätt?</p>	<p>Delvis. Umeå kommun är representerad inom samtliga delar av Länsstyrelsens samverkansorganisation och har kontinuerlig kontakt med det kommunala vatten- och avfallsbolaget Vakin. Kommunen återskär också årligen sitt arbete till länsstyrelsen. Samtidigt är det tydligt att samordning med övriga kommunala bolag och det lokala näringslivet är bristfällig.</p> <p>Av riktlinjer för Umeå kommuns övergripande krishantering framgår att det finns rutiner för hur bolag och externa aktörer ska involveras i kommunens krisledningsorganisation. Detta har dock inte övats eller prövats i verklig kris.</p>
<p>Säkerställs att berörd lagstiftning följs på ett ändamålsenligt sätt?</p>	<p>Ja, lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap följs så till vida att kommunen har utsett en krisledningsnämnd, upprättat en risk- och sårbarhetsanalys, utövar ett geografiskt områdesansvar, utbildar och övar förtroendevalda och anställd personal och rapporterar utfört arbete till länsstyrelsen.</p> <p>Som framgått ovan finns det dock brister inom olika delar av kommunens arbete.</p> <p>Vi vill också särskilt framhålla att enligt kommunens program för säkerhet och trygghet ska kommunstyrelsen årligen ta del av en uppföljning av verksamheternas och bolagens arbete på området. Ingen sådan uppföljning har skett under den gångna mandatperioden från varken nämnder eller bolag.</p>

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- „ I kommunens företagspolicy och i dialog med Umeå kommunföretag AB tydliggöra styrningen av de kommunala bolagen så att instruktioner vad gäller kris- och katastrofberedskap från kommunfullmäktige når fram till och tas omhand av respektive bolagsstyrelse på ett ändamålsenligt sätt.
- „ Utarbeta en handlingsplan för hur kommunen med utgångspunkt i sin risk- och sårbarhetsanalys kan minska sårbarheter och öka förmågan att bedriva samhällsviktig verksamhet och hantera extraordinära händelser.
- „ Fastställa en övergripande utbildnings- och övningsplan för mandatperioden, för att stärka brandförsvarets mandat att kalla övriga verksamheter till utbildning och övning.
- „ Säkerställa att samtliga förvaltningar upprättar egna krisplaner och i kommunens styrdokument på området slå fast att dessa ska beslutas av respektive nämnd.
- „ Säkerställa att de instruktioner som ges till verksamheter och bolag följs upp och återrapporteras till brandförsvaret som en del i att utveckla kommunens samlade kris- och katastrofberedskap.

- „ Säkerställa att innebörden av kommunens geografiska områdesansvar tydliggörs och att aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet, inklusive de kommunala bolagen, inom ramen för områdesansvaret ges förutsättningar att samverka för att uppnå samordning av förberedande arbete.

Umeå den 22 maj 2019

Petter Frizén
EY

Nina Högberg
EY

Källförteckning

Intervjuade funktioner

Umeå kommun: Stadsdirektör (2019-03-11)

Umeåregionens brandförsvaret: Chef Säkerhet (2019-03-11)

Umeå kommun: Kommunikationsdirektör, presskommunikatör, kommunikatör, infomaster (2019-03-11)

Umeå Kommunföretag AB: VD (2019-03-11)

Umeå Parkering AB: VD, administrativ chef (2019-03-21)

Umeå Energi AB: VD, vice VD (CFO), t.f. chef strategi och planering, sektionschef EI-nät (2019-03-22)

Umeåregionens brandförsvaret: Brandchef, telefonsamtal (2009-03-25)

Infrastruktur i Umeå AB (INAB): VD (2019-03-27)

AB Bostaden: VD, HR-chef, förvaltningschef (2019-03-27)

Vatten- och Avfallskompetens i Norr AB (Vakin): VD, säkerhetschef, VA-chef (2019-04-01)

Dåva deponi & avfallscenter i Umeå AB: VD och driftschef (2019-04-02)

Kvarkenhamnar: Hamningenjör telefonsamtal (2019-04-29)

Granskade dokument

Umeå kommun

Umeå kommun. *Delprogram förebyggande brand.*

Umeå kommun. *Delprogram räddningstjänstverksamhet.*

Umeå kommun. *Företagspolicy.*

Umeå kommun. *Kriskommunikationsplan.*

Umeå kommun. *Reglemente för Umeå kommuns styrelser och nämnder.*

Umeå kommun. *Riktlinjer POSOM - Akut psykiskt och socialt omhändertagande.*

Umeå kommun. *Riktlinjer för Umeå kommuns övergripande krishantering.*

Umeå kommun. *Umeå kommuns program för säkerhet och trygghet 2015–2018.*

Umeå kommun. *Årsredovisning 2017.*

Övriga aktörer

Länsstyrelsen Västerbotten. *Överenskommelse om samverkan före, under och efter samhällsstörningar i Västerbottens län.*

Digitala källor

Trygg och säker Umeå kommun. <https://www.umea.se/krisberedskap>. Hämtat 2019-04-09.

Umeå kommun deltar i Krisberedskapsveckan 2018. <http://www.mynewsdesk.com/se/news/umeaa-kommun-deltar-i-krisberedskapsveckan-2018-307534>. Hämtat 2019-04-09.