



ÖVERGRIPANDE RISK- OCH SÅRBARHETSANALYS

Nacka kommun

2015-06-03

Sammanfattning

Lagen (2006:544) om kommuner och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap anger att kommunen ska analysera vilka extraordinära händelser som kan inträffa i kommunen samt hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten och det geografiska området. Resultatet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.

Den samlade bedömningen av Nacka kommuns krisberedskap är att den är god med vissa brister. Styrkorna i kommunens förmåga bygger på ett delegerat ansvar till lägsta effektiva nivån och en flexibel och handlingskraftig organisation med stort ansvarstagande, oavsett om verksamheten drivs i kommunal eller privat regi. Den centrala krisledningen har förmåga att anta flera olika funktioner och roller, även om det ligger utanför det normala ansvarsområdet.

Några exempel på utvecklingsområden är att samhällsviktiga verksamheter behöver anpassas för att hantera klimatrelaterade risker såsom stora snöfall och kraftiga skyfall. Den kraftiga tillväxten i regionen och i kommunen ställer krav på att samhällsviktiga verksamheter såsom exempelvis el- och vattenförsörjning byggs ut. Ett tredje område är behovet av samverkan och samordning vid allvarliga händelser och kriser. Den stora mängden anordnare inom kommunen medför stora behov av en fungerande samordning.

Innehållsförteckning

1	Bakgrund	4
2	Beskrivning av kommunen och dess geografiska område.....	4
3	Beskrivning av arbetsprocess och metod	5
4	Identifierad samhällsviktig verksamhet med kritiska beroenden inom kommunens geografiska område	5
4.1	Vatten- och avloppsförsörjning	6
4.2	Framkomlighet på vägnätet	6
4.3	Tillsynsverksamhet (smittskydd och livsmedelskontroll)	6
4.4	Information och stöd.....	7
4.5	IT-infrastruktur	7
4.6	Boenden, omvårdnad av äldre samt personer inom omsorgerna.....	7
4.7	Social omsorg	7
4.8	Räddningstjänst	8
4.9	Samhällsviktig verksamhet med annan huvudman	8
5	Identifierade och analyserade risker för kommunen och kommunens geografiska område	8
5.1	Risker kopplade till klimatförändringen.....	8
5.2	Störningar i IT- och kommunikationssystem	8
5.3	Störningar i el-, värme-, och vattenförsörjning	9
5.4	Omfattande bränder	9
5.5	Störningar i transportsystem.....	9
5.6	Smittspridning	9
5.7	Sociala riskfaktorer.....	10
6	Beskrivning av identifierade sårbarheter och brister i krisberedskap inom kommunen och dess geografiska område	10
7	Förmågebedömning och identifierade behov av åtgärder	11
7.1	Förmågebedömning av kommunens krisberedskap	11
7.2	Behov av åtgärder	12

1 Bakgrund

Syftet med en risk- och sårbarhetsanalys är att minska sårbarheten, stärka krisberedskapen samt beskriva en riskbild för hela kommunens geografiska område. Målet är att skapa en uthållig och robust kommunal verksamhet som kan stå emot störningar, kriser och extraordinära händelser.

Enligt gällande lagstiftning ska kommunen senast den 31 oktober, under det första kalenderåret efter ordinarie val till kommunfullmäktige, redovisa en övergripande risk- och sårbarhetsanalys till länsstyrelsen. En uppföljning ska lämnas in årligen, senast den 15 februari året efter vart och ett av mandatperiodens fyra år med början 2016.

Denna risk- och sårbarhetsanalys är upprättad i enlighet med den föreskrift som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har fastställt. I föreskriften finns ett antal begrepp som behöver förklaras.

Samhällsviktig verksamhet En samhällsviktig verksamhet uppfyller minst ett av följande villkor:

- Bortfall av eller svår störning i verksamheten kan, ensamt eller tillsammans med händelser i andra verksamheter, *på kort tid* leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.
- Verksamheten är nödvändig eller väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras för att minimera skadeverkningarna.

Kritiska beroenden

Beroenden som är avgörande för att samhällsviktiga verksamheter ska fungera. Beroendena karaktäriseras av att ett bortfall eller en störning i beroendet relativt omgående leder till funktionsnedsättningar, som kan få till följd att en extraordinär händelse inträffar.

2 Beskrivning av kommunen och dess geografiska område

Nacka kommun är en kommun i stark tillväxt. De senaste femton åren har befolkningsantalet ökat med drygt 22 000 invånare och Nacka uppgår idag till drygt 96 000 invånare. De kommande femton åren kommer tillväxttakten att fördubblas och år 2030 förväntas befolkningsantalet uppgå till cirka 140 000 invånare. Den kraftiga tillväxttakten innebär stora utmaningar på både Nacka kommun som organisation och geografiskt område.

Kommunen är till stor del omgiven av vatten med huvudleden till Stockholm i norr. I väster har bebyggelsen integrerats med Hammarby sjöstad, en del av Stockholm stad. I söder domineras området av skogs- och rekreationsområden. Den östra delen av kommunen är en del av Värmdölandet och har ett stort beroende av väg 222 och Skurubron.

Väg 222 och Skurubron är hårt belastad året runt. Pendeltrafiken till och från Nacka och Värmdö kommun är omfattande. Sommartid fyrdubblar Värmdö sin befolkning vilket medför att trafikströmmen på väg 222 och Skurubron är konstant hög. En ny bro parallellt med den befintliga beräknas vara klar 2021. Kollektivtrafiken är väl utvecklad och utbyggnaden av tunnelbanan till de centrala delarna av Nacka pågår och beräknas vara klar år 2025.

Nacka kommun har ett väl utvecklat kundvalssystem för välfärdstjänster. Inom framförallt skola och omsorg finns ett stort utbud av stora och små privata utförare av kommunala tjänster. Vagnätet i Nacka kommun har ett flertal huvudmän; Trafikverket, kommunen och ett antal enskilda vägföreningar. Det skapar utmaningar i samordning och samverkan vid allvarliga händelser och kriser.

3 Beskrivning av arbetsprocess och metod

Denna risk- och sårbarhetsanalys bygger på de risk och sårbarhetsanalyser som nämndernas tagit fram. Nämnderna har bedrivit arbetet i mötesform, workshops och genom olika scenarioövningar. Nämndernas analyser har sammanställts till en övergripande analys för hela kommunen.

Exempel på genomförda scenarioövningar:

- Stort antal människor insjuknar på en konferensanläggning på grund av livsmedelssmitta
- Omfattande skolbrand
- Skolskjutning
- Kraftigt snöoväder
- Bombhot mot Nacka stadshus
- Brand i receptionen i Nacka stadshus
- Virusangrepp och belastningsattacker på kommunens IT-system

4 Identifierad samhällsviktig verksamhet med kritiska beroenden inom kommunens geografiska område

Inom kommunen finns ett antal samhällsviktiga verksamheter. Många är kommunen huvudman för, andra har annan huvudman. För de som har kommunen som huvudman beskrivs vilka kritiska beroenden som är

avgörande för att verksamheten ska fungera. Faller en eller flera av beroendena bort helt eller delvis kommer inte verksamheten att fungera, vilket kan leda till allvarliga störningar. I detta avsnitt analyseras samhällsviktiga verksamheter och kritiska beroende för de verksamheter som har kommunen som huvudman. Samhällsviktiga verksamheter som har annan huvudman noteras under punkt 4.9 nedan. Det ankommer på respektive huvudman att göra motsvarande analys.

Analysen omfattar samhällsviktiga verksamheter som är tidskritiska inom ramen timmar till några dagar. Ett avbrott i verksamheten leder snabbt till allvarliga konsekvenser. Verksamheter som i sig är samhällsviktiga, men där ett avbrott i verksamheten inte direkt leder till allvarliga konsekvenser ingår inte i denna analys. Exempel på det senare är miljö- och brandtillsyn, avfallsinsamling och skolverksamhet.

4.1 Vatten- och avloppsförsörjning

Fungerande vatten- och avloppsförsörjning är en basal samhällsviktig verksamhet. Avbrott i försörjningen leder snabbt till störningar i samhället. Följande kritiska beroende finns:

- Fungerande dagvattensystem/VA-ledningsnät
- Elförsörjning till pumpar
- Tillgång till underhållspersonal och reservdelar
- IT- och verksamhetssystem
- Leverans av dricksvatten från Stockholm vatten till Nacka kommun

4.2 Framkomlighet på vägnätet

Ett fungerande vägnät är avgörande för att samhället ska fungera. Störningar i form av exempelvis större snöfall eller olyckor leder till störningar som kan påverka samhällets funktioner. Kritisk beroenden är:

- Snöröjning, halkbekämpning och vattenavledning av vägarna
- Fungerande samordning mellan de olika huvudmännen som äger vägnätet; Trafikverket, kommunen och enskilda vägföreningar

4.3 Tillsynsverksamhet (smittskydd och livsmedelskontroll)

Större sjukdomsutbrott eller omfattande eller allvarliga brister i livsmedelshygien innebär fara för liv och hälsa. Tillgång på fungerande tillsynsverksamhet inom smittskydd och livsmedelskontroll är samhällsviktiga verksamheter. För att dessa ska fungera finns följande kritiska beroenden:

- Tillgång på personal med kompetens
- IT- och verksamhetssystem
- Samverkan med externa aktörer (analyslabb, smittskyddsläkare, Statens veterinärmedicinska anstalt, länsveterinären och Jordbruksverket)

4.4 Information och stöd

Korrekt information till medborgare och företagare är avgörande vid allvarliga händelser och kriser. I vissa fall måste kommunen även erbjuda stöd till medborgare. Följande kritiska beroenden finns:

- Hemsida och sociala medier
- Telefonisystem
- Tillgång till personal
- Organisation som kan ge stöd

4.5 IT-infrastruktur

IT-infrastruktur är en samhällsviktig verksamhet. Samhällets funktioner är beroende av att det finns fungerande IT-infrastruktur. Kritiska beroenden är:

- Mobila kommunikationslösningar
- Fasta telefonlösningar till särskilt utvalda platser
- Datakommunikation via fiber, lokala nät, trådlösa nät och mobila nät
- IT-säkerhetssystem
- Drift av kritiska verksamhetssystem
- Tillgång till IT-personal för incidenthantering

4.6 Boenden, omvårdnad av äldre samt personer inom omsorgerna

Kopplat till att säkerställa boenden och omvårdnad av äldre samt personer inom omsorgerna finns flera kritiska beroenden. Som tidigare nämnts så beskrivs i denna analys de beroenden som är kritiska i ett kortare tidsperspektiv.

- Tillgång till personal
- IT- och verksamhetssystem
- El-, värme- och vattenförsörjning
- Tillgång till boenden
- Framkomlighet på vägnätet
- Fungerande matleveranser

4.7 Social omsorg

Fungerande social omsorg är en samhällsviktig verksamhet. I likhet med förra området redovisa här beroende som är kritiska i ett kortare tidsperspektiv.

- Socialjour
- IT- och verksamhetssystem
- Bostäder för behövande
- Tillgängliga platser på jourhem
- Framkomlighet på vägnätet
- Ersättningslokaler vid långvariga avbrott i el- och värmeförsörjningen
-

4.8 Räddningstjänst

Kommunen är medlem i Södertörns brandförsvärsförbund. För en fungerande räddningstjänst finns följande kritiska beroenden:

- Bemanning dygnet runt
- IT- och kommunikationssystem
- El- och värmeförsörjning
- Drivmedel och fordon

4.9 Samhällsviktig verksamhet med annan huvudman

Identifierad samhällsviktig verksamhet inom Nacka kommuns geografiska område som *inte* har kommunen som huvudman, och därmed inte omfattas av djupgående analys i denna risk- och sårbarhetsanalys, är främst:

- Elförsörjning
- Fjärrvärmeförsörjning
- Drivmedelsförsörjning
- Sjukvård
- Kollektivtrafik
- Sjötransport
- Infrastruktur till telefoni- och dataöverföring

5 Identifierade och analyserade risker för kommunen och kommunens geografiska område

Här identifieras risker som kan få negativa konsekvenser för samhällsviktiga verksamheter. Det kan leda till allvarliga konsekvenser för människor, miljö, egendom och samhällets funktionalitet. Riskerna kategoriseras och beskrivs i sju övergripande riskområden.

5.1 Risker kopplade till klimatförändringen

Som en konsekvens av klimatförändringarna kommer väderrelaterade händelser att påverka samhället i allt högre grad. Dessa händelser kan ha påverkan på kommunens förmåga att upprätthålla samhällsviktiga verksamheter. De klimatrelaterade risker som identifierats är:

- Kraftigt snöoväder
- Värmebölja
- Kraftigt ihållande skyfall

5.2 Störningar i IT- och kommunikationssystem

Alla kommunal verksamhet är idag så pass beroende av IT- och kommunikationssystem att längre avbrott i dessa snabbt får konsekvenser för samhällsviktiga verksamheter. De risker som identifierats inom IT- och kommunikationssystem är:

- Långvariga avbrott i data- och/eller teletrafik
- Belastningsattacker mot kommunens IT-system
- Längre avbrott i driften av verksamhetskritiska IT-system

5.3 Störningar i el-, värme-, och vattenförsörjning

Störningar i el-, värme- och vattenförsörjning kan snabbt leda till att samhällsviktiga verksamheter inte kan upprätthållas. Risker som identifierats inom riskområdet el-, värme- och vattenförsörjning är:

- Omfattande elavbrott
- Omfattande störningar i fjärrvärmeförsörjningen.
- Omfattande störningar i dricksvattenförsörjningen
- Underdimensionerat dagvattensystem

5.4 Omfattande bränder

För att hantera konsekvenser av omfattande bränder krävs att samhällsviktiga verksamheter fungerar. De risker som identifierats inom riskområdet omfattande bränder är:

- Omfattande brand i särskilt boende för äldre
- Brand i Bergs oljehamn
- Omfattande brand i flerfamiljshus
- Omfattande brand i förskola/skola

5.5 Störningar i transportsystem

En fungerande trafikinfrastruktur är mycket viktig för in- och utpendlingar i kommunen. Nackas vägnät trafikeras även av resande till och från Värmdö vars befolkningssmängd fyrdubblas sommartid. Detta ställer stora krav på en väl fungerande framkomlighet på vägnätet, framförallt längs väg 222 och Skurubron. De risker som identifierats inom riskområdet störningar i transportsystem är:

- Oframkomlighet på vägnätet till följd av omfattande olyckor, snöoväder och/eller skyfall
- Skurubron obrukbar

5.6 Smittspridning

Smittspridning kan utgöra en stor fara för barn, äldre och sjuka. I en smittspridningssituation blir samverkan och dialog med medborgarna, närliggande kommuner, räddningstjänst och myndigheter såsom smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen och Stockholms läns landsting väldigt viktig. De risker som identifierats inom riskområdet är:

- Kontaminerat dricksvatten
- Pandemi

5.7 Sociala riskfaktorer

Segregation och utanförskap i samhället kan leda till minskat förtroende för samhället. Detta kan ge upphov till social oro i form av våldsamma upplopp. Även organiserad brottslighet och våldsbejakande extremism kan ha sitt ursprung i segregation och utanförskap. De risker som identifierats inom riskområdet sociala riskfaktorer är:

- Skolskjutning
- Terrorhandling
- Systemhotande och organiserad brottslighet
- Social oro (våldsamma upplopp)

6 Beskrivning av identifierade sårbarheter och brister i krisberedskap inom kommunen och dess geografiska område

Kommunen har totalt sett en god förmåga att upprätthålla de samhällsviktiga verksamheter och hantera följder av de risker som tidigare har beskrivits. I detta avsnitt beskrivs sårbarheter och brister i kommunens krisberedskap.

Sårbarheter och brister inom trafikinfrastrukturen

Till följd av den snabbt och kraftigt växande regionen så är belastningen på trafikinfrastrukturen hård. Sårbarheten är hög och kraftiga regn, snöfall eller omfattande olyckor leder snabbt till störningar. Kommunen har en god beredskap för att hantera normala väderhändelser och olyckor, men vid extrema situationer finns det brister i krisberedskapen.

Sårbarheter och brister inom IT- och kommunikationssystem

Som tidigare nämnts så är fungerande IT- och kommunikationssystem avgörande för kommunens verksamhet i allmänhet och samhällsviktig i synnerhet ska fungera. Kommunen har under de senaste åren haft störningar i drift av verksamhetssystem och IT- och kommunikationsinfrastrukturen.

Sårbarheter och brister inom el-, värme-, vatten- och avloppsförsörjningen

Kommunen har idag väl fungerande el-, värme-, vatten- och avloppsförsörjning. Den kraftiga tillväxten i kommunen ställer dock krav på att dessa system byggs ut för möta ökade behov. Görs inte det kan det leda till störningar i samhällsviktiga verksamheter. Det finns brister i dagvattensystemets äldre struktur i vissa områden vilket gör det känsligt för ökade vattenflöden. Detta kan bland annat medföra översvämning och bräddning

Sårbarheter och brister inom samverkan och samordning

Vid allvarliga händelser och kriser sätts samhällets förmåga att samverka på prov. Kommunen har i grunden en god förmåga att hantera allvarliga händelser. Beroende på en delegering av ansvar och befogenheter till lägsta effektiva nivå förenat med chefer som har förmåga att ta ansvar, löses många kriser bra för medborgarna. Detta finns det flera exempel på. Dock kan samverkan både inom kommunen och med fristående anordnare och andra aktörer utvecklas. Korrekta och uppdaterade larmlistor som är enkelt tillgängliga behöver finnas.

7 Förmågebedömning och identifierade behov av åtgärder

I detta avsnitt bedöms kommunens förmåga att upprätthålla samhällsviktig verksamhet vid en allvarlig händelse. Dessutom redovisas behov av åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat.

7.1 Förmågebedömning av kommunens krisberedskap

Den samlade bedömningen av Nacka kommuns krisberedskap är att den är god med vissa brister.

Styrkorna i kommunens krisberedskap bygger på flexibilitet, handlingskraft och ett stort ansvarstagande hos dess verksamheter, oavsett om de bedrivs i kommunal eller privat regi. Det följer av kommunens styrprinciper att delegera ned ansvaret till lägsta effektiva nivå. Den centrala krisledningen har god beredskap och förmåga att hantera allvarliga händelser och kriser. Övningar genomförs regelbundet.

Kommunen har god förmåga att styra om till reservnät och alternativ webbplats för information och kommunikation. IT-säkerheten är god och kommunen kan snabbt samla incidentpersonal vid störningar i IT- och verksamhetssystem. Många verksamheter saknar dock manuella rutiner vid avbrott och störningar i sina verksamhetssystem samt övar inte alternativa rutiner kontinuerligt.

Nacka kommun har i grunden en stabil telefonlösning som bygger på mobil kommunikation. System är beroende av fungerande datasystem och störningar i dessa leder till störningar i telefonlösningen. Som reserv till den mobila kommunikationen finns det fasta teleförlösningar till ett antal enheter. Fyra sammanträdesrum i stadshuset har försetts med fast telefoni som komplement till den mobila telefonlösningen. Dessa lokaler används som krisledningsrum för den centrala krisledningen.

Nacka kommun har ett robust elnät med luftburna elledningarna som är förstärkta för att klara snölast och nedfallande grenar. Det finns även en stor mängd nedgrävda elledningar. Den allt högre tillväxttakten medför dock att elnätet behöver byggas ut och dimensioneras utifrån de nya förutsättningarna.

Kommunen har en robust infrastruktur för dricksvattenförsörjning via tre punkter in till kommunen från Stockholm vatten AB. Närheten till flertalet sjöar gör att vatten för basala hygienbehov kan organiseras på olika sätt beroende på årstid. En brist är att dagvattensystemets äldre struktur är sårbar i samband med kraftigt skyfall, vilka blir vanligare på grund av klimatförändringarna. Även värmeförsörjningen behöver dimensioneras för den ökande tillväxten.

Utvecklingsområden som har identifierats är tydliga kontaktvägar vid allvarliga händelser och kriser. Samordningen och samverkan mellan olika aktörer i kriser är en utmaning på grund av den stora mängden aktörer i kommunal och privat regi. Nacka kommuns geografiska läge medför även att ett nära samarbete behöver utvecklas med aktörer i närområdet. Detta sker inom Samverkansfunktionen Stockholmsregionen.¹

Rutiner för att tillgodose tillgången till ersättningslokaler och evakueringslokaler vid allvarlig händelse är otydliga i flera verksamheter.

7.2 Behov av åtgärder

Med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat identifieras följande behov av åtgärder

- Samhällsviktig verksamhet som kan störas av klimatrelaterade risker behöver rustas för att kunna möta dess. Det gäller exempelvis hemtjänst och dagvattensystem.
- Den snabbt växande kommunen gör att samhällsviktiga verksamheter behöver byggas ut och anpassas för de ökande behoven. Det gäller exempelvis elnät och dagvattensystem.
- IT- och kommunikationssystem måste byggas ut och anpassas för klara ökad belastning både i normala situationer och krissituationer. Reservsystem måste etableras i än högre grad än idag.
- Säkerställa att samhällsviktiga verksamheter är tillgängliga och har god beredskap.
- Rutiner och planer för hantering av ersättningslokaler och evakueringslokaler vid allvarlig händelse behöver tas fram.
- Fortsatt genomförande av krisledningsövningar för att säkerställa att verksamheter har god beredskap.
- Säkerställa att IT-system som är avgörande för att samhällsviktiga verksamheter är driftssäkra och har backupsystem.

¹ Samverkan Stockholmsregionen – består av ett 40-tal samhällsaktörer vars syfte är att stärka förmågan att hantera händelser i samverkan och underlätta samordning inom Stockholms län.

Öppenhet och mångfald

*Vi har förtroende och respekt för människors kunskap
och egna förmåga - samt för deras vilja att ta ansvar*

