

Styrdokument
Dokumenttyp: Plan
Beslutat av: Kommunstyrelsen
Fastställsedatum:
Ansvarig: Säkerhet, Kunskap och Analys
Revideras: En gång per mandatperiod
Följas upp: Årligen

Plan för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser

Dnr: 2021.158
2021-09-20

Innehållsförteckning

Inledning.....	4
Syfte med planen.....	4
Användning av planen.....	4
Avgränsningar.....	4
Revidering av planen.....	4
Planen i förhållande till andra kommunala styrdokument om krisberedskap	
5	
Gemensamma utgångspunkter.....	6
Regelverk.....	6
Definitioner och begrepp.....	6
Krisledningsorganisationen.....	11
Organisation utifrån olika störningsnivåer.....	11
Lokal krisledning - förvaltningar.....	11
Central krisledning – krisledningsgrupp.....	13
Kommundirektören.....	13
Stab för krisledningsgruppen.....	14
Lägesbild.....	14
Krisledningsnämnden.....	15
Räddningstjänstens vakthavande befäl.....	15
Kommunala bolag.....	15
Lokal inriktning – och samordningsfunktion (ISF).....	16
Stöd till inriktning – och samordningsfunktion (ISF-stöd).....	16
Krisstöd.....	16
Avveckling av krisledningsorganisationen.....	16
Förhållningssätt i krisledningsorganisationen.....	17
Att se helheten.....	18
Perspektivförståelse.....	18
Människors samspel i grupp och ledarskap.....	18
Medvetet beslutsfattande.....	19
Tid, proaktivitet och samtidighet.....	19
Kriskommunikation.....	20

Övrigt.....	20
Lokaler, samband och utrustning.....	20
Samverkan.....	21
Bistånd.....	21
Rapportering till länsstyrelsen.....	21
Efter samhällsstörningen.....	22
Ekonomi.....	22
Utvärdering.....	22
Övning och utbildning.....	22
Referenslista.....	23

Inledning

Kommunen ska enligt lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap minska sårbarheten i sina verksamheter och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommunen ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar.

Kommunen ska enligt lagen ha en plan för hantering av extraordinära händelser.

Syfte med planen

Syftet med planen är att den ska bidra till att öka förmågan att hantera samhällsstörningar och extraordinära händelser. Förmågan ska öka genom att planen beskriver kommunens krisledningsorganisation samt ansvarsfördelning inom organisationen. Planen beskriver även hur kommunen ska bedriva samverkan och ledning i syfte att uppnå inriktning och samordning.

Användning av planen

Planen ska vara ett stöd och hjälpmedel för hela krisledningsorganisationen och ska användas före, under och efter en samhällsstörning eller extraordinär händelse. Planen ska kunna användas vid alla typer av samhällsstörningar och extraordinära händelser och den ska kunna användas i sin helhet eller enbart delar av den.

Avgränsningar

I det här dokumentet används begreppet samhällsstörning eftersom planen ska kunna användas vid oönskade händelser och samhällsstörningar som är mindre allvarliga än extraordinära händelser.

Varje situation är olik den andra och därför finns det inga tidsangivelser hur snabbt något i planen bör genomföras. Grundinställningen är att allt ska ske på ett skyndsamt sätt utifrån samhällsstörningens karaktär.

Planen beskriver hur krisledningsarbetet ska organiseras och inte i detalj hur specifika samhällsstörningar ska hanteras.

Revidering av planen

Detta dokument revideras och fastställs av kommunstyrelsen en gång per mandatperiod eller vid behov. Planen och tillhörande bilagor ska ses över varje år av krisberedskapssamordnaren.

Planen i förhållande till andra kommunala styrdokument om krisberedskap

Dokument	Beslutsinstans	Beskrivning
Handlingsprogram för trygghet och säkerhet	Kommunfullmäktige	Beskriver inriktning och övergripande målsättningar för arbetet med trygghet och säkerhet under mandatperiod. Avsnittet om krisberedskap och civilt försvar utgör styrdokumentet som kommunen ska ha enligt överenskommelse mellan Sveriges kommuner och regioner och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
Handlingsprogram för krisberedskap och civilt försvar	Kommunstyrelsen	Beskriver inriktning och övergripande målsättningar när det gäller krisberedskap och civilt försvar.
Plan för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser	Kommunstyrelsen	Övergripande beskrivning av kommunens krisledningsorganisation, samt ansvarsfördelning inom organisationen vid en samhällsstörning eller extraordinär händelse.
Utbildning – och övningsplan	Kommundirektör	Beskriver utbildning - och övningsinsatser som ska göras under mandatperioden och som syftar till att stärka kommunens krisledningsförmåga.
Krisledningsnämndens reglemente	Kommunfullmäktige	Beskriver krisledningsnämndens uppgifter och ansvar.
Risk- och sårbarhetsanalys (RSA)		Identifierar bland annat samhällsviktiga verksamheter och deras beroende samt risker och sårbarheter i kommunala organisationen som helhet. Förslag på åtgärder som tas fram i samband med risk- och sårbarhetsanalysen ligger till grund för de satsningar som presenteras i handlingsprogrammet för krisberedskap och civilt försvar. Risk- och sårbarhetsanalysen rapporteras till länsstyrelsen en gång per mandatperiod.

Gemensamma utgångspunkter

När flera personer eller aktörer ska agera tillsammans behövs ett gemensamt språk och förståelse för hur termer ska användas för att undvika missförstånd och tidskrävande förklaringar.

Vi behöver ha kunskap om regelverk, principer, varandras roller, ansvar och mandat för att hantera samhällsstörningar. Det är kunskap som skapas före en samhällsstörning genom att ha läst planen samt fått utbildning och övning. Kunskap skapas också genom hantering av en samhällsstörning och genom utvärdering, lärande och ytterligare övningar efter samhällsstörningar.

Regelverk

Nedan finns en lista över några relevanta lagstiftningar och vägledningar inom området samhällsskydd och beredskap. Utöver det finns sektorsspecifika regelverk som är relevanta vid hanteringen av samhällsstörningar inom ett avgränsat område. Det kan till exempel vara lagstiftning som rör socialtjänst eller räddningstjänst.

- Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH)
- Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap
- Förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- Förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap
- Kommunallag (2017:725)
- Förvaltningslagen (1986:223)
- Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL)
- Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap)

Definitioner och begrepp

Samhällets **krisberedskap** kan beskrivas som förmågan att förebygga, motstå och hantera krissituationer.

Krisberedskapen bygger på att samhällets normala, dagliga verksamhet förebygger och hanterar olyckor och mindre omfattande störningar.

När den ordinarie verksamheten inte klarar av att hantera samhällsstörningar eller extraordinära händelser måste resurserna förstärkas. Krisberedskapen är alltså den förmåga som skapas i många aktörers dagliga verksamhet och inte en utpekad organisation eller en aktör.

Extraordinär händelse definieras i 4 § lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

En extraordinär händelse avser en sådan händelse som:

- avviker från det normala och är svår att förutse
- innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och som kräver skyndsamma insatser av kommunen
- drabbar många människor och stora delar av samhället
- hotar grundläggande värden
- inte kan hanteras med normala resurser av en ordinarie organisation, utan det krävs samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

I 7 § lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap står följande:

Geografiskt områdesansvar innebär att kommuner inom sitt geografiska område i fråga om extraordinära händelser i fredstid ska verka för att:

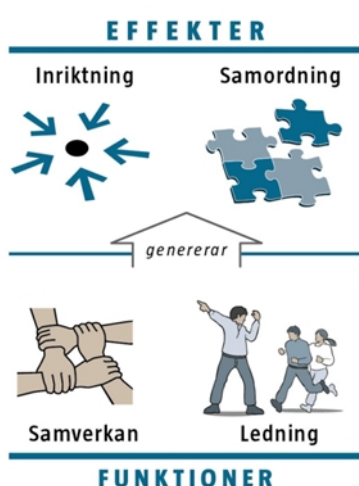
- olika aktörer samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet i fråga om extraordinära händelser i fredstid
- att krishanteringsåtgärder samordnas under en extraordinär händelse
- informationen till allmänheten samordnas

En **samhällsstörning** är företeelser och händelser som hotar eller skadar det som ska skyddas i samhället. Det kan vara allt från en mindre olycka, ett elavbrott, förtroendekris, en skogsbrand eller dataintrång.

Samhällsstörningar är ett gemensamt uttryck för alla delar i hotskalan, det vill säga olyckor, kriser och även krig. En störning kan komma plötsligt eller utvecklas med tiden från något som skaver i samhällsmaskineriet till att bli det enda kommunen har att hantera under en tid. Det är ofta oväntat men det kan vara något som är förväntat, som ett oväder, eller till och med planerat som ett statsbesök, ett prinsessbröllop eller ett stort idrottsarrangemang. (MSB, Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar, 2018)

Ledning är den funktion som, genom att en aktör bestämmer, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser.

Samverkan är den funktion som, genom att aktörer kommer överens, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser.



Inriktning är orientering av tillgängliga resurser mot formulerade mål. Varje aktör har alltid en egen inriktning. Inriktning är en effekt hos de resurser som hanterar samhällsstörningar. När flera aktörer fungerar tillsammans finns det också en aktörsgemensam inriktning.

Samordning är anpassning av aktiviteter och delmål så att tillgängliga resurser kommer till största möjliga nytta. Samordning handlar alltså om att aktörer inte ska vara i vägen för

varandra, och hjälpa varandra där det går. Samordning är en effekt hos de resurser som hanterar samhällsstörningar.

Definitionerna av samverkan, ledning, inriktning och samordning är hämtade ur gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar (MSB, Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar, 2018).

En **samhällsviktig verksamhet** avser en verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Definitionen ovan uppdaterades 2020 av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, PM 2020-10-07, ärendenr. MSB 2020-11275).

Enligt 1 § lag 1992:1403 om totalförsvaret och höjd beredskap är **totalförsvaret** all verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militärt försvar och civilt försvar.

Beredskapen kan höjas för att stärka landet försvarsförmåga. **Höjd beredskap** består av skärpt beredskap eller högsta beredskap. Vid höjd beredskap kan delar av eller hela totalförsvaret mobiliseras. Om Sverige är i krigsfara får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap. Om Sverige är i krig råder högsta beredskap och all samhällsverksamhet som då skall bedrivas är totalförsvaret. Detta enligt 1 § - 3 § lag 1992:1403 om totalförsvaret och höjd beredskap.

Under höjd beredskap är regler, förhållningssätt och arbetsätt i flera delar detsamma som vid krisberedskap i fred men det tillkommer lagar och regler. Regeringens befogenheter och mandat är dessutom utvidgade under höjd beredskap och Regeringsformen ger möjligheter till utökade befogenheter för enskilda myndigheter.

Civilt försvar är ingen särskild organisation. Utan civilt försvar är den verksamhet som bedrivs av statliga myndigheter, kommuner, regioner, företag och frivilligorganisationer i syfte att skydda befolkningen, samhällsviktiga funktioner samt ge stöd åt Försvarsmakten.

Mer om totalförsvaret och civilt försvar finns att läsa på Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps hemsida msb.se.

De av regeringen angivna målen för krisberedskap är att skydda vissa värden från det som kan hota till exempel olyckor och kriser. Dessa värden benämns som **skyddsvärden** i gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar. De är tillämpliga även under höjd beredskap. Samhällets skyddsvärden är:

- Människors liv och hälsa
- Samhällets funktionalitet
- Demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter
- Miljö och ekonomiska värden
- Nationell suveränitet

Det finns några **grundläggande principer** som krisberedskap och civilt försvaret i Sverige bygger på och dessa är:

- Ansvarsprincipen
- Likhetsprincipen
- Närhetsprincipen

- Samverkan

Principerna är inte definierade i lag utan framgår av olika utredningar, förarbeten och propositioner.

Ansvarsprincipen innebär att en samhällsstörning i första hand ska hanteras av de som har ansvaret i vanliga fall. Störningen ska hanteras där den inträffar och av de som arbetar inom verksamheten i vardagen - närhetsprincipen. Om det är samma personer som hanterar en störning som arbetar i verksamheten vanligtvis är det större möjlighet att hanteringen sker effektivt - likhetsprincipen. Omgivningen förblir också så lik vardagen som möjligt. En samhällsstörning är inte ett normalläge och därför måste samverkan ske utanför förvaltningsgränserna och även utanför den kommunala organisationen.

Ytterligare principer inom krisberedskapen är att arbeta **före, under och efter** en samhällsstörning eller extraordinär händelse. I förhållande till den här planen innebär det till exempel att:

Före en samhällsstörning arbetat fram och uppdaterat relevant stödmaterial som funktionskort och checklistor. Utbildning och övning ska genomföras kontinuerligt.

Under en samhällsstörning tillämpat planen.

Efter en samhällsstörning utvärderat och tagit med sig erfarenheter i syfte att lära sig av händelsen, utveckla riktade utbildningar för att förbättra hantering av samhällsstörningar i framtiden.

Krisledningsorganisationen

Kommunen ska inte skapa en helt fristående parallell struktur som ska aktiveras i händelse av en samhällsstörning. Utan krisledningsorganisationen utgår från nuvarande organisation men kan anpassas och förstärkas utifrån samhällsstörningens omfattning.

Krisledningsorganisationen ska hantera samhällsstörningar eller extraordinära händelser genom att:

- leda och samordna verksamheter
- samverka med andra aktörer
- säkerställa samband internt och externt
- informera allmänheten under samhällsstörningar

I varje kommunal förvaltning ska alla organisatoriska nivåer förstå värdet av att kunna ge tidiga signaler om störning i samhällsfunktioner. När störningar inträffar ska högre chefsnivå och samverkande organisationer informeras.

Organisation utifrån olika störningsnivåer

Händelser kan hanteras av berörd verksamhet med befintliga resurser inom ordinarie organisation. Det innebär till exempel att beslutsfattande sker som vanligt.

Om det inträffar en samhällsstörning finns det fem (5) olika nivåer:

- Nivå 1 – Grön
- Nivå 2 – Gul
- Nivå 3 – Orange
- Nivå 4 – Röd
- Nivå 5 – Svart

Störningsnivån varierar och ska uppdateras löpande under hela samhällsstörningen.

Lokal krisledning - förvaltningar

Lokal krisledning aktiveras om en samhällsstörning bedöms kunna hanteras inom berörd förvaltning men med en anpassad organisation. Därför aktiveras en lokal krisledning som leder och samordnar krishantering. Det finns alltid en beslutsfattare som är ytterst ansvarig.

Om en samhällsstörning kan hanteras av lokal krisledning aktiveras inte central krisledning utan hålls endast informerad. Däremot kan det vara

aktuellt med stödresurser från central krisledning till exempel i form av kriskommunikation.

Nämndens ansvar kvarstår under samhällsstörningar förutom om krisledningsnämnden är aktiverad och har fattat beslut om att överta hela eller delar en nämndens uppgifter.

Om central krisledning är aktiverad leder den lokala krisledningen de operativa insatserna i den egna verksamheten.

Vid samhällsstörningar finns alltid en risk att fatta snabba och mindre medvetna beslut. För att en beslutsfattare ska kunna fatta medvetna och övervägda beslut behövs ett bra underlag och ett bra stöd. Det får beslutsfattaren genom att aktivera en stab. En stabs arbete ska helst innebära ökat strategiskt utrymme åt beslutsfattaren.

En stab består av ett visst antal stabsfunktioner. En person kan inneha fler olika funktioner och en funktion kan vara bemannad av flera personer.

Staben tar fram underlag, analyserar och genomför beslut som beslutsfattaren tagit. Alla beslut behöver inte gå via beslutsfattaren utan mindre beslut kan delegeras från beslutsfattaren. Det är viktigt att beslutsfattaren meddelar sina intentioner samt tar större och övergripande beslut som staben kan arbeta utifrån.

Det är viktigt att beslut och arbetsgång dokumenteras för att underlätta uppföljningen av beslut. Dokumentationen är också viktig för att dra lärdomar när samhällsstörningen utvärderas.

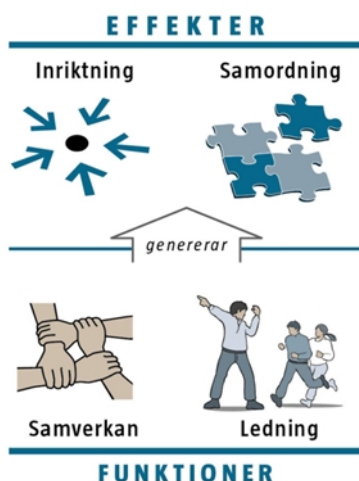
Ingen eller ett fåtal aktörer står i ständig beredskap att hantera alla de samhällsstörningar som kan inträffa. När en samhällsstörning inträffar måste därför organisationen anpassas utifrån samhällsstörningens art och störningsnivån.

De som arbetar i stab ska prioritera stabsarbete och inte ha sina ordinarie arbeten parallellt. Det finns inget självändamål med en stab och om den inte längre utgör ett stöd måste den anpassas eller avvecklas.

De som arbetar i en stab under en samhällsstörning ersätts enligt kommunens kollektivavtal.

Hur stabsfunktionerna organiseras i förvaltningarna beror på dels på samhällsstörningen med också på förvaltningens storlek och resurser. Inte alla förvaltningar har resurser för att bemanna en stab men alla förvaltningar behöver hantera samhällsstörningar. De förvaltningarna som har mindre resurser kommer behöva mer stöd från den centrala krisledningen. Vilket stöd som behövs bestäms i samråd mellan beslutsfattare och kommundirektör eller dess ersättare.

Central krisledning – krisledningsgrupp



Krisledningsgruppen aktiveras när det krävs kommunövergripande samverkan och ledning i syfte att arbeta mot samma inriktning och samordna resurserna. Inriktning och samordning är avgörande för att få störst effekt, därför behöver krisledningsgruppen samlas.

Krisledningsgruppen består av kommundirektören, biträdande kommundirektör, förvaltningscheferna, hr-chef och ekonomichef. Kommundirektör, eller dennes ställföreträdande, kan besluta att

adjungera andra tjänstepersoner som behövs utifrån den händelse som råder.

Krisledningsgruppen uppgifter är:

- Att leda det långsiktiga, övergripande och strategiska arbetet
- Att prioritera insatser
- Att fatta beslut i stort och fatta beslut om målsättningar och inriktningar
- Att fatta övergripande beslut
- Att följa upp lägesbilden och ansvara för omfallsplanering

Krisledningsgruppen fattar strategiska beslut. Vid en samhällsstörning finns alltid en risk för att de personer som behöver bibehålla strategiskt fokus blir för operativa. Konsekvensen kan bli att flera händelseutvecklingar som hade kunnat förutses istället missas.

Vid en extraordinär händelse då krisledningsnämnden är aktiv är krisledningsgruppens uppgift att analysera läget och föredra förslag till beslut för krisledningsnämnden. Alla möten och beslut som fattas i krisledningsgruppen ska dokumenteras för att underlätta uppföljningen av beslut. Dokumentationen är också viktig för att dra lärdomar när samhällsstörningen utvärderas.

Nämndernas ansvar kvarstår under samhällsstörningar förutom om krisledningsnämnden är aktiverad och har fattat beslut om att överta hela eller delar en nämndens uppgifter.

Kommundirektören

Kommundirektören, eller ställföreträdande kommundirektör, är beslutsfattare i krisledningsgruppen. Kommundirektören leder det strategiska arbetet i krisledningsgruppen och är länken mellan krisledningsnämnd och krisledningsgruppen. I rollen ingår att:

- Visa väg
- Skapa förutsättningar
- Följa upp och korrigera

Stab för krisledningsgruppen

För att krisledningsgruppen ska bibehålla ett strategiskt fokus och fatta medvetna beslut finns en krisledningsstab som stöd. Staben arbetar utifrån beslut och inriktning från kommundirektör eller krisledningsgrupp.

Staben bereder underlag för övergripande beslut, tar fram analyser och rapporter samt verkställer beslut. Stabens arbete genomförs i samverkan med interna och externa samhällsaktörer. Det är viktigt att beslut och arbetsgången dokumenteras för underlätta uppföljningen av beslut. Dokumentationen är också viktig för att dra lärdomar när samhällsstörningen utvärderas.

Staben leds av en stabschef. Alla beslut behöver inte gå via kommundirektör och/eller krisledningsgruppen utan operativa beslut tas av stabschef. Men det är viktigt att inriktning från kommundirektör eller krisledningsgruppen är tydliga för att stabschefen ska kunna leda stabsarbetet utifrån den.

I ett inledande skede arbetar en stab ofta med mycket bristfällig information. Agerande bygger då mycket på antaganden. I en sådan situation är det en stor fördel om stabschefen är väl förtrogen med organisationen och även händelsen den hanterar.

En stab består av ett visst antal stabsfunktioner. En person kan inneha fler olika funktioner och en funktion kan vara bemannad av flera personer. Det innebär att det inte finns ett givet antal personer som ska ingå i en stab utan det kan vara allt från ett fåtal till många.

Ingen eller ett fåtal aktörer står i ständig beredskap att hantera alla de samhällsstörningar som kan inträffa. När en samhällsstörning inträffar måste därför organisationen anpassas utifrån samhällsstörningens art och störningsnivån. De som arbetar i krisledningsstaben ska prioritera stabsarbetet och inte ha sina ordinarie arbeten parallellt. Det finns inget självändamål med en stab och om den inte längre utgör ett stöd måste den anpassas eller avvecklas.

De som arbetar i krisledningsstaben under en samhällsstörning ersätts enligt kommunens kollektivavtal.

Lägesbild

En stab ska skapa en samlad lägesbild. En samlad lägesbild visar vilka störningar/avbrott som förekommer. Syftet med att arbeta med lägesbilder är att underlätta bedömningar av vad som hänt, vilka konsekvenserna är och vilka åtgärder som bör vidtas.

En lägesbild är ett urval av särskilt viktiga aspekter från tillgänglig information. En lägesbild ska hellre vara av hög kvalitet, snarare än kvantitet. Lägesbilden utgör grunden för beslutsfattande och arbetet med kriskommunikation. Lägesbild ska kunna delges Länsstyrelsen och användas regionalt och eventuellt nationellt.

Krisledningsnämnden

En extraordinär händelse kan innebära till exempel allvarliga konsekvenser för människors liv, förlust av stora ekonomiska värden eller värdefulla miljövärden. Det kan också innebära omfördelning av kommunala resurser eller ingrepp i flera nämnders ordinarie verksamhet i syfte att minska negativa effekter av den extraordinära händelsen. I sådana skeenden kan ordinarie beslutsprocesser vara för långa och därför finns möjligheten att aktivera krisledningsnämnden. Nämnden kan besluta om att överta hela eller delar av verksamheter från övriga nämnder.

Sju ledamöter och sju ersättare ur kommunstyrelsen utgör kommunens krisledningsnämnd. Krisledningsnämndens uppgifter regleras i lag samt framgår av nämndens reglemente.

Krisledningsnämnden träder i funktion efter beslut från krisledningsnämndens ordförande. Alla beslut som fattas ska dokumenteras.

Krisledningsnämnden ska fatta normativa beslut i frågor av principiell och övergripande natur och ger uppdrag till krisledningsgruppen. Det är viktigt att krisledningsnämnden inte blir operativ utan bibehåller det övergripande och breda perspektivet av den extraordinära händelsen.

När krisledningsnämnden inte är i aktiverad, men en samhällsstörning pågår ska krisledningsnämndens ordförande hållas informerad om krishanteringen, lägesbilden och genomförda åtgärder. Att krisledningsnämndens ordförande är uppdaterad underlättar när det finns behov att aktivera krisledningsnämnden.

Räddningstjänstens vakthavande befäl

Om det inträffar en händelse eller finns indikationer på en förestående eller inträffad händelse utanför ordinarie arbetstid kan alltid räddningstjänstens vakthavande befäl (VB) nås. VB kan vid behov initiera kommunens krisledningsorganisation eller krisstödsinsatser i form av ledningsgruppen för POSOM.¹ VB nås via SOS Alarm.

Kommunala bolag

Kommunens samlade resurser inklusive de kommunala bolagens samlade resurser ska vid behov kunna disponeras vid extraordinära händelser. Samverkan mellan bolag och lokal eller central krisledning ska alltid ske om det finns ett behov. Det gäller oavsett störningsnivå.

Lokal inriktning – och samordningsfunktion (ISF)

Vid samhällsstörningar som påverkar hela eller stora delar av kommunens geografiska område behöver olika aktörer arbeta tillsammans. Insatser behöver samordnas och behoven prioriteras för olika aktörer ska kunna agera så effektivt som möjligt. För att kunna åstadkomma detta används en lokal inriktnings- och samordningsfunktion (ISF), som kommunen står värd för. En ISF är en tillfälligt sammansatt aktörsgemensam funktion för att sluta överenskommelser om inriktning och samordning. I praktiken är alltså ISF möten, fysiska eller på distans, som berörda aktörer genomför för att komma överens om hur en samhällsstörning ska hanteras. ISF används när flera aktörer berörs av en samhällsstörning och det identifieras behov av gemensam inriktning och samordning. Vilka aktörer som ingår i en ISF beror på typ av samhällsstörning som inträffar. ISF går att jämföra med krisledningsgruppen men innefattar externa aktörer.

Stöd till inriktning – och samordningsfunktion (ISF-stöd)

En ISF behöver ha en stödfunktion, ett så kallat ISF-stöd, som samlar in och sammanställer lägesbilder, gör analyser, tar fram underlag och förbereder mötena tillsammans med ordförande för ISF. ISF-stödet kan bemannas och utformas på olika sätt utifrån händelsens omfattning. Det kan bestå av allt från en enskild person till många personer från olika aktörer. Ett ISF-stöd är alltså en stödfunktion på samma sätt som en stab.

Krisstöd

Ett krisstöd kan aktiveras vid en händelse som är så omfattande eller allvarlig att resurserna för psykiskt och socialt omhändertagande (POSOM) måste organiseras, ledas och användas på ett samordnat sätt.

¹ Psykiskt och socialt omhändertagande POSOM. Läs mer om POOSM under avsnittet krisstöd.

I kommunen finns en POSOM-grupp som kan ge ett krisstöd. Exempel på händelser där POSOM-gruppen kan ge stöd är när flera människor är indirekt drabbade och som inte tas om hand av sjukvården. Ansvarig förvaltning är socialförvaltningen. POSOM-gruppens resurser för insatser utgörs av särskilda personer från bland annat kommunens förvaltningar, trossamfund och regionen. Verksamheten bygger därför på samverkan och ingår inte i någon schemalagd beredskap. Särskild plan finns för POSOM-verksamheten.

Avveckling av krisledningsorganisationen

Om krisledningsnämnden är aktiv kommer den med stor sannolikhet vara den första instans som avvecklas och uppgifterna som nämnden eventuellt övertagit från andra nämnder återgår till ordinarie nämnd. Därefter avvecklas central krisledning med krisledningsgrupp och krisledningsstab. Sist avvecklas lokal krisledning

Alla beslut ska dokumenteras. Avvecklingen av en lokal ISF ska också dokumenteras.

När ett beslut om avslut (oavsett instans) fattats är det viktigt att tänka på att:

- Avvecklingen sker succesivt. Särskilt viktigt är det för kriskommunikationen som kan behöva finnas kvar under en längre tid.
- Dokumentation samlas in och sparas. Diarieför den dokumentation som krävs och arkivera relevant dokumentation.
- Lokaler, material och teknisk utrustning återställs
- Informera internt och eventuellt externt om att arbetet avslutats
- Se över behov av ledighet och krisstöd för den personal som deltagit i krisarbetet
- Utvärdering genomförs

Redan i uppstarten ska ungefärlig tidpunkt för avvecklingen gärna bestämmas. I den mån det är möjligt meddelas inriktning om avveckling till samverkande aktörer internt och externt.

Det är viktigt att ta tillvara på erfarenheter av det inträffade därför bör en slutrapport sammanställas. Här redovisas i korthet händelsen, viktiga beslut och avväganden som gjorts, vilka kostnader händelsen fört med sig och vilka eventuella åtgärder som ska genomföras efter händelsen.

Förhållningssätt i krisledningsorganisationen

Alla i krisledningsorganisationen ska ha ett liknande arbetssätt som utgår från Gemensamma grunder för samordning och ledning (MSB 2016). Att kommunen har det arbetssättet innebär att kommunen bedömer behov och prioriterar sina resurser utifrån ett helhetsperspektiv och fokuserar på åtgärdernas effekter. Vid en samhällsstörning är tiden alltid knapp och i början är informationen om vad som hänt och vad som kan tänkas hända diffus. Därför krävs förberedelser. Nedan beskrivs de förhållningssätt/attityder som ska finnas i en krisledningsorganisation för att få bra effekt. Efter inträffad händelse bör de förhållningssätten utvärderas.

Att se helheten

Helhetssyn är ett förhållningssätt som utgår från samhällets skyddsvärden. En aktör med helhetssyn förstår hur skeendet vid samhällsstörningar påverkar hela samhället. Att ha en helhetssyn innebär att känna ansvar för mer än den egna uppgiften och att se sin egen och andra aktörers hantering som en helhet. Att se helheten bidrar till att samhällets samlade resurser används så effektivt som möjligt och att det skapas en förmåga att prioritera när resurser inte räcker för att möta alla behov.

Perspektivförståelse

Perspektivförståelse handlar om att se andra perspektiv och andra aktörers perspektiv. Att ha en förståelse för olika perspektiv ökar förmågan att:

- förstå hela skeendet
- identifiera olika behov
- effektivare kunna hantera samhällsstörningen

Brist på perspektiv skulle ge en sämre helhetshantering, kunna leda till förbisedda hjälpbehov och i värsta fall kunna leda till åtgärder som motverkar varandra.

Olika perspektiv kan också innebära svårigheter men det är inte önskvärt att alla ska ha samma perspektiv. Skilda perspektiv berikar det gemensamma agerandet. En god förståelse för varandras perspektiv och värdegrunder bör utvecklas redan före en samhällsstörning.

Människors samspel i grupp och ledarskap

Det är betydelsefullt att förstå hur individer och grupper påverkar och påverkas av varandra. Personer, verksamheter och aktörer som har

förtroende för varandra, känner till varandras organisationskulturer och visar varandra respekt samarbetar bättre. Sådana goda samarbeten och relationer växer ofta fram över tid, men ibland kräver hanteringen av samhällsstörningar mer tillfälliga och spontana samarbeten.

Det är viktigt att:

- uppmuntra människor att komma med synpunkter utifrån sin kunskap och erfarenheter
- arbeta för att stärka gruppens sammanhållning
- vara vaksam på tankemässig likriktning

Känsla för socialt samspel är en fördel när det gäller att arbeta med varandra och framförallt över verksamhet - och aktörsgränserna. Det behövs social och kulturell kompetens för att samarbete ska vara lyckat.

Kulturell kompetens är att

- vara medveten om den egna organisationens syn på världen
- vara medveten om den egna organisationens attityder till andra aktörer
- ha kunskap om hur andra aktörer arbetar och ser på världen
- kunna anpassa kommunikationen med andra aktörer, utifrån deras organisationskultur

Det är viktigt att ha tillit i en grupp. Tillit som normalt tar lång tid att bygga. Vid en samhällsstörning kan ofta så kallad snabb tillit uppstå inom gruppen. För att få snabb tillit att utvecklas bättre kan man till exempel aktivt lyfta fram synpunkter från medlemmar som har kunskap om och erfarenhet av liknande situationer som den man nu står inför.

Medvetet beslutsfattande

Den som ska fatta ett beslut vid hanteringen av samhällsstörningar har inte alltid tillgång till alla alternativ, eller kan räkna ut vilket alternativ som ger det bästa resultatet. Tid är oftast en bristvara vid krissituationer. Välj det första tillräckligt tillfredsställande alternativet som dyker upp och som åtminstone motsvarar de egna förväntningar på vad som kommer att fungera, grundat på tidigare erfarenhet.

När tid är en bristvara är det lätt att fatta beslut baserat på magkänslan. Problemet med intuition är att den använder sig av den erfarenhet som vi har i minnet, antingen medvetet eller omedvetet. Ju mindre erfarenhet vi har, desto större är risken att vi fattar beslut som riskerar att få olyckliga konsekvenser. Även om magkänslan inte går att stänga av bör vi så långt som

det är möjligt sträva efter att fatta beslut så öppet som möjligt, gärna tillsammans med andra.

Beslut under samhällsstörningar är alltid förknippade med osäkerhet. Det betyder att det kan gå illa, trots att besluten är fattade så omsorgsfullt som det går. Då måste man dels ha beredskap för att hantera när effekten av ett beslut inte blir som tänkt, dels kunna utvärdera beslutsfattande efter hur besluten fattats, inte efter hur utfallet blev.

Tid, proaktivitet och samtidighet

Vid samhällsstörningar är det ofta ont om tid. Det är nödvändigt att arbeta med olika tidsskalor: omedelbara behov, det som behövs på medellång sikt och lång sikt. Tidsskalorna bestäms av två olika förhållanden:

- när olika behov beräknas uppstå
- hur lång tid det tar att bemöta dem

Därför måste en beslutsplan tas fram, grundad på en bedömning av samhällsstörningens sannolika förlopp. Beslutsplanen talar om när man senast kan fatta beslut för att kunna leverera en effekt när den behövs.

Om ledningen väntar med sina beslut tills behovet har blivit uppenbart finns ingen möjlighet att ta hänsyn till fördröjningarna. Det leder därmed till att beslutens effekter kommer för sent.

Avgörande är att:

- Agera proaktivt genom att förutse skeenden
- Ta tidiga initiativ
- Samarbeta över verksamhet -och organisationsgränser
- Analysera och planera tillsammans med andra eftersom störningar kan få konsekvenser samtidigt, på flera nivåer och sektorer i samhället

Kriskommunikation

Kriskommunikation ska vara:

- Snabb
- Öppen
- Korrekt

Den syftar till att skapa gemensam mening kring en händelse. Det sker mellan aktörer, allmänhet och medier och är en viktig del av hanteringen av samhällsstörningar. Även om en samhällsstörning kan tyckas vara liten kan bilden av händelsen bli stor. Därför krävs ett strategiskt och väl planerat

kriskommunikationsarbete, kanske också lång tid efter att krisen i sig är avslutad. Kriskommunikationskompetens bör finnas med redan i det stadium där man försöker förstå vad som händer eller har hänt. Här bidrar de kommunikativa delarna till en ökad helhetssyn och perspektivförståelse.

Övrigt

Lokaler, samband och utrustning

Bestämda lokaler finns för krisledningsgrupp, krisledningsstab, krisledningsnämnd och POSOM:s ledningsgrupp.

Normalt upprätthålls den interna kontakten i kommunen på sedvanligt sätt via telefon, mobiltelefon och e-post. Befaras eller föreligger störningar i kommunens ordinarie telefoni används Rakel och förberedda beredskapstelelinjer.

Rakel är det kommunikationssystem i Sverige som ska underlätta och möjliggöra samverkan mellan de viktiga aktörer som ansvarar för att skapa ett tryggare och säkrare samhälle för de som bor, vistas och verkar i landet. Kommunens räddningstjänst använder systemet därför dagligen.

Kommunens krisledning har även tillgång till terminaler som vid behov ska ställas upp på krisledningsplatsen för att möjliggöra kommunikation mellan kommunen och andra aktörer som till exempel Länsstyrelsen.

Det nationella webbaserade informationssystemet (WIS) är framtaget av MSB i samarbete med aktörer i det svenska krishanteringssystemet för att underlätta informationsdelning emellan aktörerna i det svenska krishanteringssystemet före, under och efter samhällsstörningar. WIS ska kunna användas för att ta del information vid en regional eller nationell samhällsstörning. Det ska även vid behov kunna användas för att dela information om en samhällsstörning i kommunen. WIS används främst av staber samt ledningsgrupper.

Kommunens anställda går att nå i den ordinarie telefonlista som finns digitalt. Det finns även checklistor, kontaktlistor och mallar som stöd vid en samhällsstörning och extraordinär händelse. Alla kontaktlistor, checklistor och mallar ska finnas tillgängliga digitalt och analogt. De medarbetare som behöver ha tillgång till olika kontaktlistor, checklistor med mera ska vara medvetna om var de finns.

Samverkan

Inom Jönköpings län finns F-samverkan, en regional organisation för krissamverkan som kan träda in vid befarade omfattande störningar som påverkar hela länet till exempel vädervarningar från SMHI. Denna

organisation initieras genom tjänstemän i beredskap vid regionen, länsstyrelsen, vakthavande befäl vid polisen eller räddningschef i beredskap för Jönköpings län. F-samverkan är ett länsövergripande stöd till kommunerna i Jönköpings län samt Ydre kommun och tar inte över det kommunala krisledningsansvaret vid en händelse.

Det finns i länet en länsgemensam resurs i frivilligorganisationen Frivilliga Automobilkåren (FAK) som Gislaveds kommun har avtal med.

Bistånd

På begäran får en kommun lämna hjälp till andra kommuner som drabbats av en extraordinär händelse i fredstid. För detta har kommunen rätt till skälig ersättning. Gislaveds kommun behöver ha en förmåga att efter begäran både ta emot och lämna stöd.

Rapportering till länsstyrelsen

Rapporter och dialog med länsstyrelsen kan ske på bästa möjliga sätt utifrån typ av samhällsstörning.

Efter samhällsstörningen

Ekonomi

Samtliga direkta kostnader för samhällsstörningar ska kunna följas upp i efterhand. Med samtliga kostnader avses även personalkostnader. Det ger möjlighet att direkt se vad beslut och åtgärder kostat och underlättar arbetet om statsbidrag, ersättningar eller dylikt ska sökas i efterhand.

Om en viss andel av utförd verksamhet senare kan bedömas som liggande inom ramen för ”normal verksamhet” kan denna andel debiteras respektive förvaltning/enhet motsvarande i efterhand.

Ekonomiavdelningen ger anvisningar för ekonomisk redovisning.

Utvärdering

Vid varje tillfälle där någon del av krisledningsorganisationen varit aktiverad ska insatsen utvärderas. Kommundirektören eller beslutsfattaren ansvarar för att utvärderingen genomförs och delges alla som varit delaktiga i krisarbetet. Kriskommunikationen kan utvärderas separat.

Resultatet av utvärderingen ska ge underlag för fortsatt arbete med planering, utbildning och övningar för kommunens krishantering och krisberedskap. Resultatet kan innebära att rutiner ändras och utvecklas.

Övning och utbildning

Krisledningsnämnd, central och lokalkrisledning ska få utbildning och övning varje mandatperiod enligt separat utbildning- och övningsplan. Efter genomförd utbildning och övning ska utvärdering genomföras.

Alla verksamheter kan kontinuerligt öva och träna sin personal på realistiska och tänkbara situationer som kan uppstå vid olika typer av samhällsstörningar och extraordinära händelser. Det är dock viktigt att verksamheternas generella förmåga stärks för att kunna möta händelser som inte tidigare identifierats eller övats.

Referenslista

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar, utgåva 4 Publ.nr.: MSB777 - reviderad oktober 2018 ISBN: 978-91-7383-884-9
<https://rib.msb.se/filer/pdf/28738.pdf>

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Uppdaterad definition samhällsviktig verksamhet, 2020-10-27, MSB 2020-11275,
<https://www.msb.se/contentassets/75e789d780c741cd9c8621eac846ec21/updaterad-definition-samhallsviktig-verksamhet.pdf>

Sveriges riksdag, lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2006544-om-kommuners-och-regioners_sfs-2006-544