

Styrdokument
Dokumenttyp: Handlingsprogram
Beslutat av: Kommunstyrelsen
Fastställsedatum: 2021-11-24
Ansvarig: Säkerhetschef
Revideras: Vart fjärde år eller vid behov
Följas upp: Årligen

Handlingsprogram för krisberedskap och civilt försvar

Dnr: 2021.157
2021-10-18

Innehållsförteckning

1. Krisberedskap	3
1.1 Begrepp inom svensk krisberedskap.....	3
1.2 Styrande dokument	4
2. Övergripande inriktning.....	4
3. Övergripande styrning av arbetet med krisberedskap i den kommunala organisationen	5
3.1 Krisledningsorganisation	6
3.2 Krisledningsnämnd	7
3.3 Krisstöd	7
4. Risk- och sårbarhetsanalys	7
4.1 Inriktning för den kommande övergripande processen för kommunens risk-och sårbarhetsanalys.....	8
5. Samhällsviktig verksamhet och kontinuitetshantering	8
6. Säkerhetsskydd och säkerhetsskyddsanalys	10
7. Samverkan inom det geografiska området	10
7.1 Nuvarande arbete inom det geografiska området	10
7.2 Ambitioner för det geografiska området.....	11
8. Civilt försvar och höjd beredskap	11

I. Krisberedskap

Samhällets krisberedskap kan beskrivas som förmågan att förebygga, motstå och hantera samhällsstörningar och krissituationer. Syftet med samhällets krisberedskap är att:

- skydda människors liv och hälsa
- samhällets grundläggande funktioner upprätthålls
- upprätthålla grundläggande värderingar som demokrati, rättssäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter
- skydda miljö -och ekonomiska värden

1.1 Begrepp inom svensk krisberedskap

Arbetet med krisberedskap ska ske i enlighet med krisberedskapsprinciperna ansvar, närhet och likhet.

- Ansvar innebär att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer har ansvar och ska agera under en störning. Aktörer ska stödja och samverka med varandra
- Närhet innebär att samhällsstörningar ska hanteras där de inträffar av de som är närmast berörda och ansvariga
- Likhet innebär att så långt som möjligt ska verksamheten under samhällsstörningar fungera som vid normala förhållanden

Krisberedskap innebär att arbeta före, under och efter en samhällsstörning.

Alla kommuner ska enligt lag¹ minska sårbarheten i verksamheten. Det sker till exempel genom att före en samhällsstörning identifiera risker och sårbarheter.

Under extraordinära händelser och samhällsstörningar ska kommunen ha en god förmåga att hantera krissituationer. Kommunen ska också samordna och samverka med andra organisationer och informera allmänheten under extraordinära händelser². Samverkan behöver även ske före och efter.

Förmågan att leda och samverka skapas till exempel genom att ha krisplaner, att ha en effektiv krisledningsorganisation som är utbildad och övad.

¹ Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

² 1 kap. §1 och 2 kap. 7 § Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Efter en samhällsstörning ska det förebyggande arbetet och hanteringen utvärderas och syftet med utvärderingen är att lära sig av samhällsstörningen och genomföra förbättringar.³

Arbetet med krisberedskap bygger på att samhällets normala, dagliga verksamhet förebygger och hanterar olyckor och mindre störningar. Vid allvarliga händelser eller kriser kan de resurser som finns behöva förstärkning. Eftersom samhällets krisberedskap bygger på redan befintlig verksamhet blir ansvaret för samhällets krisberedskap en delad uppgift mellan offentliga och privata aktörer på lokal, regional och nationell nivå.

1.2 Styrande dokument

Uppgifterna utgår från

- Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH)
- Förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (FEH)
- Kommunallag (2017:725)
- Överenskommelse mellan Myndighetens för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges kommuner och Regioner (SKR) 2019-2022

Utöver lagstiftning har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges kommuner och regioner (SKR) tecknat en överenskommelse som reglerar ersättning, uppgifter och stöd för kommunernas arbete med krisberedskap under perioden 2019-2022. Enligt överenskommelse ska kommunen ha ett styrdokument som beskriver arbetet med krisberedskap och lägger ambitionsnivån för arbetet med krisberedskap de kommande åren. Styrdokumentet ska beslutas av kommunfullmäktige.

Kommunens styrdokument för krisberedskap är avsnittet om krisberedskap och civilt försvar i *Handlingsprogrammet för samhällsskydd och beredskap*.

Handlingsprogram för krisberedskap och civilt försvar är mer detaljerat och beskriver tydligare hur inriktningen ska uppfyllas.

2. Övergripande inriktning

Kommunens förmåga att motstå och hantera samhällsstörningar behöver ständigt stärkas.

Förmågan att upprätthålla kommunal verksamhet, framförallt samhällsviktig verksamhet, behöver kontinuerligt stärkas och anpassas utifrån

³ Enligt överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019-2022. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges kommuner och regioner.

nya risker och sårbarheter. Om en störning uppkommer är det viktigt att det finns uppdaterade handlingsplaner. Utifall att normal verksamhet inte kan upprätthållas ska de finnas beredskapsåtgärder.

För att en samhällsstörning ska hanteras på tänkbara sätt måste samverka med civilsamhället och näringslivet ske både före, under och efter en samhällsstörning.

3. Övergripande styrning av arbetet med krisberedskap i den kommunala organisationen

Enligt lag⁴ ska kommunen minska sårbarheten samt öka förmåga att hantera samhällsstörningar i den kommunala verksamheten i fredstid. För att uppnå det och att arbetet ska få effekt behöver alla kommunala förvaltningar och bolag i Gislaveds kommun vara involverade i arbetet.

I enlighet med krisberedskapsprinciperna ansvarar och driver varje förvaltning och bolag själva sitt krisberedskapsarbete på lämpligt sätt utifrån förutsättningarna och sektorsspecifik lagstiftning som finns inom respektive verksamhetsområde.

För att kommunen ska ha en bra krisberedskap måste förvaltningar och bolag:

- delta i och bidra till kommunens övergripande arbete med risk- och sårbarhetsanalyser
- delta i och bidra till kommunövergripande planeringar, utbildningar och övningar
- delta i relevanta regionala utbildningar och övningar
- bidra med information till rapportering vid förestående eller inträffad händelse
- delta i krisledningsorganisationen vid inträffad händelse
- delta i kommunövergripande utvärderingar efter inträffad händelse och/eller åtgärdsplaner efter övningar
- bidra till årliga rapporteringar, till exempel av genomförda åtgärder

Varje förvaltning och bolag driver själva följande krisberedskapsarbete:

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

- kontinuitetshantering i syfte att kunna upprätthålla verksamheten/erna
- samverkar inom och utanför den kommunala organisationen för att minska risker och sårbarheter som kan uppstå i förvaltningen eller bolaget
- har aktuella krisplaner som hålls uppdaterade
- hanterar oönskade händelser och störningar i de egna verksamheterna
- genomför övningar, utbildningar och planeringar som det finns behov av i verksamheterna
- utvärderar inträffade händelser som påverkat den egna förvaltningen eller bolaget

Den kommunövergripande samordningen av krisberedskap ansvarar kommunstyrelsen för. Krisberedskapsamordnare stöttar förvaltningarna i deras arbete samt ansvarar för den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen, de övergripande övningarna, utbildningarna samt planeringarna.

3.1 Krisledningsorganisation

Kommunen ska ha förmåga att hantera en samhällsstörning. I enlighet med krisberedskapsprinciperna är krisledningsorganisationen baserad på hur det ser ut i vardagen. Det finns en tjänstemannastruktur och en politisk ledning.

Tjänstemannaledningen i kommunen ansvarar för att leda kommunens arbete i vardagen såväl som vid en särskild eller extraordinär händelse. Ledningen ska precis som i vanliga fall fatta strategiska beslut bland annat om inriktning och om vilka resurser som ställs till förfogande för att hantera händelsen. Utöver detta ska tjänstemannaledningen även kunna utgöra en lokal inriktnings- och samordningsfunktion, ISF, inom kommunens geografiska område vid en händelse. Om tjänstemannaledningen anser att en extraordinär händelse är förestående eller har inträffat och inte kan hanteras av ordinarie resurser kan de föreslå att krisledningsnämnden aktiveras.

Räddningstjänsten Gislaved-Gnosjö är med i Räddsam F som är en samarbetsorganisation för kommuners räddningstjänster i Jönköpings län samt Ydre kommun och andra aktörer. RäddSam F har ett gemensamt vakthavande befäl (VB) som har beredskap dygnet runt och kan larma kommunens krisledning eller kristöd. Det finns ingen i funktion i kommunens övriga organisation som har beredskap eller agerar som tjänsteman i beredskap (TiB). Mer om hur arbetet organiseras i kommunen under extraordinära händelser finns i planen för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser.

3.2 Krisledningsnämnd

Vid en extraordinär händelse som inte kan hanteras av ordinarie resurser kan krisledningsnämnden aktiveras. Krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder. Det är kommunstyrelsens ordförande som kan fatta ett formellt beslut om att nämnden träder i kraft. Då arbetar tjänstemannaledningen utifrån beslut och inriktning av krisledningsnämnden. Exempel på när krisledningsnämnden kan träda i kraft är om det behövs brådskande beslut som rör flera nämnder, behov av prioritering av resurser mellan nämnder, behov av stöd till enskilda eller bistånd till annan kommun.

Krisledningsnämndens uppgifter styrs av ett reglemente som antas av kommunfullmäktige.

3.3 Krisstöd

Kommunen har ett krisstöd som kan aktiveras vid behov. Kommunstyrelsen har det yttersta ansvaret för krisstöd/POSOM-verksamheten.

Samordningsansvaret är delegerat till socialnämnden. Mer om POSOM: s organisation, ansvar, arbete står i Plan för psykosocialt omhändertagande vid katastrofer och olyckor.

4. Risk- och sårbarhetsanalys

Kommunen ska analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen och hur dessa händelser kan påverka kommunens geografiska område och den kommunala organisationen. Arbetet sammanfattats och rapporterats i enlighet med MBS:s föreskrift (MBSFS) 2015:5, en gång per mandatperiod.

Risk- och sårbarhetsanalysen sammanställs för att:

- ge underlag för planering och genomförande av åtgärder för att öka förmågan att kontinuerligt bedriva samhällsviktig verksamhet
- ge beslutsstöd för beslutsfattare och verksamhetsansvariga
- ge underlag för information om samhällets risker och sårbarheter till allmänheten
- bidra till att ge en bild över de risker och sårbarheter som finns i samhället som kan påverka kommunens verksamhet och samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område

Det finns olika sätt att göra risk- och sårbarhetsanalyser. Gislaveds kommun har under åren haft olika processer för arbetet med den övergripande risk- och sårbarhetsanalysen utifrån olika metoder. Inriktningen har och är också nu att arbeta kontinuerligt med att minska risker och sårbarheter.

Det är framförallt viktigt att arbeta med att minska risker och sårbarheter i samhällsviktig verksamheter. Om det blir störningar i samhällsviktiga verksamheter kan störningarna få stora konsekvenser. Därför är det viktigt att skydda samhällsviktig verksamhet och att verksamheten kan upprätthållas.

Kommunens förvaltningar och bolag arbetar kontinuerligt med att minska risker och sårbarheter. Alla kommunens förvaltningar har deltagit i arbetet med den övergripande risk- och sårbarhetsanalysen och i senaste arbetet även Gislaved Energi Koncern AB.

Krisberedskapssamordnaren ansvarar för sammanställning av en kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalys som rapporteras till länsstyrelsen en gång per mandatperiod.

4.1 Inriktning för den kommande övergripande processen för kommunens risk-och sårbarhetsanalys

Arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen ska fram till nästa rapportering av risk- och sårbarhetsanalysen 2023 vara en ännu mer enhetlig och kontinuerlig process. Alla kommunens förvaltningar och bolag ska delta i arbetet och göra egna risk- och sårbarhetsanalyser som är en del av den kommunens övergripande risk- och sårbarhetsanalys.

De verksamheter som identifieras som samhällsviktiga i risk- och sårbarhetsanalyserna ska arbeta med kontinuitetshantering för att på ett ännu bättre sätt motstå och hantera störningar. Se avsnitt om samhällsviktig verksamhet och kontinuitetshantering.

Den övergripande risk-och sårbarhetsanalysen är ett separat dokument. Men insamlingen av data och analysen ska i längsta möjliga mån ske i samspel med andra processer och arbeten såsom översiktsplan, klimatanpassning och säkerhetsskyddsanalys. I arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen beaktas särskilt Säkerhetsskyddslag (2018:585).

Kommunen ska i de områden där det är möjligt samverka med länets kommuner och grannkommuner i framtagandet av risk- och sårbarhetsanalysen. Till exempel när det gäller gemensamma risker och hot samt hur verksamheter och information som kan vara säkerhetskänslig bör hanteras.

5. Samhällsviktig verksamhet och kontinuitetshantering

Med samhällsviktig verksamhet avses verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden och säkerhet. Samhällsviktiga verksamheter kan beskrivas som det som behövs för att vårt samhälle ska

fungera. Det kan vara dricksvatten, betalningssystem, demokratiska system eller elförsörjning. Om det blir störningar i dessa kan kommunens invånare drabbas på olika sätt. Störningar kan få stora konsekvenser, därför är det viktigt att verksamheterna ständigt ökar sin förmåga att klara av och motstå störningar.

I risk-och sårbarhetsanalysen identifieras samhällsviktig verksamhet och dess beroenden. För att upprätthålla de samhällsviktiga verksamheterna i kommunen, vid olika händelser, krävs ett strukturerat arbete inom respektive verksamhet. I kommunen ska det ske genom kontinuitetshantering.

Samhällsviktig verksamhet drivs i många fall av kommunen men det finns även andra aktörer. En samhällsviktig verksamhet är nästan alltid beroende av andra aktörer och funktioner för att fungera. Det innebär att störningar i en verksamhet många gånger leder till avbrott i andra. Ett exempel som leder till störning är strömavbrott då det mesta idag är beroende av el.

Arbetet kan behöva samordnas eftersom flera verksamheter är beroende av varandra. Men kommunen behöver också som en del i arbetet att skydda samhällsviktiga verksamhet samverka med externa aktörer. För det går inte att planera den samhällsviktiga verksamheten för varje enskild aktör isolerat utan arbetet kan behöva samordnas både mellan kommunens egna verksamheter och gentemot andra aktörer.

Arbetet med kontinuitetshantering omfattar översiktligt en analysfas där man fastställer vad som alltid måste fungera. Därefter kartläggs beroenden och vilka konsekvenser en störning får över tid. Denna kartläggning ger dels ett underlag i det förebyggande arbetet, men även ett underlag för att kunna tolka och analysera skeendet vid en särskild händelse som påverkar verksamheten. Därefter går man igenom vilka skydd, reservrutiner med mera som finns. Slutligen finns ett underlag för vidare åtgärder till exempel om det finns behov av reservkraft.

Att arbeta med kontinuitetshantering stärker det förebyggande arbetet. Det är också ett underlag för kontinuitetsplaner som beskriver vilka åtgärder som behöver vidtas när en särskild händelse som påverkar verksamheten inträffar. Syftet med planerna är att säkerställa att de viktigaste identifierade funktionerna kan återställas inom rimlig tid och att verksamheten har manuella rutiner under tiden för återuppbyggnadsarbetet.

Att arbeta med kontinuitetshantering kan genomföras av alla verksamheter men viktigast är de samhällsviktiga verksamheterna.

Det är viktigt att ta hänsyn till säkerhetsskydd i arbetet med att identifiera samhällsviktig verksamhet och kontinuitetshantering. Att identifiera samhällsviktig verksamhet och deras kritiska beroenden är områden som i praxis avses vara totalförsvarsverksamhet i fred. En uppgift som rör verksamhet, planläggning eller annan förberedelser för att försvara

landet eller i övrigt rör totalförsvaret omfattas av totalförsvarssekretess. Sekretess omnämns inte när det gäller vägledning om att identifiera samhällsviktig verksamhet och därför finns det en viss otydlighet kring sekretess när samhällsviktig verksamhet identifieras. Rustas krisberedskapen med ett gott säkerhetsskydd innebär det per automatik att även grundverksamheten inom civilt försvar skyddas.

Mer om säkerhetsskydd beskrivs under avsnittet säkerhetsskydd och säkerhetsskyddsanalys.

6. Säkerhetsskydd och säkerhetsskyddsanalys

Säkerhetsskydd handlar om att skydda den information och de verksamheter som är av betydelse för Sveriges säkerhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och vissa andra hot. Säkerhetsskydd regleras utifrån säkerhetsskyddslagen (2018:585) och säkerhetsskyddsförordningen (2018:658).

Om vissa aktörer i Sverige utsätts för ett angrepp, kan det orsaka allvarliga konsekvenser för landets säkerhet. Det kan till exempel handla om verksamheter inom energiförsörjning, vattenförsörjning, telekommunikation eller totalförsvaret. De här verksamheterna kan behöva ett särskilt skydd, säkerhetsskydd.

Säkerhetsskydd innebär att genom förebyggande arbete skydda säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terrorism och andra brott som kan hota verksamheten. I säkerhetsskydd ingår också att skydda uppgifter som rör den säkerhetskänsliga verksamheten och som därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen, eller som skulle ha omfattats av den lagen om den varit tillämplig.

Arbetet med säkerhetsskydd börjar med en säkerhetsskyddsanalys. I den utreder verksamheten vad som ska skyddas, mot vilka hot och på vilket sätt. Säkerhetsskyddsanalysen ska visa vilka säkerhetsskyddsåtgärder som behövs. Åtgärderna delas in i informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet.

7. Samverkan inom det geografiska området

Kommunen har ett ansvar för hela det geografiska området som kommunen utgör. För att kunna hantera samhällsstörningar finns ett behov av samverkan och att uppnå samordning mellan olika aktörer i det geografiska området. Oftast är en förutsättning för bra samverkan under samhällsstörningar att samverkan etablerats före och att den även förbättras efter störningen.

7.1 Nuvarande arbete inom det geografiska området

F-samverkan är ett regionalt forum för samverkan före, under och efter särskilda händelser som består av länets alla kommuner, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Polismyndigheten, Region Jönköpings län, Försvarmakten och övriga myndigheter. Syftet är främst att samordna arbetet inom länet men också att vara länets gemensamma kontaktyta gentemot nationella aktörer. Deltagande och utformning av det regionala arbetet faller huvudsakligen på enheten för säkerhet, kunskap och analys som samordnande funktion. Det kan även beröra andra kommunala verksamheter genom deltagande i regionala seminarier och/eller workshops eller genom att det kan påverka kommunens interna arbete.

Det sker kontinuerlig lokal samverkan i kommunen både med näringsliv, civilsamhälle och andra offentliga aktörer. De etablerade kontaktvägarna underlättar för att kunna samverka under en samhällsstörning.

7.2 Ambitioner för det geografiska området

Vid en samhällsstörning som påverkar många kan samhällets resurser vara otillräckliga. Det är inte säkert att alla samhällsviktiga verksamheter kan upprätthållas samtidigt. Därför bör enskilda personer, företag och organisationer ha en grundläggande förmåga att klara de påfrestningar som kriser kan föra med sig. Bortfall av el, datakommunikation, telefoni och vatten kan bli följderna av olika händelser. Under mandatperioden ska kommunen öka informationsinsatserna mot privatpersoner för att de ska stärka sin egen beredskap vid tillfälliga bortfall av till exempel el, data, telefoni och vatten.

Under och efter vissa samhällsstörningar kan privatpersoner inte längre befinna sig i sitt hem. Därför behöver kommunen ta fram en plan där trygghetspunkter utses. Det är platser dit personer kan bege sig för att få information men också i vissa fall sovplats. Det ska också finnas en plan för att upprätta och driva trygghetspunkterna. Trygghetsplatserna ska vara kända för allmänheten. Planen tas fram av krisberedskapssamordnaren i samverkan med förvaltningarna.

Under mandatperioden ska kommunen försöka samverka med företag i syfte att stärka beredskapen i kommunen som geografiskt område. Förslag om att ha ett lokalt krishanteringsråd med representanter från kommun, näringsliv, regionen, polis, civilsamhälle som kan ses och samverka i syfte att vid samhällsstörningar kunna samverka och samordna information och lägesbild i kommunen.

8. Civilt försvar och höjd beredskap

I händelse av allvarliga incidenter och hot mot Sveriges säkerhet och nationella intressen kan regeringen fatta beslut om höjd beredskap.

Höjd beredskap indelas i skärpt beredskap eller högsta beredskap. Är Sverige i krig råder högsta beredskap. Vid beslut om höjd beredskap organiseras det civila försvaret med utgångspunkt i samhällets krisberedskap. De förmågor, strukturer och principer som används för hantering av fredstida särskilda eller extraordinära händelser är grunden till det civila försvaret. Det civila försvaret ska stödja och samverka med det militära försvaret för att kunna motstå ett väpnat angrepp, hantera samhällskonsekvenser och upprätthålla samhällsviktig verksamhet samt kunna bidra till att återuppbygga och återställa samhällets funktionalitet efter ett sådant angrepp. Det civila försvaret syftar till att samhället ska fungera vid höjd beredskap och krig i Sverige.

Det civila och militära försvaret bildar tillsammans totalförsvaret. Målet för det civila försvaret är att:

- Värna civilbefolkningen
- Säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna
- Bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har tecknat en överenskommelse om civilt försvar som reglerar ersättning och uppgifter. Alla kommuner ska påbörja arbetet avseende de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Beredskapsförberedelser ska på sikt leda till att kommunerna kan fullgöra sin uppgift inom totalförsvaret i händelse av krigsfara och krig.

Utöver det som finns beskrivit ovan om risk- och sårbarhetsanalys och säkerhetsskydd ska kommunens personal höja sin kunskap om totalförsvaret. Det kommer ske genom information och möjlighet till utbildningsinsatser.

Utifrån bland annat risk- och sårbarhetsanalys och säkerhetsskyddsarbetet kommer en krigsorganisation och dess bemanning göras. Det arbetet är precis arbetet med risk- och sårbarhetsanalys och säkerhetsskyddsarbetet ett pågående arbete som ständigt behöver uppdateras.