

Styrdokument för arbetet med krisberedskap i Lomma kommun

2019-11-05

Inledning

Enligt Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019-2022 mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ska kommunen ta fram ett styrdokument för sitt arbete med krisberedskap.

Enligt tidigare överenskommelser för perioden 2015-2018 skulle Utbildnings- och övningsplan och Plan för hantering av extraordinära händelser ingå i styrdokumentet. Nu ska dessa dokument hanteras separat och ska enligt Överenskommelsen om kommunernas krisberedskap 2018-2020 beslutas av lägst kommundirektören.

Planen ska vara beslutad senaste 31 december under mandatperiodens första år. En viktig inriktning för perioden 2019-2022 är att styrdokumentet i första hand ska innehålla kommunens egen inriktning och styrning. Det innebär att kommunen själv behöver tolka hur man ska lösa uppgifterna i överenskommelsen. Vidare behöver kommunen ange vilka ytterligare ambitioner man har för arbetet med krisberedskap.

Styrdokumentet

Styrdokumentet syftar till att skapa en strategisk inriktning för arbetet med krisberedskap. Det syftar även till att, där det behövs, utveckla den kommunala styrningen av arbetet med krisberedskap så att det i större utsträckning involverar kommunala förvaltningar och avdelningar, bolag och kommunalförbund.

Överenskommelsen om kommunernas krisberedskap 2019-2022 utgår från LEH¹, FEH² och kommunallagen³. I Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019-2022 kap 5.3 har MSB och SKL fastslagit vilka uppgifter som måste finnas med i styrdokumentet.

Styrdokumentet ska innehålla:

- övergripande mål och inriktning för arbetet med krisberedskap under mandatperioden
- övergripande styrning av arbetet med krisberedskap i kommunala förvaltningar, bolag och kommunalförbund
- kommunens övergripande process för risk- och sårbarhetsanalys
- kommunens ambitioner i arbetet med sitt geografiska områdesansvar
- vilken planering avseende krisberedskap inom olika områden som kommunen ska ta fram eller uppdatera under mandatperioden.

¹ Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinär händelse i fredstid och höjd beredskap - LEH

² Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap - FEH

³ Kap 5 1§ Kommunallagen 2017:725

Övergripande mål och inriktning

Kommunens största utmaning vad avser risker i kommunen, är som för många andra kommuner störningar i elektroniska kommunikationer samt elförsörjningen. Dagens teknisksamhälle ställer stora och höga krav på leverans, och i takt med att digitaliseringen ökar, behöver organisationen se över åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa tillgång till den digitala informationen.

Krisberedskapen behöver stärkas inom de verksamheter i kommunen som kommer att bli mest drabbade om någon av nämnda risker skulle inträffa i kommunen. Detta gäller framför allt de samhällsviktiga verksamheterna som är identifierade i risk- och sårbarhetsanalysen. Kommunen har under 2019 påbörjat ett strukturerat arbetssätt vad gäller informationssäkerheten, och detta behöver fortsätta att utvecklas, följas upp och förbättras under mandatperioden.

Även kontinuitetsanalyser avseende samhällsviktiga verksamheter har påbörjats under föregående mandatperiod, och även detta arbete behöver fortsätta att utvecklas, förbättras och följas upp under nuvarande mandatperiod.

Styrning av arbetet med krisberedskap

Aktörer, roller och ansvar

Det svenska krishanteringssystemet är uppbyggt kring ansvars-, likhets- och närhetsprincipen vilket innebär:

- att den som har ansvar för en viss verksamhet under normala, fredstida förhållanden, har motsvarande ansvar för verksamheten under en kris eller katastrof,
- att en verksamhets lokalisering och organisation så långt det är möjligt ska vara den samma såväl under fredstida förhållande som under kris eller katastrof, och
- att en kris ska hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga.

Grundprinciperna innebär att samtliga aktörer i samhället i stort och samtliga aktörer inom Lomma kommun, tar ansvar för upprätthållande av verksamhet inom sitt ansvarsområde, såväl *före* som *under* och *efter* en oönskad händelse som kan föranleda samhällsstörning och/eller kris för organisationen. Varje aktör har att förhålla sig till andra aktörers ansvar parallellt med det egna ansvaret.

Vid en oönskad händelse ansvarar alla berörda aktörer för hanteringen av den eventuella krisen enligt de bestämmelser som gäller respektive aktör. Flera aktörer kan alltså samtidigt inneha ansvar, vilket ställer höga krav på samverkan.

Kommunens krisberedskap ska *före, under och efter* oönskade händelser genomföras av samverkan. Syftet med samverkan är att verka för gemensam inriktning, prioritering och samordning för såväl kommunens interna krisberedskap som krisberedskap inom det geografiska området.

Ansvarsförhållanden inom kommunen

All verksamhet inom kommunen ska ha en god förmåga att motstå, anpassa sig till, klara av, återhämta sig från samt lära av oönskade händelser som drabbar den enskilda verksamheten – verksamheten och organisationen ska vara resiliënt. Lomma kommun ska med andra ord i så hög utsträckning som möjligt kunna upprätthålla och bedriva sin verksamhet oavsett vad som inträffar.

Varje verksamhet har ett, inom ramen för sitt ordinarie verksamhetsansvar, se till att tjänster, aktiviteter etc. tillhandahålls.

Vid en oönskad händelse eller hot om oönskad händelse ligger ansvaret i första hand hos de närmast berörda; hos den organisation som drabbas samt hos den eller de verksamheter som är inblandade. I enlighet med grundprinciperna har den aktör som innehar ett visst ansvar under normala förhållanden detta ansvar även vid en oönskad händelse. Detta innebär att den nämnd vars verksamhet drabbas av en oönskad händelse också ansvarar för att hantera den. Ansvaret innebär såväl förebyggande arbete för behandling av en risk eller sårbarhet som hantering av en inträffad oönskad händelse. Ansvaret gäller oavsett om den oönskade händelsen föranleder kris för organisationen eller ej.

En oönskad händelse drabbar inte sällan flera verksamheter och organisationer. Ansvar för hantering/behandling av en oönskad händelse, risk eller sårbarhet kan alltså åligga flertalet aktörer, såsom kommunstyrelse och/eller annan nämnd samtidigt. Respektive drabbad förvaltning ska så långt som möjligt hantera konsekvenserna av en inträffad oönskad händelse.

I det fall den oönskade händelsen föranlett en kris som är av sådan dignitet att krisen inte kan hanteras inom en förvaltning/nämnd på ett tillfredsställande sätt kan krishanteringen samordnas genom den centrala krisledningsstaben. Ansvar för att se till att krisen hanteras kvarstår dock och åligger fortsatt den drabbade nämnden.

Undantag kan dock förekomma vid extraordinär händelse i enlighet med LEH. I det fall extraordinär händelse deklarerats kan krisledningsnämnden överta beslutanderätten från annan nämnd. Beslutanderätt får endast övertas i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den specifika händelsens art och omfattning.

Kommundirektörens roll och ansvar

Kommundirektören är den högsta tjänstepersonen i den kommunala organisationen, och dennes roll beskrivs i Kommunallagen (2017:725) 7 kap 1 § som anger att styrelsen ska utse en direktör som har den ledande rollen bland de anställda. Vidare i 7 kap 2 § står det att styrelsen ska fastställa en instruktion som anger hur direktören ska leda förvaltningen under styrelsen, samt övriga uppgifter inom kommunen.

Lomma kommun har tagit fram en arbetsinstruktion för kommundirektören som anger att denna person har det yttersta ansvaret att lägga fram förslag till och verkställa kommunstyrelsens beslut.

I kommundirektörens uppgifter ingår att:

- svara inför kommunstyrelsen och är kommunens ledande tjänsteman och har i den funktionen till uppgift under kommunstyrelsen samordna och utveckla kommunövergripande och gemensamma uppgifter.
- Ett övergripande ansvar att driva, utveckla och effektivisera kommunens organisation och verksamheter och för att ta initiativ med anledning av detta.
- Biträda kommunstyrelsen i den uppsikt över nämndernas verksamhet som styrelsen har enligt kommunallagen

Kommundirektörens uppdrag inom krisberedskapen bygger på ansvars- och likhetsprincipen, varför uppdraget ser detsamma ut oavsett läge i kommunen.

Enligt överenskommelsen om krisberedskap ska styrdokumentet för krisberedskap beslutas av kommunfullmäktige, men plan för extraordinära händelser och övnings- och utbildningsplanen kan beslutas lägst av kommundirektören. Med anledning av att dessa dokument behöver hållas levande för att kunna anpassas till den förändrade omvärld som vi lever i, bemyndigas kommundirektören att besluta om fastställelse och revidering av dessa dokument.

Övergripande process för risk- och sårbarhetsanalys

Kommuner är enligt Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap skyldig att under varje mandatperiod ta fram en risk- och sårbarhetsanalys. Denna analys ska sedan ligga till grund för kommunens fortsatta arbete med att förebygga, planera för och hantera kriser.

Risk- och sårbarhetsanalysen ska skapa medvetenhet och kunskap om risker och sårbarheter i kommunen på ett sätt som är användbart både i vardagen och vid allvarliga händelser.

Syftet med analysen kan sammanfattas på följande sätt:

- Öka medvetandet och kunskaperna hos beslutsfattare och verksamhetsansvariga
- Ge underlag för information till kommuninvånarna och anställda
- Ge underlag för planering och genomförande av åtgärder som minskar risker och kommunens sårbarhet
- Stödja den fysiska planeringen
- Utveckla förmågan att hantera inträffade kriser

Målet med analysen är att kommunen ska erhålla:

- god kunskap om risker och sårbarhet som kan påverka kommunens verksamhet
- en planering för hur risker och sårbarheter ska undanröjas eller minskas
- en god förmåga att hantera en extraordinär händelse
- en samlad bild av risker, sårbarhet och förberedelser för krishantering inom det geografiska området
- förmåga att samordna all krishantering i det förebyggande arbetet och i det akuta skedet som berörda aktörer inom det geografiska området ansvarar för

Lomma kommun har tillsammans med 5-YES kommunerna Burlöv, Kävlinge och Staffanstorps utvecklat RSA-metoden SKRIPTA (*Systematisk Krisberedskapsplanering genom Tabellanalys*). SKRIPTA är baserad på MSB:s riktlinjer och rekommendationer som rör samhällsviktig verksamhet, krisberedskap, risk- och sårbarhetsanalyser samt kontinuitetsplanering. Inspiration till SKRIPTA har även hämtats ifrån andra vedertagna metoder för att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser, som till exempel *MVA-metoden*, *FORSA* och *Tre steg för ett robustare Malmö*.

SKRIPTA-metoden syftar dels till att generera en fullvärdig RSA-analys som kan sträcka sig över hela mandatperioden (och in i kommande mandatperioder), och dels efter att lägga grunden för ett fungerande kontinuitetsarbete. Detta för att kommunen ska kunna effektivisera och standardisera sitt övergripande krisberedskapsarbete. SKRIPTA passar särskilt väl för mindre kommuner, som inte har resurser till väldigt omfattande analyser. SKRIPTA genomförs uteslutande i IT-systemet Stratsys, och genererar en gedigen databas över kommunens åtaganden, beroenden, sårbarheter och åtgärdsbehov. Modellen består av sju steg som följer på varandra, samt ytterligare ett steg som kan göras närsomhelst innan steg sex (kallat *Steg 0*):

- Steg 0: Bedömning av verksamhetens krishanteringsförmåga
- Steg 1: Identifiera åtaganden och dess konsekvenser
- Steg 2: Identifiera beroenden och dess konsekvenser
- Steg 3: Sårbarhetsanalys och identifiering av åtgärder
- Steg 4: Övergripande riskanalys
- Steg 5: Formulera riskhantering
- Steg 6: Genomförande
- Steg 7: Uppföljning

Analysen tas fram under det första året av mandatperioden, och därefter arbetar berörda med de prioriterade riskerna under resten av mandatperioden.

Geografiskt områdesansvar

Regeringen ansvarar för att hantera samhällsstörningar på nationell nivå. Det innebär bland annat ansvar för den övergripande samordningen, prioriteringen och inriktningen av samhällets krisberedskap. Delar av den operativa verksamheten är delegerade till de olika myndigheterna i Krisberedskapsförordningen (2015:1052). Regeringen har via 7 § i MSB:s myndighetsinstruktion (2008:1002) gett MSB i särskilt uppdrag att stödja samordningen på nationell nivå.

Det geografiska områdesansvaret på lokal nivå finns reglerat i 2 kap. 7 § LEH. Geografiskt områdesansvar på regional nivå regleras i 6 § Krisberedskapsförordningen.

Kommunerna ska, inom sitt geografiska område, verka för att samordna de kris- hanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en extraordinär händelse. De ska också verka för samordning av informationen till allmänheten under en sådan händelse.

Länsstyrelsen ska, vid en krissituation, i egenskap av geografiskt områdesansvarig, vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer och den nationella nivån.

Inriktnings- och samordningsfunktion (ISF)

Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019-2022 anger bland annat att kommunen ska kunna stå värd för en inriktnings- och samordningsfunktion (ISF), som är en del av gemensamma grunder för samverkan och ledning, på lokal nivå.

Syftet med en inriktnings- och samordningsfunktion är att företrädare för olika aktörer ska mötas för att träffa överenskommelser om aktörsgemensam inriktning och samordning. De ska utifrån en samlad lägesbild avväga eller prioritera åtgärder och resurser till de mest angelägna hjälpbehoven. En överenskommelse kan gälla allt från prioritering eller resursfördelning mellan aktörer, till ansvarsfördelning eller inriktning för fortsatt arbete. De aktörsgemensamma arbetsformerna och förhållningssätten som stödjer inriktning och samordning bör vara lika vid alla typer av samhällsstörningar, även vid höjd beredskap. Arbetsformerna ska kunna möta högt ställda krav på exempelvis operativt tempo, beslutsfattande, informationsdelning, sekretess, kriskommunikation, flexibilitet och robusthet. De bör dessutom vara väl kända och övade av både ordinarie personal och ersättare.

Det är därför viktigt att vi, i den mån det är möjligt, arbetar likartat i det aktörsgemensamma oavsett län, sektor, kommun eller nivå i samhället.

En inriktnings- och samordningsfunktion aktiveras när behov uppstår. Ett kriterium för att initiera en ISF är att många aktörer är inblandade i störningen och att det finns behov av att åstadkomma samordning av åtgärder, resurser och kriskommunikation.

Samtliga aktörer kan påkalla behovet av en ISF genom att kontakta värden, det vill säga kommunen på lokal nivå och länsstyrelsen på regional nivå. Arbetet i ISF ska utgå ifrån helhetssyn och samhällets skyddsvärden. Efter bedömning av behov och händelsens karaktär aktiverar värden ISF, samt stödet till denna, och sammankallar till möte.

Sammankallning av funktionen sker enligt i förväg uppgjorda rutiner. I samråd med berörda aktörer avgör värden vilken sammansättning ISF och stödet till denna ska ha. I samband med att värden bjuder in till en ISF bör det inledande syftet med det aktörsgemensamma arbetet

tydligt framgå. På så vis ges representanterna möjlighet att förbereda sitt deltagande på bästa sätt. En eller flera utsedda representanter deltar från respektive aktör.

I kommunen är det krisledningsstaben som fungerar som en lokal ISF. Till denna stab kan externa som är berörda av en händelse eller kris i kommunen, delta i. Kontaktväg in i kommunen är antingen genom Kontaktcenter under kontorstid, eller Tjänsteman i beredskap (TiB) efter kontorstid.

Om det sker en händelse i länet där kommunen blir involverad, tar kommundirektören beslut om vilka tjänstepersoner som ska delta i en regional ISF.

Krisledningsstaben kan till sin hjälp aktivera ett ISF-stöd, vilket då innebär att kommunen samlar förvaltningarnas krisstaber per funktion för att på ett bredare sätt kunna analysera och hantera den uppkomna krisen i kommunen.

Inriktnings- och samordningskontakt (ISK) / Tjänsteman i beredskap (TiB)

Sedan flera år tillbaka har kommunen en tjänsteman i beredskap (TiB). Denna funktion nämns av MSB och Länsstyrelsen som Inriktnings- och samordningskontakt (ISK). Kommunen har valt att ha kvar titeln TiB, men för tydlighetens skull så nämns båda.

Att agera i rollen som ISK/TiB innebär att arbeta aktivt med omvärldsbevakning och att göra en första bedömning av den uppkomna situationen.

I arbetet ingår att:

- Se till att rätt mottagare nås i den egna organisationen.
- Upprätthålla kontaktuppgifter till andra aktörer.
- Etablera kontakt med andra aktörer för det aktörsgemensamma arbetet.
- Vid behov initiera en inriktnings- och samordningsfunktion i samband med en samhällsstörning.
- Dokumentera information, åtgärder och beslut.

Kriskommunikation

Kriskommunikation är avgörande för att bland annat åstadkomma samordnade budskap till allmänhet och media. Stödet skapar underlag för samordnad riskkommunikation, exempelvis genom att ta fram förslag till aktörsgemensamma frågor och svar. Stödet säkerställer även att de kommunikativa perspektiven ingår i den samlade lägesbilden, bland annat hur samhällsstörningen beskrivs och uppfattas av omvärlden, identifierade kommunikationsbehov, genomförda och planerade kommunikationsinsatser, resurser för kommunikationsarbete och behov av samverkan. I detta arbete utgör ofta etablerade kommunikatörsnätverk en viktig resurs.

Kommunen har en riskkommunikationsplan som revideras löpande, och här anges bland annat hur information till allmänheten ska skötas under en kris eller extraordinär händelse. Även hur samordning av information ska ske under en kris eller extraordinär händelse där flera aktörer är berörda nämns i denna plan.

Samverkan med närliggande kommuner

Kommunens förberedelser inför extraordinära händelser ska ske i samverkan med närliggande kommuner och relevanta aktörer utanför det egna geografiska området.

Lomma kommun ingår i det lokalregionala krishanteringsrådet Sydväst som består av kommunerna Skurup, Trelleborg, Vellinge, Svedala, Staffanstorp, Lund, Kävlinge, Lomma, Burlöv och Eslöv. Nätverket kallas för Krissamverkan sydväst.

Målet med Krissamverkan sydväst verksamhet är att:

- Samtliga deltagande kommuner – enskilt och i samverkan med varandra – ska bli bättre på att hantera kriser. Kommunerna ska genom samverkan ha en god förmåga att motstå, anpassa sig till, klara av, återhämta sig från och lära sig av oönskade händelser.
- Samtliga deltagande kommuner ska utbyta erfarenheter och samarbeta i det dagliga krisberedskapsarbetet.

Genom Krissamverkan sydväst anordnas även träffar med de externa aktörer som finns representerade i det sydvästra hörnet av länet.

Viktigt meddelande till allmänheten – VMA

I Lomma kommun finns det ljudsändare genom vilka man kan sända ut ett VMA till allmänheten. Dessa ljudsändare underhålls kontinuerligt och testas varje kvartal. Det har även genomförts en kartläggning av täckningsgraden i kommunen för att identifiera platser som saknar ljudsändare.

Planering

Kommunens planering under mandatperioden utgår från överenskommelsen om krisberedskap. Åtgärder som behöver vidtas med anledning av risk- och sårbarhetsanalysen, presenteras i densamma.

Planeringen i kommunen för mandatperioden presenteras här:

Planering	År	Ansvarig
Risk- och sårbarhetsanalys	2019	Säkerhetschef
Styrdokument för krisberedskap	2019	Säkerhetschef
Plan för extraordinära händelser	2020	Säkerhetschef
Övnings- och utbildningsplan	2020	Säkerhetschef
Utbildning av förtroendevalda i krisberedskap	2020	Säkerhetschef
Krisberedskapsveckan	2019-2022	Säkerhetsenheten
Kontinuitetsplaner för samhällsviktig verksamhet	2019-2022	Förvaltningschefer med stöd av Säkerhetschefen
Informationssäkerhetsanalyser	2019-2022	Säkerhetschefen
Fortlöpande utbildning av krisstödet	2019-2022	Säkerhetschefen

Referenser/dokument:

- Lomma kommuns krisledningsplan
- Lomma kommuns Risk- och sårbarhetsanalys
- Reglemente för krisledningsnämnd i Lomma kommun
- Förvaltningarnas krisledningsplaner
- Utbildnings- och övningsplan