

Styrdokument för Borgholms kommuns arbete med krisberedskap

Beslutad av kommunfullmäktige 2019-10-21 § 192

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
2	Mål och inriktning	3
2.1	Krishanteringens tre grundprinciper	4
2.2	Övergripande mål	4
3	Viktiga begrepp	5
4	Risk- och sårbarhetsanalys	5
5	Geografiskt områdesansvar	6
6	Ledning vid extraordinär händelse	7
6.1	Krisledningsnämnd	7
6.2	Ledningsgrupp	7
6.3	Ledningsstödet	7
6.3.1	Ledningsstödet övergripande uppgifter	7
6.3.2	Viktiga delar i ledningsstödet.....	8
6.4	Lokaler för krisledningen	8
6.5	Avslut.....	9
7	Ledning vid höjd beredskap	9
8	Bilagor	10
	Bilaga 1 – Krispärm	10
	Bilaga 2 – Kriskommunikationsplan.....	10
	Bilaga 3 – Plan för hantering av extraordinära händelser	10
	Bilaga 4 – Ledningsstödet	10
	Bilaga 5 – POSOM	10
	Bilaga 6 – Utbildnings- och övningsplan.....	10

1 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. Styrdokumentet klargör kommunens organisation, uppgifter och ansvarsförhållanden vid olika typer av samhällsstörningar. Kommunens ansvar och uppgifter vid allvarliga kriser regleras i lag (2006:544) om extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

I lagen anges kommunens skyldigheter vid extraordinära händelser, vilka kort kan sammanfattas enligt följande:

- Kommunerna ska genomföra risk- och sårbarhetsanalyser över hur svåra händelser påverkar den egna verksamheten. Dessa ska ligga till grund för både förebyggande åtgärder och styrdokument för hantering av inträffade händelser. Risk- och sårbarhetsanalys och styrdokument ska fastställas varje mandatperiod.
- Kommunen ska ha en krisledningsnämnd som vid en extraordinär händelse kan ta över hela eller delar av annan kommunal nämnds verksamhet.
- Kommunen har ett geografiskt områdesansvar som innebär ett ansvar för att samordna krishanteringsarbetet över hela sitt geografiska område. Det innebär också att kommunen ska kunna ge samordnad krisinformation till allmänheten.
- Kommunen ska öva/utvärdera sin organisation och personal för att säkerställa en god förmåga att hantera extraordinära händelser.
- Kommunen ska till länsstyrelsen rapportera utförda åtgärder kopplat till ovanstående. Det gäller både före, under och efter en händelse.

Styrdokumentet gäller även höjd beredskap. Kommunens arbete med civilt försvar regleras i "Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018-2020" mellan MSB och SKL. Under höjd beredskap ingår all samhällsverksamhet i begreppet totalförsvar. I ett sådant läge har kommunen samma skyldigheter som vid extraordinära händelser i fredstid, med den skillnaden att kommunstyrelsen ansvarar för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva. Kommunernas ansvar för civilt försvar regleras i samma lag (2006:544) som arbete med krisberedskap.

2 Mål och inriktning

I olika målformuleringar har Sveriges riksdag och regering lagt fast vilka av samhällets värden som ska värnas. Dessa kan kort sammanfattas i:

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

- Nationell suveränitet

2.1 Krishanteringens tre grundprinciper

I enlighet med grundprinciperna för svensk krishantering ska en kris så långt möjligt hanteras av den som drabbats.

- Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar även under krissituationer. Ansvaret inkluderar att vidta de åtgärder som krävs för att skapa robusthet och krishanteringsförmåga. Ansvarsprincipen innebär också ett ansvar för varje aktör att samverka med andra.
- Likhetsprincipen innebär att målsättningen under en krissituation ska vara att organisationen ska vara så lik den ordinarie verksamheten som det är möjligt. En strävan ska vara att så fort som möjligt komma tillbaka till ordinarie verksamhet.
- Närhetsprincipen utgår från närheten till det inträffade, både geografiskt och organisatoriskt. Händelsen ska hanteras där den inträffat av dem som är närmast berörda och ansvariga.

2.2 Övergripande mål

Styrdokumentet gäller för hela kommunen inklusive dess bolag Borgholm Energi AB/Borgholm Energi Elnät AB. Kommunen ska i största möjliga utsträckning fungera enligt sin ordinarie organisation. Målet är att:

- Krisledningsorganisationen ska ha förmågan att utifrån rådande risker och hot kunna utöva ledning och samordning med uthållighet över tiden.
- Kommunen ska ha en planering som möjliggör för att dess samhällsviktiga verksamheter ska kunna bedrivas minst en vecka utan att tillföras resurser utifrån vid en större samhällsstörning.
- Krisorganisationen, olika beroende av händelsens natur, ska ha förmågan att fatta beslut inom två timmar från första larmning/höjd beredskap.

Kommunikationsarbetet ska tillgodose det externa och interna informationsbehov som händelsen orsakar. Kommunikationsinsatserna ska vara målgruppsanpassade, snabba, korrekta och ge fullständig information. För kommunikationsarbetet finns en antagen kriskommunikationsplan.

Kommunens ledningsförmåga under en kris ska upprätthållas genom regelbundna övningar. En utbildnings- och övningsplan ska antas varje mandatperiod.

En målsättning på sikt är också att samordna så stora delar som möjligt av krisarbetet med Mörbylånga kommun.

3 Viktiga begrepp

Med extraordinär händelse avses en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av kommunen.

Samhällsviktig verksamhet avser i ett krisberedskapsperspektiv en verksamhet som uppfyller ett eller båda av följande villkor:

- Ett bortfall av eller en störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.
- Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.

Gemensamma grunder för samverkan för att gemensamt med andra aktörer hantera samhällsstörningar. För smidig samverkan behöver alla aktörer ha/ ha kännedom om följande funktioner:

- **Inriktnings- och samordningskontakt (ISK)**
Kommunens kontaktpunkt gentemot andra aktörer. Rollen fyller en viktig funktion för att tidigt kunna agera och initiera åtgärder vid samhällsstörningar. Inriktnings- och samordningskontakten tar emot och förmedlar information samt initierar och koordinerar det inledande arbetet vid en samhällsstörning. Ska ha hög tillgänglighet och mandat att agera.
- **Inriktnings- och samordningsfunktion (ISF)**
Är en aktörsgemensam plattform för dialog och överenskommelser. I praktiken kan en inriktnings- och samordningsfunktion på lokal respektive regional nivå anta formen av möten, som berörda aktörer i länet eller kommunen genomför, för att gemensamt hantera en störning. Tanken är alltså inte att funktionen behöver vara sysselsatt kontinuerligt.
- **Stöd till inriktnings- och samordningsfunktion (ISF-stöd)**
Kan närmast beskrivas som en analysenhet med uppgiften att ta fram ett samlat underlag och förslag till innehåll i överenskommelser om inriktning och samordning. Ska stödja aktörerna i det gemensamma arbetet. Stödet arbetar mer kontinuerligt än inriktnings- och samordningsfunktionen.

4 Risk- och sårbarhetsanalys

Kommunen tar fram en risk- och sårbarhetsanalys under varje mandatperiod. Kommunchefen har det övergripande ansvaret för risk- och sårbarhetsanalysen. Arbetet samordnas av säkerhetssamordnaren, som regelbundet avger lägesrapport till kommunchef och ledningsgrupp. Hela kommunen inklusive dess bolag involveras i arbetet. Ledningsgruppen

fungerar som riskhanteringsgrupp. Vid behov adjungeras funktioner som normalt inte ingår i ledningsgruppen när riskhantering diskuteras.

Risk- och sårbarhetsanalysen bygger på bästa möjliga kunskap som finns inom kommunen. Erfarenhet från tidigare risk- och sårbarhetsarbete, inträffade händelser och kända eller befarade risker ligger till grund för analysen. Risk- och sårbarhetsanalysen följs upp regelbundet, särskilt med avseende på åtgärdsdelen i analysen. Åtgärdsdelen i risk- och sårbarhetsanalysen ligger till grund för kommunens plan för hantering av extraordinära händelser. I planen finns prioriteringar för det förebyggande krisarbetet under mandatperioden.

Risk- och sårbarhetsanalysen utgör grunden för krishanteringsarbetet, och för kommunens utbildnings- och övningsplan. I risk- och sårbarhetsanalysen identifieras de mest sannolika extraordinära händelserna som kan drabba kommunen, utifrån bästa möjliga kunskap hos tjänstemän och politiker. Vidare identifieras samhällsviktiga verksamheter, och kritiska beroenden för dessa. I huvuddokumentet beskrivs detta generellt, men till risk- och sårbarhetsanalysen hör sekretessbelagda bilagor som beskriver de faktiska verksamheter som finns i kommunen.

Kommunen tar även fram en säkerhetsskyddsanalys och -plan. Säkerhetsskyddsanalysen och risk- och sårbarhetsanalysen överlappar inte. Det innebär att hot och risker som kräver sekretess på säkerhetsskyddsnivå, som till exempel antagonistiska hot, endast behandlas i säkerhetsskyddsanalysen.

På sikt bör åtminstone delar av arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen samordnas med Mörbylånga kommun. Många av de scenarier för tänkbara extraordinära händelser är desamma för ölandskommunerna, och dessutom finns en uttalad ambition att samordna delar av kommunernas krisorganisationer.

5 Geografiskt områdesansvar

I ett normalläge och fredstid ska kommunen verka för att olika aktörer i kommunen samverkar i planerings- och krisberedskapsarbete. Kommunen har information om och kontaktvägar till relevanta frivilligorganisationer i kommunen som har verksamhet som är av betydelse vid en extraordinär händelse.

Under en samhällsstörning ska kommunen verka för att samordna de krishanteringsåtgärder som olika aktörer vidtar. Kommunen har ett ansvar att stå värd för en inriktnings- och samordningsfunktion (IFS) på lokal nivå. Kommunen ska ta initiativ till att en samlad lägesbild tas fram, och även verka för att informationen till allmänheten samordnas.

I risk- och sårbarhetsanalysens bilagor finns uppgifter om alla faktiska, samhällsviktiga verksamheter i kommunen, även privata företag eller liknande. Kommunen har en ambition att vid en kris stötta och underlätta för dessa verksamheter så att all samhällsviktig verksamhet kan fortgå. Det

innebär att kommunen kommer att arbeta med kontinuitetsplanering för alla samhällsviktiga verksamheter.

Även för det geografiska områdesansvaret finns anledning att samordna arbetet med Mörbylånga kommun. Många organisationer är organiserade så att Öland som helhet utgör en enhet, vilket faller sig naturligt på ön. Det finns därför stora samordningsvinster med att kommunerna gemensamt tar det geografiska områdesansvaret.

6 Ledning vid extraordinär händelse

6.1 Krisledningsnämnd

Det är krisledningsnämndens ordförande som bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden ska träda i funktion.

Ordföranden fattar beslutet på initiativ av räddningstjänsten, SOS Alarm, annan myndighet eller kommunchefen eller dennes ersättare.

Kommunfullmäktige fastställer reglemente för krisledningsnämnden. I reglementet samt i lagen om extraordinära händelser framgår krisledningsnämndens mandat och skyldigheter.

6.2 Ledningsgrupp

Kommunens ordinarie ledningsgrupp leder krisarbetet.

Uppgiften som kommunens ledningsgrupp får vid en samhällsstörning utgår alltid från ordinarie uppdrag och arbete. I det fall krisledningsnämnden är verksam ger den inriktningsbeslut till kommunen varvid ledningsgruppen effektuerar detta.

6.3 Ledningsstödet

För att förstärka kommunens beslutsfattare vid en samhällsstörning, extraordinär händelse eller höjd beredskap finns det ett ledningsstöd. Aktivering av ledningsstödet sker efter beslut av krisledningsnämnden. Ledningsstödet arbete inriktas av kommunens ledningsgrupp.

Ledningsstödet övergripande uppdrag är att stödja krisledningsnämnd och ledningsgrupp vid en samhällsstörning, extraordinär händelse. Vid höjd beredskap ska ledningsstödet stödja kommunstyrelsen då den i det läget ersätter krisledningsnämnden.

Ledningsstödet ska kunna arbeta uthålligt över tid. I kommunens krisledningsorganisation är därför ledningsstödet organiserat i tre skift. Ledningsstödet leds av en chef som samordnar arbetet. Det finns en chef för varje skift, och en av dessa är utsedd som funktionsansvarig chef.

6.3.1 Ledningsstödet övergripande uppgifter

- Stödja kommunens beslutsfattare.
- Omvärldsbevakning och analys.

- Skapa och upprätthålla en aktuell bild av läget och bedöma utvecklingen på sikt.
- Ta fram underlag för beslut i kommunens ledningsgrupp/krisledningsnämnd/kommunstyrelse.
- Verkställa beslut utifrån direktiv från kommunens ledningsgrupp/krisledningsnämnd/kommunstyrelse.
- Samverka med andra organisationer/samhällsaktörer/myndigheter.
- Vid behov delge fattade beslut inom kommunen och följ upp dessa.
- Kommunikation internt inom kommunen och externt med andra aktörer.
- Kriskommunikation.
- Sammanställa och distribuera intern och extern information.
- Dokumentera beslut och händelser.
- Inventera resursbehov och säkerställa uthållighet.
- Ansvara för mat och dryck, lokaler, logistik, ekonomi, IT & telekommunikationer.

Vilka personer som ingår i de olika funktionerna kan variera beroende på samhällsstörningens art.

Ledningsstödet arbete finns beskrivet i kommunens **krispärm** (Bilaga 1) samt i Bilaga 4 Ledningsstödet.

6.3.2 Viktiga delar i ledningsstödet

Kommunikation är en viktig del av ledningsstödet uppgifter. Arbetet och arbetssättet finns beskrivet i kommunens **kriskommunikationsplan**.

I krisorganisationen ingår även POSOM. Med POSOM menas psykologiskt och socialt omhändertagande av oskadade och deras anhöriga vid en olycka/kris.

POSOM-gruppen kan aktiveras av kommunchefen eller dennes ersättare, ordföranden för krisledningsnämnden, inre och yttre befäl på Polismyndigheten Kalmar län, RCB-TiB vid Räddningstjänsten Öland och av SOS Alarm.

Det är mycket viktigt att samtliga kostnader som uppstår i samband med krisledningsarbetet redovisas på ett särskilt konto. Det ökar möjligheterna att i efterhand direkt se vad beslut och åtgärder har kostat och underlättar arbetet att ansöka om statsbidrag efter att krisen är över.

6.4 Lokaler för krisledningen

Om inget annat anges samlas krisledningsnämnden i kommunalrådets arbetsrum, i kommunhuset på Östra Kyrkogatan 10 i Borgholm.

Om inget annat anges samlas kommunens ledningsgrupp i kommunchefens arbetsrum, i kommunhuset på Östra Kyrkogatan 10 i Borgholm.

Ledningsstödet samlas om inget annat anges i KS-rummet i kommunhuset.

Kommunens krisledningsplats är utrustad med reservkraft för elförsörjning, alternativ kommunikation i form av RAKEL samt har ett skalskydd.

Kommunchefen, eller dennes ersättare, bedömer utifrån händelsens art om det finns behov av att krisledningsarbetet förflyttas till den alternativa krisledningsplatsen, som är räddningstjänstens lokaler på Ångsgatan 6 i Borgholm. Räddningstjänstens lokal är utrustad med reservkraft, kommunikation via RAKEL samt har ett skalskydd.

6.5 Avslut

Vid en extraordinär händelse fattar krisledningsnämnden beslut om när nämndens verksamhet ska upphöra. Detta gäller endast krisledningsnämndens arbete då krisen fortfarande kan kräva en aktiv krisorganisationen i övrigt.

Kommunchefen eller dennes ersättare fattar tillsammans med chefen för ledningsstödet ett gemensamt beslut om när och hur krisorganisationen ska avvecklas och hur återgången till normal organisation sker.

När beslut om återgång till normal organisation har fattats ska följande beaktas:

- behov av uppföljning av händelsen och stöd till drabbade inom ordinarie organisation.
- personalens eventuella behov av ledighet, information och avlastande samtal ses över och följs upp.
- att händelsens dokumentation avslutas och hålls ordnad.
- att krishanteringsinsatsen utvärderas.

Efter varje insats där den centrala krisledningen har varit aktiv ska en utvärdering göras. Ansvar för utvärderingen vilar på kommunens ledningsgrupp. Resultat och lärdomar från utvärderingen ska användas i krisorganisationen.

7 Ledning vid höjd beredskap

Enligt Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap kan regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap.

Under högsta beredskap ingår all samhällsverksamhet i begreppet totalförsvaret. I ett sådant läge har kommunen samma skyldigheter som vid extraordinära händelser i fredstid, dock med den skillnaden att kommunstyrelsen ansvarar för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva.

Kommunen ska under höjd beredskap, eller när ransoneringslagen (1978:268) i annat fall tillämpas, i den omfattning som regeringen i särskilda fall beslutar,

- vidta de åtgärder som behövs för försörjningen med nödvändiga varor.
- medverka vid allmän prisreglering och ransonering.
- i övrigt medverka vid genomförandet av åtgärder som är viktiga för landets försörjning.