

Beslutad av: Kommunfullmäktige

Datum: 2023-12-11

Beslutsparagraf: Kf § 147/2023

Börjar gälla: 2023-12-11

Dokumentansvarig politisk instans: Krisledningsnämnden

Dokumentansvarig tjänsteperson: Krisberedskapssamordnare

Följs upp: Varje mandatperiod eller oftare vid behov

Diarienummer: KS 2023/222

MÅLINRIKTAT DOKUMENT | PLAN

Plan för hantering av kriser och extraordinära händelser för Tomelilla kommun



Tomelilla
kommun

Tomelilla kommuns styrdokument

Regeldokument

Regeldokument är dokument som talar om hur kommunen ska arbeta. Regeldokument kan också vara lokala föreskrifter om olika bestämmelser som kan påverka kommuninvånare eller företag.

REGLEMENTEN RIKTLINJER RUTINER

Målinriktade dokument

Målinriktade dokument visar vad kommunen vill uppnå, strävar efter eller har som mål.

VISION PROGRAM OCH STRATEGIER PLANER HANDLINGSPLANER

Innehållsförteckning

1	Inledning	4
2	Övergripande mål	4
3	Bakgrund	4
4	Syfte med planen och hänvisningar	5
5	Vägledande principer	5
6	Larm, eskalering och aktivering	6
7	Organisation	8
	Krisledningsorganisation	8
	Krisledningsnämnd.....	8
	Krisledningsstab.....	8
	Inriktning för stabens funktioner	9
8	Styrning och ledning	10
9	Avveckling, utvärdering och lärande	11

1 Inledning

Denna plan beskriver hur Tomelilla kommun ska organisera sig vid kriser och extraordinära händelser. Med extraordinär händelse avses en händelse som:

- Avviker från det normala,
- Innebär en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner eller
- Innebär en överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner,
- Kräver skyndsamma insatser från kommunen

Hantering av kriser och extraordinära händelser, fortsatt sammanfattat till oönskade händelser, utgår i Tomelilla kommun från det ordinarie styr- och ledningssystemet. Vid en oönskad händelse är ambitionen att, anpassat till händelsen, stödja och samordna ordinarie styr- och ledningssystem för en effektiv hantering.

2 Övergripande mål

Den kommunala verksamheten ska ha en förmåga att hantera och lindra konsekvenserna av oönskade händelser. I möjligaste mån ska verksamheten bedrivas i samma omfattning och former som under normala förhållanden. Om händelsen kräver att kommunen övergår till krisledningsorganisation är målsättningen följande:

- Kommunen ska ha en omedelbar förmåga att leda och samordna verksamheten.
- En krisledningsstab ska kunna upprättas inom två timmar.
- Funktionerna ska kunna upprätthållas under längre tid.
- Korrekt information ska snabbt kunna ges till berörda personer, verksamheter och myndigheter och/eller spridas till allmänheten.

3 Bakgrund

Kommuners arbete inför och vid oönskade händelser regleras i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (förkortad LEH) och anslutande förordning (SFS 2006:637). Enligt LEH (2006:544) ska kommuner ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred, samt inför varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur kommunen ska hantera extraordinära händelser. Med begreppet extraordinär händelse avses en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun.

Samtliga kommuner har även enligt LEH (2006:544) ett geografiskt områdesansvar vid extraordinära händelser i fredstid. Det innebär att kommunen ska verka för att samordna krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer och samordna information till allmänheten. I Tomelilla kommun utförs denna samordning oftast av kommunledningskontoret.

Är Sverige i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap. Beslut om skärpt eller högsta beredskap får avse en viss del av landet eller en viss verksamhet. Vid högsta beredskap ska kommuner övergå till krigsorganisation enligt 12 § förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap. I denna plan beskrivs den ledningsprocess och de funktioner som kommer fungera som ledningsstöd oavsett önskad händelse, det vill säga även vid krig.

4 Syfte med planen och hänvisningar

Ledningsplanens syfte är att säkerställa Tomelilla kommuns ledningsförmåga vid kriser och extraordinära händelser samt i förlängningen även krig.

Varje verksamhet som ingår i Tomelilla kommunförvaltning fastställer egna ledningsplaner, utöver denna plan, för att kunna tillgodose en effektiv krishantering.

Tomelillas plan för hantering av oönskade händelser är ett kommuncentralt styrdokument som reglerar och beskriver hur Tomelilla på kommunövergripande nivå hanterar oönskade händelser. Planen ersätter Plan för kommunal ledning vid kriser och extraordinära händelser Kf § 61/2019. Planen fastställs i början av varje ny mandatperiod och revideras vid behov.

I planen beskrivs en ledningsprocess som stödjer ordinarie styr- och ledningssystem att uppnå effektiv ledning vid hantering av oönskade händelser. Kompletterande till denna plan finns instruktioner för funktioner i Tomelilla kommuns krisledningsstab. Det finns även en särskild rutin för kriskommunikation.

Organisationens alla ledare ansvarar för att kommunens plan samt verksamhetsspecifika planer är kända i organisationen.

5 Vägledande principer

Ledningsplanen gäller när en kris eller extraordinär händelse inträffat och ordinarie rutiner för ledning och styrning av kommunens verksamhet inte svarar mot den uppkomna situationens krav. Det är krisledningsnämndens ordförande som gör bedömningen om en inträffad händelse är extraordinär.

Vid olyckor ansvarar räddningsledare för ledning och samordning av akuta insatser.

Det svenska krishanteringssystemet bygger på de ordinarie förvaltningsstrukturerna, ordinarie lagstiftning och att det i Sverige inte finns några undantagslagar. Systemet bygger på ansvars-, närhets- och likhetsprincipen. Principerna som sådana är inte definierade i lag, utan bör ses som en bakgrund till dagens regelverk och aktörers uppdrag och mandat.

Ansvarsprincipen: Den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer har motsvarande ansvar vid en önskad händelse. Ansvarsprincipen innebär även att aktörerna ska stödja och samverka med varandra samt har ett ansvar att agera även i osäkra lägen.

Närhetsprincipen: En oönskad händelse ska i största möjliga utsträckning hanteras där den inträffar.

Likhetsprincipen: Förändringar i organisationen ska inte göras i större utsträckning än vad situationen kräver och verksamheten ska fungera som vid normala förhållanden, så långt det är möjligt.

För att vägleda och effektivisera olika aktörers arbete vid hantering av oönskade händelser har Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB) tagit fram ett antal gemensamma förhållningssätt, bland annat helhetssyn och perspektivförståelse.

Helhetssyn innebär att aktörer har en helhetssyn på händelsen och det drabbade sammanhanget. Det kan till exempel vara att förstå hur resurser kan användas för att göra störst nytta och vad eller vem som ska prioriteras när resurserna är begränsade. Att ha en helhetssyn kan också handla om att inblandade aktörer delar med sig av information till andra och frågar efter information som den egna organisationen kan ha nytta av.

Perspektivförståelse handlar om att betrakta oönskade händelser med olika infallsvinklar. Genom att förstå andra aktörers perspektiv, som komplement till det egna perspektivet, skapas förutsättningar för att få en så bra bild som möjligt av konsekvenser, behov och åtgärder vid oönskade händelser.

6 Larm, eskalering och aktivering

En tjänsteperson i beredskap (TiB) är ständigt anträffbar för att kunna ta emot larm och larma vidare. TiB utgör Tomelilla kommuns ISK – Inriktnings och samordningskontakt.

När en uppkommen situation kräver skyndsamma insatser och/eller samordning av kommunen ska kommundirektören eller dennes ersättare informeras. Dessa kan då gemensamt eller var för sig besluta att krisledningsstaben ska sammankallas.

TiB kan samordna det inledande krisledningsarbetet innan övriga delar av organisationen är på plats.

Kommundirektören eller dennes ersättare ska informera krisledningsnämndens ordförande snarast.

Om situationen kräver det kan beslut fattas om övergång till fullständig krisledningsorganisation enligt denna plan. Detta beslut fattas av krisledningsnämndens ordförande.

Exempel på när krisledningsorganisationen kan träda i kraft:

- En extraordinär händelse har inträffat och behov av övergripande kommunal ledning och samordning har uppkommit
- Ett allvarligt hot mot samhällsviktig verksamhet har uppstått
- Ett allvarligt hot mot kommunens invånare har uppstått
- Ett akut informationsbehov har uppstått

- En händelse med snabbt förlopp har inträffat som gör att normala besluts- och arbetsformer inte går att följa
- Beslut om höjd beredskap har fattats av regeringen

Att upptäcka en händelse

Tomelilla kommun ska arbeta systematiskt för att främja ett proaktivt arbetssätt. Om vi tidigt upptäcker signaler på en oönskad händelse finns det möjligheter att antingen förebygga att en händelse sker, minska konsekvenserna av det inträffade och/eller vidta förberedande åtgärder.

I Tomelilla kommun innebär det:

- låga trösklar för att tidigt informera varandra om signaler på risk för påverkan på organisationen Tomelilla kommuns förmåga att bedriva verksamhet eller upprätthålla förtroende, och/eller en samhällsstörning för samhället Tomelilla
- systematisk omvärldsbevakning utifrån eget verksamhetsområde
- ta vara på befintliga informationsflöden
- att kommunens verksamheter kontinuerligt håller kommunledningskontoret uppdaterat vid oönskade händelser (och vice versa). Förslag på information som kan delas är: vad innebär händelsen? Hur bedöms utvecklingen av händelsen? Hur hanteras händelsen i dagsläget?

Att förstå konsekvenser

För att vara proaktiv i agerandet är det viktigt att tidigt förstå händelsen, dels hur vi påverkas av konsekvenserna, dels för att analysera om händelsen kan utvecklas på ett sätt som kommer ställa särskilda krav på organisationen. Genom att förutse skeendet och använda resurser effektivt kan onödiga konsekvenser förhindras.

I Tomelilla kommun innebär det att:

- genomföra konsekvensanalys: vad är det för händelse? Vad får den för konsekvenser för Tomelilla?
- utgå från kunskap om organisationens sårbarheter och förmågor samt lärande från tidigare inträffade händelser av liknande karaktär
- analysera vilka aktörer som har ett ansvar (ansvarsprincipen). Vilka aktörer påverkas av konsekvenserna? Vilka aktörer kan bidra i hanteringen?
- bedöma möjlig händelseutveckling: hur skulle händelsen kunna utvecklas framåt?

Utgångspunkten är hela tiden att främja att en helhetssyn av händelsen uppnås med en förståelse för olika verksamheters behov, samt att Tomelilla kommun har en tillåtande kultur för att söka, upptäcka och stämma av med relevanta aktörer för att förstå oönskade händelser alternativt sätta dem i en kontext. Utifrån hur händelsen förstås kan beslut fattas om hur organisering av hanteringen bör se ut. Organiseringen kan behöva revideras löpande, utifrån hur händelsen förstås på nytt.

7 Organisation

Krisledningsorganisation

Verksamheten ska så långt det är möjligt bedrivas i sina ordinarie former. Ansvar, organisation, lokaler och arbetsrutiner bör vara i princip samma som i den dagliga verksamheten. Det som skiljer ledningen vid en extraordinär händelse i kommunen är främst tidsförhållandena, då den vanliga processen ersätts av ett snabbare agerande där beslut och inriktning kan behöva fattas och verkställas med kort varsel.

Kommunens krisledningsorganisation består av krisledningsnämnd och krisledningsstab.

Under höjd beredskap ansvarar kommunstyrelsen för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva (enligt 3 kap. 2 § LEH, 2006:544).

Det är inte alltid som en händelse bedöms som extraordinär men ändå kräver samordning och inriktning. I de fallen kan krisledningsstaben aktiveras och ordförande för krisledningsnämnden hålls kontinuerligt uppdaterad för att snabbt kunna träda i funktion om så anses vara nödvändigt.

Krisledningsnämnd

Kommunens krisledningsnämnd består av 5 ordinarie ledamöter med 5 ersättare. Krisledningsnämnden har det övergripande ansvaret för att samordna kommunens resurser och upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna under en extraordinär händelse. Krisledningsnämnden arbetar enligt Krisledningsnämndens reglemente.

Det är krisledningsnämndens ordförande som bedömer om de ska träda i funktion eller inte. Krisledningsnämnden kan överta delar eller hela ansvaret från övriga nämnder men målet är alltid att återgå till ordinarie nämnds verksamhet så snart som möjligt. Syftet med krisledningsnämnden är att snabba på processerna, samordna hanteringen samt att centralisera beslutsfattandet och verksamhetsansvaret.

Krisledningsnämndens ansvar

- Ange inriktning för kommunens krishantering
- Företräda kommunen utåt
- Fatta beslut i principiella frågor
- Fatta beslut om förändrade servicenivåer
- Fatta beslut om omfördelning av kommunens resurser
- Vid behov, begära bistånd utifrån
- Fatta beslut om stöd till enskilda

Krisledningsstab

Krisledningsstaben är beredande organ åt krisledningsnämnden och har det operativa ansvaret.

Vid en större kris som kräver högre grad av samordning och/eller fördelning av resurser, krävs en förstärkt krisledning. Krisledningen består av en utbildad och samövad krisledningsorganisation som utgörs av krisledningschef (KLC) och krisledningsstab under ledning av en stabschef (SC). Staben är organiserad i

funktioner 1–9 och utgör KLC ledningsstöd. Det är kommundirektören som är KLC.

Inriktning för stabens funktioner

SC	Är stabens chef och arbetsledare. Samordnar arbetet inom staben. Ska kunna ersätta krisledningschefen (KLC).
K1 HR	Funktionen för personaltjänst (HR). Gör scheman för tjänstgöring i staben. Hanterar arbetsrättsliga frågor, kollektivavtal och ersättningsfrågor. Är rådgivande kring arbetsmiljö och personalvård. Är stabsmedlem och biträder i stabens alla förekommande göromål.
K2 Säkerhet	Funktionen för säkerhetstjänst och säkerhetsskydd. Gör säkerhetsskyddsbedömningar och omvärldsbevakar säkerhetsläget. Arbetsleder eventuella förstärkningsresurser avseende skydd och bevakning. Är stabsmedlem och biträder i stabens alla förekommande göromål.
K3 Genomförande och lägesbild	Den funktion som omvärldsbevakar, sammanställer och upprätthåller aktuell lägesbild. Arbetsleder eventuella förstärkningsresurser i fält. Är stabsmedlem och biträder i stabens alla förekommande göromål.
K4 Service och logistik	Den funktion som svarar för stabens interna service och logistik. Här finns även kunskapen kring logistikfrågor för aktuell händelse. Svarar bl.a. för att: <ul style="list-style-type: none"> • Ordna arbetsplatser för stabsmedlemmar och förse dessa med nödvändig materiel. • Ombesörja stabens behov av transporter, förläggning och underhåll (hygien, mat, vatten, förnödenheter etc.).
K5 Planering och analys	Den funktion som i nära samarbete med K3 analyserar händelsen och möjlig händelseutveckling på längre sikt. Är huvudman för framtagandet av planer för specifika händelser. Är stabsmedlem och biträder i stabens alla förekommande göromål.
K6 Samband/IT	Är funktionen som svarar för stabens alla former av IT och sambandsmedel och därtill hörande teknik. Är stabsmedlem och biträder i stabens alla förekommande göromål.
K7 Kommunikation	Funktionen för intern- och extern kommunikation. Här hanteras bl.a. press och tv samt informationskampanjer. Är stabsmedlem och biträder i stabens alla förekommande göromål.
K8 Juridik, Ekonomi, Administration	Funktionen för den juridiska kompetensen, ekonomi och expeditionstjänst. Här återfinns bl.a. stabsregistraturen. Är stabsmedlem och biträder i stabens alla förekommande göromål.
K9 Samverkan	Funktionen för extern samverkan med myndigheter, regioner, kommuner, organisationer, näringsliv och enskilda. Svarar för och är sammanhållande för samverkanskonferenser. Är stabsmedlem och biträder i stabens alla förekommande göromål.

En och samma person kan utgöra flera funktioner inom staben. Beroende på händelsens art och omfattning kan därför staben bemannas av fler eller färre personer.

Den eller de chefer vars verksamhet är drabbad av en kris har det operativa ansvaret för krisledningen i respektive verksamhet och ska löpande rapportera till kommunens krisledningsstab. Vid behov kan personer med specialkompetens adjungeras till krisledningsstabens.

Händelser som inte bedöms som så allvarliga att krisledningsorganisationen i sin helhet initieras hanteras fullt ut av krisledningsstabens. Krisledningsnämndens ordförande ska då hållas informerad.

Avlösning

Om situationen kräver det ska kommunens krisledningsorganisation kunna tjänstgöra dygnet runt så länge som krävs. Organisationens olika funktioner ska vara beredda att arbeta i skift, vid varje skiftavlösning ska ledningsgenomgång genomföras. Utöver genomgången svarar varje funktion för löpande överlämning vid skiftavlösning.

8 Styrning och ledning

Att hantera en oönskad händelse görs med ordinarie mandat och resurser. Sättet vi leder på vid en oönskad händelse bygger på den ordinarie ledningsförmågan. I den kommunala organisationen finns en stor vana av att hantera komplexa frågor utifrån befintliga resurser och ordinarie styr- och ledningssystem. Det som skiljer sig vid en oönskad händelse är att det ofta krävs snabba beslut och råder högt tempo med snabbt föränderlig information. Det uppstår även ofta nya behov av samordning, samverkan samt behov av ökad tillgänglighet. Att leda vid oönskade händelser innebär även att ha en god förståelse för människors behov när de arbetar under hög stress.

Hantering av en oönskad händelse sker om lämpligt vid ordinarie arbetsplatser och mötesrum. Vid behov kan samlokalisering ske till en särskilt utpekad ledningslokal, som anpassas för det syftet. För krisledningsstabens finns det en lokal utrustad för ändamålet i Kommunhuset. Om denna lokal av olika anledningar inte är lämplig att använda finns andra i förväg utsedda reservlokaler. Ordinarie tekniska system så som Teams och CoSafe används även vid oönskade händelser, samt vid behov statens utsedda system för regional och nationell samverkan, WIS.

Tomelilla kommun har samma ansvar vid en oönskad händelse som till vardags att leva upp till krav enligt lag, till exempel offentlighets- och sekretesslagen (OSL), tryckfrihetsförordningen och arkivlagen. Det innebär att Tomelilla kommun behöver dokumentera åtgärder som vidtas för att följa nämnda lagar, men även för att underlätta ett kommande uppföljnings- och utvärderingsarbete.

9 Avveckling, utvärdering och lärande

Avveckling av krisledningsorganisationen

När krisledningsnämndens ordförande bedömer att ordinarie rutiner för ledning och styrning fungerar igen ska krisledningsorganisationen avvecklas.

Krisledningsnämndens ordförande eller kommunfullmäktige beslutar om avveckling av organisationen. När organisationen avvecklats ska berörda verksamheter samt samverkande myndigheter snarast meddelas.

Det är kommundirektören som beslutar när krisledningsstaben ska avvecklas och hanteringen helt kan återgå till ordinarie strukturer utan krav på ledningsstöd.

Utvärdering och lärande

Tomelilla kommun arbetar kontinuerligt med lärande efter hantering av oönskade händelser.

Efter oönskade händelser, oavsett hur hanteringen har organiserats, har kommunens Säkerhet- och beredskapsfunktion mandat att initiera en uppföljning och bedöma vilka som ska ingå i denna. Respektive verksamhet har också ett eget ansvar att arbeta systematiskt med lärande vid oönskade händelser.

Utbildning, övning och ansvar

Enligt lag ska kommunen ansvara för att förtroendevalda och anställda får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid en extraordinär händelse.

Kommunstyrelsen ansvarar för att krisledningsorganisationen har tillräcklig kompetens för sin uppgift. Varje verksamhet har samma ansvar för den egna krisledningsfunktionen.

I Tomelilla kommun finns det en Utbildnings och övningsplan för beredskapsområdet med utpekade målgrupper och ansvariga för genomförandet. Planen är antagen av kommundirektören.