



Kommunens plan för hantering av extraordinära händelser

VÄGLEDNING FRÅN KRISBEREDSKAPSMYNDIGHETEN

KBM REKOMMENDERAR ■ 2004:1



KRISBEREDSKAPS
MYNDIGHETEN

KBM REKOMMENDERAR ■ 2004:1

**Kommunens plan
för hantering av
extraordinära händelser**

VÄGLEDNING FRÅN KRISBEREDSKAPSMYNDIGHETEN

Titel: Kommunens plan för hantering av extraordinära händelser
Vägledning från Krisberedskapsmyndigheten
Utgiven av Krisberedskapsmyndigheten (KBM)
Omslagsfoto: Hans Birkelund/Windh
Övriga bilder: sid 8 Lars Hedelin/Pressens Bild, sid 18 Mats Thorner/Windh,
Upplaga: 2 500 ex

ISSN: 1652-2893
ISBN: 91-85053-59-7
KBM:s dnr 0932/2004
Grafisk form: AB Typoform
Tryck: Edita, november 2004

Skriften kan erhållas kostnadsfritt från
Krisberedskapsmyndigheten, materieförvaltning
E-post: bestallning@krisberedskapsmyndigheten.se

Skriften kan laddas ned från Krisberedskapsmyndighetens webbplats
www.krisberedskapsmyndigheten.se

KBM REKOMMENDERAR 2004:1

INNEHÅLL

Förord	5
Varför en plan?	6
Planeringsprocessen	9
Vad bör planen innehålla?	10
Förvaltningarnas planering	14
Risk- och sårbarhetsanalyser	16
Hur hanteras höjd beredskap i planeringen?	17
Planen skall leva!	18

FÖRORD

Kommunerna står inför ett omfattande arbete med att utveckla sin krisberedskap. Utgångspunkten är framför allt den nya lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting och överenskommelsen mellan staten och Svenska Kommunförbundet om kommunernas uppgifter i samhällets krishanteringssystem.

En mycket central del i detta arbete blir att göra kommunens plan för hanteringen av extraordinära händelser. Till Krisberedskapsmyndigheten (KBM) och till länsstyrelserna kommer ofta frågor om hur detta skall gå till.

Varje kommun bestämmer själv hur man vill genomföra sin planering och utforma sin plan. Det som sägs i denna vägledning bör ses som exempel på hur man kan gå till väga. Syftet är också att försöka besvara de vanligaste frågorna i samband med planen. Vägledningen fokuserar på struktur och disposition av planen som helhet men går inte in i detalj på innehåll och lösningar i de olika delarna.

Vägledningen har tagits fram av en arbetsgrupp bestående av Sven Andersson, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Alf Påhlsson, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Tomas Wibble, Jönköpings kommun samt Malin Modh och Anders Bergwall, KBM, med den sistnämnde som sammanhållande.

Ann-Louise Eksborg

Generaldirektör för Krisberedskapsmyndigheten

VARFÖR EN PLAN?

Lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting föreskriver att kommuner och landsting för varje ny mandatperiod skall fastställa en plan för hur de skall hantera extraordinära händelser. Av propositionen (2001/02:184) om den nya lagen framgår också att planen skall antas av fullmäktige och att det är lämpligt att den baseras på nämndvisa risk- och sårbarhetsanalyser.

Exempel på en extraordinär händelse kan vara ett långvarigt och omfattande elavbrott, ett långvarigt teleavbrott eller en allvarlig störning i dricksvattenförsörjningen. Men det kan också vara fråga om en händelse av psykosocial natur. Med ordet kris avses i det följande en extraordinär händelse i fredstid.

Det finns ett antal olika skäl till att kommunen skall ha en plan för hantering av extraordinära händelser.

Planen som organisatoriskt hjälpmedel

Stora delar av krishantering kan genomföras med ordinarie organisation och med personal i sin vanliga roll. I vissa avseenden måste man dock göra en anpassning av den ordinarie organisationen till någonting som bättre svarar mot de speciella krav som ställs på kommunen vid en kris. Det gäller framför allt funktioner som ledning, samordning, information och rapportering.

Planeringen skall klara ut resursbehoven i den anpassade organisationen i fråga om t.ex. personal, lokaler och hjälpmedel. Den skall också visa hur resursbehoven tillgodoses. Befogenheter, särskilda rutiner och behov av samverkan måste också utredas och framgå av planen.

Ett viktigt inslag är att stämma av att helheten (kommunens centrala ledning, förvaltningarna och berörda kommunala bolag) fungerar och att roller och uppgifter är tydliga.

Planen som förberedelse för krishanteringen

För att klara krishanteringen vid en extraordinär händelse måste kommunens organisation vara förberedd. Förtroendevalda, främst krisledningsnämndens ledamöter, förvaltningschefer och andra nyckelpersoner måste känna till i förväg vad som gäller om en kris inträffar. Samma behov av information har de organisationer som skall samverka med kommunen. Genom planen får alla berörda inom och utanför kommunen information om vad som gäller vid krishantering och möjlighet att förbereda sig för sin uppgift.

Det bästa sättet att förbereda sig är utbildning och övning. Planen ger kommunen förutsättningarna för denna verksamhet. Kommunfullmäktige bör samtidigt som man fastställer planen besluta om kommunens utbildnings- och övningsverksamhet under mandatperioden.

Planen som operativt hjälpmedel

Vid en kris är det nästan alltid de inledande timmarna som är svårast. Det har att göra med att man i all hast måste ställa om från det som är det normala till en särskild organisation med speciella arbetsuppgifter, roller och rutiner. Förhållandena präglas oftast av osäkerhet om vad som hänt och vad man skall göra. Man kan t.o.m. ibland tala om ett visst inledande kaos.

För att ge stöd i denna situation behöver man en kortfattad och tydlig beskrivning av organisation, roller, uppgifter, lokaler, hjälpmedel m.m. Med hjälp av planen kan man komma igång med sitt ledningsarbete på ett ordnat och effektivt sätt. Efterhand som krishanteringen fortskrider och man har etablerat sin krishanteringsorganisation får planen mindre betydelse. Då är det i stället de kunskaper om verksamheten som olika personer har med sig som är det viktiga.



Stadshuset i Arvika under översvämningarna hösten 2000.

PLANERINGSPROCESSEN

Planeringsprocessen är lika viktig som själva planen.

En bra planeringsprocess bör bygga på samordning, medverkan och delaktighet. Det ger mervärden i form av ett ökat engagemang och större kunskap om krisberedskapsfrågorna i kommunen. Samtidigt tas kunskapen i organisationen tillvara. Planeringen måste bygga på den kunskap som finns i den ordinarie verksamheten.

Planeringsprocessen skiljer sig inte från annat förvaltningsövergripande arbete i kommunen. Processen bör hållas ihop och samordnas centralt på något sätt men respektive förvaltning skall göra sin del av arbetet. Ett sätt kan vara att bilda en särskild grupp med representanter för de berörda förvaltningarna och kommunala bolagen. Kommunchefen, säkerhetssamordnaren eller annan centralt placerad person kan vara sammanhållande i gruppen. Om det finns en styrgrupp eller riskhanteringsgrupp för kommunens förebyggande arbete kan den ha uppgiften att hålla ihop processen.

Det är viktigt att hålla ihop allt arbete i kommunen som avser krishantering, skydd och säkerhet. Planeringen för hanteringen av extraordinära händelser bör samordnas med kommunens arbete med handlingsprogrammen enligt lagen om skydd mot olyckor.

Planen skall fastställas av kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod. Det är enligt KBM:s uppfattning lämpligt att det sker under det första året av mandatperioden.

VAD BÖR PLANEN INNEHÅLLA?

Kommunerna har hittills arbetat med särskilda planer för ledning, information och för de olika förvaltningarnas verksamhet.

KBM:s uppföljning av kommunernas krisberedskap visar att nästan alla kommuner har en aktuell ledningsplan och informationsplan. Allt fler kommuner har också planer för prioriterad verksamhet som vård och omsorg, skolverksamhet och dricksvattenförsörjning. KBM:s erfarenhet av dessa planer är att det är en stor variation ifråga om innehåll och utformning.

Lagen talar om *en* plan för hantering av extraordinära händelser. Det nya är egentligen bara att man håller ihop alla planer inklusive de som görs av de kommunala bolagen. Det ger en möjlighet till överblick och avstämning, som man kanske inte alltid haft tidigare.

Planen bör innehålla den viktigaste informationen som behövs för att man skall kunna få en överblick av kommunens hela krishanteringsorganisation och snabbt kunna komma in i sin uppgift vid en inträffad kris. Mycket av det som står i nuvarande planer skall naturligtvis användas.

Planen bör inte innehålla information på detaljnivån eftersom den då blir otymplig och svår att använda vid en verklig händelse.

Man skall undvika information, som ofta ändras. Namn, telefonnummer, adresser och liknande uppgifter som snabbt kan bli inaktuella bör hanteras i dokument vid sidan av planen, liksom uppgifter av hemlig natur.

Lagen om extraordinära händelser och krisledningsnämndens reglemente kan lämpligen bifogas planen.

KOMMUNENS PLAN FÖR HANTERING AV EXTRA- ORDINÄRA HÄNDELSE

- Mål för kommunens krisberedskap
- Ledning
- Information
- Sammanfattning av förvaltningarnas och de kommunala bolagens planer för hantering av extraordinära händelser

Exempel på hur man kan disponera planen.

MÅL FÖR KOMMUNENS KRISBEREDSKAP

- Kortfattad redovisning av lagregleringen
- Kommunfullmäktiges mål och övriga direktiv till nämnder och styrelser om kommunens arbete med sin krisberedskap

LEDNING

- Översikt av kommunens krishanteringsorganisation
- Kommunens politiska ledning vid en kris.
Krisledningsnämndens reglemente
- Den centrala funktionen för beredning och verkställighet vid en kris (beredningsgrupp, stab eller motsvarande)
- Befogenheter, delegationsbestämmelser
- Samverkan
- Kommunens geografiska områdesansvar, krishanteringsråd
- Bistånd från annan kommun
- Särskilda rutiner (t.ex. larmning, avlösning, genomgångar, dokumentation och rapportering)
- Förberedda lokaler
- Särskild utrustning för kommunikation, lägesuppföljning, dokumentation etc.
- Tekniskt stöd och annan service åt krishanteringsorganisationen
- Utbildning och övning av krishanteringsorganisationen
- Avveckling, utvärdering efter krisen

INFORMATION

- Inriktning av kommunens informationsverksamhet vid en extraordinär händelse
- Organisation och rollfördelning mellan den centrala kommunledningen, förvaltningar och bolag
- Informationsansvarig
- Upplysningscentral, växel
- Webbplats
- Mediekontakter, presscenter
- Övriga kanaler för extern information
- Intern information, rapporteringsrutiner

- Samverkan med andra myndigheter, frivilligorganisationer, trossamfund m.fl.
- Omvärldsbevakning, analys
- Information anpassad till särskilda grupper och drabbade eller särskilda invandrargrupper med språksvårigheter
- Utbildning och övning av kommunens informationsorganisation

SAMMANFATTNING AV FÖRVALTNINGARNAS OCH DE KOMMUNALA BOLAGENS PLANER

Sammanfattningen kan förslagsvis ta upp en kort redovisning för varje förvaltning och bolag, som kan få en viktig uppgift vid en extraordinär händelse.

- Mål och inriktning
- Prioriterad verksamhet, lägsta acceptabla servicenivå
- Ledningsförhållanden (organisation, lokaler, kontaktpersoner)

Planen kompletteras med olika dokument för mer detaljerad information. Exempel på sådana dokument: bemanningsförteckningar, larmlistor, instruktioner, telefonkataloger, resursförteckningar, åtgärdslistor, mallar, lathundar och andra förberedda underlag. Kommunen bör besluta om vem som är ansvarig för att dessa dokument är uppdaterade.

FÖRVALTNINGARNAS PLANERING

Kommunens plan för hantering av en extraordinär händelse sammanfattar kommunens krishanteringsberedskap med tyngdpunkten på kommunens centrala krisledning. Utöver det behöver varje förvaltning och bolag med en viktig uppgift vid en sådan händelse en särskild plan för sin egen verksamhet. Planen bör i princip innehålla samma information som kommunens plan för hantering av extraordinära händelser med anpassning till den egna verksamheten. D.v.s. mål, förvaltningens ledningsorganisation, befogenheter, delegationsbestämmelser, information, lokaler, tekniskt stöd samt utbildning och övning. Respektive nämnd eller styrelse bör besluta om planen för sin verksamhet.

Planen måste kompletteras på avdelningsnivå och vid institutioner, skolor, daghem och andra arbetsställen med olika dokument som stöd vid en kris. Det kan vara t.ex. instruktioner, checklistor, lathundar, register och liknande.

Utöver detta måste kommunen ha ett antal verksamhetsövergripande planer avseende t.ex. IT-säkerhet, förebyggande verksamhet och säkerhetskydd.



Sammanfattning av kommunens planering med utgångspunkt i verksamhetsgrenen hemtjänst.

RISK- OCH SÅRBARHETSANALYSER

Utgångspunkten för arbetet med kommunens krisberedskap måste alltid vara en analys av risken för allvarliga störningar i den del av verksamheten, som alltid måste kunna upprätthållas.

Varje förvaltning och kommunalt bolag, som ansvarar för en sådan verksamhet i kommunen skall göra en risk- och sårbarhetsanalys. Analysen skall visa risken för att en extraordinär händelse inom förvaltningens eller bolagets ansvarsområde kan inträffa och vad detta kan få för konsekvenser. Analyserna utgör ett viktigt underlag för kommunens plan för hantering av extraordinära händelser.

Arbetet med risk- och sårbarhetsanalys i kommunen är långsiktigt. Kommunledningen svarar för samordningen, medan de olika förvaltningarna och bolagen gör analysarbetet. Analysarbetet kräver samverkan mellan kommunens olika förvaltningar och bolag. Dessutom behöver man samverka med myndigheter, företag och organisationer. Ett väl genomfört arbete innebär att alla får en gemensam bild över hur kommunens risk- och sårbarhetssituation ser ut och att olika förvaltningar får en god kunskap om varandras områden.

Kommunledningen skall utnyttja risk- och sårbarhetsanalysen i olika sammanhang t.ex. som underlag för planen för hantering av extraordinära händelser, för handlingsprogrammen för skydd mot olyckor, för olika former av samhällsplanering och inte minst för det interna säkerhetsarbetet.

HUR HANTERAS HÖJD BEREDSKAP I PLANERINGEN?

Ett stort antal kommuner har planer idag som tar upp ledningsförhållanden både under fredstida kriser och under höjd beredskap. Ofta är informationen om höjd beredskap omfattande och varvad med övriga delar av planen.

Försvarsberedningen gjorde vid sin säkerhetspolitiska analys år 2004 bedömningen att ett militärt väpnat angrepp i alla dess former från annan stat direkt mot Sverige är osannolikt under minst en tioårsperiod.

En slutsats är att planen inte bör innehålla några uppgifter som endast gäller höjd beredskap. Det är inte heller meningsfullt med en särskild plan för höjd beredskap. Enligt KBM:s uppfattning räcker det med en upplysning i kommunens plan för hantering av extraordinära händelser att den vid ett annat säkerhetspolitiskt läge kan kompletteras och anpassas så att den också kan vara kommunens plan för höjd beredskap.

PLANEN SKALL LEVA!

När man har fastställt planen bör man utbilda alla som direkt berörs av den.

Regelbunden utbildning och övning är den tydligaste framgångsfaktorn i all krishantering. Planen har en central roll i kommunens övningsverksamhet. Ett syfte med övning är att pröva krishanteringsberedskapen som den kommer till uttryck i planen. Oklarheter, brister och andra problem som kommer fram vid övningar noteras och åtgärdas.

Det räcker inte alltid med att fullmäktige fastställer planen en gång per mandatperiod. Det finns anledning att se över planen också vid andra tillfällen som när

- planeringsförutsättningarna har förändrats. Det kan gälla en förändring av kommunens organisation, uppgifter eller lokaldisposition
- riskbilden och sårbarheten i verksamheten har ändrats
- verkliga händelser visat att det finns svagheter i de lösningar som man valt för sin krishantering
- det vid utvärdering av en genomförd övning har framkommit saker som föranleder ändringar i kommunens krishanteringsberedskap

Kommunen bör utse någon att vara ansvarig för arbetet med att revidera planen.



Om det är fråga om mindre ändringar i planen eller ändringar som endast är av redaktionellt slag så är det bra om t.ex. kommunstyrelsen eller krisledningsnämnden har delegation att besluta om det.

Hur sprids kunskapen om kommunens planering? Alla som har en uppgift i kommunens krisledningsorganisation bör ha ett eget exemplar av planen. Den bör finnas hos alla nämnder, förvaltningar och bolag och på alla större arbetsställen. Kommunen bör se till att länsstyrelsen och andra samverkande organ tillställs egna exemplar av planen.

Ett bra sätt att öka kunskapen om kommunens plan för hantering av extraordinära händelser är att lägga ut den både på intranätet och på webbplatsen.

KBM REKOMMENDERAR

- 2004:1 Kommunens plan för hantering av extraordinära händelser
Vägledning från Krisberedskapsmyndigheten
- 2003:2 Basnivå för IT-säkerhet (BITS)
- 2003:1 Risk- och sårbarhetsanalyser
Vägledning för statliga myndigheter

SEMA RECOMMENDS

- 2003:2 Basic level for IT Security (BITS)

ISSN: 1652-2893
ISBN: 91-85053-59-7

Krisberedskapsmyndigheten

Box 599
101 31 Stockholm

Tel 08-593 710 00
Fax 08-593 710 01

[kbm@krisberedskaps
myndigheten.se](mailto:kbm@krisberedskapsmyndigheten.se)

[www.krisberedskaps
myndigheten.se](http://www.krisberedskapsmyndigheten.se)