



2015-05-13

Krishanteringsprogram

Botkyrka kommuns program för hantering av allvarliga händelser, extraordinära händelser, höjd beredskap och pandemier.

Dokumenttyp: Styrdokument
Beslutad av: Kommunfullmäktige
Beslutad: 2015-06-
Dokumentet gäller för: Botkyrka kommun
Dokumentet gäller till: 2019-05-01
För revidering ansvarar: KLF Verksamhetsområde Trygghet och säkerhet
För uppföljning ansvarar: KLF Verksamhetsområde Trygghet och säkerhet
Dokumentansvarig: Marcus Qvennerstedt
Dokumentet ersätter: Krishanteringsplan antagen av kommunfullmäktige
2009-06-16, § 101
Diarienummer: 2015:392

Innehåll

Inledning	3
Omfattar	3
Syfte	4
Allvarliga händelser	4
Extraordinära händelser (SFS 2006:544)	4
Höjd beredskap (SFS 2006:544)	5
Pandemier	5
Uppföljning	6
Viktiga principer vid kriser	6
Ansvar och roller vid en kris	6
Krisledningsnämnd	6
Kommunens centrala krisledningsgrupp	7
Nämnd	7
Förvaltningarnas krisledningsgrupper	7
Samverkan	8
Förberedelser	8
Beredskap och larmkedjor	8
Resurser	8
Händelser som kan framkalla behov av samverkan	8
Arbetsätt i samverkande aktörers krisledningsstaber	8
Krisledningsplan	9
Steg 1: Larm Händelse, i kommunen eller omvärlden	9
Steg 2: Larmmottagning och faktainsamling, lägesupfattning	9
Steg 3: Bedömning, larm och åtgärder	10
Steg 4: Forma krisledningsarbetet	10
Steg 5: Roller och uppgifter i krishanteringsarbetet	11
Steg 6: Larmlistor	11
Läsanvisning	13

Inledning

Krishanteringsprogrammet riktar sig till kommunens samtliga verksamheter och ingår i säkerhetsområdet krisberedskap. Det är en del inom ramen för kommunens ansvar enligt Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, förkortat LEH. I Botkyrka kommun arbetas i första hand för att förebygga och undanröja risker och i andra hand med att säkerställa rätt nivå på kommunens krishanteringsförmåga.

Omfattar

Krishanteringsprogrammet gäller för Botkyrka kommun och omfattar hantering av:

- Allvarliga händelser
- Extraordinära händelser
- Höjd beredskap
- Pandemier

Vid allvarliga, extraordinära händelser eller vid regeringens beslut om höjd beredskap är kommunens övergripande mål att:

- inom två timmar från det att larm skett ska krisledningsnämnd och krisledningsgrupp ha en förmåga till ledning och beslutsfattande.
- motverka eller lindra konsekvenserna av de skador som har inträffat.
- upprätthålla allmänhetens förtroende för kommunen.
- säkerställa att oundgänglig och viktig verksamhet alltid kan genomföras enligt fastställd godtagbar nivå och minimera påverkan på övrig verksamhet.
- samordna krisarbetet enligt det geografiska områdesansvaret med bl.a. kommunala bolag, länsstyrelsen, centrala myndigheter, andra kommuner och näringslivet i övrigt.
- vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa samhällsviktig verksamhet som måste upprätthållas.
- ge invånare och media tillräcklig och korrekt information om händelsen.
- all kommunal verksamhet bedrivs i så normala former som möjligt. Särskilda hänsyn tas till personer med särskilda behov så som barn och ungdomar samt äldre och funktionshindrade.

Syfte

Syftet med krishanteringsprogrammet är att skapa en grundläggande hanteringsförmåga vid allvarliga händelser, extraordinära händelser, höjd beredskap och pandemier. Hanteringsförmågan omfattar att:

- Leda, samordna och informera om hanteringen av krisförlopp som kan leda till svåra påfrestningar på samhället i fred (krishanteringsförmåga).
- Genomföra insatser vid krisförlopp som kan leda till svåra påfrestningar på samhället i fred (operativ förmåga).
- Motstå och hantera störningar som kan leda till eller uppkomma vid svåra påfrestningar på samhället i fred hos den samhällsviktiga infrastrukturen (minskad sårbarhet).

Allvarliga händelser

En allvarlig händelse kan föranleda krisledning på antingen lokal eller central nivå. Grundprincipen är att kriser om möjligt ska hanteras av berörd verksamhet. Det är därför viktigt att säkerställa att berörda chefer underrättas om vad som hänt så att beslut kan fattas om vem som ska leda krishanteringen samt att det kan säkerställas att drabbad verksamhet får tillgång till tillräckliga stödresurser.

Det är viktigt att säkerställa att larmkedjan fungerar vid en allvarlig händelse. För att klargöra för samtliga i organisationen när närmaste chef ska larmas har kommunen följande definition av en allvarlig händelse:

En allvarlig händelse är när det finns risk för, eller har konstaterats;

- allvarliga personskador
- allvarliga miljöskador
- allvarliga egendomsskador
- negativt massmedialt intresse på regional eller riksnivå
- allvarlig påverkan på verksamhet eller samhället

Extraordinära händelser (SFS 2006:544)

En extraordinär händelse kan föranleda att en krisledningsnämnd (ledamöter och ersättare från kommunstyrelsen) övertar hela eller delar av verksamheten från övriga nämnder. Om följande förutsättningar är uppfyllda kan beslut fattas om extraordinär händelse:

1. Händelsen innebär en allvarlig störning eller en risk för allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner.
2. Händelsen kräver skyndsamma insatser.

3. Händelsen avviker från det normala.

Höjd beredskap (SFS 2006:544)

Syftet med kommunens arbete vid höjd beredskap är att värna befolkningen, trygga livsnödvändig försörjning och säkerställa viktiga samhällsfunktioner. Under en förberedelsestid på cirka ett år kan kommunen anpassa beredskap, förmåga och uthållighet mot de ökade krav som ställs vid angrepp i ett förändrat omvärldsläge. Tillsammans med lokal militär samordnar kommunen civilt och militärt försvar samt bistår försvarsmakten med erforderligt stöd.

Regeringen beslutar när tillståndet av höjd beredskap upphör.

Kommunens uppgifter vid höjd beredskap är att:

- leda och samordna det civila försvaret i kommunen
- tillgodose befolkningens försörjning, (livsmedel, värme, etc. men även räddning och lägesinformation)
- lämna stöd till försvarsmaktens mobilisering
- lämna stöd till övriga aktörer inom totalförsvaret, exempelvis landstinget.

Under svåra påfrestningar på samhället i fred och vid höjd beredskap utövas kommunens ledning av en ledningsgrupp i kommunstyrelsen som ansvarar för den strategiska ledningen och kommundirektör som svarar för en stab. Staben handhar information, operativ ledning och service. Arbetet följer i tillämpliga delar upprättat krishanteringsprogram och tar stöd i kommunens krisledningsplan med checklistor, kontaktlistor och liknande dokument för strategisk och operativ ledning.

Pandemier

Pandemiplanen, som återfinns i krisledningsplanen, är indelad i de olika faser som WHO - Världshälsoorganisationen och Socialstyrelsen använder för sina analyser av pandemins utbredning och hotbild. Socialstyrelsen definition av en pandemi lyder:

"En pandemi är när en infektionssjukdom sprids över stora delar av världen och drabbar en stor andel av befolkningen i varje land."

Pandemier förekommer några gånger varje århundrade.

Syftet med kommunens pandemiplan är att:

- tydliggöra vilka förberedande åtgärder som ska vara vidtagna för att minimera de negativa effekter som kan följa av en pandemi.
- planen ska fungera som beslutsstöd och minneslista för kommunens ledning och verksamheter vid en pandemis olika faser.

- i förväg klargöra ansvarsförhållanden samt att tydliggöra när kommunen ska agera vid en pandemi, vad som ska göras, vem som gör det, vilka som ska samverka etc.

Krisledningsarbetet vid en pandemi följer den organisationsstruktur som beskrivs i krishanteringsprogrammet och krisledningsplanen.

Uppföljning

Viktiga principer vid kriser

För att nå uppsatta mål vid en inträffad kris ska följande principer särskilt beaktas:

Ansvarsprincipen

Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden också ska ha motsvarande ansvar vid en kris.

Närhetsprincipen

Närhetsprincipen innebär att kriser ska hanteras på lägsta möjliga ansvarsnivå i kommunen. Om situationer kräver det kan ansvar flyttas uppåt.

Likhetsprincipen

Likhetsprincipen innebär att en verksamhets organisation och lokalisering så långt som möjligt ska överensstämma i normal verksamhet och i kris.

Principen om situationens krav

Den organisation vi skapar för att hantera en kris måste innehålla den typ av materiella resurser och den kompetens som krävs för att hantera de situationer som ska hanteras. Rent konkret innebär det att vi måste förstå och klargöra vilka materiella resurser eller kompetenser som krävs och kan krävas vid olika möjliga händelseutvecklingar och se till att dessa finns redo för insats i kommunen när de behövs.

Ansvar och roller vid en kris

Krisledningsnämnd

En krisledningsnämnd (ledamöter och ersättare från kommunstyrelsen) finns inrättad av kommunfullmäktige. Nämnden får besluta om hela eller delar av verksamheten från övriga nämnder.

Det är ordföranden i krisledningsnämnden eller, då denne har förhinder, vice ordföranden som bedömer när **en extraordinär händelse** enligt lag (SFS 2006:544) medför att nämnden ska träda i funktion. Ordföranden, eller då denne har förhinder, vice ordföranden får besluta på nämndens vägnar i ären-

den som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Dessa beslut ska så snart som möjligt anmälas till nämnden och befogenheten upphör så snart nämnden sammanträtt.

Krisledningsnämndens uppgifter ska framgå av reglemente för krisledningsnämnden. Det finns också ett rollkort i krisledningsplanen för praktisk vägledning. Krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen. Krisledningsnämnden ska endast överta verksamhetsområden i den omfattning som är nödvändig med anledning av den extraordinära händelsen. De uppgifter som krisledningsnämnden övertagit ska så snart som förhållanden medger återgå till kommunens ordinarie nämnder.

Krisledningsnämndens beslut ska anmälas vid närmast följande fullmäktigesammanträde. Fullmäktige får besluta att krisledningsnämndens verksamhet ska upphöra. Om fullmäktige fattar ett sådant beslut återgår de verksamhetsområden som krisledningsnämnden övertagit till ordinarie nämnd. Krisledningsnämnden beslutar att en extraordinär händelse upphör i den bemärkelse att den normala kommunala organisationen inträder och bäst hanterar ledning, samordning och information beträffande det fortsatta förloppet.

Kommunens centrala krisledningsgrupp

En krisledningsgrupp finns inrättad i kommunen på kommunledningsförvaltningen och har till uppgift att hantera och leda uppkomna kriser och allvarliga händelser i kommunen. Krisledningsgruppen har en sammansättning som både kan minskas och utökas utifrån de krav på ledning som situationen ställer. Gruppen är vid en extraordinär händelse underställd krisledningsnämnden. Det operativa krisledningsarbetet sköts dock alltid av krisledningsgruppen. En ledningsplats finns inrättad med adekvat utformning, utrustning för bemanning av gruppens arbete. Krisledningsgruppens arbetsuppgifter framgår i detaljerad form i upprättad checklista och rollkort i krisledningsplanen.

Nämnd

Varje nämnd och styrelse är inom sin verksamhet ytterst ansvarig för planering och organisering av krishantering för allvarliga och extraordinära händelser. Därför ska förvaltningarnas lokala krisplaner antas av berörd nämnd. Vid en kris ska nämnden hållas kontinuerligt informerad om utvecklingen. Om beslut som övergår förvaltningschefens mandat måste fattas under krisledningen ska om inte nämnden hinner samlas ett ordförandebeslut tas.

Förvaltningarnas krisledningsgrupper

Samtliga förvaltningar ska ha krisledningsgrupper som ansvarar för verksamheterna i händelse av kris. Specifika lokala krisplaner ska vara framtagna och antagna av nämnden. Förvaltningarna ska även hålla sina larmlistor aktuella

och se till att larmlistorna finns tillgängliga för den centrala krisledningsgruppen.

Samverkan

Samverkan med andra aktörer som är inblandade i krishanteringsarbetet är viktigt. Innan en händelse sker samverkan med andra aktörer dels genom planläggning och överenskommelser av olika slag. För att optimera samverkan vid en kris ska samverkanspersoner knytas till den egna krisledningsgruppen om behovet finns.

Förberedelser

Innan en kris inträffat ska kommunen ha kännedom om strukturer, organisation och resurser för att ha en förberedelse. Förvaltningarna ser regelbundet över vilka beroenden som finns för att utöva sin verksamhet och vilken samverkan och resurser som krävs. Genom att dessutom göra regelbundna risk- och sårbarhetsanalyser också se vilka hot och risker som finns och försöka minimera sannolikheten för att de inträffar och minska konsekvenserna om de ändå inträffar.

Beredskap och larmkedjor

Kommunen ska känna till inom vilken tid som samverkande kommuners och samverkande organs resurser kan vara tillgängliga vid en kris, så att snabbast möjliga gemensamma åtgärder kan sättas in. Det handlar även om att kartlägga vilka alternativa sambandsvägar som finns och hur samband ska upprätthållas.

Resurser

Kommunen ska ha kunskap om andra samverkande aktörers resurser avseende vilka resurser som finns tillgängliga och hur kommunen kan få tillgång till dessa.

Händelser som kan framkalla behov av samverkan

Genom att händelser som kan föranleda samverkan kartlagts skapas förutsättningar för att snabbt etablera samverkan med berörda aktörer.

Arbetsätt i samverkande aktörers krisledningsstaber

Genom att vi har klart för oss hur andra aktörer arbetar med sin lägesuppfattning klargörs även beroenden mellan aktörerna avseende informationsutbyte samt att vi skapar förutsättningar för att ”tala samma språk”.

Vid en kris kan samverkan handla om att:

- upprätta samband med berörda aktörer.

- ge varandra lägesrapporter för att skapa en gemensam lägesuppfattning.
- delge varandra bedömningar och beslut.
- utföra gemensamma åtgärder, presskonferens, POSOM.
- utbyta resurser så som reservkraft, frivilliga etc.
- fördela och prioritera i samråd.

Samverkansfunktionen stockholmsregionen har till stöd för samverkan en modell vilken kommunen också bidrar till och använder i tillämpliga delar.

Det är en faktadel vad som hänt och vad som gjorts, en inriktande del med målbild och en övergripande plan, sedan antaganden hur vi kommer att agera utifrån vilka planeringsförutsättningar samt en kommunikationsdel om målet med kommunikationen och målgrupper och kanaler för kommunikationen.

Krisledningsplan

Planen är utformad med mallar, checklistor och liknande stöddokument i syfte att användas vid en kris inom ramen för LEH men även i andra krissituationer. Det är viktigt att poängtera att det inte går att fastställa ett exakt arbetsförlopp utan att man ska se krisledningsplanen som ett stöd för praktisk handling samt som en minneslista så att man inte glömmer något viktigt. Planen finns elektroniskt, i pappersform och inlagt i kommunens krisapp.

Genom strukturerade checklistor och mallar som stödjer praktisk handling kan krislednings- och krishanteringsarbetet underlättas avsevärt.

Exempel på mallar och checklistor är:

- Mall för larmmottagning
- Rollkort för de som arbetar i krisledningsgruppen
- Checklistor för samverkan
- Beslutslogg
- Informationshantering
- Utvärdering efter en kris

Krisledningsplanen är uppbyggd enligt följande:

Steg 1: Larm Händelse, i kommunen eller omvärlden

I denna del klargörs hur kommunen ska få information om att något allvarligt har hänt samt vilka händelser som föranleder ett krislarm till ansvariga chefer. Räddningstjänsten har en betydande roll när det gäller att kommunicera allvarliga händelser till kommunledningen.

Steg 2: Larmmottagning och faktainsamling, lägesuppfattning

Det är viktigt att den som tar emot ett larm får en kvalitativ lägesuppfattning då det är utifrån denna som beslut fattas. För att säkerställa att relevanta uppgifter inhämtas finns en särskild minneslista för larmmottagning.

Även om inte listan finns till hands när larmet inkommer så har larmmottagaren en möjlighet att så fort som möjligt konsultera listan för att kontrollera att hen inte förbisett något väsentligt.

Steg 3: Bedömning, larm och åtgärder

Ansvarig chef som tagit mot larmet har ansvaret för att göra en bedömning av situationen och utifrån resultatet av bedömningen fatta beslut om åtgärder.

I de fall som berörd chef bedömer att situationen uppfyller kriterierna för krislarm ska kontakt ske med i första hand kommundirektören eller annan behörig beslutsfattare och i andra hand ska kontakt tas med någon annan i krisledningsgruppen.

En bedömning sker på varje chefsnivå i larmkedjan. En viktig princip är att hellre larma en gång för mycket än en gång för lite.

Det är kommundirektören eller säkerhetschefen som fattar beslut om den centrala krisledningsgruppen ska kallas in. Det är viktigt att hela tiden bedöma behovet av omedelbara åtgärder och fatta beslut utifrån situationens krav.

Även nödvändiga beslut inom annans ansvarsområde måste fattas om behov föreligger.

Om den centrala krisledningsgruppen ska kallas in larmas dessa enligt larmlista. Även berörda förvaltningschefer och andra aktörer larmas i detta skede av respektive ansvarig. Här ska även en bedömning göras om krisledningsnämnd och/eller berörd nämndordförande ska larmas/informeras.

I detta steg ska vi särskilt tänka på att:

- Larma hellre en gång för mycket än en gång för lite.
- Det är lättare att dra ner på de resurser vi kallar in än att försöka bygga ikapp om vi tagit in för lite resurser från början.
- Ett för sent beslutsfattande är verkningslöst, fatta därför de beslut som situationen kräver. Planläggning får aldrig hindra att nödvändiga beslut fattas i tid.
- Påbörja arbetet så fort du blivit larmad genom att vid behov aktivera de grupper och resurser du ansvarar för.

Steg 4: Forma krisledningsarbetet

Det är viktigt att snabbt skapa en struktur för roller och ansvar. Av den anledningen har särskilda rollkort tagits fram där det framgår vem som ska göra vad.

Arbetet börjar med att en ordförande utses och ordföranden agerar sedan utifrån sitt rollkort som bl.a. innebär att beslut fattas avseende:

- vem som är kommunikationsansvarig.
- vem eller vilka som intar ett strategiskt perspektiv.
- vem som för protokoll och loggbok. Loggen förs via smartboard eller ljuskanon och dator och initialt i krisapp så att samtliga kan följa vad som loggas.
- vem som ansvarar för lägesuppfattningen.
- verksamhetsansvar.
- krisledningsnämnd.

Efter att de som ansvarar för ovan roller fått sina rollkort genomför ordföranden ett första möte med krisledningsgruppen. Ett särskilt mötesprotokoll är framtaget för att skapa en tydlig struktur i krisledningsarbetet.

Steg 5: Roller och uppgifter i krishanteringsarbetet

När krisen inträffar kan det mycket väl vara så att en eller flera personer i den ordinarie krisledningen eller andra nyckelpersoner inte finns på plats. Ersättare för de här rollerna måste därför vara utsedda och utbildade för att de ska kunna agera vid kris. Som stöd för arbetet i krisledningsgruppen finns en beskrivning av vilka roller som ska ingå i krisledningen tillsammans med rollernas respektive ansvar och arbetsuppgifter vid en kris.

I varje rollkort har ett antal uppgifter definierats som är att anses som extra angelägna. Utöver detta förväntas ansvariga chefer själva identifiera de uppgifter som måste utföras utifrån situationens krav.

Rollkort har tagits fram för:

- Ordförande i krisledningsgruppen
- Stabschef
- Vice stabschef
- Loggförare
- Analysfunktion
- Planeringsfunktion
- Administrativ funktion
- Kommunikationsansvarig

Steg 6: Larmlistor

I den centrala krishanteringsplanen finns larmlistor för krisledningsnämnden, krisledningsgruppen, förvaltningschefer och viktiga myndigheter. Larmlistor kan utgöra en svag länk i larmkedjan. För att säkerställa uppdatering ska dels

en löpande uppdatering ske samt att det finns en utsedd funktion som har att åtminstone två gånger per år uppdatera larmlistorna.

Krishanteringens planer och omfattning

Krisplaner	Omfattning	Ansvar
Krishanteringsprogram	Programmet gäller för Botkyrka kommun. Krisplanen omfattar hantering av: <ul style="list-style-type: none"> • Allvarliga händelser • Extraordinära händelser • Höjd beredskap • Pandemier 	Säkerhetschef
Kontinuitetsplan	En kontinuitetsplan är upprättad för samhällsviktig verksamhet både på central nivå och förvaltningsnivå	Säkerhetschef Förvaltningschef
Pandemiplan	En särskild pandemiplan är upprättad för att underlätta åtgärderna vid en pandemi	Säkerhetschef
POSOM-plan	POSOM står för psykiskt och socialt omhändertagande i samband med olyckor och katastrofer. En POSOM-grupp finns inrättad i kommunen med uppgift att ge akut stöd till drabbade människor vid större olyckor och katastrofer. Vid större händelser leder och organiserar gruppen akuta omhändertaganden och kan förmedla kontakter för ett fortsatt långsiktigt omhändertagande.	POSOM-ansvarig
Krisplaner på förvaltningsnivå	Krisplanen gäller för berörd förvaltning och omfattar hantering av: <ul style="list-style-type: none"> • Allvarliga händelser • Extraordinära händelser 	Förvaltningschef
Krisplaner på enhetsnivå	En centralt framtagna mall ska utgöra ett stöd för enheter. Mallen kompletteras sedan enheterna själva. Checklistor finns för olika typer av händelser så som bombhot, våld och hot, olyckfall, larm etc.	Säkerhetschefen tillhandahåller central mall Berörda chefer kompletterar vid behov mallen med egna checklistor

Läsanvisning

Krishanteringsprogrammet är framtaget för att öka kommunens medvetenhet och visa på ansvaret vid en kris och på så sätt stärka kommunens förmåga vid kriser men även att kontinuerligt arbeta för att minimera sannolikheten och konsekvensen av kriser. Med krisledningsplaner både centralt och ner på verksamhetsnivå är programmet till för att skapa en strategisk och operativ organisation som är hållbar vid kris och har förmåga att upprätthålla kommunal verksamhet. Programmet är en informativ del i de olika samverkansforum för krishantering som kommunen är delaktig i för att för övriga aktörer visa vad som är kommunens ansvar vid kris och hur vi styrt upp arbetet.

Programmet är avsett för krishantering inom ramen för LEH men tillämpligt inom all kommunal krishantering. Inom varje mandatperiod eller om behov uppstår ses programmet över och uppdateras. Tillhörande planer uppdateras löpande. Kommunfullmäktige antar programmet som tas fram av kommunledningsförvaltningen.