

- kommunfullmäktige
kommunstyrelsen
övriga nämnder
förvaltning

Delprogram krisberedskap. Ingår i handlingsprogram trygghet och säkerhet

Fastställt av Kommunfullmäktige 2013-09-26 § 237

SÅRBARHETSREDUCERANDE ÅTGÄRDER, KRISLEDNING OCH KRISSTÖD

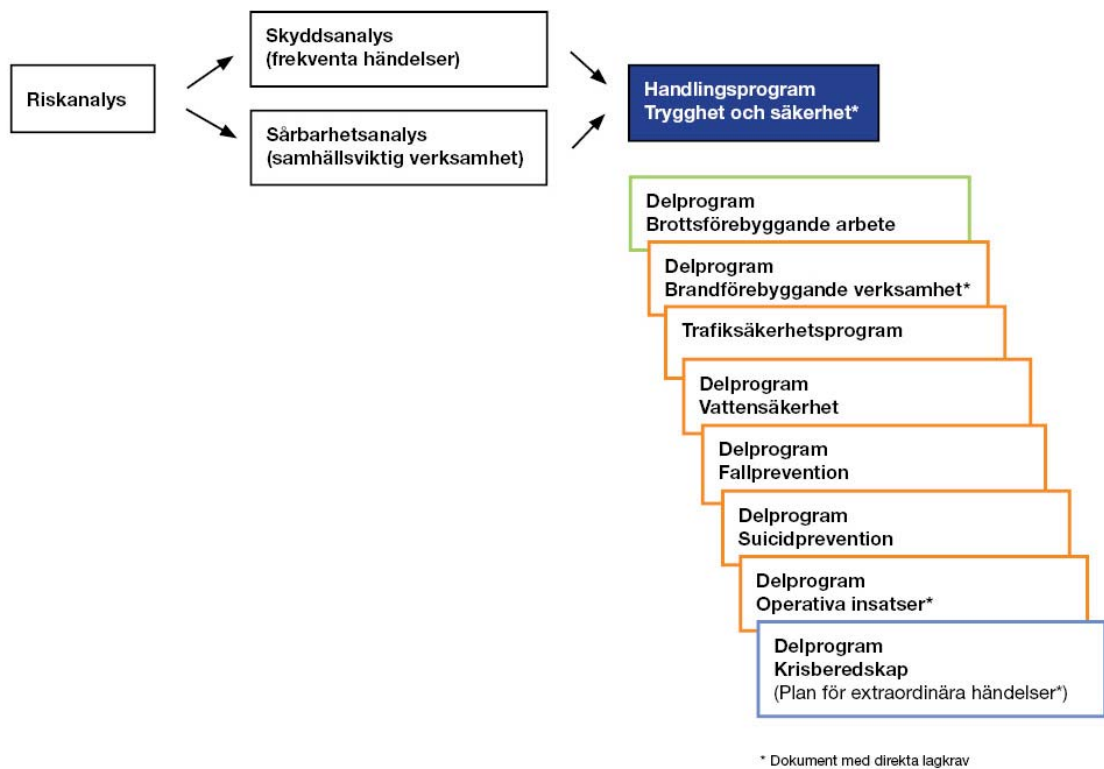
Krisberedskap

DELPROGRAM TILL HANDLINGSPROGRAM TRYGGHET OCH SÄKERHET 2012-2014

Plan för extraordinär händelser enligt lag 2006:544 om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Kommunfullmäktige 2013-09-26





Dokumentet *Krisberedskap* är framtaget av räddningstjänsten och är ett delprogram till *Handlingsprogram trygghet och säkerhet 2012-2014*.

Illustration framsida: Staffan Nylander

Innehåll

| | |
|--|----|
| Inledning | 5 |
| Nationella övergripande mål och principer..... | 5 |
| Samordning | 5 |
| Geografiskt områdesansvar/F-samverkan | 5 |
| Kommunens krisberedskap..... | 6 |
| Rapportering | 6 |
| Sårbarhetsreducerande åtgärder | 8 |
| Krisledning | 10 |
| Ordinarie strukturer (grönt läge) | 10 |
| Ordinarie strukturer och förstärkt samordning (gult läge)..... | 10 |
| Krisledning vid extraordinär händelse (rött läge)..... | 11 |
| Uppgifter och ansvar för funktioner och roller | 11 |
| Larmkedja och kontaktvägar..... | 13 |
| Lokaler | 13 |
| Utbildning och övning | 13 |
| Krisstöd | 14 |

Tillhörande dokument, rutiner, lagtexter

Kompassen/verksamheter/trygghet och säkerhet/krisberedskap

- Reglemente för Krisledningsnämnd (KLN), ledamöter i KLN
- Riktlinjer och rutiner för krisstödssamordning, POSOM-grupp i Jönköpings kommun
- Rutin för information till kommunledningen
- Rutin för myndighetsmeddelande och viktigt meddelande till allmänheten

Svensk författningssamling

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Kontaktlistor och mer detaljerade rutiner finns hos respektive förvaltning/bolag samt hos räddningstjänstens som är samordningsansvarig.

Inledning

NATIONELLA ÖVERGRIPANDE MÅL OCH PRINCIPER

Samhällets krisberedskap syftar till att upprätthålla de grundläggande och samhällsviktiga funktionerna även vid en svår påfrestning. Verktøygen för detta kan grovt delas in i förebyggande sårbarhetsreducerande åtgärder samt en krishanteringsförmåga när något omfattande väl händer. Målen för samhällets krisberedskap är att:

- skydda människors liv och hälsa
- värna samhällets funktionalitet
- upprätthålla grundläggande värderingar, demokrati, rättssäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter

Följande tre principer gäller för planering inför, under och efter krishändelser.

Ansvarsprincipen

Den som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden ska ha motsvarande ansvar även under krissituationer och under höjd beredskap.

Närhetsprincipen

En kris ska, så långt som det är möjligt, hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga.

Likhetsprincipen

En verksamhets organisering och lokalisering vid en kris eller under höjd beredskap ska så långt som möjligt överensstämma med hur ordinarie organisation ser ut.

Kommunen har i krisberedskapsfrågor såväl ansvar för sina egna sårbarheter och sin egen förmåga, som för att samordna frågorna i kommunens geografiska område.

SAMORDNING

Varje förvaltning ansvarar för och driver enligt ovanstående principer sitt eget krisberedskapsarbete. En kommunövergripande samordningsfunktion fungerar som stöd och svarar för det kommungemensamma krisledningsarbetet såväl i planeringsprocessen som under pågående kris. Denna funktion lyder under kommunstyrelsen och är placerad på räddningstjänsten.

GEOGRAFISKT OMRÅDESANSVAR/F-SAMVERKAN

I det regionala perspektivet samarbetar kommunen med andra kommuner, länsstyrelse, polis, landsting, försvarsmakt och SOS Alarm inom organisationen för det som kallas F-samverkan i syfte att uppnå ett geografiskt områdesperspektiv. Samverkan kan också ske med övriga myndigheter och andra samhällsaktörer.

Arbetet inom F-samverkan delas upp i tre olika skeden;

- *Före en händelse.* För att kunna identifiera en annalkande eller möjlig kris finns en samverkan mellan regionala TIB-funktioner (tjänsteman i beredskap). Länet kommuner representeras genom funktionen RCB (räddningschef i beredskap). Vartannat år genomförs ett regionalt krishanteringsråd med syfte att förankra arbetssätt, ge legitimitet och skapa förutsättningar för nätverk i krishanteringsfrågor. Tiden mellan krishanteringsråden samverkar länets representanter i ett antal arbetsgrupper, bland annat risk- och sårbarhetsanalyser, utbildning och övning samt samordning av beredskapsfrågor.

- *Under en händelse.* När en händelse identifieras som kan beröra länet skapas en regional samverkansledning. Kommunerna representeras i denna genom länets RCB (räddningschef i beredskap). Vid mer omfattande händelser kan en särskild händelsegrupp bildas. Syftet med samverkan är att skapa en gemensam regional lägesbild, informationssamordning och bedöma eventuella resursfördelningar.
- *Efter en händelse.* Utvärdering av det genomförda arbetet ska ske när den regionala samverkansledningen avvecklats. Utvärderingen ska dokumenteras och delges berörda aktörer inom en månad.

KOMMUNENS KRISBEREDSKAP

Arbetet med krisberedskap inom Jönköpings kommun sker på varje förvaltning som ansvarar för och driver sitt eget krisberedskapsarbete. En kommunövergripande samordningsfunktion (räddningstjänsten) fungerar som stöd och svarar för det kommungemensamma krisledningsarbetet såväl i planeringsprocessen som under pågående kris. Jourhavande räddningschef tillsammans med inre befäl på räddningstjänsten (IB) arbetar som kommunens TIB (tjänsteman i beredskap), och kan nås direkt eller via SOS Alarm, dygnet runt alla dagar på året. Jourhavande räddningschef har bl.a. till uppgift att kunna initiera krisstöd eller aktivera kommunens krisledning vid en allvarlig händelse eller olycka.

RAPPORTERING

Vid svåra påfrestningar av samhället sker samverkan med och rapportering till länsstyrelsen inom ramen för F-samverkan. Kommunens organisation vid höjd beredskap eller krig hanteras med samma organisation och planläggning som beskrivs i detta delprogram. Vid höjd beredskap ska kommunen hålla länsstyrelsen underrättad om beredskapsläget och de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen.

Sårbarhetsreducerande åtgärder

Att få samhällsviktiga funktioner att fungera även under en pågående kris handlar om kontinuitetsplanering. Ett viktigt led i planeringen är att upptäcka sårbarheter i verksamheter som måste fungera även under svåra förhållanden. Kommunen har därför genomfört en sårbarhetsanalys för verksamheten. I det geografiska området har kommunen deltagit i olika projektscenarier där samhällsviktiga verksamheter (viktiga verksamheter som påverkar människors liv och hälsa) har prioriterats. De olika scenarierna är Styrel (eventuell effektbrist i elnätet), Isstorm (extrem isbeläggning på stora geografiska områden) och Värmebölja (Extrem hetta under längre tid). Resultatet av detta arbete är ett antal åtgärds punkter som kommunen, eller samverkande myndigheter, behöver åtgärda.

Exempel på samhällsviktiga verksamheter är vatten, el och livsmedelsförsörjning.

Utöver kommunens engagemang behöver även medborgarna ta ett eget ansvar för att ha en viss grundberedskap för att hantera tillfälliga bortfall av ström, telefoni och vatten.

För att minska sårbarheten i kommunen för samhällsviktiga verksamheter gör kommunen ett antal satsningar under denna mandatperiod, se nedan.

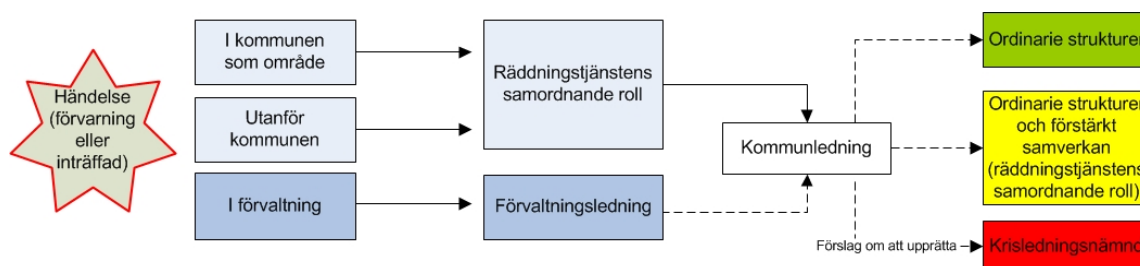
Särskild satsning under mandatperioden

| Målsättning | Aktiviteter | Ansvar | Medverkande |
|---|---|--|--|
| Ytterligare reservkraft | Fast reservkraft eller förberedelser för inkoppling av mobilt aggregat! Görs på prioriterade fastigheter eller nybyggnationer | Tekniska kontoret | Räddningstjänsten |
| Kompletterande rutinbeskrivningar | Förvaltningar och kommunala bolag upprättar riktlinjer för intern krisberedskap. | Samtliga förvaltningar samt Jönköping Energi och Vätterhem | Räddningstjänsten |
| Utökad samverkan | Genomföra utbildningar och övningar tillsammans med frivilligorganisationer samt andra myndigheter. | Räddningstjänsten | Civildövsvarsföreningar och andra kommuner/myndigheter |
| Förstärkt nödvattensystem | Utbilda och öva tillsammans med samverkande organisationer på VAKA (Nationell vattenkatastrofgrupp) nödvatten utrustning. | Tekniska kontoret | Räddningstjänsten |
| Alternativa driftmiljöer för samhällsviktiga system | Utveckla alternativ driftmiljö för kommunens IT nät | Stadskontoret-IS/IT | Räddningstjänsten |
| Utveckling av arbetet med kommunens geografiska områdesansvar | Öka samverkan och samarbete med privat näringsliv samt andra aktörer inom kommunens geografiska område. | Räddningstjänsten | Privata företag, myndigheter, föreningar och frivilligorganisationer |

Krisledning

Kommunens förmåga att leda verksamheten i olika krissituationer och andra påfrestande situationer bygger på vardagliga och robusta strukturer med ansvars-, närhets- och likhetsprincipen som grund.

Bilden nedan beskriver hur informationsflödet fungerar vid en inträffad händelse i, eller utanför kommunen, alternativt i en förvaltning. Den beskriver också de olika ledningsnivåerna, grönt, gult och rött läge. Kommunledningen, i första hand Stadsdirektören, informeras om olika händelser och identifierade riskbilder.



ORDINARIE STRUKTURER (GRÖNT LÄGE)

I den ordinarie verksamheten i de olika förvaltningarna och bolagen inträffar varje år ett flertal händelser som gör att ledningen behöver agera, ta beslut och leda i händelser som avviker från det normala. För detta har förvaltningarna och bolagen utarbetat egna interna riktlinjer för krishantering.

Vid dessa händelser kan räddningstjänsten fungera som rådgivare och/eller förstärkning till förvaltningarna och bolagen med t.ex. ledning, analys och kommunikation. I de allra flesta fall löses dock händelserna i den ordinarie strukturen.

ORDINARIE STRUKTURER OCH FÖRSTÄRKT SAMORDNING (GULT LÄGE)

Varje år inträffar ett antal mindre eller större händelser som berör ett flertal förvaltningar och bolag. Detta föranleder att ett antal tjänstemän i chefsbefattning samlas vid kommunens gemensamma ledningsplats på räddningstjänsten. Samverkande myndigheter inom kommunen som t.ex. länsstyrelse, polis och landsting kan också medverka om de berörs.

Vid dessa tillfällen används en enkel agenda, enligt nedan, för att kunna skapa en gemensam lägesbild, och på så sätt kunna använda kommunens resurser på bästa sätt. I inledningskedet ligger fokus på ledning/analys och kommunikation.

- Anledning till mötet
- Läget i stort
- Läget i detalj
- Kritiska verksamheter/funktioner
- Kommunikation
- Inriktning av fortsatt arbete
- Övriga frågor

KRISLEDNING VID EXTRAORDINÄR HÄNDELSE (RÖTT LÄGE)

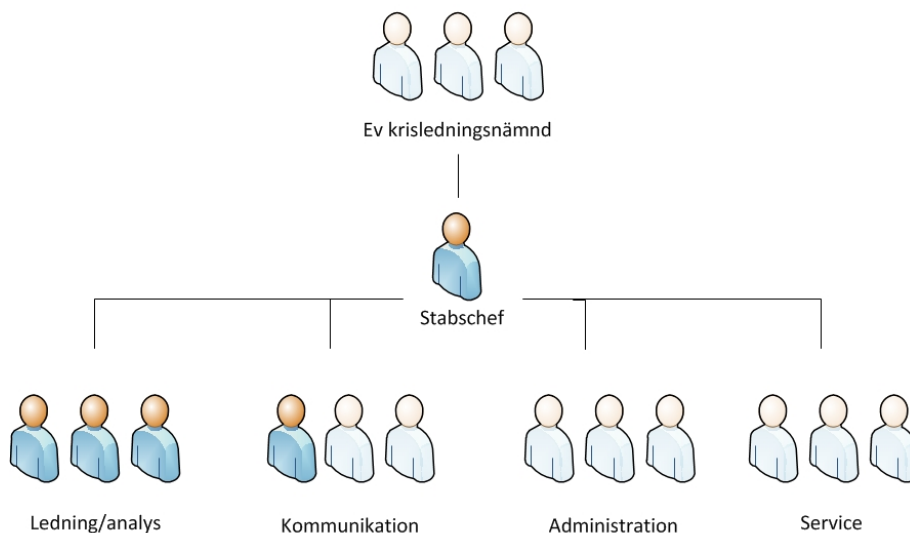
Definition extraordinär händelse

Lagens definition av en extraordinär händelse (1 kap. 4 § 2006:544);

”Med extraordinär händelse avses i denna lag en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller landsting”

Liksom lagen syftar detta till att kommunen ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Genom detta uppnår kommunen också en grundläggande förmåga till civilt försvar.

Om resultatet av ett första möte med krisledningen blir att vi inte kan hantera den uppkomna händelsen i vårt vardagliga robusta arbetssätt kan rekommendationen till kommunstyrelsens ordförande bli att krisledningsnämnden behöver träda i kraft. Detta innebär att händelsens omfattning är så stor, och påverkar så många förvaltningar/bolag och invånare, att en större stab för krisledning behöver samlas. Ledning/analys- och kommunikationsfunktionerna förstärks ytterligare (jämfört med gult läge). Vid behov aktiveras även service- och administrationsfunktionerna för att få uthållighet i arbetet.



De mörkare figurerna i bilden visar hur krisledning kan se ut vid gult läge. Tillsammans med de ljusare figurerna visar de hur ledningsorganisationen kan se ut vid en fullt utbyggd stab i rött läge.

UPPGIFTER OCH ANSVAR FÖR FUNKTIONER OCH ROLLER

En viktig förutsättning för att händelser som uppstår i vardagen inte ska utvecklas till kriser är att funktioner och roller är utklarade i förväg. Nedan följer en beskrivning av funktioner och roller såväl i vardagen (grönt läge) som vid en kris eller svår påfrestning (gult och rött läge).

Stabschef

- Leder och håller ihop arbetet i staben
- Omsätter eventuella beslut (eventuellt från krisledningsnämnden) till direktiv och order
- Genomför föredragningar
- Ansvarar för att samverkan sker med berörda myndigheter/organisationer
- Genomför uppföljning av de direktiv som har getts
- Ansvarar för att föra en aktuell lägesbild/karta

Ledning/analys

Denna funktion kan bemannas med tjänstemän med specialistkompetens. Vid grönt läge kan detta till exempel vara verksamhetens eller förvaltningens ledningsgrupp. Vid gult eller rött läge kan det vara förvaltningschefer, säkerhetshandläggare eller specialistkompetenser för de förvaltningar som berörs av händelsen. Denna funktion arbetar t.ex. med:

- kända problem
- andra tänkbara problem
- omfallsplanering (vad gör vi om det inte går som vi tror, tänkbara händelser, scenarier)
- förslag på lösningar

Kommunikation

Information och kommunikation ska ses som en integrerad del i ledningens arbete såväl i vardagen som vid en krishändelse eller en extraordinär händelse. Det är viktigt att komma ihåg att hanteringen av en kris inte är detsamma som bilden av en kris, eller bilden av hur en kris sköts. Kommunikation ska användas som ett strategiskt verktyg för att bilden av krisen ska bli så rättvisande som möjligt. Grundprincipen är att arbetet sköts från ordinarie arbetsplats med ordinarie teknikplattform. Arbete ska dock kunna utföras från annan plats om omständigheterna kräver det.

I vardagsarbetet på förvaltningen (grönt läge) bör förvaltningsinformatörerna vara en del i det interna krisledningsarbetet. De ska kunna förmedla information från och till sin förvaltningsledning. Informatören ska ha en konsultativ roll när det gäller t.ex. mediakontakter, budskap, val av målgrupp etc. Informatören ska också kunna vara en resurs i det kommunövergripande krisledningsarbetet.

Vid en kris eller svår påfrestning (gult eller rött läge) har räddningstjänsten det övergripande samordningsansvaret för kommunens arbete med kriskommunikation.

Vid kris eller svår påfrestning (gult och rött läge) är kommunikationschefen en resurs i kommunens krisledning.

I vardagsarbetet (grönt läge) arbetar kontaktcenter med att ta emot och lämna information via olika kanaler. Vid en kris eller svår påfrestning (gult och rött läge) har kontaktcenter en viktig roll som mottagare av information för att kunna bidra till en korrekt lägesbild. De ska även på uppdrag av den som hanterar en händelse förmedla ett sakligt och korrekt budskap till den som kontaktar kommunen. Kontaktcenter ska kunna utöka sin kapacitet för att utgöra upplysningscentral vid en större händelse.

Kommunikationsfunktionen arbetar t.ex. med:

- analys av informations-/kommunikationsbehov
- myndighetsmeddelanden
- webben
- nyhetsbevakning
- sociala medier

Valet av informations- och kommunikationskanaler beror på i vilket skede av en händelse man befinner sig, vilken målgrupp man vänder sig till, vilket budskap man vill förmedla, vad syftet med insatsen är och vilka tekniska förutsättningar som finns.

Administration

Denna funktion bemannas efter aktuellt behov. De arbetar t.ex. med:

- dokumentation av händelsen
- föra dagbok (vilka beslut fattas?)
- verksamhetstablå (vad händer just nu?)
- personal och organisationstablå
- stabsarbetsplan (hållpunkter för de nästkommande timmarna och dygnet)

Service

Denna funktion bemannas efter aktuellt behov. De arbetar t.ex. med:

- hantering av personal och materiel
- Se till att IT-stödet till staben fungerar
- logistik avseende mat och dryck fungerar vid en långvarig händelse

LARMKEDJA OCH KONTAKTVÄGAR

Jourhavande räddningschef har en tillikauppgift att utgöra kommunens tjänsteman i beredskap (TIB) och ansvarar för att kommunens ledningsorganisation kan nå dygnet runt. Jourhavande räddningschef är också ansvarig för att vid behov initiera POSOM-insats, se krisstöd.

Kontakt med jourhavande räddningschef fås via inre befäl på räddningstjänsten, tfn 036-10 56 72, alternativt genom SOS Alarm 112. Även kontaktuppgifter till förvaltningar, bolag, samverkande myndigheter, frivilligorganisationer m.fl. finns sammanlagda hos inre befäl på räddningstjänsten.

LOKALER

Jönköpings kommuns plats för krisledning (gult och rött läge), liksom F-samverkans ledningsplats, är JILL (Jönköpings läns integrerade larm och ledning) på brandstationen, Glansgatan 7 i Jönköping. Lokalen ”Spårvagnen” är reserverad för kommunens krisledning. Lokalerna är utrustade med avbrottsfri el genom fastinstallerat reservkraftsverk. Lokalen är utrustad med all utrustning som behövs för att kunna genomföra stabsarbete. JILL är utrustat med gemensamt bildvisningssystem, datorer, projektor, skrivtavlor, tillgång till gemensam nätverkskatalog, internet, tv, radio samt Rakel. Reservledningsplats är förlagd till Hoven, entréplan, lokal Tripp B 074.

UTBILDNING OCH ÖVNING

För att klara av att leda och samordna kommunens resurser vid kriser och en eventuell extraordinär händelse krävs att berörd personal är utbildad och att ledningsorganisationen övar regelbundet. Utbildning och övning i funktionerna ledning/analys och kommunikation prioriteras. Organisationens kunskapsbehov när det gäller till exempel krishanteringssystemet, regelverk, stabsmetodik och kriskommunikation analyseras fortlöpande och utbildningsinsatser genomförs vid behov.

Jönköpings kommun övar fortbildar speciella funktioner, förvaltningsledningar och kommunledning fortlöpande. Tillsammans med förtroendevalda genomförs varje år också en gemensam utbildningsdag med olika teman, beredskapsdagen.

Krisstöd

I Jönköpings kommun finns en krisstödsfunktion, benämnd POSOM (Psyiskt och socialt omhändertagande). Kommunens målsättning med POSOM-gruppen är att förebygga psykisk ohälsa genom att erbjuda och organisera krisstöd i akuta situationer. Kommunen medverkar vid planering och utbildning i samhället för att bygga upp nätverk. I gruppen ingår primärt personal från socialtjänsten, räddningstjänsten och utbildningsförvaltningen.

Samverkan sker främst med sjukvården genom PKL-ansvarig (psykologisk/psykiatrisk katastrofledning) och sjukhuskyrkan samt polisen. Övriga trossamfund nås genom samverkan med sjukhuskyrkan. Samverkan sker också genom nätverk som omfattar psykiatriska akutenheten, akutmottagningen, vårdcentraler, ambulanssjukvården, större arbetsgivare, företagshälsovård.

Sammanställande och kontaktperson för kommunens POSOM är jourhavande räddningschef. Mer om POSOM finns i dokumentet ”Riktlinjer och rutiner för krisstödssamordning, POSOM-grupp i Jönköpings kommun”.

