

Central krisledningsplan för Örebro kommun.

Handlingsplan för organisation och ledning vid kriser,
extraordinära händelser och höjd beredskap



Innehållsförteckning

Inledning	3
Disposition.....	3
Syfte	3
Vad är en kris?	4
Krishantering i Örebro kommun	5
<i>Ansvar vid en kris</i>	5
<i>Ansvar vid en extraordinär händelse</i>	6
Krisledning – anpassning av ordinarie ledning	8
Övergripande mål vid krishantering i Örebro kommun	9
Den centrala krisledningsorganisationen.....	10
Stabens uppbyggnad	11
Beredskap för central krisledning	13
Central krisledning	13
<i>Övergripande uppgifter</i>	13
Aktivering av den centrala krisledningen	13
<i>Larmning</i>	14
<i>Ledningsplats och teknisk utrustning</i>	14
<i>Dokumentation och rapportering</i>	14
Avslut av den centrala krisledningen	14
<i>Utvärdering och kunskapsåterföring</i>	14
Begrepp och definitioner	15
<i>Centrala stödfunktioner</i>	15
<i>Expertstöd</i>	15
<i>POSOM</i>	15
<i>Krisledningsnämnd</i>	15
<i>Stabsmetodik</i>	15
<i>Omfall</i>	15
Lokal krisledning	16
<i>Förvaltningarnas krisledning</i>	16
<i>Verksamheternas krisledning</i>	16

Beslutad av Kommunstyrelsen den 14 december 2015, §269

Inledning

En kris kan orsakas av många olika typer av händelser och går inte alltid att förutse. Grunden för Örebro kommuns krisledning består därför i flexibilitet och proaktivitet. En kris innebär ofta en form av anpassad organisation. Detta dokument beskriver hur Örebro kommun organiserar, leder, samordnar, samverkar och kommunicerar vid en kris eller vid hot om kris, på en central nivå.

Örebro kommun ska varje mandatperiod göra en analys av vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.¹ Kommunen ska utifrån risk- och sårbarhetsanalysen, för varje ny mandatperiod, fastställa en plan för hantering av extraordinära händelser.² Vidare ska Örebro kommun ha beredskap att hantera olika typer av kriser som kan drabba kommunens verksamhet. Kommunen har även det yttersta ansvaret för de människor som vistas i kommunen.³ Detta dokument behandlar kommunens organisation och plan för hantering av kriser och extraordinära händelser.

Disposition

Detta dokument berör inledningsvis krisledningsplanens syfte. I avsnitt två beskrivs Örebro kommuns krishantering i allmänhet. Avsnittet berör kommunens krishantering i stort och förtydligar bland annat roll- och ansvarsförhållanden mellan den centrala krisledningen och förvaltningar. Det tredje avsnittet beskriver den centrala krisledningen och dess organisation.

För en mer omfattande beskrivning av kommunens arbete med krisberedskap se *Örebro kommuns handlingsplan för krisberedskap*.

Hur arbetet med kommunikation kring krisen hanteras går att läsa om i Örebro kommuns *Riktlinjer för kriskommunikation*.

Syfte

Syftet med kommunens centrala krisledningsplan är att klargöra kommunens organisation och uppgifter vid en kris eller extraordinär händelse. Planen förtydligar ansvarsförhållanden inom Örebro kommun vid en kris. Dokumentet är kommungemensamt och reglerar den kommunövergripande krishanteringen. Med krishantering menas den operativa insats som utförs i huvudsak under en kris och är en del av kommunens krisberedskap.

¹ (Risk- och sårbarhetsanalys Örebro kommun 2015)

² Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

³ (Socialtjänstlag (2001:453))

Vad är en kris?

En kris är en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället, samt hotar grundläggande värden och funktioner. En kris är ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och en normal organisation. En kris är en oväntad händelse utöver det vanliga, och för att lösa krisen krävs samordnade åtgärder från flera aktörer.⁴

En kris som föranleder att den centrala krisledningen aktiveras innebär förutom ovanstående även att:

- Det som inträffat eller hotar att inträffa är en kommunövergripande angelägenhet som berör flera av Örebro kommuns förvaltningar/bolag/förbund eller har betydelse för organisationens funktionalitet eller anseende i stort
- Det som inträffat eller hotar att inträffa är så pass omfattande att den berörda förvaltningen behöver stöd för en effektiv hantering av krisen.

⁴ Prop (2007/08:92) Stärkt krisberedskap- för säkerhets skull

Krishantering i Örebro kommun

Ansvar flyttar inte vid en kris. Den som har ansvaret under normala förhållanden har också ansvaret vid en kris. I enlighet med grundprinciperna för svensk krishantering ska en kris så långt som 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.⁵
- **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.

Örebro kommuns centrala krisledningsplan utgår från kommunens ordinarie organisationsstruktur och beslutsvägar. Syftet med det är att säkerställa kompetens och underlätta omställningen från ordinarie verksamhet till krishantering.

Kommunledningskontoret är kommunstyrelsens förvaltning och har som ordinarie uppgift att stödja kommunstyrelsen i rollen som styrande, samordnande och uppföljande organ. Den centrala krisledningsplanen ska även tillämpas vid kommunledningskontorets interna krisledning och gäller även vid höjd beredskap.⁶

Ansvar vid en kris

I enlighet med ansvars-, likhets- och närhetsprincipen ska en kris inom Örebro kommun, så långt det är möjligt, hanteras av den förvaltning som drabbats.

Varje förvaltning ska upprätta en egen krisledningsplan för att kunna tillgodose effektiv krishantering. Förvaltningens krisledningsplan ska revideras i början av varje mandatperiod, fastställas av respektive nämnd och vara förenlig med den centrala krisledningsplanen.

Örebro kommuns centrala krisledning aktiveras i de fall den drabbade förvaltningens resurser inte räcker till för att hantera händelsen eller då flera förvaltningar, bolag eller förbund behöver samordnas.

⁵ (Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.)

⁶ (Lag (1996:1470) om totalförsvar och höjd beredskap)

Aktivering av den centrala krisledningen sker via tjänsteman i beredskap (TIB). TIB ska underrättas när en förvaltning aktiverar sin krisledningsgrupp, även när förvaltningen kan hantera situationen inom sin egen organisation. Delar av Kommunstyrelsens förvaltning, kommunledningskontoret, kan komma att stödja den drabbade förvaltningen.

Att den centrala krisledningen aktiveras innebär inte att ansvaret för hanteringen av händelsen övertas av den centrala krisledningen.

Ansvar vid en extraordinär händelse

Den nämnd, det bolag eller förbund vars verksamhet berörs är också den instans som har det yttersta ansvaret för hantering av krisen. Undantag från detta kan dock förekomma vid en extraordinär händelse.⁷ Med extraordinär händelse avses 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 kommunen.⁸

Vid en extraordinär händelse kan kommunstyrelsen ta över beslutsmandatet från samtliga nämnder för att påskynda den politiska hanteringen av händelsen.⁹ I Örebro kommun är krisledningsnämnden det samma som kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen har valt att organisera krisledningsnämnden i ett krisledningsutskott, förkortat ”KLUT”.

⁷ (Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.)

⁸ Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

⁹ (Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.)

Örebro kommun har enligt lagen om extraordinära händelser¹⁰ även ett geografiskt områdesansvar. Det innebär bland annat att kommunen under en extraordinär händelse ska verka för att:

- olika aktörer i kommunen samverkar och samordnar planerings- och förberedelsearbetet
- de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer samordnas
- informationen till allmänheten samordnas¹¹.

¹⁰ (Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.)

¹¹ Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Krisledning – anpassning av ordinarie ledning

Örebro kommun baserar krisledningsarbetet på den nationella stabsmetodiken¹² och MSBs principer för ledning och samverkan. Krishanteringen och dess organisation ska också präglas av en stor flexibilitet.

Inom Örebro kommun ska krisledningen påbörjas snabbt, med tydliga ansvar och med en hög kunskapsnivå för att hantera situationen. Det ska inledningsvis även planeras för en utdragen hantering/process. Kommunens primära ansvar är att fullfölja den ordinarie verksamheten så långt som möjligt med hänsyn till den inträffade situationen.

För att minska risken och konsekvenserna av en händelse, trygga hälsan och den personliga säkerheten för människor, samt hindra eller begränsa skador på egendom och miljö, krävs en bred kompetens inom krisberedskap i de lokala organisationerna. Krisledningsarbetet inom Örebro kommun ska också präglas av att berörda aktörer tidigt tar initiativ till samverkan vid en inträffad händelse.

En kris innebär en sådan påfrestning att den ordinarie ledningsorganisationen behöver anpassas och förstärkas för att öka förmågan att hantera den uppkomna händelsen, därför aktiveras en krisledning.

Behovet och omfattningen av krisledningen kan variera beroende på den specifika händelsens karaktär. Följande indikatorer är exempel på när Örebro kommun bör övergå till krisledning:

- ordinarie arbetsmetoder och resurser räcker inte för att hantera situationen
- flera verksamhetsområden är berörda
- samordning krävs
- stort behov utav kriskommunikation
- behov av att samverka med andra organisationer

¹² (Myndigheten för samhällskydd och beredskap.)

Övergripande mål vid krishantering i Örebro kommun

Målet med krishantering är att vid varje inträffad händelse värna om befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet samt förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.¹³

Krisledningen ska också:

- minska konsekvenserna av en inträffad händelse som orsakat samhällsstörningar och eller kris i Örebro kommun.
- förhindra eller begränsa skador på människor, miljö och egendom.
- säkerställa driften av den kommunala verksamheten.
- efter behov samverka med andra aktörer, samt skapa förutsättningar för samverkan inom det geografiska ansvarsområdet.
- ge alla medborgare och andra aktörer så goda förutsättningar som möjligt att fatta egna beslut genom att sprida snabb, tillförlitlig och tydlig information.

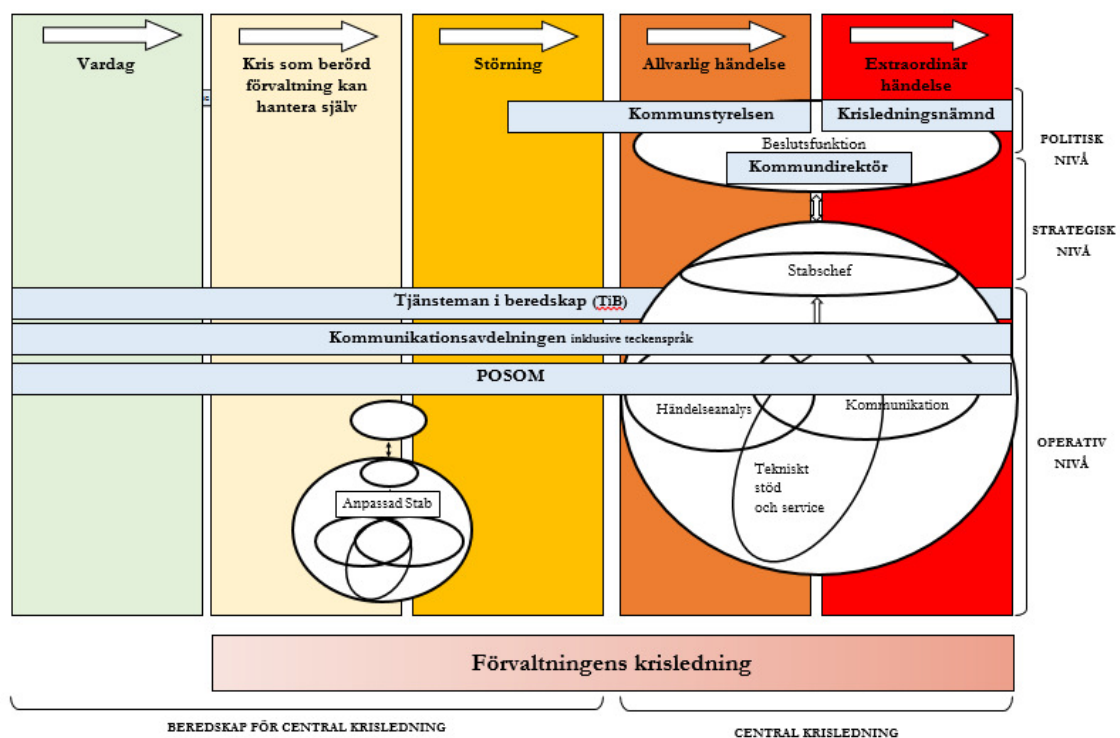
Vid varje aktivering av krisledningen ska ett eller flera mål formuleras som tydligt beskriver vad den tillfälliga krisledningsorganisationen ska åstadkomma.

¹³ (Regeringens skrivelse 2009/10:124)

Den centrala krisledningsorganisationen

Den centrala krisledningen aktiveras vid kris eller hot om kris i de fall en förvaltning, ett bolag eller ett förbund behöver stöd i form av samordning och ledning från central nivå. Den centrala krisledningen hanterar kriser i tre olika krislägen: *störning*, *allvarlig händelse* och *extraordinär händelse*.

Kommunens TIB beslutar, i samråd med den som larmar om händelsen, om vilket krisledningsstadium som ska aktiveras för att kunna hantera händelsen på ett optimalt sätt, utifrån den information som finns att tillgå. De drabbade förvaltningarnas krisledningar avaktiveras inte för att den centrala krisledningen aktiveras.



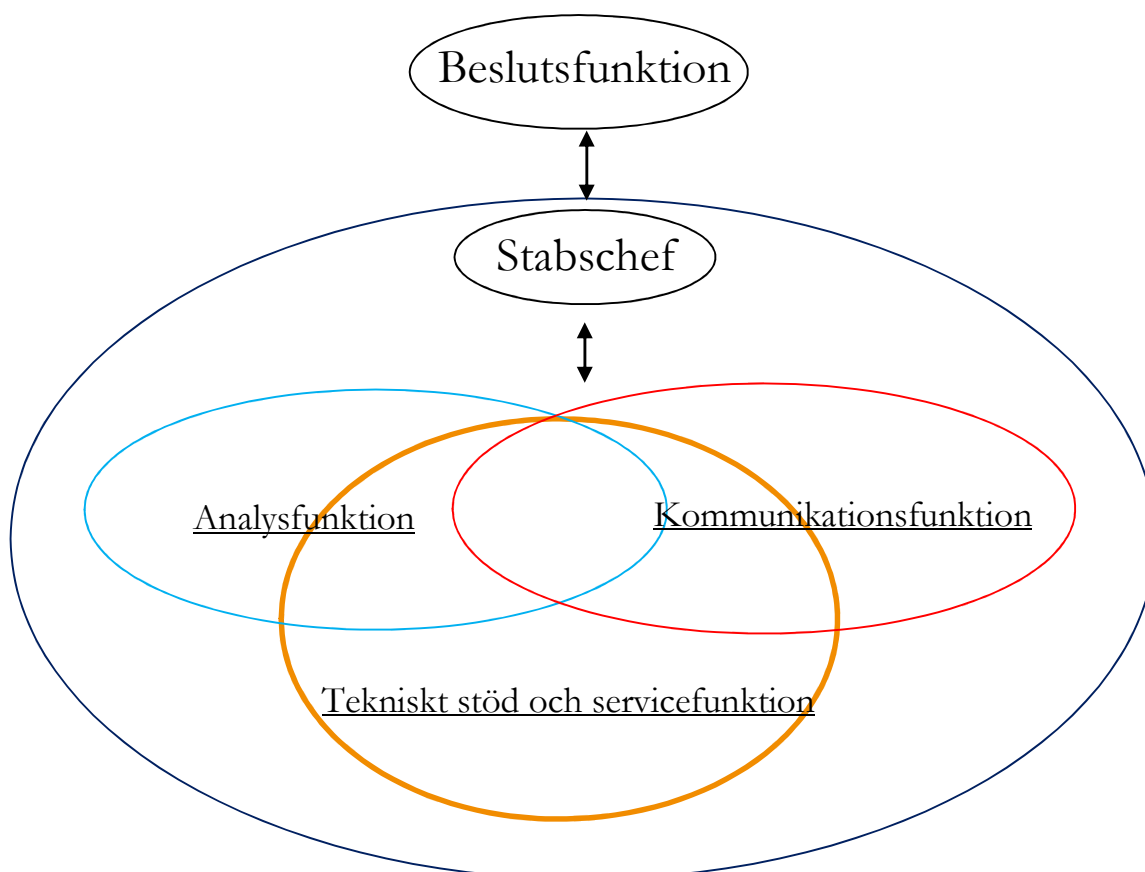
Kris som berörd förvaltning kan hantera själv = Inträffad händelse där förvaltningen hanterar händelsen inom den egna organisationen. TIB/Säkerhetsavdelningen informeras om händelsen.

Störning = Inträffad händelse där förvaltningen hanterar händelsen, med stöd av delar av den centrala krisledningen och andra experter.

Allvarlig händelse = Inträffad händelse som kräver stöd från andra förvaltningar och hela den centrala krisledningen, som bland annat prioriterar resurser. Eventuellt andra kommuner, länsstyrelsen och andra organisationer och nationer kan stötta.




Extraordinär händelse = Inträffad händelse där stöd krävs från många förvaltningar, aktörer (offentliga, privata och frivilliga) på regional eller nationell nivå. Händelsen kan kräva att kommunens krisledningsnämnd måste sammanträda och fatta övergripande beslut.

Stabens uppbyggnad



Beslutsfunktion fattar beslut utifrån stabens beslutsunderlag och måste ha giltigt mandat enligt gällande delegationsordning. I Örebro kommuns centrala krisledningsorganisation innehas denna funktion av kommundirektören med stöd av kommunstyrelsen eller krisledningsnämnden.

Stabschefen leder stabens arbete. Stabschefen är i förväg utsedd utav kommundirektören och utbildad för uppgiften. Stabschefen har till uppgift att leda och styra stabens arbete enligt direktiv från beslutsfunktionen. På central nivå är samtliga personer som arbetar inom ramen för TIB uppdraget utsedda till stabschefer, samt ytterligare några enligt särskild lista.

-  **Analysfunktion** analyserar händelsen och läget, tittar på möjliga sätt att hantera personella och materiella resurser. Skapar en lägesbild samt analyserar händelsen på längre sikt, tänkbara utfall, och en mer långsiktig planering. Här ingår representanter från kommunledningskontorets centrala funktioner som personal, ekonomi, kommunikation och säkerhet. Staben kan också kalla in andra personer med särskild sakkunskap utifrån aktuell händelse, till exempel kartstöd, tekniska kompetenser, lokalförsörjningsavdelningen och liknande.
-  **Kommunikationsfunktion** hanterar kommunikation internt och externt med övriga berörda organisationer, den centrala krisledningen, media och allmänheten. Funktionen ska också samla information, via omvärldsbevakning. Denna funktion bemannas i huvudsak av kommunikationsavdelningen, med stöd av berörda verksamheter.
-  **Tekniskt stöd och service funktion** ser till att staben kan arbeta obehindrat och långsiktigt. Säkerställer teknisk infrastruktur, lokaltillgång, mat, dryck, personalplanering, intern informationsåterföring och dokumentation. Här ingår personer från personalavdelningen, rådhuservice, IT-avdelningen och liknande.

Vilka personer som ingår i de olika funktionerna kan variera något beroende på krisens art. Några personer kallas dock alltid in i uppstartsläget. Dessa finns angivna i dokumentet ”larmlista för central krisledning”.

Beredskap för central krisledning

Samtliga förvaltningar ska ha en beredskap att snabbt kunna initiera en krishantering genom att aktivera sin egen krisledningsorganisation.

Örebro kommuns krisberedskap upprätthålls av en tjänsteman i beredskap, TIB. TIB har i uppgift att vid kännedom om en händelse, eller hot om en händelse som kan föranleda kris, uppmärksamma den berörda förvaltningen på händelsen. Det åligger berörd förvaltning att i sin tur vid behov initiera krisledning i sin egen organisation. TIB kan då ge råd och stöttning. TIB ska betraktas som ett komplement till förvaltningens krisledningsorganisation, inte ett substitut.

TIB är kommunövergripande och bemannad av kommunledningskontoret, för att säkerställa att det finns en tillgänglig tjänsteman som vid behov kan aktivera krisledningen i Örebro kommun, även utanför kontorstid.

TIB ska meddelas så snart någon del av krisledningssystemet aktiveras. Informationen om att en kris hanteras i någon del av systemet ska också spridas enligt ordinarie linjeorganisation.

TIB ersätter inte kommunens övriga jourverksamheter, så som socialjour, VA-jour och fastighetsjour. TIB är ingången till den centrala krisledningen i kommunen. Oavsett händelse och organisationsnivå kvarstår alltid TIBs roll som ingång i kommunen.

Central krisledning

Den centrala krisledningen aktiveras i det fall en kris, eller hot om kris, är kommunövergripande och/eller inte kan hanteras inom den drabbade förvaltningen, eller om krisen samtidigt drabbar flera förvaltningar.

Övergripande uppgifter

Den centrala krisledningen har till uppgift att på en kommunövergripande nivå:

- leda arbetet med krishantering genom samordning internt i Örebro kommun,
- fatta beslut genom samordning om hur resurser ska fördelas/prioriteras för att hantera en kris,
- samordna och sprida snabb, korrekt och tillförlitlig information,
- samverka med interna och externa aktörer,
- skapa förutsättningar för samverkan inom kommunens geografiska områdesansvar, om händelsen bara rör kommunens geografiska område.

Aktivering av den centrala krisledningen

Beslut om att aktivera den centrala krisledningen fattas av kommundirektör, säkerhetschef eller TIB i samråd med berörda verksamheter.

Larmning

Den centrala krisledningen larmas enligt särskild rutin som finns hos TIB.

Ledningsplats och teknisk utrustning

Den centrala krisledningen kan vid behov samlokaliseras till en särskild ledningsplats. Denna ledningsplats samt reservledningsplatsen är i förväg utrustad med reservkraft och möjlighet till kommunikation via IP telefoni, mobiltelefon samt RAKEL.

Dokumentation och rapportering

Varje insats där den lokala krisledningen är aktiverad ska dokumenteras. Även händelser som hanteras inom ramen för den centrala krisledningens beredskap (TIB) dokumenteras. Dokumentationen sker skriftligen och sparas enligt särskild rutin. Dokumentationen kan även komma att delas i det nationella webbaserade informationsdelningssystemet, WIS.

Avslut av den centrala krisledningen

Vid en extraordinär händelse fattar krisledningsnämnden beslut om när nämndens verksamhet ska upphöra, detta gäller dock endast krisledningsnämndens arbete då krisen fortfarande kan kräva stabens organisation. Beslutsfattaren och Stabschefen fattar ett gemensamt beslut om när och hur stabens avveckling och återgången till normal organisation sker, detta bör med fördel ske successivt.

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

- Att avvecklingen sker successivt
- Att behov av uppföljning av händelsen och stöd till drabbade fortsätter inom ordinarie organisation
- Personalens eventuella behov av ledighet, information och avlastande samtal ses över och följs upp
- Att händelsens dokumentation avslutas och hålls ordnad för att underlätta uppföljning
- Att krishanteringsinsatsen utvärderas

Utvärdering och kunskapsåterföring

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

Begrepp och definitioner

Centrala stödfunktioner

Med centrala stödfunktioner avses funktioner som kommunikationsavdelningen, personalavdelningen, rådhuservice, IT- stöd, GIS- och kartstöd och liknande. Det är rimligt att anta att dessa funktioner kommer användas vid många olika typer av kriser, och därför viktigt att de hålls involverade i utbildningar och övningar och andra förberedelser. Oavsett typ av kris utgör dessa funktioner en central del av ledningen.

Expertstöd

Med expertstöd avses personer med särskild sakkunskap inom särskilda områden. Det är sannolikt att denna kompetens till stor del finns inom kommunens egen organisation, men det kan då handla om att lyfta in den i den centrala krisledningen. Expertstödet kan också komma från andra organisationer än den egna.

POSOM

Med POSOM menas psykologiskt och socialt omhändertagande av oskadade och deras anhöriga. Socialjouren har ett kommunövergripande uppdrag att svara, dygnet runt, för de akuta POSOM-insatserna. POSOM larmas via SOS Alarm eller kommunens TIB. POSOM ersätter inte verksamhetens planering för krisberedskap och förberedelser för psykosociala stödinsatser¹⁴

Krisledningsnämnd

I den centrala krisledningen finns också kommunens krisledningsnämnd. I Örebro kommun är krisledningsnämnden densamma som kommunstyrelsen och kan vid en extraordinär händelse ta över beslutsmandatet från de olika programnämnderna för att påskynda den politiska hanteringen av händelsen.¹⁵

Stabsmetodik

Stabsmetodiken är en nationell grundmetod i hur en händelse eller kris ska hanteras. Metodiken ger en tydlig organisation och en utarbetad rollfördelning i hur staben biträder stabschefen och beslutsfattare genom framtagande av beslutsunderlag, utförande av beslut och uppföljning av beslut.¹⁶

Omfall

Med omfall menas möjliga alternativa händelseutvecklingar av krisen.

¹⁴ (AFS 1999:7)

¹⁵ (Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.)

¹⁶ (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB))

Lokal krisledning

Förvaltningarnas krisledning

Alla förvaltningar ska planera sin krisberedskap, både för mindre omfattande olyckor i verksamheten och för större kriser. Syftet med den lokala krisledningsplanen är att så effektivt som möjligt arbeta för att begränsa skador och att behålla eller så snart som möjligt återgå till normal servicenivå och funktion. Förvaltningarna har också ett ansvar när det gäller att samverka med andra i och utanför den kommunala verksamheten och att rapportera om inträffade händelser till den centrala kommunledningen, alternativt TIB.

Förvaltningarnas krisledningsplaner ska i sin utformning följa samma struktur som den centrala krisledningsplanen. Arbetsmetodikerna i krisledningsgrupperna ska även vara baserad på samma metodik som finns i den centrala krisledningen. Riktlinjer för detta finns i dokumentet ”Riktlinjer för lokalt krisledningsarbete”.

Varje förvaltning ska ha en i förväg bestämd ledningsplats samt en reservledningsplats. Till förvaltningarnas krisledningsplaner ska också finnas en beskrivning av ledningsplatsens utformning och utrustning. Varje förvaltning ska dokumentera och rapportera erfarenheter från händelser som lett till att krisledningsfunktionerna aktiveras till kommunledningskontorets säkerhetsavdelning.

Verksamheternas krisledning

Varje verksamhet har ett ansvar att begränsa skador som kan uppstå i den egna verksamheten, att försöka behålla eller så snart som möjligt återgå till normal servicenivå och funktion och att samverka med andra både i och utanför kommunal verksamhet. Verksamheterna har också ett ansvar i att rapportera kriser linjärt i den kommunala organisationen.

På varje enskild enhet/verksamhet ska det finnas beredskap och rutiner för första hjälpen och det krisstöd som behövs med hänsyn till verksamheten, omfattningen och särskilda risker.¹⁷ Det är upp till varje förvaltningschef att, bedöma om det i ”Beredskap och rutiner för första hjälpen och krisstöd” ingår att ta fram krisledningsplaner för enskilda verksamheter inom förvaltningen. Om en sådan plan upprättas ska den utformas enligt samma struktur som de lokala krisplanerna.

¹⁷ (AFS 1999:7)