

Diarienummer KS 2023/386

PLAN FÖR KRISBEREDSKAP OCH CIVILT FÖRSVAR

För Simrishamns kommun – mandatperioden 2023-2026

Fastställd i kommunfullmäktige 2023-11-27 paragraf 187

Innehåll

På sidan 2 - Beskrivning av styrdokumentets funktion och syfte.

På sidan 3 – Bakgrund.

På sidan 4 - Övergripande mål och inriktning för arbetet med krisberedskap under mandatperioden.

På sidan 4 - Beslut i stort.

På sidan 4 - Målbild krisledning och krishantering.

På sidan 5 - Målbild krigsledning och krigsorganisation.

På sidan 6 - Övergripande styrning av arbetet med krisberedskap i kommunala förvaltningar, bolag och kommunalförbund.

På sidan 7 - Kommunens övergripande process för risk- och sårbarhetsanalys (RSA).

På sidan 8 - Kommunens ambitioner i arbetet med sitt geografiska områdesansvar.

På sidan 8 - Samverkan inom eget geografiskt område.

På sidan 8 - Inriktnings- och samordningsfunktion (ISF).

På sidan 8 – Lägesbild.

På sidan 8 - Extern samverkan utanför eget geografiskt område.

På sidan 8 - Viktigt meddelande till allmänheten (VMA).

På sidan 9 - Planering avseende krisberedskap.

På sidan 10 – Ekonomi.

Beskrivning av styrdokumentets funktion och syfte

Detta styrdokument beskriver kommunens övergripande inriktning och prioriteringar för kommunens arbete med krisberedskap och civilt försvar (civil beredskap) för mandatperioden 2023–2026 och beslutas av kommunfullmäktige.

Innehållet syftar till att uppfylla krav enligt Lag (2006:554) om kommuner och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).

Syftet är vidare att beskriva hur kommunen avser att fullfölja de åtaganden som beskrivs i Överenskommelsen om kommunernas krisberedskap fotnot ¹.

Styrdokumentet syftar också till att omhänderta de åtgärdsbehov som framkommer genom arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen (RSA) och översätta dessa till de åtgärder som ska genomföras under mandatperioden. Styrdokumentet får därav en paraplyfunktion för de dokument som beskriver krisberedskapsarbetet i kommunen.

Enligt överenskommelsen mellan SKR och MSB ska detta styrdokument innehålla följande:

Övergripande mål och inriktning för arbetet med krisberedskap under mandatperioden.

Övergripande styrning av arbetet med krisberedskap i kommunala förvaltningar, bolag och kommunalförbund.

Kommunens övergripande process för risk- och sårbarhetsanalys.

Kommunens ambitioner i arbetet med sitt geografiska områdesansvar.

Vilken planering avseende krisberedskap inom olika områden som kommunen ska ta fram eller uppdatera under mandatperioden.

Enligt överenskommelsen ska kommunen även ta fram:

Ett reglemente för krisledningsnämnden – som beslutas av kommunfullmäktige.

En instruktion för kommundirektören som ska ange vilka uppgifter som kommundirektören ska ha avseende krisberedskap – som beslutas av kommunstyrelsen.

En övnings- och utbildningsplan för mandatperioden – som beslutas av lägst kommundirektören.

En plan för hur kommunen ska hantera extraordinära händelser – som beslutas av lägst kommundirektören.

Fotnot ¹ Överenskommelsen om kommunernas krisberedskap 2019–2022 (SKL 18/03101 MSB 2018–09779) med dess förlängning och justering för 2023 (MSB 2022–15507 SKR 2022/00754).

Bakgrund

Arbetet med svensk civil beredskap vilar på tre principer:

Ansvarsprincipen - att den som har ett ansvar i normala situationer har motsvarande ansvar inför och under olyckor och kriser.

Närhetsprincipen - att samhällsstörningar ska hanteras där de inträffar och av de som är närmast berörda och ansvariga.

Likhetsprincipen - att aktörer inte ska göra större förändringar i organisationen än vad situationen kräver. Verksamheten under samhällsstörningar ska fungera som vid normala förhållanden, så långt det är möjligt.

Inriktningen i propositionen om Totalförsvaret 2021-2025 fotnot ² innebär bland annat att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas. Utgångspunkten för planeringen av totalförsvaret är fortsatt att under minst tre månader kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och i Sveriges närområde, som innebär allvarliga störningar i samhällets funktionalitet samt krig under del av denna tid.

Målet för det civila försvaret ska från och med 2021 vara att ha förmåga att:

Värna civilbefolkningen.

Säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna.

Upprätthålla en nödvändig försörjning.

Bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.

Upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan.

Bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

Med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

Civilt försvar är den civila verksamhet som myndigheter, kommuner, regioner, näringsliv, det civila samhället samt enskilda med flera vidtar för att förbereda Sverige för krig. Det civila försvaret ska även bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fredstid såsom pandemier och cyberattacker, liksom effekter av klimatförändringar såsom skogsbränder och översvämningar.

I fredstid utgörs verksamheten av beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder. Under höjd beredskap och krig utgörs verksamheten av nödvändiga åtgärder för att upprätthålla målet för civilt försvar.

Alla kommuner ska fortsätta arbetet med de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser) så att de på sikt kan fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret under höjd beredskap. Beredskapsplaneringen tar sin utgångspunkt i en risk- och sårbarhetsanalys.

Fotnot ² Regeringens proposition 2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025.

Övergripande mål och inriktning för arbetet med krisberedskap under mandatperioden

Kommunens åtaganden enligt LEH fotnot ³ utgår från begreppet extraordinär händelse i fredstid.

Den förmåga som byggs upp för att hantera extraordinära händelser är användbar vid händelser som inte är att betrakta som extraordinära. Det vill säga hantering av större kriser som kräver samordning eller tillförda resurser.

Kommunens arbete med krisberedskap omfattar mer än arbetet med uppgifterna i LEH. För att fullgöra åtagandena enligt LEH och annan lagstiftning, till exempel socialtjänstlagen och lagen om skydd mot olyckor, förutsätts att kommunen kontinuerligt bedriver ett grundläggande arbete med krisberedskap.

Den fredstida krisberedskapen utgör även grunden för höjd beredskap och krig.

Beslut i stort

Målbild krisledning och krishantering

Utgångspunkten för kommunens krisberedskapsplanering är en grundligt genomförd risk- och sårbarhetsanalys (RSA) samt en väl genomförd kontinuitetsplanering.

Grundberedskapen för att hantera en kris i kommunen utgörs av en tjänsteperson i beredskap (TiB), vilken ständigt ska vara anträffbar för att kunna ta emot larm och larma vidare. Uppgifterna kan även innebära att ta beslut och samordna det inledande arbetet innan övriga delar av organisationen kommit i gång.

Många kriser omhändertas i vardagen, i linjeorganisationen, vid förvaltningar och verksamheter och hanteras enligt respektive chefer.

För att akut stödja de medborgare som är med om eller bevittnar svåra händelser kan kommunens kristöd aktiveras.

För att hantera en kris som kräver högre grad av samordning krävs en förstärkt krisledning. Man talar ibland om att "gå upp i stab" eller en "särskild händelse".

Krisledningen består av en utbildad och samövad krisledningsorganisation som utgörs av krisledningsschef (KLC) och krisledningssstab under ledning av en stabschef (SC). Staben är organiserad i funktioner 1-9 fotnot ⁴ och utgör KLC ledningsstöd. Vanligtvis är kommundirektören KLC.

För att omhänderta det geografiska områdesansvaret ska forum för lokal krissamverkan finnas. Här ska de aktörer som bedöms vara de mest relevanta för krishantering ingå.

Vid en händelse som bedöms beröra flera aktörer i länet kan en aktör påkalla behov av en regional inriktnings- och samordningsfunktion (ISF). Denna faciliteras normalt av länsstyrelsen. Kommunen

Fotnot ³ Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).

Fotnot ⁴ Funktionsorganisation baserad på det s.k. kontinentala stabssystemet: 1 HR, 2 Säkerhet, 3 Genomförande och lägesbild, 4 Service och logistik, 5 Planering och analys, 6 Samband/IT, 7 Kommunikation, 8 Juridik, ekonomi, administration, 9 Samverkan.

ska kunna stå som värd för en fysisk ISF. Aktivering av ISF sker genom berörda aktörers inriktnings- och samordningskontakter (ISK) som normalt utgörs av TiB.

Om kommunen drabbas av en allvarlig kris, en extraordinär händelse fotnot ⁵, ska en särskild krisledningsnämnd träda in. Krisledningsnämnden består av ledamöter ur kommunstyrelsen och kan i ett krisläge fatta snabba beslut som rör all verksamhet i kommunen.

Krisledningsorganisationen ska vara bemannad för att ha uthållighet och redundans i fall av en större eller längre pågående händelse samt höjd beredskap.

Förvaltningar och verksamheter ska ha tydliga rutiner och processer för hur bedriva verksamheten under störda förhållanden. Planer, materiel och lager för kontinuitet och uthållighet ska finnas.

En gemensam krisledningsorganisation, tillsammans med de avtalade samarbetskommunerna, kan skapas i syfte att skapa uthållighet vid större gemensamma kriser.

Kommunens förvaltningar och verksamheter kan förstärkas med frivilliga resursgrupper (FRG) ur de frivilliga försvarsorganisationerna (FFO) fotnot ⁶.

Regelbunden utbildning och övning är en central och naturlig del av krisberedskapen.

Målbild krigsledning och krigsorganisation

Vid högsta beredskap övergår krisledningen till en krigsledning och övriga delar av kommunen övergår till krigsorganisation.

Krigsorganisationen består av ordinarie förvaltningar och verksamheter med samma grunduppdrag som i fredstid. En översyn av vilka uppgifter som kan utgå och tillkomma samt en prioritering och bemanning av dessa är gjord. Vidare finns en kompetens som är inläst på den särskilda lagstiftning⁷ som tillkommer vid höjd beredskap. Planer, materiel och lager för kontinuitet och uthållighet finns för minst tre månader.

Ledning ska kunna ske från alternativa ledningsplatser.

Den personal som krävs för att bemanna krigslednings- och krigsorganisationen ska vara krigsplacerad fotnot ⁸.

Fotnot ⁵ LEH 4 § - 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 en region. Lag (2019:925).

Fotnot ⁶ I frivilligförordningen har regeringen angett 18 ideella, medlemsstyrda organisationer med särskilt viktiga uppdrag på beredskapsområdet att utbilda och rekrytera förstärkningsresurser för till exempel myndigheter, regioner och kommuner.

Fotnot ⁷ Fullmaktslagar - de lagar och förordningar som implementeras enligt särskilt regeringsbeslut eller automatiskt vid krig.

Fotnot ⁸ Att vara krigsplacerad innebär att en person är ianspråktagen av en organisation för att tjänstgöra under höjd beredskap. Skyldigheten att tjänstgöra inträder först vid höjd beredskap och beslut om allmän tjänsteplikt och regleras i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Att vara krigsplacerad i kommunen följer med anställningsavtalet. Upphör anställningen, upphör krigsplaceringen.

Övergripande styrning av arbetet med krisberedskap i kommunala förvaltningar, bolag och kommunalförbund

Kommunstyrelsen och kommunledningen samordnar krisberedskapsarbetet inom kommunen. Detta sker genom ägar- och bolagsdirektiv för bolag och förbund och genom arbetsledning av förvaltningar samt genom avtal med privata aktörer.

Risk- och sårbarhetsanalyser genomförs regelbundet och som en naturlig del av arbetet vid förvaltningar och verksamheter (bolag, kommunala förbund och privata aktörer).

Principerna om ansvar, närhet och likhet ska råda. Förvaltningar och verksamheter ska ha tydliga rutiner, processer och handlingsplaner för hur bedriva verksamheten under störda förhållanden och höjd beredskap.

Kommunens övergripande process för risk- och sårbarhetsanalys (RSA)

Simrishamns kommun har valt att arbeta med sin risk- och sårbarhetsanalys (RSA) enligt metoden "Tre steg för en robustare kommun". Metoden har arbetats fram av Malmö stad och Lunds tekniska högskola. Metoden slår samman riskhantering samt underlag för kontinuitetshandling.

Metoden består av tre steg och genomförs vid respektive förvaltning och bolag:

Kartläggning av beroenden och dess reservlösningar (förmågan).

Analys av oönskade händelser och identifierade risker.

Ta fram beslutsunderlag för förbättringsåtgärder.

Dessa tre steg består i sin tur av olika delsteg som syftar till att göra varje steg lättare att genomföra. Varje delsteg innehåller ett antal frågor som ska besvaras. Svaren ska därefter föras in i färdiga mallar.

Utöver det material som tas fram enligt beskriven metod, hämtas även underlag från bland annat översiktsplanen, omvärldsanalyser, budgeten, bostadsförsörjningsprogram, vattenförsörjningsplanen och årsredovisningen.

Från andra myndigheter hämtas uppgifter ur Statens geotekniska institut och MSB:s "Riskområden för ras, skred, erosion och översvämning" och Region Skånes "Kommunrapporter för näringsliv och arbetsmarknad".

Föregående RSA används för att redovisa genomförda åtgärder samt eventuellt resultat av dessa.

Risk- och sårbarhetsanalysen sammanställs av kommunens säkerhets- och beredskapsfunktion och redovisas enligt Länsstyrelsen Skånes mall för RSA. Den färdiga produkten föredras för kommundirektören som fastställer dokumentet.

Kommunens ambitioner i arbetet med sitt geografiska områdesansvar

Länsstyrelsen i Skåne har tydliga forum för samverkan och samordning inom sitt geografiska område. Kommunen ingår som en naturlig del i dessa samverkansforum.

Samverkan inom eget geografiskt område

Kommunen kommer att ha ett lokalt råd (LR) för samverkan inom sitt geografiska område. Rådet kommer att sammanträda regelbundet och dess syfte är att lära känna inblandade aktörer, utbyta information, samverka i olika frågor samt göra gemensam planering inom ramen för totalförsvaret. Ordinarie aktörer i detta är: kommunen, polisen, räddningstjänsten och Försvarsmakten.

Beroende på fråga som är tänkt att avhandlas och samordnas i LR, inbjuds för ärendet andra relevanta samhällsaktörer. Exempelvis: leverantörer av el, vatten, telefoni, frivilliga försvarsorganisationer, Svenska kyrkan, näringsliv, med flera.

Inriktnings- och samordningsfunktion (ISF)

Vid en extraordinär händelse krävs samordning av många olika aktörer. Om sådan inträffar kommer kommunen att kunna stå värd för en inriktnings- och samordningsfunktion på lokal nivå.

Lägesbild

Kommunen kommer att vid en särskild händelse ha som rutin att "gå upp i stab" för att göra en första analys av läget. Om möjligt trappas krisstaben ner till en reducerad stab där endast de för händelsen nödvändiga funktionerna ingår. I alla händelser där krisstaben är aktiverad kommer minst funktionen för lägesbild (K3) att vara aktiv.

Extern samverkan utanför eget geografiskt område

Ett aktivt och flitigt deltagande i länsstyrelsens samverkansforum och det avtalade samarbetet med våra grannkommuner, bäddar för att den samverkan som sker i samband med kris kommer att fungera.

Viktigt meddelande till allmänheten (VMA)

Kommunen kommer att säkerställa funktion och underhåll för befintliga ljudsändare. Översyn av eventuellt ytterligare behov av ljudsändare kommer att ske.

Planering avseende krisberedskap

En stor mängd planer för specifika händelser kommer att tas fram och uppdateras. Planeringen kommer att ske enligt principerna för ansvar, närhet och likhet och i samverkan med berörda aktörer.

Målbilden är att den krisledningsorganisation som ska verka i krisen också ska vara delaktig i planeringen av hanteringen av krisen. De planer som produceras ska övas på och prövas, i syfte att hitta svagheter och förbättringsmöjligheter.

Exempel på planer för specifika händelser vid kommunen är:

Nödvatten.

Oljeskadeskydd.

Trygghetspunkter.

Mottagande av spontanfrivilliga.

Utrymning/inrymning.

Robust kommunikation.

Samordning av transporter.

Reservkraft.

Trycksatt vatten.

IT-säkerhet.

Ekonomi

Enligt LEH får kommunerna ersättning av staten för kostnader för förberedande uppgifter som de utför enligt 2. och 3. kapitlet i LEH. Kommunerna få ersättning enligt följande fördelningsprinciper:

Grundbelopp - för att hålla en funktion med erforderlig kompetens för samordning av kommunens uppgifter i krisberedskapssystemet.

Verksamhetsersättning - för genomförande av planering, risk- och sårbarhetsanalyser, geografiskt områdesansvar, utbildning och övning samt rapportering.

Ersättning för utomhusvarning - en årlig ersättning för att finansiera kostnader för drift och underhåll, samt för att genomföra kvartalsvisa tester av utrustningen.

Rakelsubvention – i syfte att stimulera kommunernas anslutning till det gemensamma radiokommunikationssystemet Rakel, och därmed öka förmågan till samverkan inom kommunen.

De resurser som krävs för att kommunen ska lösa sina uppdrag i kris och höjd beredskap är tänkta att komma ur kommunens egna resurser.

Med de medel som står till förfogande kommer kommunen att kunna nå en viss nivå av redundans, kontinuitet och uthållighet. Att höja nivån till att lösa uppgift under minst tre månader kommer att kräva stora inköp och investeringar. För detta krävs att staten skjuter till betydande resurser.