

§ 289

Ledningsplan inför och vid allvarliga störningar

KSN-2023-02954

Beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

1. **att** anta Ledningsplan inför och vid allvarlig störning

Sammanfattning

Enligt Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) ska kommunen ta fram en plan för hantering av extraordinära händelser.

Utifrån denna lag har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges kommuner och landsting har tagit fram en överenskommelse om kommunernas krisberedskap. Där konkretiseras målen och förväntningarna på en sådan plan. Planen ska innehålla:

- hur kommunen ska organisera sig under extraordinära händelser.
- hur kommunens organisation för krisledning ska bedriva samverkan och ledning i syfte att uppnå inriktning och samordning.
- vilka lokaler med nödvändig teknisk utrustning för samverkan och ledning som disponeras vid extraordinära händelser.

Styrdokumentet för en plan för hantering av extraordinära händelser ska beslutas av kommunfullmäktige.

Beslutsunderlag

- Arbetsutskottets förslag 5 december 2023 § 298
- Tjänsteskrivelse daterad 6 november 2023
- Bilaga 1, Förslag till ledningsplan inför och vid allvarlig störning

Kommunstyrelsen
Protokollsutdrag

Datum:
2023-12-13

Beslutsgång

Ordföranden finner att kommunstyrelsen bifaller arbetsutskottets förslag.

Särskilda yttranden

Kent Kumpula (SD) lämnar följande särskilda yttrande:

Det är viktigt med förebyggande krisledningsarbete, vi borde titta på hur civilförsvaret var uppbyggt innan allt avvecklades. Det kan gälla behovet av införande och ledning av kommunala hemskyddsgrupper samt regelbundna krisledningsövningar, samt säkerställande av system och rutiner för analoga styrmodeller för arbete inom samhällskritiska områden.

Justerandes signatur

Utdragsbestyrkande

§ 298

Ledningsplan inför och vid allvarliga störningar

KSN-2023-02954

Beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta

1. **att** anta Ledningsplan inför och vid allvarlig störning

Sammanfattning

Enligt Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) ska kommunen ta fram en plan för hantering av extraordinära händelser.

Utifrån denna lag har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges kommuner och landsting har tagit fram en överenskommelse om kommunernas krisberedskap. Där konkretiseras målen och förväntningarna på en sådan plan. Planen ska innehålla:

- hur kommunen ska organisera sig under extraordinära händelser.
- hur kommunens organisation för krisledning ska bedriva samverkan och ledning i syfte att uppnå inriktning och samordning.
- vilka lokaler med nödvändig teknisk utrustning för samverkan och ledning som disponeras vid extraordinära händelser.

Styrdokumentet för en plan för hantering av extraordinära händelser ska beslutas av kommunfullmäktige.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 6 november 2023
- Bilaga 1, Förslag till ledningsplan inför och vid allvarlig störning

Kommunstyrelsens arbetsutskott
Protokollsutdrag

Datum:
2023-12-05

Beslutsgång

Ordföranden finner att arbetsutskottet bifaller föreliggande förslag.

Justerandes signatur

Utdragsbestyrkande

Kommunstyrelsens arbetsutskott
Protokollsutdrag

Datum:
2023-12-05

Justerandes signatur

Utdragsbestyrkande

Kommunledningskontoret
Tjänsteskrivelse till kommunfullmäktige

Datum:
2023-11-06

Diarienummer:
KSN-2023-02954

Handläggare:
Stefan Unnevall

Ledningsplan inför och vid allvarlig störning

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

1. **att** anta Ledningsplan inför och vid allvarlig störning

Ärendet

Enligt Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) ska kommunen ta fram en plan för hantering av extraordinära händelser.

Utifrån denna lag har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges kommuner och landsting har tagit fram en överenskommelse om kommunernas krisberedskap. Där konkretiseras målen och förväntningarna på en sådan plan. Planen ska innehålla:

- hur kommunen ska organisera sig under extraordinära händelser.
- hur kommunens organisation för krisledning ska bedriva samverkan och ledning i syfte att uppnå inriktning och samordning.
- vilka lokaler med nödvändig teknisk utrustning för samverkan och ledning som disponeras vid extraordinära händelser.

Styrdokumentet för en plan för hantering av extraordinära händelser ska beslutas av kommunfullmäktige.

Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret.

Föredragning

Förslaget till ledningsplan är ett styrdokument på övergripande nivå. Den innehåller principer och bakgrund som ledningsarbetet har att förhålla sig till vid en allvarlig störning. Målet med ledningsplanen är att genom en kommungemensam ledning samt intern och extern samverkan uppnå inriktning och samordning för att effektivt hantera allvarliga störningar inom kommunens verksamheter och vid samhällsstörningar.

I ledningsplanen beskrivs kommunens geografiska områdesansvar enligt LEH 2 kap 7 §. Kommuner ska redan i planeringsskedet verka för samverkan och samordning mellan olika aktörer inom sitt geografiska område. I samband med en extraordinär händelse ska krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer samordnas. Ett särskilt fokus läggs på samordning av information till allmänheten.

Ledningsplanen är inte enbart en plan för kommunal verksamhet utan även för hur kommunen ska samordna andra aktörer inom det geografiska området, exempelvis andra myndigheter, civilsamhället och näringsliv. Samordning under en extraordinär händelse förutsätter att aktörer är kända för varandra och att roller och strukturer är tydliggjorda innan händelsen. Kommunen bör därför verka för att sådan samordning förbereds.

Ledningsplanen innehåller en struktur för inriktande och samordnande funktioner. Struktur och terminologi utgår från den vägledning som Myndighetens för samhällsskydd och beredskap (MSB) tagit fram. Kommunens ledningsplan behöver förhålla sig till nationella standarder för att underlätta samverkan med andra kommuner, länsstyrelsen och centrala myndigheter.

I föreliggande ärende har ledningsplanen därför endast arbetats om med en enklare revidering i väntan på de nya nationella riktlinjer som aviserats komma i närtid och som förväntas komma att påverka planens utformning och innehåll. Ledningsplanen har också reviderats med anledning av att den tidigare planen var skriven för en annan plats än i det nuvarande stadshuset och dess nya förutsättningar.

I planen ställs krav på att varje nämnd och bolagsstyrelse tar fram egna, behovsanpassade ledningsplaner. Dessa ledningsplaner ska utgå från den kommunövergripande planen och visa hur de kommunala verksamheterna ska verka inom ramen för densamma vid en allvarlig störning. Planerna på nämnd- och bolagsstyrelsenivå ska vara anpassade efter det egna behovet. Den ska dock innehålla uppgifter om hur en händelse eskaleras till kommungemensam samordning och, för de nämnder och bolag som bedriver samhällsviktig verksamhet, även en kontaktpunkt för den övergripande krisledningsorganisationen inom förvaltningen eller bolaget. En kontaktpunkt är inte en beredskapsfunktion utan en roll som normalt åligger förvaltnings- eller bolagsdirektören om inget annat meddelats.

Slutligen innehåller ledningsplanen anvisningar för krisledningsnämndens funktion och uppgifter i ledningsstrukturen. Det är ett av skälen till att kommunfullmäktige fattar beslut om ledningsplanen, då krisledningsnämnden rapporterar till kommunfullmäktige. Ett annat skäl är att ledningsplanen är övergripande för kommunkoncernen, inklusive majoritetsägda bolag.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget till beslut medför inte några ekonomiska konsekvenser.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 6 november 2023
- Bilaga 1, Förslag till ledningsplan inför och vid allvarlig störning

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Ingela Hagström
Utvecklingsdirektör och
biträdande stadsdirektör

Normerande styrdokument

Beslutsfattare:
Kommunfullmäktige

Dokumentansvarig:
Kommunledningskontorets avdelning för trygghet, säkerhet och beredskap

Datum:
2023-11-06

Diarienummer:
KSN-2023-02954

Ledningsplan inför och vid allvarliga störningar

Riktlinje för samverkan och ledning vid allvarliga verksamhets- och samhällsstörningar.

Policy

Riktlinje

Rutin

Vägledning

Innehåll

Inledning	3
Mål och syfte	3
Omfattning, ansvar och tillämpning.....	3
Utgångspunkter	5
Definitioner och begrepp.....	5
Lagbestämmelser och krav	5
Allvarlig störning.....	5
Verksamhets- och samhällsstörningar	6
Extraordinär händelse	6
Samhällsviktig verksamhet.....	7
Geografiskt områdesansvar	8
Samhällets skyddsvärden.....	8
Principer för hantering av allvarliga störningar	9
Kommungemensamma former för ledning inför och vid allvarliga störningar	10
Helhetssyn – ett Uppsala, en kommun	11
Gemensam samordning och ledning inför och vid en allvarlig störning.....	12
Övergripande uppgifter vid hantering av störningar.....	12
Struktur	12
Inriktningsfunktionen	14
Samordningsfunktion	14
Kontaktpunkt i förvaltningar och bolag	15
Samordningsstöd	16
Analys och lägesbild.....	16
Kommunikation.....	16
Administration	16
Relevanta funktioner	17
Tjänsteperson i beredskap (TiB).....	17
Kommunikatör i beredskap	18
Krisledningsnämnd	19
Ledning på respektive förvaltning och bolag	20
Samverkan i Uppsala län	20
Kommunal ledningsplats (KLP)	20
Spridning.....	21
Utvärdering.....	21
Relaterade dokument.....	21

Inledning

Vid allvarliga störningar krävs ofta ett snabbt, effektivt och kommungemensamt agerande som ofta även omfattar samverkan med externa aktörer. Denna ledningsplan, inför och vid allvarliga störningar, beskriver kommunens gemensamma förhållningssätt och arbetssätt vid allvarliga verksamhets- och samhällsstörningar, liksom hur det geografiska områdesansvaret med samordning med externa aktörer ska bedrivas.

Mål och syfte

Målet med ledningsplanen är att genom kommungemensam ledning, samt intern och extern samverkan, uppnå inriktning och samordning för att effektivt hantera allvarliga verksamhets- och samhällsstörningar.

Syftet är att:

- stödja kommunens interna och externa aktörer i förhållningssätt och arbetssätt för samverkan och ledning,
- underlätta en kommungemensam inriktning och samordning, och
- beskriva hur kommunen leds av krisledningsnämnden vid en extraordinär händelse.

Omfattning, ansvar och tillämpning

Ledningsplanen är en riktlinje som beskriver former och förhållningssätt för att effektivt hantera akuta och prioriterade händelser på ett kommungemensamt sätt. En allvarlig störning behöver ofta hanteras samordnat av flera förvaltningar och bolag samtidigt. Ledningsplanen ersätter inte normala lednings- besluts- och organisationsstrukturer, undantaget då krisledningsnämnd har övertagit annan nämnds ansvarsområde.

Ledningsplanen anger även hur kommunen tar sitt geografiska områdesansvar på lokal nivå och genom samverkan och ledning verkar för inriktning och samordning av aktörerna i kommunens geografiska område.

Denna ledningsplan är den kommungemensamma plan som beskriver principerna och formerna för det kommungemensamma agerandet och gäller hela kommunkoncernen, inklusive majoritetsägda bolag. Planen riktar sig till alla som har ett ansvar för eller som bidrar till att hantera en allvarlig störning.

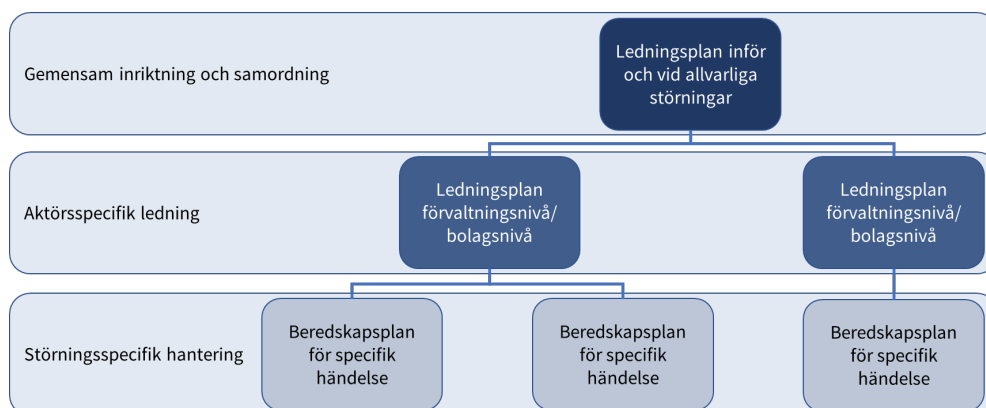
Kommunledningskontoret förvaltar ledningsplanen genom att följa upp tillämpningen samt att revidera planen minst varje mandatperiod. Varje förvaltningschef och direktör ansvarar för att riktlinjen är känd inom den egna förvaltningen.

Varje enskild nämnd och bolagsstyrelse behöver ha egna ledningsplaner som på en behovsanpassad nivå beskriver respektive nämnds och bolagsstyrelsens ledning vid och hantering av allvarliga störningar. Ledningsplanerna på nämnd- och bolagsnivå beskriver även på vilket sätt eskalering till kommungemensamt agerande enligt denna plan ska gå till.

Där det behövs tar verksamheter även fram beredskapsplaner (rutiner) för specifika störningar och händelser inom sitt ansvarsområde. Kännetecknen för sådana störningar

och händelser är att de är relativt ofta förekommande eller att hanteringen är särskilt tidskritisk eller komplex.

Sådana beredskapsplaner kompletterar och är underställda ledningsplanen på förvaltnings- och bolagsnivå samt i förlängningen även denna ledningsplan. *Ledningsplanen inför och vid allvarliga störningar* ska därför ses som sammanfogande och överbyggande mellan de ledningsplaner och beredskapsplaner som varje enskild förvaltning och bolag agerar efter.



Figur 1: Struktur för ledningsplaner och beredskapsplaner.

Utgångspunkter

Definitioner och begrepp

I denna plan används termerna *interna aktörer*, *kommunens aktörer* och *förvaltningar- och bolag* synonymt med varandra. Det är dessa aktörer som åsyftas vid *kommungemensamt agerande*. Nämnder och bolagsstyrelser är ansvariga för att ledningsplaner finns utifrån verksamhetsansvaret, men i händelse av allvarlig störning är förvaltningar och bolag de aktörer som är verksamma. Detta särskiljs från *externa aktörer* som syftar till privata och offentliga organisationer samt civila samhället som verkar inom kommunens geografiska område.

Lagbestämmelser och krav

Regelverket som ligger till grund för ledningsplanen är lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap med anknytande förordning samt Överenskommelse om kommunernas krisberedskap mellan Sveriges kommuner och regioner (SKR) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) som preciserar kommunens uppgifter enligt lagen. Ledningsplanen är även Uppsala kommuns omsättning av Sveriges begrepps- och metodplattform för krishantering kallad Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar.

Allvarlig störning

En allvarlig störning är en oönskad händelse som innebär stora påfrestningar för en eller flera verksamheter. Allvarlig störning fokuserar på påfrestningen på organisationen, bland annat utifrån verksamhetens uppdrag, ansvar och vilka risker som finns för det som ska skyddas i samhället. Oftast går det inte att förutse alla hot och risker, varför det är viktigt att vara väl förberedd om det oförutsedda inträffar.

Om förmågan att hantera händelsen när tillförda resurser har satts in möter eller överstiger behoven påfrestningen orsakar är det fråga om en mindre störning. En mindre störning innebär oftast inte åtgärder enligt denna ledningsplan, även om vissa förhållningssätt och arbetsätt i fråga om samordning som beskrivs i denna ledningsplan med fördel kan användas.

I vissa fall kan en störning vara så allvarlig att påfrestningen, trots tillförda resurser, överstiger organisationens förmåga. Det kan då krävas särskild ledning och samordning för att hantera den allvarliga störningen. Var gränsen går beror mycket på den specifika situationen.

Vanliga kännetecken vid hantering av allvarliga störningar är att de får stora konsekvenser, kräver snabbt beslutsfattande på otillräckligt och osäkert beslutsunderlag samt att det kan råda osäkerhet kring beslutade åtgärders effekter.



Figur 2: Gradvisa skillnader mellan vardag och allvarliga störningar.

Som illustreras ovan kan skarpa gränser mellan olika situationer och behoven av ledning och samordning inte göras. Figuren illustrerar förhållandet att frekvent återkommande störningar med små konsekvenser regelbundet hanteras av ordinarie linjeorganisation, med små behov av samordning. Samordningsbehovet ökar med allvarlighetsgraden av händelsen, liksom behoven av en särskild ledningsstruktur.

Verksamhets- och samhällsstörningar

Störningar kan delas in i verksamhetsstörningar och samhällsstörningar. Verksamhetsstörningar handlar ofta om störningar som drabbar den egna kommunala verksamheten. Samhällsstörningar är händelser som hotar eller påverkar det som ska skyddas och upprätthållas i samhället. Ofta faller detta inom något av kommunens ansvarsområden då kommunen har ett samhällsansvar och därmed ett efterföljande ansvar för samhällssäkerhet.

Extraordinär händelse

Lagen använder termen extraordinär händelse. Med extraordinär händelse avses i lagen 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. Vid en extraordinär händelse möjliggör lagen för åtgärder som annars inte är möjliga. Exempelvis kan krisledningsnämnden överta andra nämnders ansvar.

Samhällsviktig verksamhet

Vårt samhälle måste fungera även vid samhällsstörningar, det vill säga olyckor, kriser eller krig. För att kunna upprätthålla samhällets funktionalitet oavsett störning är vissa verksamheter viktigare än andra – de är samhällsviktiga.

Med samhällsviktig verksamhet avses verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. I detta sammanhang ska verksamhet förstås som ett vidare begrepp. Verksamhet, tjänst eller infrastruktur inkluderar exempelvis även anläggningar, processer, system och noder.

Det kan handla om verksamheter som till exempel upprätthåller eller säkerställer:

- Hälso- och sjukvård
- Socialtjänst
- Dricksvattenförsörjning
- Avfallshantering
- Avlopp
- Räddningstjänst
- Beredskap och krishantering
- Tillsyn av barn och elever
- Utbildning för barn och elever
- Utbildning för vuxna elever
- och att vi kan kommunicera med varandra.
- Med flera.

Vissa verksamheter inom Uppsala kommun är samhällsviktiga.

Viktig samhällsfunktion är ett samlingsbegrepp för de verksamheter som upprätthåller en viss funktionalitet. Varje sådan funktion ingår i en eller flera samhällssektorer och upprätthålls av en eller flera samhällsviktiga verksamheter. Med samhällssektor avses i detta sammanhang de olika områden inom vilka viktiga samhällsfunktioner finns och samhällsviktig verksamhet kan identifieras. MSB har identifierat elva samhällssektorer:

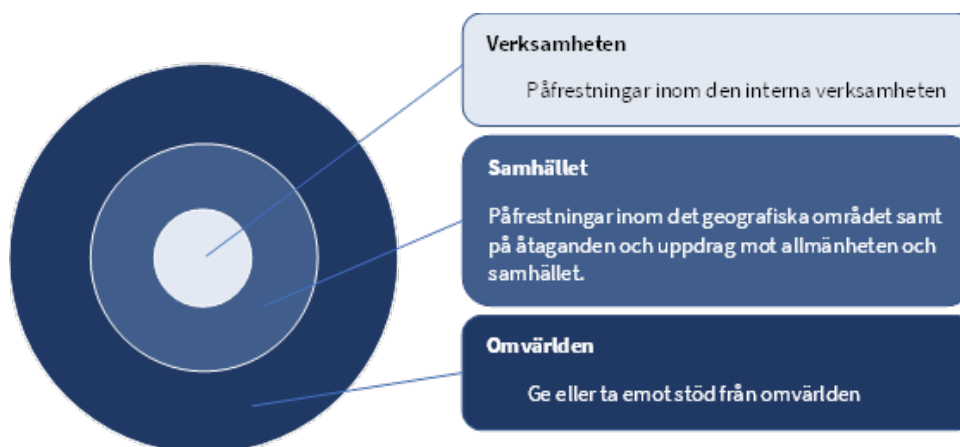
- Energiförsörjning
- Finansiella tjänster
- Handel och industri
- Hälso- och sjukvård samt omsorg
- Information och kommunikation
- Kommunalteknisk försörjning
- Livsmedel
- Offentlig förvaltning
- Skydd och säkerhet
- Socialförsäkringar
- Transporter



Figur 3. Förhållande mellan samhällsviktig verksamhet, viktig samhällsfunktion och samhällssektor.

Geografiskt områdesansvar

Uppsala kommun har ett geografiskt områdesansvar som innebär att verka för att aktörer i kommunen, privata såväl som offentliga, samverkar och uppnår samordning gällande förberedelser inför och hanteringen av samhällsstörningar. Detta inkluderar även samordning av informationen till allmänheten. Det innebär att kommunens alla förvaltningar och bolag, inom sitt ansvarsområde och tillsammans med andra aktörer, ska verka för att samverkan och samordning sker för att uppnå en samlad krishanteringsförmåga och ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser vid en samhällsstörning.



Figur 4: Störningar kan uppstå i kommunens organisation, inom kommunens geografiska område, samt i vår omvärld.

Samhällsstörningar som berör kommunen kan också inträffa utanför kommunens geografiska område. Den samlade förmågan att hantera störningar i landet bygger på en väl utvecklad helhetssyn som sträcker sig utanför kommungränsen. Den drabbades hjälpbehov är vägledande och kommunen ska vara beredd att bistå andra aktörer även utanför det egna geografiska området, liksom på att be om, och ta emot stöd vid behov för en effektiv hantering.

Samhällets skyddsvärden

Samhällets skyddsvärden är de grundläggande värden formulerade av regering och riksdag som ska skyddas i arbetet med samhällsskydd och beredskap. Allvarliga störningar som föranleder hantering enligt denna plan har ofta en påverkan på och hotar ett eller flera av dessa värden. Samhällets skyddsvärden är:

- människors liv och hälsa
- samhällets funktionalitet
- demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter
- miljö och ekonomiska värden
- nationell suveränitet

Värdena är i grunden likvärdiga, även om de beroende på omständigheterna vid en störning kan behöva prioriteras olika.

Principer för hantering av allvarliga störningar

Hantering av allvarliga störningar i Uppsala kommun bygger på tre principer.

Ansvarsprincipen: Den betyder att alla som har ansvar för en viss verksamhet under normala förhållanden också har ett ansvar för att verksamheten fungerar under en kris.

I ansvaret ligger också att samordna sitt arbete med andra, just för att samhällets samlade resurser ska kunna tas tillvara och användas effektivt vid en samhällskris.

Närhetsprincipen: Med närhetsprincipen menas att en kris ska hanteras där den inträffar och av de som är närmast berörda och ansvariga.

Likhetsprincipen: Under en kris ska verksamheten fungera på liknande sätt som vid normala förhållanden – så långt det är möjligt.

Utöver dessa tre principer gäller även nedan två principer för Uppsala kommun.

Handling: Aktörer ska agera proaktivt och vidta nödvändiga åtgärder även i osäkra situationer med brist på information.

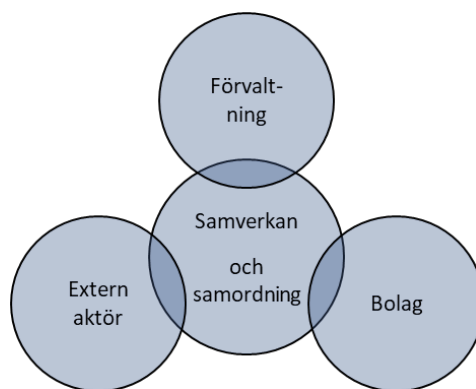
Samverkan: Berörda aktörer ska samverka för att säkerställa god samordning och effektivt resursutnyttjande.

Kommungemensamma former för ledning inför och vid allvarliga störningar

Ledning vid allvarlig störning i Uppsala kommun bygger främst på att olika aktörer inom kommunen samverkar. På detta sätt uppnås en gemensam inriktning och samordning.

- **Inriktning** är orientering av tillgängliga resurser mot formulerade mål. Varje aktör har alltid en egen inriktning. När flera aktörer fungerar tillsammans finns det också en aktörsgemensam inriktning.
- **Samordning** är anpassning av aktiviteter och delmål så att tillgängliga resurser kommer till största möjliga nytta.
- **Samverkan** är den funktion som, genom att aktörer kommer överens, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser.
- **Ledning** är den funktion som, genom att en aktör bestämmer, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser. Ledning förknippas ofta med hierarkier och enskilda organisationer, men kan också ske i aktörsgemensamma situationer. Ledning kan bygga på mandat (juridisk grund) eller i överenskommelse (social grund).

Hanteringen av störningar blir kommungemensam när fler än en aktör är inblandad och när relationer uppstår mellan dessa aktörer för att hantera störningen. Behov som uppstår kan exempelvis vara att skapa en samlad lägesbild eller att samutnyttja resurser. Varje aktör som berörs av överenskommelsen om inriktning och samordning fattar själv beslut om hur åtgärder ska genomföras i den egna organisationen. Inget ansvar övertas av någon annan aktör.



Figur 4: Samverkan och samordning mellan olika aktörer.

Bolag, förvaltningar och externa aktörer samverkar och samordnar sina verksamheter antingen genom egna kontakter eller genom en samordningsfunktion.

Helhetssyn – ett Uppsala, en kommun

Helhetssyn är ett förhållningssätt som stödjer aktören att se den egna hanteringen som en del av en helhet. Med helhetssyn skapas förutsättningar för att kommunens och samhällets samlade resurser ska kunna användas så effektivt som möjligt. Varje aktör som hanterar en störning gör det utifrån sitt uppdrag, ansvar och perspektiv utifrån ansvarsprincipen. Helhetssyn kräver därför att varje aktör förstår och kan hantera det egna uppdraget, och har förståelse för hur detta uppdrag förhåller sig till andra aktörers uppdrag och hantering.

Genom helhetssyn kan uppdragen omsättas till helhetslösningar. Med helhetssyn kan aktörer exempelvis upptäcka ”nya” aktörer som är viktiga för hanteringen av en samhällsstörning, men som det saknas samverkan med i det vardagliga arbetet. Helhetssyn är en viktig del av handlings- och samverkansprincipen. Detta uttrycks även i Uppsala kommuns ledord ”Ett Uppsala, en kommun”.



Figur 5: Helhetssyn ger aktörerna en samlad bild av de totala behoven, resurserna och effekterna.

Helhetssynen sträcker sig alltså även utanför kommunens gränser. En aktiv omvärldsbevakning och ett proaktivt förhållningssätt innebär att resurser och förmåga kan erbjudas till och tas emot från aktörer utanför det egna geografiska området.

Gemensam samordning och ledning inför och vid en allvarlig störning

Övergripande uppgifter vid hantering av störningar

Även om hantering av störningar kommer att vara situationsspecifik kan generella uppgifter identifieras:

- Minska konsekvenserna av en störning utifrån samhällets skyddsvärden.
- Säkerställa att kommunens samhällsviktiga verksamheter kan upprätthållas
- Säkerställa en snabb återgång till ordinarie verksamhet och drift.
- Upprätthålla förtroende för den kommunala verksamheten.
- Samordna andra aktörer gällande förberedelser inför och hanteringen av samhällsstörningar.
- Ge kommunkoncernen och andra aktörer förutsättningar att fatta egna beslut genom snabb, tydlig och tillförlitlig informationen till allmänheten.

Struktur

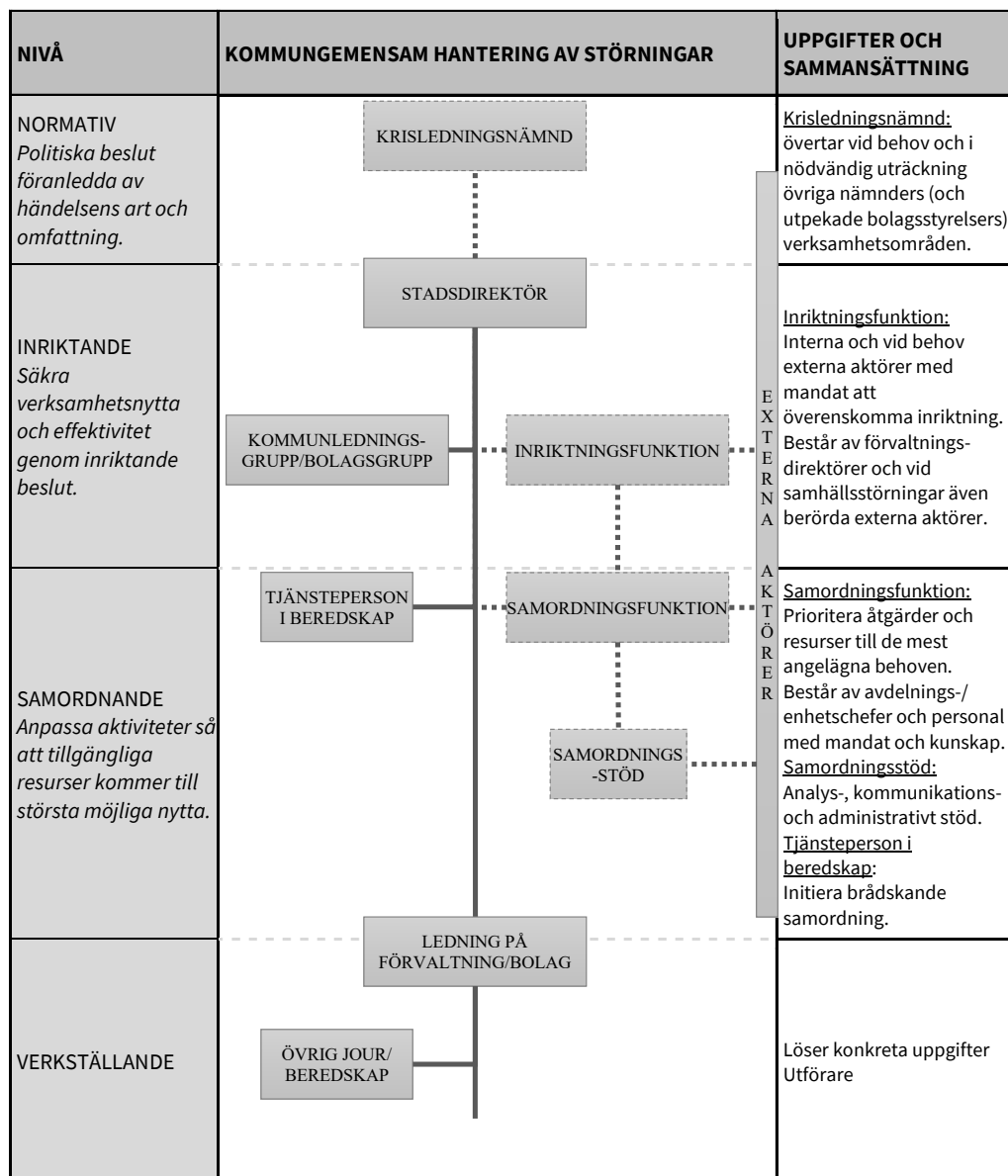
Hanteringen av en störning kan ske på flera nivåer i kommunens organisation. Den övergripande strukturen inför och vid allvarliga störningar består av ett antal funktioner som läggs till den ordinarie organisationen.

Inriktningsfunktion säkrar verksamhetsnytta och effektivitet genom inriktande beslut. Inriktningsfunktionen består av interna och vid behov även externa aktörer med mandat att överenskomma inriktning. Internt är inriktningsfunktionen bemannad av berörda förvaltningsdirektörer, vd-ar eller motsvarande med beslutsmandat.

Samordningsfunktion anpassar aktiviteter så att tillgängliga resurser kommer till största möjliga nytta. Samordningsfunktionen prioriterar åtgärder och resurser till de mest angelägna behoven. Består av avdelnings- och enhetschefer och personal med mandat och kunskap och vid behov externa aktörer representerade på motsvarande nivå.

Samordningsstöd stödjer samordningsfunktionen genom kommungemensamt analys-, kommunikations- och administrativt stöd.

Krisledningsnämnd (KLN) fattar politiska beslut föranledda av händelsens art och omfattning. KLN övertar vid behov och i nödvändig uträkning övriga nämnders (och bolagsstyrelser där så framgår av bolagsordningen) verksamhetsområden.



Figur 6: Övergripande struktur för hantering av allvarliga störningar. Streckade linjer och rutor anger funktioner och samband som kan etableras i händelse av störning. Hel-dragna streck och rutor anger funktioner som alltid är i drift.

Inriktningsfunktionen

Inriktningsfunktionen är den funktion som löpande prioriterar och ger inriktningar för verksamheten om inte en krisledningsnämnd tillträtt. Den tillskapas vid behov men bygger på förvaltningsdirektörer, bolagschefer och personer med motsvarande mandat. Inriktningsfunktionen leds normalt av stadsdirektören. Till inriktningsfunktionen bjuds externa aktörer efter behov. Syftet är att med helhetssyn kunna åstadkomma en gemensam inriktning över det geografiska området.

I det fall en krisledningsnämnd är aktiv ger inriktningsfunktionen prioriteringar inom ramen för nämndens beslut.

Samordningsfunktion

Samordningsfunktionen är det sätt på vilket kommunens förvaltningar och bolag tillsammans med externa aktörer samverkar för att hantera en allvarlig störning. Det är en tillfällig sammansättning av representanter från de aktörer som har att hantera den aktuella störningen. Samordningsfunktionen kan aktiveras av alla aktörer via Tjänsteperson i Beredskap (TiB) när ett behov uppstår. Genom handlingsprincipen är det bättre att agera proaktivt än att vänta. Vid en större händelse kan samordningsfunktionen kompletteras med en stödfunktion för analys, kommunikation, administration och eventuellt andra påkallade uppgifter.

Genom samverkansprincipen har alla berörda aktörer skyldighet att samverka vid ett sammankallande till en samordningsfunktion. Varje aktör i samordningsfunktionen bestämmer sedan själv hur händelsen hanteras i respektive organisation. Detta i enlighet med ansvarsprincipen.



Figur 7: Samordningsfunktion har både internt och ett externt perspektiv vid hantering av samhällsstörningar.

Samordningsfunktionen är Uppsala kommuns funktion för gemensam hantering av allvarliga störningar. Den utgörs av en tillfälligt sammansatt grupp av representanter från förvaltningar, bolag och vid behov även externa aktörer som ska leda och samordna åtgärder för hantering av en allvarlig störning. Syftet är att gemensamt kunna avväga eller prioritera åtgärder och resurser till de mest angelägna hjälpbehoven.

Alla förvaltningar kan initiera samordningsfunktionen. Detta görs genom att kontakta Tjänsteperson i beredskap (TiB). Samordningsfunktionen ska kunna samlas vid behov och med låg tröskel. Det ligger i sakens natur att funktionen kan komma att sammankallas på grunder som senare visar sig inte kräva någon samordning. Ingen ska känna att den sammankallar funktionen i onödan.

Genom att representanterna i funktionen har mandat att bidra med den egna aktörens resurser och kompetens säkerställs att samordningsfunktionen har det handlingsutrymme som krävs för att hantera den aktuella händelsen, inom ramen för aktörernas mandat, roll och uppgift.

Varje förvaltnings- och bolagsledning samt de jour- och beredskapsfunktioner som bedrivs inom kommunen har befogenhet att eskalera till gemensam samordning. Aktivering av samordningsfunktion sker via TiB som om möjligt samråder med stadsdirektören och kommunens säkerhetschef. Samordningsfunktionen leds av en ordförande som håller i samordningens struktur och som normalt utses av stadsdirektören. I avvaktn på eller frånvaro av ett sådant beslut leds den av TiB. Avveckling av samordningsfunktion beslutas av stadsdirektören och ska göras så snart förhållandena medger detta. Avveckling kan även göras stegvis. Hur och när samordningsfunktionen avvecklas ska kommuniceras ut internt och externt till berörda aktörer.

Särskilt i ett inledande skede kan inriktningsfunktionen och samordningsfunktionen vara helt eller delvis överlappande.

Kontaktpunkt i förvaltningar och bolag

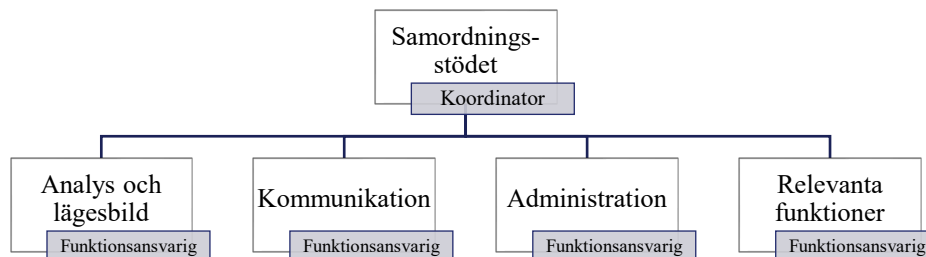
Varje förvaltning och bolag som bedriver *samhällsviktig verksamhet* har en utsedd kontaktpunkt som årets alla dagar kan representera den egna aktören i samordningsfunktionen. Kontaktpunkten beskrivs i den egna ledningsplanen. Kontaktpunkten är antingen en funktion eller individ som har ett tydligt ansvar och befogenheter att vidta åtgärder och agera utifrån den egna aktörens uppdrag. Mandat är särskilt viktigt i fråga om resursfördelning. Kontaktpunkten är nödvändigtvis inte en beredskapsfunktion, men det ska vara känt vilken funktion eller individ som utgör kontaktpunkten vid de tidpunkter då verksamhet bedrivs. Om inget annat anges antas förvaltnings-/bolagsdirektören vara kontaktpunkt.



Figur 8: Respektive aktör har en kontaktpunkt som kan representera i samordningsfunktionen.

Samordningsstöd

Vid behov kan samordningsfunktionen kompletteras med ett samordningsstöd. Samordningsstödet har till uppgift att stödja samordningsfunktionen med underlag för den gemensamma hanteringen. Stödets sammansättning, omfattning och storlek anpassas efter behovet föranlett av den aktuella störningen. Funktionsansvariga för respektive funktion deltar även i samordningsfunktionen. Samordningsstödet består av nedanstående delar.



Figur 9: Organisation av samordningsstödet

Analys och lägesbild

Analys och lägesbild tillhandahåller underlag till samordningsfunktionen. Det innefattar bland annat att ta fram viktig information från respektive aktör, analysera dessa och skapa samlade lägesbilder. Genom att inhämta information från aktörer på ett strukturerat sätt kan stödet göra relevanta urval och sammanställningar. Analys och lägesbild bemannas av sak- och ämneskunniga inom respektive berörd aktörs ansvarsområde.

Kommunikation

Kriskommunikation är särskilt organiserat och spelar en viktig roll för att främja en effektiv informationsdelning och kriskommunikation. Kriskommunikation är avgörande för att bland annat åstadkomma samordnade budskap till allmänhet och media. Kriskommunikationsorganisationen skapar underlag för samordnad kriskommunikation, exempelvis genom att ta fram förslag till aktörsgemensamma frågor och svar. Kriskommunikationsorganisationen säkerställer även att de kommunikativa perspektiven ingår i den samlade lägesbilden, bland annat hur samhällsstörningen beskrivs och uppfattas av omvärlden, identifierade kommunikationsbehov, genomförda och planerade kommunikationsinsatser, resurser för kommunikationsarbete och behov av samverkan. Kommunikationsstaben ansvarar för bemanning av Kriskommunikationsorganisationen.

Administration

Administrationsstödet dokumenterar möten och säkerställer att hanteringen av störningen är spårbar i efterhand. Administrationsstödet ska även diarieföra och förvara handlingar enligt rutiner för hantering av allmänna handlingar. Administrationsstödet bemannas delvis av Staben för kansli. Staben för kansli förfogar också över juristkompetens som kan vara väsentlig i en samordningsfunktion.

Relevanta funktioner

För att hantera allvarliga störningar under längre tidsperspektiv kan ytterligare arbetsuppgifter tillkomma. Dessa uppgifter tillförs då samordningsstödet.

Tjänsteperson i beredskap (TiB)

Uppsala kommun har en tjänsteperson i beredskap (TiB). Funktionen är kommunledningens beredskap. Syftet med beredskapen är att hantera och initiera samordning vid eller när det finns risk för störningar. TiB är en av flera beredskapsfunktioner inom kommunen och ersätter inte annan jour- och beredskapsverksamhet. Funktionen tar heller inte över ansvar från förvaltningar och bolag.

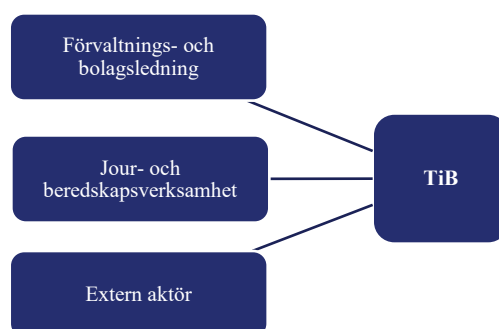
TiB hanterar i första hand störningar som uppstår plötsligt. TiB ska, vid kännedom om en händelse som kan föranleda störning, uppmärksamma den berörda förvaltningen eller bolaget om händelsen. Det åligger sedan berörd förvaltning eller bolag att i sin tur initiera hantering av störningen i den egna organisationen.

TiB är, om ingen etablerad samverkansväg finns, externa aktörers primära ingång till Uppsala kommun vid eller när det finns risk för störningar. TiB är även respektive förvaltnings- och bolagslednings ingång för att initiera eller eskalera händelsen till den kommungemensamma hanteringen av störningar. Innan en händelse eskaleras till kommungemensam hantering via TiB ska alltså förvaltnings- eller bolagsledning normalt vara involverade. Hur den förvaltnings- eller bolagsinterna eskaleringen av frågor till ledningen sker definieras i förvaltningens och bolagets respektive ledningsplan.

TiB har också, i syfte att få en samlad lägesbild och samordna resurser, att särskilt verka för samverkan mellan interna och externa aktörer. TiB kan starta upp samordningsfunktion i samråd med säkerhetschef och stadsdirektör.

TiB kan kontaktas av olika skäl.

- Allvarlig störning eller överhängande risk för allvarlig störning.
- Risk finns för allvarliga tillbud eller konstaterade allvarliga person-, miljö- eller egendomsskador.
- Det krävs en samlad insats från flera förvaltningar eller bolag.
- Det finns risk för förtroendeskada
- Det finns risk för stort medialt intresse.
- Då stort och akut behov av samverkan finns med interna och externa aktörer.
- Myndighet akut begär att få kontakt med Uppsala kommun.



Figur 10: TiB-funktionen kan kontaktas av flera olika aktörer; kommun interna eller externa

TiB kan även besluta om att aktivera kommunens organisation för krisstöd till enskilda som plötsligt och oväntat behöver akuta stödinsatser. Den riktar sig till dem som inte omfattas av sjukvårdens ansvar men som ändå behöver stöd för att kunna hantera en påfrestande situation efter att till exempel upplevt en svår olycka. Krisstödet organiseras av socialnämnden. TiB och krisstödetts beredskapsfunktion samverkar i det akuta skedet kring enligt särskild rutin.

Kommunikatör i beredskap

Uppsala kommun har också en Kommunikatör i beredskap (KiB), vars roll, ansvar och befogenhet regleras i kommunens kriskommunikationsplan.

Kommunikatör i beredskap och Tjänsteperson i beredskap samarbetar nära i alla händelser, särskilt situationer som berör kommunens varumärke eller i övrigt tilldrar sig stort medieintresse.

Krisledningsnämnd

Varje nämnd och styrelse som ansvarar för en uppgift i normala fall, har ansvaret även under en allvarlig störning. Det innebär att varje nämnd och styrelse ansvarar för att hantera allvarliga störningar inom det egna ansvars- och verksamhetsområdet. Kommunstyrelsens övergripande uppgift vid en allvarlig störning är att samordna och leda den kommunala verksamheten.

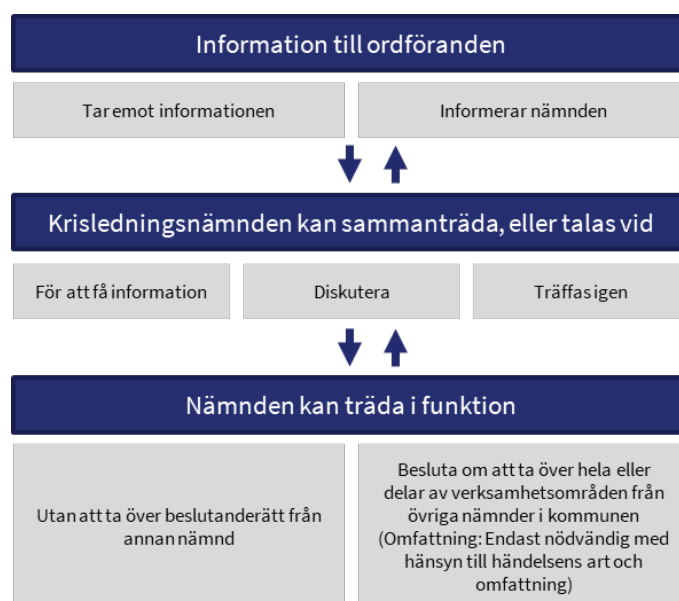
Krisledningsnämnden ansvarar för kommunens uppgifter enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Krisledningsnämnden har rätt att överta beslutanderätt från kommunens övriga nämnder i den utsträckning som nämnden finner nödvändigt i den uppkomna krisen. Det är Kommunstyrelsen som utgör kommunens krisledningsnämnd.

När förhållandena så medger ska krisledningsnämnden besluta att de uppgifter som nämnden har övertagit från andra nämnder ska återgå till ordinarie nämnd. Krisledningsnämnden har inte rådighet över kommunala bolag om inte detta särskilt framgår av bolagsordningen.

Krisledningsnämndens uppgift vid en extraordinär händelse kan exempelvis bestå i att

- ange normativ inriktning för kommunen
- tolka kommunens ansvar
- företräda kommunen utåt och mot kommunmedlemmarna
- besluta om förändringar i servicenivåer
- besluta om omfördelning av kommunens resurser över nämnder
- besluta i ärenden av stor ekonomisk betydelse

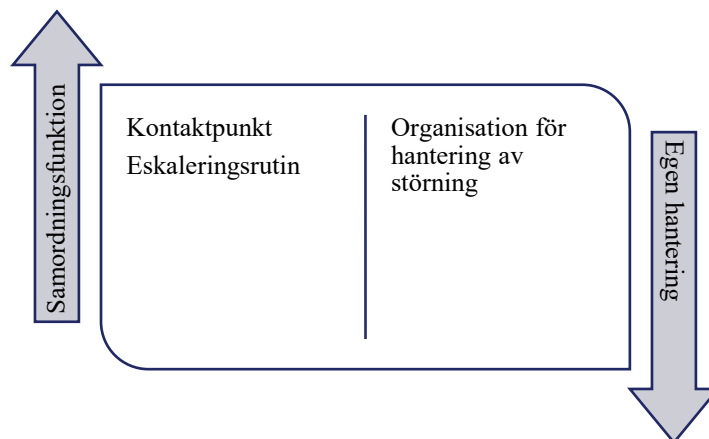
Krisledningsnämnden kan sammankallas på begäran av en enskild ledamot och nämnden ska då ta ställning till om nämnden ska träda i funktion. Ordföranden i krisledningsnämnden kan också bedöma när en extraordinär händelse (samhällsstörning) medför att nämnden ska träda i funktion och beslutar att detta då ska ske. Bedömningen görs i samråd med stadsdirektören. Stadsdirektören är föredragande till krisledningsnämnden.



Figur 6. Exempel på tankemodell för krisledningsnämndens arbete

Ledning på respektive förvaltning och bolag

Varje förvaltning och bolag ska kunna delta vid kommungemensam hantering av en störning. Samtliga förvaltningar och bolag ska även ha en förberedd organisation för att hantera störningar inom den egna verksamheten som inte föranleder en kommunövergripande hantering enligt denna plan. Dessa uppgifter ska beskrivas i en behovsanpassad ledningsplan för störningar på förvaltnings- och bolagsnivå. Förvaltnings- och bolagschefer är ansvariga för att dessa planer finns framtagna.



Figur 11: Förvaltnings- och bolagsspecifika ledningsplaner har två perspektiv: dels egen hantering av störningar, dels hur de ingår i den kommungemensamma hanteringen.

Samverkan i Uppsala län

På samma sätt som kommunen har ett geografiskt områdesansvar på lokal nivå, har länsstyrelsen ett geografiskt områdesansvar mot länets aktörer på regional nivå. Det innebär att finns en funktion som verkar för inriktning och samordning av tvärsektoriella åtgärder inför och vid allvarliga störningar på länsnivå. Detta organ kallas *Samverkan i C län (Csam)*.

TiB är kommunens kontaktpunkt mot Csam inför och vid en allvarlig störning om ingen annan etablerad kontaktväg finns.

Kommunen har skyldighet enligt *Förordning (2006:637) om kommuners och regioner åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* att hålla länsstyrelsen underrättad om vilka förberedelser som vidtagits inför samt lämna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen vid extraordinära händelser.

Kommunal ledningsplats (KLP)

Kommunal ledningsplats är de lokaler som disponeras av och är dedikerade till samordningsfunktionen och samordningsstödet inför och vid hantering av en allvarlig störning. Från den kommunala ledningsplatsen kan kommunen etablera den övergripande ledning som kommunstyrelsen ansvarar för när det gäller att samordna och leda den kommunala verksamheten.

Den primära kommunala ledningsplatsen är lokaliserad i ordinarie lokaler i stadshusets E-hus i Kommunstyrelsesalen samt lokalerna i underliggande våning. Det finns även en reservplats utsedd.

Spridning

Det är respektive förvaltningsdirektör och bolags VD som ansvarar för att ledningsplanens är känd inom respektive förvaltnings- eller bolagsledning.

Utvärdering

Utvärdering sker alltid när samordningsfunktionen har varit aktiverad och hanterat en händelse. Utvärdering av hantering av extraordinär händelse där krisledningsnämnden varit aktiverad ska alltid ske. Resultatet av utvärderingen tas omhand som en del av det systematiska krisberedskapsarbetet. Chef för kommunledningskontoret ansvarar för att en utvärdering sker efter att denna plan har varit aktiverad.

Relaterade dokument

Risk- och sårbarhetsanalys 2023-2026 (KSN-2021-03421)