

Handläggare
Fridborg Anders

Datum
2017-09-21

Diarienummer
KSN-2017-2895

Kommunstyrelsen

Ledningsplan inför och vid allvarlig störning

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

att ersätta kommunens nuvarande krisledningsplan med Ledningsplan inför och vid allvarlig störning enligt ärendets **bilaga 1**,

att uppdra åt samtliga nämnder och bolagsstyrelser att under 2018 arbeta fram egna ledningsplaner inför och vid allvarliga störningar i enlighet med rutin för detta, samt

att uppdra till kommunstyrelsen att utreda förutsättningarna för att reglera de majoritetsägda bolagens medverkan i hanteringen av en allvarlig störning.

Kommunstyrelsen föreslås för egen del besluta att

att uppdra till kommunledningskontoret att förbereda samordning i enlighet med det geografiska områdesansvaret enligt föredragningen.

Ärendet

Kommunstyrelsen beslutade om en krisledningsplan 6 maj 2015 som anger hur kommunen ska verka i händelse av kris. Kravet på en ledningsplan finns i lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).

I föreliggande ärende har planen arbetats om för att bättre anpassas till nationella riktlinjer. Den ger också anvisningar för vidare planering på nämnd- och bolagsnivå. I planen beskrivs även hur kommunen ska hantera det geografiska områdesansvaret enligt lag. Planen anger också hur kommunens krisledningsnämnd ska verka om den skulle aktiveras i samband med en allvarlig störning.

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.

Beredning

Arbetet med att ta fram ledningsplanen har letts av kommunledningskontoret och skett i process med representanter för förvaltningar och bolag.

Föredragning

Enligt LEH ska kommunen för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur extraordinära händelser ska hanteras. Planen ska ha sin grund i en risk- och sårbarhetsanalys för extraordinära händelser.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges kommuner och landsting har tagit fram Överenskommelse om kommunernas krisberedskap. Där mellan konkretiseras målen och förväntningarna på en sådan plan. Enligt överenskommelsen är målet att ta fram ett styrdokument som bland annat ska innehålla en plan för hur kommunen ska hantera extraordinära händelser vad gäller organisation, krisledning, samordning, samverkan, samband, samt lokaler med nödvändig teknisk utrustning för ledning.

Kommunens utgångspunkt för arbetet finns i inriktningsmålet att *Uppsala ska vara attraktivt att leva, verka och vistas i* från Mål och budget 2017-2019. Inriktningsmålet kompletteras i kommunstyrelsens verksamhetsplan för 2017 med nämndmålet *Invånare och besökare ges möjlighet till en nära, trygg och inspirerande miljö*. Till nämndmålet är åtgärden att *Revidera krisledningsplan med utgångspunkt från risk- och sårbarhetsanalys för extraordinära händelser 2015* kopplad.

Föreliggande förslag till ledningsplan kallas i den nya utformningen inte längre krisledningsplan utan ledningsplan inför och vid allvarlig störning. MSB har gett ut en vägledning för området; Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar. Där konstateras att begrepp som olycka och kris tendererar att skapa onödiga hinder för samverkan, då aktörer kan se sig ha ansvar endast för en del av situationerna som hotar det skyddsvärda i samhället. Ett vidgat synsätt på hotbilden anses skapa bättre förutsättningar för aktörs gemensam inriktning och samordning och större helhetssyn.

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. Den är inte en checklista eller manual för aktivt ledningsarbete. Mer detaljerade anvisningar för lednings- och samordningsarbetet kommer att tas fram som en naturlig följd av den beslutade planen.

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 alltså 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 roller och strukturer är utklarade 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 MSB:s vägledning. Samtidigt är det lätt att se likheter mellan

strukturen i planen och hur kommunen organiserade samordningen av flyktingsituationen 2016. Den har således redan i viss mening prövats. Att inriktnings- och samordningsstrukturen i kommunen utgår från nationella riktlinjer är av stor vikt. Erfarenheten visar tydligt att extraordinära händelser ofta påverkar flera kommuner, flera län eller till och med hela riket. Det är också uppenbart att ingen kommun kan räkna med att själv hantera riktigt omfattande händelser. Som en erfarenhet efter skogsbranden i Västmanland 2014 har MSB nyligen etablerat en förstärkningsresurs för samverkan och ledning som kan begäras av kommuner. Kommunens ledningsplan måste förhålla sig till nationella standarder för att underlätta samverkan med andra kommuner, länsstyrelsen och centrala myndigheter.

I planen ställs krav på att varje nämnd och bolagstyrelse 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 behovet. Vissa verksamheter kommer att ha mindre behov än andra. Den ska dock innehålla uppgifter om hur en händelse eskaleras till kommungemensam samordning och – för de nämnder och bolag som bedriver samhällsviktig verksamhet – också en kontaktpunkt inom förvaltningen eller bolaget. Kontaktpunkten är inte en beredskapsfunktion utan en roll som normalt åligger förvaltnings- eller bolagsdirektören om inget annat meddelats.

I beslutet till den befintliga ledningsplanen infördes en kommunal tjänsteman i beredskap (TiB). Rollen förtydligas i förslaget till ny ledningsplan utifrån de erfarenheter som gjorts sedan införandet och interna och externa förväntningar på rollen. Den får också ett tydligare uppdrag rörande uppstart av inriktnings- och samordningsfunktioner. Detaljerade anvisningar för funktionen kommer att tas fram i en rutin.

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. Kommunstyrelsen föreslås utreda förutsättningarna för att reglera de majoritetsägda bolagens medverkan i hanteringen av en allvarlig störning.

Med ledningsplanen inför och vid allvarliga störningar kommer kommunen snabbare att starta upp åtgärder i samband med en allvarlig störning, vilket antas minska påverkan på samhällets skyddsvärden. Målet med ledningsplanen är också att genom kommungemensam ledning samt intern och extern samverkan uppnå inriktning och samordning för att effektivt hantera allvarliga verksamhets- och samhällsstörningar. Kommunens ökade förmåga bidrar därmed till ett mindre sårbart samhälle.

Ekonomiska konsekvenser

Ansvar för krisberedskap följer linjeorganisationen och sker inom beslutad ram. Inga direkta ekonomiska konsekvenser uppstår på grund av detta beslut.

Kommunledningskontoret

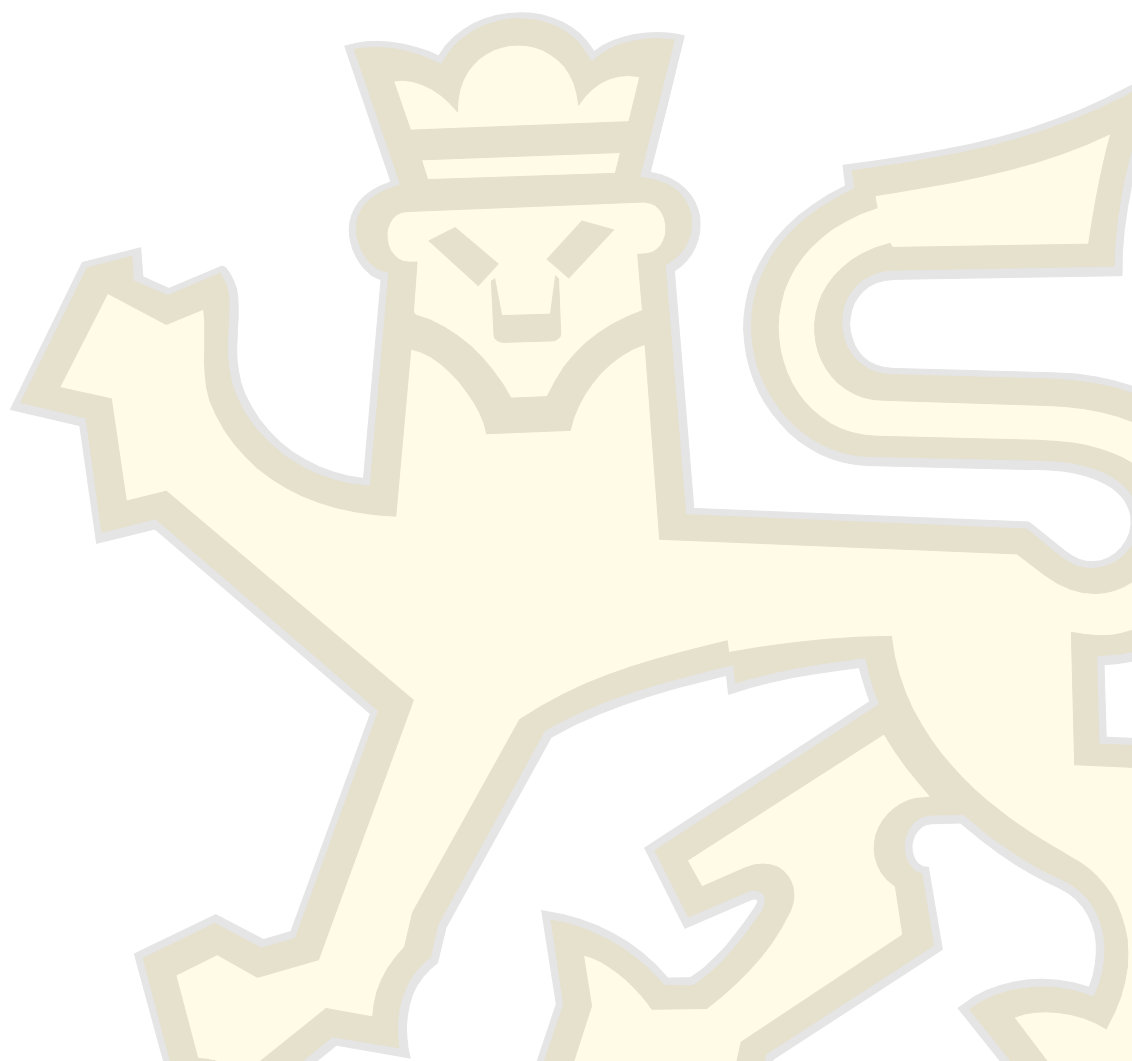
Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Christoffer Nilsson
Chef kommunledningskontoret

Ledningsplan inför och vid allvarlig störning

Riktlinje för samverkan och ledning vid allvarliga verksamhets- och samhällsstörningar

Ett normerande dokument som Kommunfullmäktige fattade beslut om
dag månad år



Dokumentnamn	Fastställt av	Gäller från	Sida
Ledningsplan inför och vid störning	Kommunfullmäktige	2018-01-01	1 (18)
Diarienummer	Berörd verksamhet	Reviderad	
KSN-2017-2895	Uppsala kommun	-	
	Dokumentansvarig		
	Säkerhetschef, KLK		

Innehåll

1	Inledning.....	2
2	Mål och syfte.....	2
2.1	Tystnadsplikt och sekretess	2
3	Omfattning, ansvar och implementering	2
4	Utgångspunkter	4
4.1	Definitioner och begrepp	4
4.2	Lagbestämmelser och krav	4
4.3	Allvarlig störning.....	4
4.4	Geografiskt områdesansvar	6
4.5	Samhällets skyddsvärden.....	6
4.6	Principer för hantering av allvarliga störningar.....	7
4.7	Kommungemensamma former för ledning inför och vid allvarliga störningar.....	7
5	Gemensam samordning och ledning inför och vid en allvarlig störning	9
5.1	Övergripande uppgifter vid hantering av störningar	9
5.2	Struktur	9
5.3	Inriktningsfunktionen	11
5.4	Samordningsfunktion.....	11
5.5	Samordningsstöd	12
5.6	Tjänsteperson i beredskap (TiB).....	14
5.7	Krisledningsnämnd.....	15
5.8	Ledning på respektive förvaltning och bolag	16
5.9	Samverkan i Uppsala län	16
5.10	Kommunal ledningsplats (KLP)	16
6	Spridning	17
7	Utvärdering.....	17
	Relaterade dokument	18

1 Inledning

Vid allvarliga störningar krävs ofta ett snabbt och effektivt kommungemensamt agerande som ibland 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 bedrivs.

Ledningsplanen utgår bland annat från den risk- och sårbarhetsanalys som fastställdes av kommunstyrelsen 2015 (KSN-2015-1069) och säkerhetspolicyn (KF 2012).

2 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.

2.1 Tystnadsplikt och sekretess

Enligt 7 kap. 1 § Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap får den som deltar eller har deltagit i en kommuns verksamhet med beredskap för eller åtgärder under extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta om:

- förhållanden av betydelse för att förebygga och hantera fredstida kriser,
- förhållanden av betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt,
- en enskild persons ekonomiska förhållanden, eller
- ett företags affärs- eller driftsförhållanden.

Enligt 18 kap. 13 § Offentlighets- och sekretesslag (2009:400) gäller sekretess för uppgift som hänför sig till en myndighets verksamhet som består i risk- och sårbarhetsanalyser avseende fredstida krissituationer, planering och förberedelser inför sådana situationer eller hantering av sådana situationer, om det kan antas att det allmännas möjligheter att förebygga och hantera fredstida kriser motverkas om uppgiften röjs.

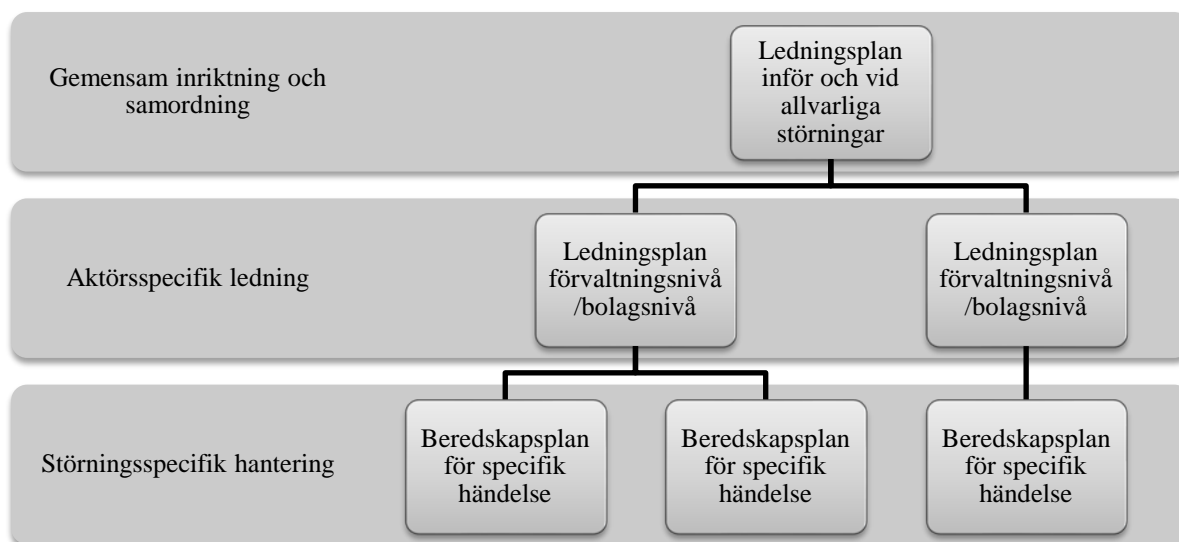
3 Omfattning, ansvar och implementering

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 avhandlar 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. Ledningsplanen 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 utbilda förvaltningarna och bolagen, följa upp tillämpningen samt att revidera planen minst varje mandatperiod. Varje förvaltningschef ansvarar för att riktlinjen är känd inom den egna förvaltningen.

Varje enskild nämnd och bolagsstyrelse behöver egna ledningsplaner som på en behovsanpassad nivå beskriver respektive aktörs 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. Vid tillämpliga fall tar verksamheter 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: Dokumentstruktur för ledningsplaner och beredskapsplaner.

4 Utgångspunkter

4.1 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.

4.2 Lagbestämmelser och krav

Regelverket som ligger till grund för ledningsplanen är *lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* med anknytande förordning samt *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap* mellan Sveriges kommuner och landsting (SKL) 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*.

4.3 Allvarlig störning

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 föranleder oftast inte åtgärder enligt denna ledningsplan, även om vissa förhållningssätt och arbetssätt 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.

Sannolikhet	Konsekvens
Vardagshändelse	Störningar av olika allvarlighetsgrad
Ordinarie linjeorganisation	Särskild ledning
	Samordning

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.

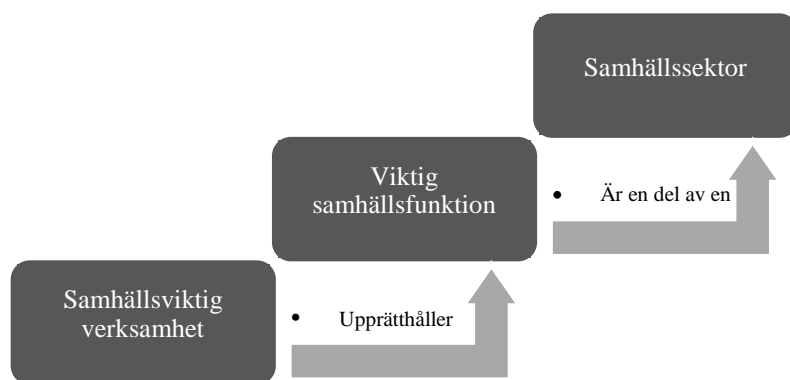
4.3.1 Verksamhets- och samhällsstörningar

Störningar kan delas in 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.

4.3.2 Samhällsviktig verksamhet

Vissa av kommunens verksamheter är särskilt viktiga ur perspektivet samhällsskydd, och kallas samhällsviktig verksamhet. Samhällsviktig verksamhet definieras av att ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid kan leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället. En verksamhet är även samhällsviktig om verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.



De samhällsviktiga verksamheterna upprätthåller alltså viktiga samhällsfunktioner, inom olika samhällssektorer. Samhällssektoren *energiförsörjning* är till exempel beroende av samhällsfunktionerna produktion och distribution av elektricitet, fjärrvärme, bränslen och drivmedel. Samhällsviktig verksamhet är verksamhet, anläggningar, noder och infrastruktur som är avgörande för att upprätthålla dessa funktioner, som fjärrvärmenätet och drivmedelstransporter.

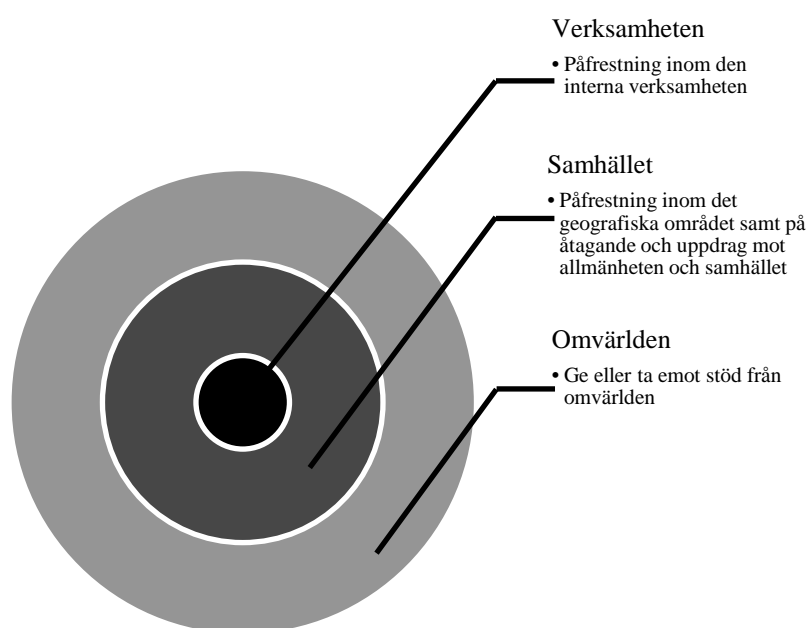
4.3.3 Extraordinär händelse

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. Detta förklaras längre ner i dokumentet.

4.4 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 se till att samverkan och samordning sker för att uppnå en samlad krishanteringsförmåga och ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser vid en samhällsstörning.



Figur 3: 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.

4.5 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.

4.6 Principer för hantering av allvarliga störningar

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

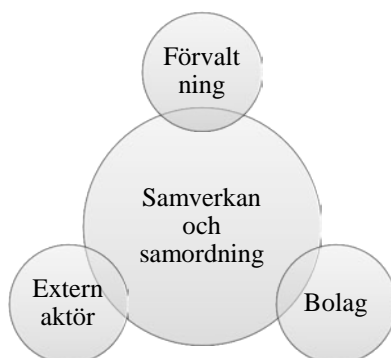
- **Ansvar:** Den aktör som ansvarar för en uppgift i normala fall, har ansvaret även under en störning.
- **Närhet:** En störning ska så långt möjligt hanteras av närmast ansvarig.
- **Likhet:** Ordinarie lednings- och organisationsstrukturer gäller så långt det är möjligt.
- **Handling:** Aktörer ska 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.

4.7 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.

- Ledning är en funktion som åstadkommer inriktning och samordning av resurser. Ledning förknippas ofta med hierarkier men kan även ske aktörsgemensamt genom överenskommelser.
- Samverkan är en funktion som, genom att aktörer kommer överens, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser.
- Inriktning är orientering av tillgängliga resurser mot formulerade mål. Inriktning är samtidigt en effekt av ledning och samverkan hos aktörerna som är involverade i hanteringen av störningen. 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. Samordning handlar om att aktörer inte ska vara i vägen för varandra, och hjälpa varandra där det är möjligt. Samordning är en effekt hos de resurser som hanterar störningar.

Hantering 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.



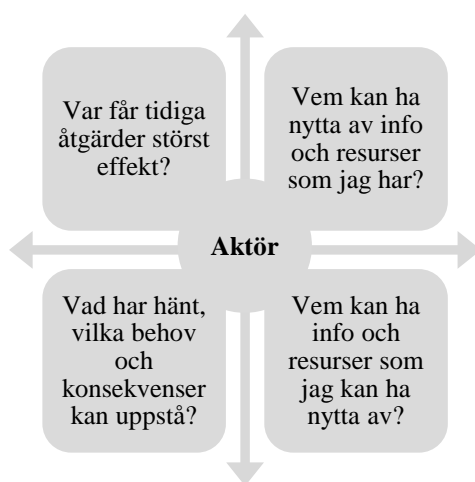
Figur 4: Samverkan och samordning mellan olika aktörer.

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

4.7.1 Helhetssyn – ett Uppsala, en kommun

Helhetssyn är ett förhållningssätt som stödjer aktören att se sin egen hantering 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 sitt eget uppdrag, 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 vid hantering av en allvarlig störning.

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.

5 Gemensam samordning och ledning inför och vid en allvarlig störning

5.1 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 kontinuitet i kommunal verksamhet.
- Upprätthålla förtroende för den kommunala verksamheten.
- Samordna andra aktörer gällande förberedelser inför och hanteringen av samhällsstörningar.
- Ge kommunmedlemmar och andra aktörer förutsättningar att fatta egna beslut genom snabb, tydlig och tillförlitlig informationen till allmänheten.

5.2 Struktur

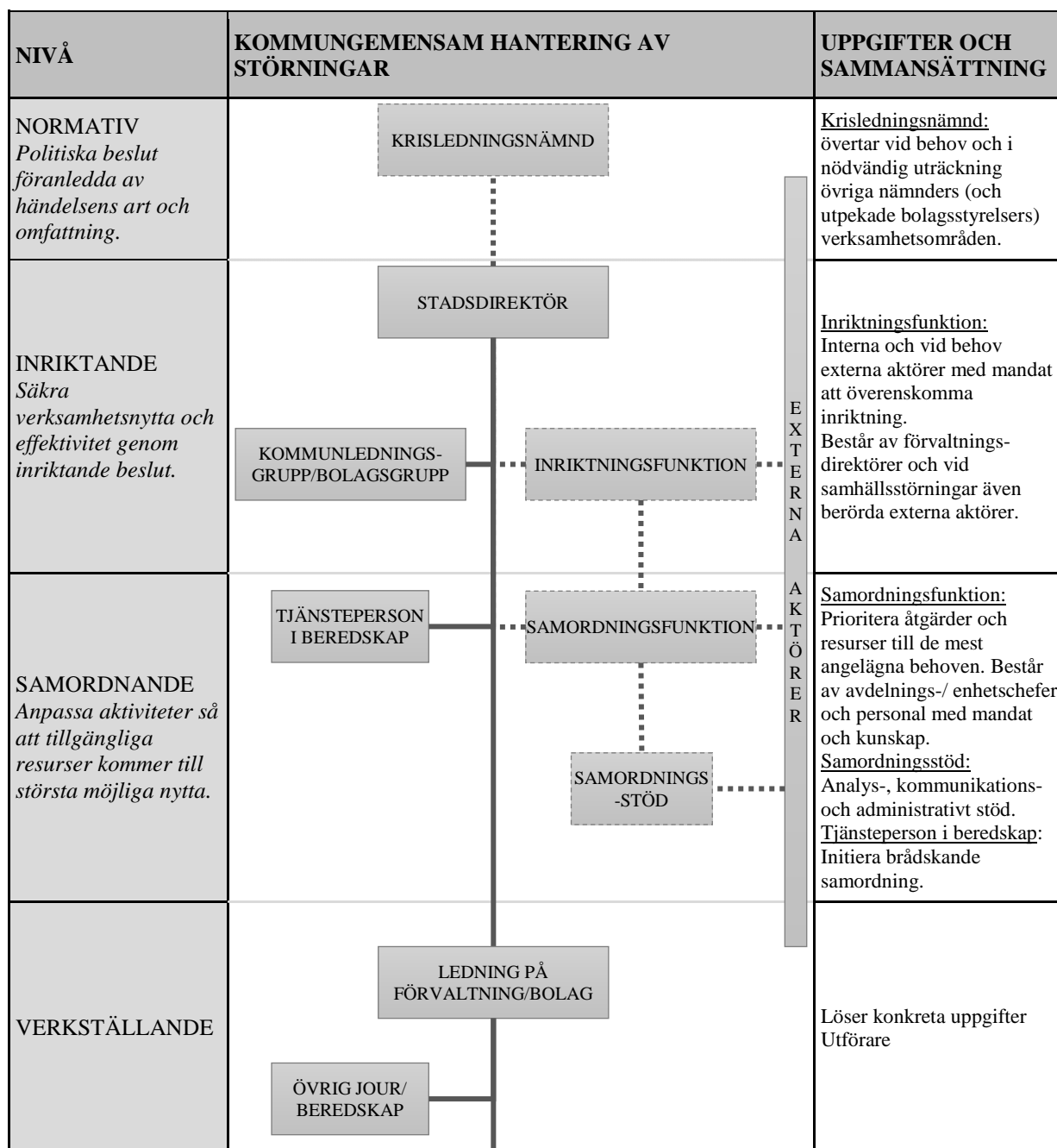
Hanteringen av en störning kan ske på flera nivåer i kommunens organisation. Den övergripande strukturen inför och vid allvarliga störningar består av ett antal funktioner som läggs till den ordinarie organisationen.

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 bolagsstyrelsers 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. Heldragna streck och rutor anger funktioner som alltid är i drift.

5.3 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.

5.4 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 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 kommunens säkerhetschef. Samordningsfunktionen leds av en ordförande som håller i samordningens struktur och som normalt utses av tjänstgörande stadsdirektör. I avvaktan 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.

5.4.1 Kontaktpunkt i förvaltningar och bolag

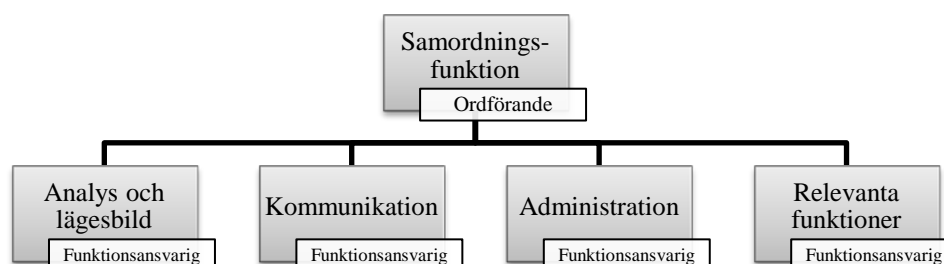
Varje förvaltning och bolag som bedriver *samhällsviktig verksamhet* har en utsedd kontaktpunkt som årets alla dagar kan representera den egna aktören i samordningsfunktionen. Kontaktpunkten beskrivs i den egna ledningsplanen. Kontaktpunkten är antingen en funktion eller individ som har ett tydligt ansvar 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.

5.5 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

5.5.1 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.

5.5.2 Kommunikation

Kommunikationsstödet 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. Stödet skapar underlag för samordnad kriskommunikation, exempelvis genom att ta fram förslag till aktörsgemensamma frågor och svar. Stödet 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 kommunikationsstödet.

5.5.3 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.

5.5.4 Relevanta funktioner

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

5.6 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.

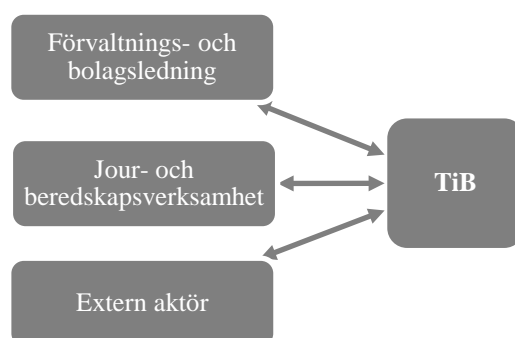
TiB hanterar i första hand störningar som uppstår plötsligt. TiB ska, vid kännedom om en händelse som kan föranleda störning, uppmärksamma den berörda förvaltningen eller bolaget om händelsen. Det åligger sedan berörd förvaltning eller bolag att i sin tur initiera hantering av störningen i den egna organisationen.

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 respektive aktörs 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; kommuninterna eller externa

TiB kan även besluta om att aktivera POSOM (*Psykiskt och socialt omhändertagande vid stora olyckor och katastrofer*) som är 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. POSOM organiseras av socialnämnden. TiB och socialjouren samverkar i det akuta skedet kring POSOM enligt särskild rutin.

5.6.1 Kommunikatör i beredskap

Uppsala kommun har också en Kommunikatör i beredskap (KiB), vars roll, ansvar och befogenhet regleras i kriskommunikationsplanen. Tjänsteman i beredskap och kommunikatör i beredskap samarbetar nära i alla händelser, särskilt situationer som berör kommunens varumärke eller i övrigt tilldrar sig stort medieintresse.

5.7 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.

Vid extraordinära händelser kan krisledningsnämnden fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i den utsträckning som är nödvändig för att möjliggöra en effektiv hantering av den uppkomna störningen. 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.

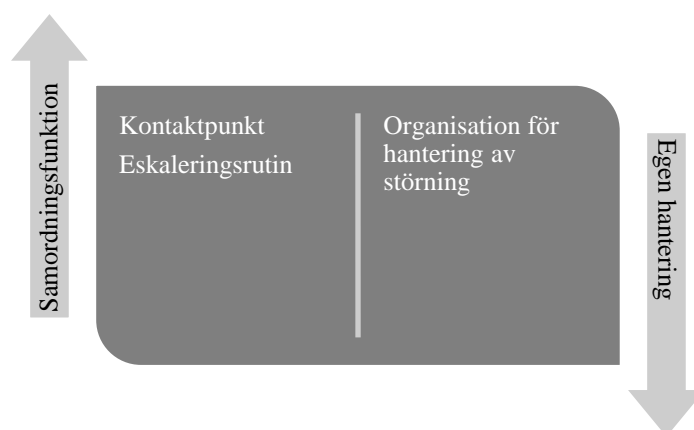
Krisledningsnämndens uppgift vid en extraordinär händelse kan exempelvis bestå i att

- 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. Av reglementet för kommunstyrelsen och nämnderna framgår att det råder personunion mellan kommunstyrelsens arbetsutskott och krisledningsnämnden. Personunion innebär att de bemannas av samma individer.

5.8 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 för 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 och dels hur de ingår i den kommungemensamma hanteringen

5.9 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 (C-sam)*. TiB är kommunens kontaktpunkt mot C-sam inför och vid en allvarlig störning om ingen annan etablerad kontaktväg finns.

Kommunen har skyldighet enligt *Förordning (2006:637) om kommuners och landstings 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.

5.10 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. Det finns även en reservplats. Platserna beskrivs i rutin för samordningsfunktionen.

6 Spridning

Riktlinjen sprids via kommunledningskontoret och enheten för säkerhet och beredskap. Enheten har i uppdrag att informera, utbilda, öva och på annat sätt verka för implementering av riktlinjen. Enheten stödjer nämnder och bolagstyrelser i framttagande av egna ledningsplaner.

7 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. Säkerhetschef ansvarar för utvärdering av samordningsfunktionen.

Relaterade dokument

Ledningsplanen utgår bland annat från den risk- och sårbarhetsanalys som fastställdes av kommunstyrelsen 2015 (KSN-2015-1069) och säkerhetspolicyn (KF 2012).

En rad styrande och stödjande dokument kommer att tas fram som följd av beslutet:

- Mall för utvärdering efter inträffad störning.
- Rutiner för samverkan via Skype vid allvarliga störningar
- Rutiner/mall för ledningsplan inför och vid störning på nämnd och bolagsstyrelsenivå.
- Vägledning/mall för beredskapsplaner på verksamhetsnivå.
- Mall för loggbok i samordningsfunktionen
- Mall/vägledning för analys i samordningsstödet.
- Mall för lägesbild och samlad lägesbild
- POSOM enligt särskild rutin.
- Mall/vägledning för samordningsfunktion