PELASTUSOPISTO

D-sarja:
Muut julkaisut
[6/2014]

Allmänna delen av kommunens beredskapsplan
Mall och anvisning

Jussi Korhonen & Markku Ström

Räddningsinstitutet
PL 1122
70821 Kuopio
www.pelastusopisto.fi

Räddningsinstitutets publikation
D-serie: Övriga
6/2014

ISBN 978-952-5905-50-2 (hft.)
ISBN 978-952-5905-51-9 (pdf)

ISSN 1795-9187

Räddningsinstitutet

Jussi Korhonen & Markku Ström
Allmänna delen av kommunens beredskapsplan. Mall och anvisning
Publikation, 102 s., 1 bilaga (13 s.)
Augusti 2014

SAMMANFATTNING

Sätten att betrakta beredskap och tyngdpunkterna inom området har föränd-rats mycket under de senaste åren. Tidigare fokuserade beredskap och beredskapsplanering främst på samhällets och myndigheternas verksamhet under undantagsförhållanden som definieras i beredskapslagen.
Många stormar, problem med vattenförsörjningen, massdöd och motsvarande händelser som påverkat medborgarnas säkerhet och välbefinnande och samtidigt orsakat störningar i det moderna samhällets centrala funktioner har lyft fram behovet av att sträcka beredskapen också till att omfatta störningssituationer under normala förhållanden. Dessutom har de framhävt vikten av att på ett mer övergripande sätt beakta säkerheten och beredskapen i olika aktörers verksamhet. Detta gäller även kommunerna, eftersom deras verksamhet har en central betydelse för medborgarnas säkerhet och välbefinnande samt ett fungerande samhälle.
I publikationen presenteras mallen för den allmänna delen i kommunens beredskapsplan och ges anvisningar för upprättande av en plan enligt mallen. I mallen och den tillhörande anvisningen har man eftersträvat ett helhetsbetonat och modernt grepp på beredskap samtidigt som man utnyttjar befintliga anvisningar och de allmänna principerna för beredskap.
Den allmänna delen i kommunens beredskapsplan består i denna mall av tre delhelheter som vid behov även kan upprättas som separata planer. Dessa är den strategiska delen som anger riktlinjer för och styr kommunens beredskap, den operativa delen som behandlar hanteringen av störningssituationer samt en tredje del som behandlar särskilda omständigheter som blir aktuella under undantagsförhållanden.
Mallen kan fritt modifieras till att motsvara användarorganisationens egna behov och man har strävat efter att lägga upp den på så sätt att den kan flexibelt utnyttjas med tanke på olika slags behov och utgångspunkter. På grund av publikationens allmänna karaktär innehåller den förenklingar, och de verksamhetsmodeller och exempel som presenteras är inte avsedda att vara bindande, utan mallen och anvisningen kan tillämpas i enlighet med de krav som den egna verksamheten, verksamhetsmiljön och nuläget för beredskapen ställer.
Nyckelord: kommun, beredskap, beredskapsplan, allmän del, störningssituation, undantagsförhållanden

FÖRORD

Följande personer gjorde en värdefull insats i arbetet med att ta fram mallen för den allmänna delen i kommunens beredskapsplan och den tillhörande anvisningen under olika skeden av arbetet: överlärarna Pertti Tolonen och Taina Rautio, äldre lärarna Johanna Franzén och Timo Väisänen samt läraren Olavi Savolainen från Räddningsinstitutets enhet för beredskapsutbildning. Publikationsutkastet kommenterades också av flera andra instanser och responsen som arbetsgruppen fick var av stort värde för slutförandet av arbetet.

Skribenterna vill tacka följande instanser som gett sina kommentarer: riskhanteringschef Heikki Kontsas, Uleåborgs stad; utvecklingschef Markku Haiko och utvecklingschef för räddningsväsendet Jussi Rahikainen, Finlands Kommunförbund rf; specialforskare Hannu Rantanen, Räddningsinstitutet; förvaltnings- och utvecklingschef Ilkka Heinonen, Regionförvaltningsverket i Södra Finland; Regionförvaltningsverket i Östra Finland; Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland; Södra Savolax räddningsverk; Mellersta Nylands räddningsverk; inrikesministeriet, räddningsavdelningen.

Kuopio den 10 april 2012

Jussi Korhonen

Markku Ström

FÖRORD TILL DEN SVENSKSPRÅKIG VERSIONEN

Den här publikationen är svenskspråkig versionen av finskspråkig publikationen "Kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan malli ja ohje sen käyttöön" publicerats i Räddningsinstitutets publikationsserie, 2012.

Räddningsinstitutet tackar Väestönsuojelusäätiö som har finansierat översättningen.

Kuopio den 6 augusti 2014

Jussi Korhonen Markku Ström

Innehåll

I Inledning ... 8

II Beredskap och beredskapsplanering ... 10

III Beredskapsplaneringens ansvarsfördelning och planeringsprocessen ... 12

IV Om beredskapsplanens struktur och disposition ... 16

V Användning av mallen för beredskapsplan och detaljerade anvisningar ... 19

1 Strategisk beredskapsplan, beredskap för störningssituationer ... 20

1.1 Säkerhetskultur och säkerhetshantering i kommunkoncernen ... 20

1.2 Vitala och kritiska funktioner samt hot mot dem ... 23

1.3 Beredskapens och beredskapsplaneringens syfte och mål ... 27

1.3.1 Beredskap som förebyggande verksamhet ... 27

1.3.2 Tryggande av vitala funktioner och tjänster: kontinuitetsplanering ... 29

1.3.3 Tryggande av förutsättningarna för hantering och ledning av en störningssituation ... 32

1.4 Lagstiftning och anvisningar ... 33

1.5 Regionala och kommunala hotbedömningar och riskbedömning ... 34

1.5.1 Kommunkoncernens gemensamma hotbedömningar ... 34

1.5.2 Bedömning av hot under undantagsförhållanden ... 37

1.5.3 Sektorspecifika hotbedömningar samt risk- och sårbarhetsanalyser ... 37

1.6 Prioriterade områden inom beredskapsutvecklingen och åtgärdsprogram ... 40

1.7 Kostnader och anskaffningar i anslutning till beredskap för störningssituationer och undantagsförhållanden ... 42

1.8 Beredskapsutbildning och övningar ... 42

1.9 Ansvarsfördelning och ansvariga personer inom kommunkoncernens beredskapsplane-ring ... 43

1.10 Iakttagande av beredskapsskyldigheter inom köpta tjänster och avtalsbaserad serviceproduktion ... 46

1.11 Samverkan i beredskap och samordning av planer ... 48

1.12 Samordning av kommunkoncernens beredskapsplan ... 49

1.13 Räddningsverkets stöd för beredskapsplaneringen ... 50

2 Operativ beredskapsplan, hantering av en störningssituation ... 52

2.1 Uppgifter vid och mål för hantering av en störningssituation ... 52

2.2 Centrala resultat från hotbedömningar ... 53

2.3 Ledningssystem under normala förhållanden ... 54

2.4 Arrangemang för att larma och informera kommunkoncernens ledning och nyckelpersoner ... 55

2.5 Information till förtroendeorgan 58
2.6 Inledning av effektiviserad ledning och uppföljning av situationen vid en störningssituation 61
2.7 Ledningscentraler 62
2.8 Ledningsverksamhet och lägesmedvetenhet 64
2.9 Grundläggande riktlinjer för kommunikation och information 67
2.10 Ansvar och uppgifter inom hanteringen av en störningssituation 68
2.11 Räddningsverkets stöd i hanteringen av en störningssituation 71
2.12 Räddningsverksamhet, skydd av befolkningen och samverkan med räddningsverket 72
2.13 Samordning av verksamheten 76
2.13.1 Kontakter och samverkan: samkommuner och andra regionala aktörer 76
2.13.2 Kontakter och samverkan: andra kommuner 77
2.13.3 Kontakter och samverkan: centrala aktörer inom näringslivet 78
2.13.4 Kontakter och samverkan: statlig förvaltning på lokal, regional och central nivå 79
2.13.5 Kontakter och samverkan: försvarsmakten 80
2.13.6 Kontakter och samverkan: organisationer, församlingar och andra religiösa samfund 82
3 Beredskapsplan för undantagsförhållanden, beredskap för undantagsförhållanden 84
3.1 Påverkan av undantagsförhållanden på kommunens verksamhet och verksamhetsbetingelser 84
3.2 Kommunalförvaltningen under undantagstillstånd 86
3.3 Beredskapsverksamhet under undantagsförhållanden 87
3.4 Reserveringsarrangemang och ansvarfördelningen inom reservering 89
3.4.1 Ansvarfördelningen inom reservering av personal i kommunkoncernen 89
3.4.2 Ansvar för byggnadsreserveringar 92
3.4.3 Ansvar för reservering av fordon och arbetsmaskiner 92
3.5 Uppgifter inom befolkningsskydd och befolkningsskyddsorganisation 93
4 Planbilagorna 99
KÄLLOR 100

BILAGA 1. Mall för den allmänna delen i kommunens beredskapsplan

I Inledning

I resultatavtalet för år 2011 kom Räddningsinstitutet och inrikesministeriet överens om att Räddningsinstitutet upprättar den allmänna delen till den för kommuner avsedda beredskapsplanen samt anvisningar om ifyllande av den. Behovet av en enhetlig och heltäckande mall för beredskapsplanen har varit uppenbar, dels eftersom grunderna för beredskapen förändrats relativt mycket under de senaste åren och dels för att övergripande beredskap och säkerhetshantering granskats utifrån nya infallsvinklar och med nya tyngdpunkter. På grund av de störningssituationer som inträffat under de senaste åren och fått stor publicitet har tyngdpunkten förskjutits från den tidigare typen av beredskap och beredskapsplanering, som enbart fokuserade på allvarligare undantagsförhållanden, till så kallade störningssituationer under normala förhållanden.

Störningssituationer kan uppstå mycket oväntat och fort, till exempel i form av olyckor som orsakas av extrema väderfenomen. Det har skett stora förändringar i kommunernas och även mer omfattande i hela samhällets verksamhet och verksamhetsmiljö, vilket också påverkar beredskapen och säkerhetshanteringen. Detta har ofta lett till oklarheter och utmaningar i bestämmandet av ansvarsfördelningen för beredskap och samordning av verksamheten. Exempelvis produceras kommunala tjänster i dagsläget klart oftare på avtalsbasis eller av utomstående tjänsteleverantörer. Då kan ansvarsfördelningen både i fråga om beredskapsåtgärder och inom hanteringen av en störningssituation bli oklar. På samma sätt blir olika slags kommunsammanslagningar en utmaning i ledningen av krissituationer bland annat när det gäller att sammanställa en lägesbild och samordna verksamheten.

Mallen och anvisningen för upprättande av planen är avsedda för kommuner och i dem försöker man på ett så omfattande sätt som möjligt behandla utvecklingen av kommunkoncernens gemensamma beredskap. Utgångspunkten har varit att kommunen är en autonom ”modercell” för den lokala beredskapen. Samtidigt är det med tanke på ett samhälle vars nätverk sträcker sig över kommungränserna och kommunal service som produceras inom ramen för olika slags samverkansområden och sammanslagningar befogat att fråga sig om en kommunvis beredskapsplan, särskilt till de delar som gäller hanteringen av en akut störningssituation, fortfarande är ett tillräckligt verktyg. Det skulle till och med finnas behov av en regional beredskapsplan som beskriver lokala aktörers samverkan i en störningssituation, med andra ord planeringen av en verksamhetsmodell för hanteringen av en störningssituation. Åtminstone borde beredskapsplanerna för organisationer med varierande verksamhetsområden och baskommunernas beredskapsplaner omsorgsfullt samordnas.

I upprättandet av denna publikation och mallen för beredskapsplanen har man i tillämpliga delar utnyttjat mallar för den allmänna delen i kommunens beredskapsplan från olika tider och olika områden och Räddningsinstitutets utbildningsmaterial om ämnet. Vi har delvis försökt upprätta mallen som presenteras i publikationen ur ett helt nytt perspektiv, på så sätt att planen ska ha en tydlig disposition och så att den tillhörande anvisningen ska erbjuda en bra utgångspunkt för genuin utveckling av kommunernas beredskap och en övergripande beredskap. Vi har försökt skriva anvisningen på ett sådant sätt att den handleder personen som ansvarar för upprättande av beredskapsplanens allmänna del såväl i det praktiska planeringsarbetet och i genomförandet av åtgärder som i nedtecknandet av planen.

Det finns flera olika sätt att närma sig beredskap och beredskapsplanering samt delområdena inom dessa. Dessutom används begrepp och termer som anknyter till beredskap på olika sätt av olika aktörer. Syftet är inte att ersätta kommunernas tidigare beredskapsåtgärder och beredskapsplanering med mallen i denna publikation och verksamhetsmodellerna som presenteras i anvisningen. Eftersom olika kommuner tillämpar olika verksamhetssätt, är olika stora, har olika geografiska särdrag och innefattar en stor mängd olika slags verksamhetsmiljöer, har vi i denna publikation varit tvungna att förenkla, generalisera och delvis även göra kompromisser till exempel när det gäller genomförandet av planeringsprocessen och den helhet av olika frågeställningar som behandlas i planen. Det torde vara omöjligt att ange ett enda korrekt arbetssätt som passar alla. Av samma anledning kan mallen och anvisningen som presenteras också användas som underlag för jämförelse av befintliga verksamhetssätt och planer (så kallad *benchmarking*).

Vi har försökt att vara konsekventa i användningen av begrepp som används inom riskhantering, beredskap och beredskapsplanering och terminologin har i första hand hämtats ur följande källor: Beredskaps- och befolkningsskyddsordlista (2:a upplagan), 2009 Terminologicentralen TSK rf; Säkerhetsstrategi för samhället, 2010 Statsrådets principbeslut; ISO Guide 73:2009 standard ”Riskhantering. Ordlista.” SFS-handbok 73, 2009 Finlands Standardiseringsförbund SFS rf.

II Beredskap och beredskapsplanering

Med beredskap avses verksamhet med vilken man säkerställer att uppgifter kan skötas så störningsfritt som möjligt i alla situationer. Exempel på beredskapsåtgärder är beredskapsplanering, förberedelser och förhandsåtgärder, utbildning samt beredskapsövningar. Materiell beredskap betyder beredskap avseende problem i tillgång på material. (Terminologicentralen TSK 2009, 28)

Med beredskap försöker man å ena sidan förebygga uppkomst av störnings- och krissituation och å andra sidan skapa förutsättningar för hantering av störningssituationer och konsekvenserna av dessa. Beredskapsplanering utgör en central del av alla organisationers förberedelser för störningssituationer under både normala förhållanden och allvarligare undantagsförhållanden. Beredskapsplaneringen och -planerna i sig innefattar mångdimensionella och mångfasetterade delhelheter. Ofta föreställer man sig att beredskapsplaneringen är ett mekaniskt skrivarbete eller ifyllande av en planeringsblankett, men i själva verket handlar det om en långsiktig process. Under planeringsarbetet identifieras, bedöms och analyseras hot mot organisationen eller området i fråga och sårbarheter i den egna verksamheten. Dessutom kartläggs och bedöms befintliga och oumbärliga resurser för hanteringen av olika slags störningssituationer, planeras verksamhetsmodeller samt förs förhandlingar med olika samverkansparter och intressegrupper till exempel om informationsförmedling och samverkan under störningssituationer och så vidare.

Till beredskapsplaneringen hör även verkställande av konkreta beredskapsåtgärder, till exempel upprättande av samverkansavtal, reservering av personal, lokaler, fordon och arbetsmaskiner, anskaffande av material och utrustningar som krävs för att trygga verksamheten och hantera situationen samt inskolning och utbildning av personal. Beredskapsplaneringen har därmed åtminstone både en administrativ och en materiell dimension.

Beredskapsplaneringen och beredskapsplanen kan anses ha minst följande olika nivåer och mål:

- Planen kan först och främst vara en strategisk plan som anger riktlinjer och som används för att styra och skapa gemensamma ramar, i detta fall inom hela kommunkoncernen. En sådan plan kan också kallas *förberedelseplan* (som styr/anger riktlinjer för förberedelser). Till dessa delar kan planen utgöra en del av organisationens mer omfattande *säkerhetspolitik, strategi för säkerhetshantering eller helhetsbetonad riskhantering*.
- För det andra är beredskapsplanen en operativ plan som anger verksamhetsmodellen för tväradministrativ hantering av en störningssituation och för återhämtning efter en störningssituation. Med andra ord har man under

beredskapsplaneringen på förhand tänkt ut och nedtecknat en verksamhetsmodell för det praktiska införandet av de åtgärder som krävs för hantering av störningen så fort som möjligt, för samordning av både myndigheters och andra aktörers verksamhet på ett sådant sätt att störningens skador kan minimeras i största möjliga mån och för inledning av återhämtningen så fort som möjligt.

- För det tredje är beredskapsplanen ett dokumentverktyg där beredskapsåtgärderna finns nedtecknade och som sammanställer uppgifterna om dessa och som fungerar som ett verktyg för informationsförmedling och -överföring.

I den här anvisningen och mallen har man försökt att beakta alla dessa olika syften och uppgifter som en beredskapsplan har och presentera helheten på ett så täckande sätt som möjligt. I anvisningen behandlas inte beredskapsplaneringen hos enskilda myndigheter eller inom specifika sektorer. I sektor- och myndighetsspecifika beredskapsplaner framhävs vanligtvis den operativa planeringens perspektiv. Dessa sektor- och myndighetsspecifika beredskapsplaner tillsammans med andra säkerhetsplaner kompletterar och naturligtvis också konkretiserar den allmänna delen i kommunens beredskapsplan.

Tanken bakom denna mall och anvisning för en beredskapsplan är att möjliggöra användningen av beredskapsplanens allmänna del, som upprättas på basis av dem, som ett dokument som samordnar beredskapsplaneringen och verksamheten under störningssituationer hos olika aktörer inom kommunkoncernen samt anger prioriteringar inom dessa. Samtidigt ska den erbjuda en enhetlig grund för kommunens allmänna modell för krisledning eller hantering av störningssituationer och för andra arrangemang vid en störningssituation, vilka eventuellt beskrivs i dessa aktörers beredskapsplaner. I litteratur (Aine et al. 2011, 98) framförs emellertid att kommunens beredskapsplan byggs upp som sektorspecifika planer, varefter man sammanställer det centrala innehållet i dessa i den allmänna delen. Om den allmänna delen upprättas på detta sätt, förverkligas dess uppgift och syfte som en plan som styr de olika sektorernas planer och anger riktlinjer för dessa åtminstone till en del bristfälligt.

III Beredskapsplaneringens ansvarsfördelning och planeringsprocessen

Enligt kommunallagen (365/1995) leder kommundirektören under kommunstyrelsen kommunalförvaltningen, den kommunala ekonomin och den övriga verksamheten i kommunen. Därför ansvarar kommundirektören tillsammans med kommunstyrelsen också för kommunens beredskap och hithörande beredskapsplanering. Kommundirektörens ställning och roll som kommunens strategiska ledare är central även i arbetet för utveckling av beredskapen. Naturligtvis har varje tjänsteinnehavare och befattningshavare fortfarande ansvaret för de beredskapsuppgifter som hör till deras arbetsuppgifter och ansvarsområde.

Den allmänna delen i kommunens beredskapsplan borde upprättas i samråd med representanter för alla aktörer i kommunkoncernen, så omfattande och på så hög nivå som möjligt, så att alla känner till och godkänner riktlinjerna som dras upp och verksamhetssätten som beskrivs och planeras. Samtidigt måste man försäkra sig om att planerna för de olika sektorerna är förenliga.

Det är bra att tillsätta en planeringsgrupp med representanter för olika sektorer för arbetet med planen. Om det praktiska planeringsarbetet utförs av någon annan än den högsta ledningen, måste den högsta ledningens engagemang i planeringsprocessen säkerställas på något annat sätt, exempelvis genom en styrgrupp. De som utför det praktiska planeringsarbetet bör ha fått befogenheter av den högsta ledningen och stöd för sitt arbete och för planeringsarbetet måste även tillräckliga resurser avsättas. Att omsorgsfullt genomföra planeringsprocessen och att sammanställa och upprätthålla en ingående och samtidigt användbar beredskapsplanhelhet är ingalunda ett enkelt arbete, utan ett resultat av flera arbetsskeden. En av cyklerna i beredskapsplaneringsprocessen illustreras på bild 1.

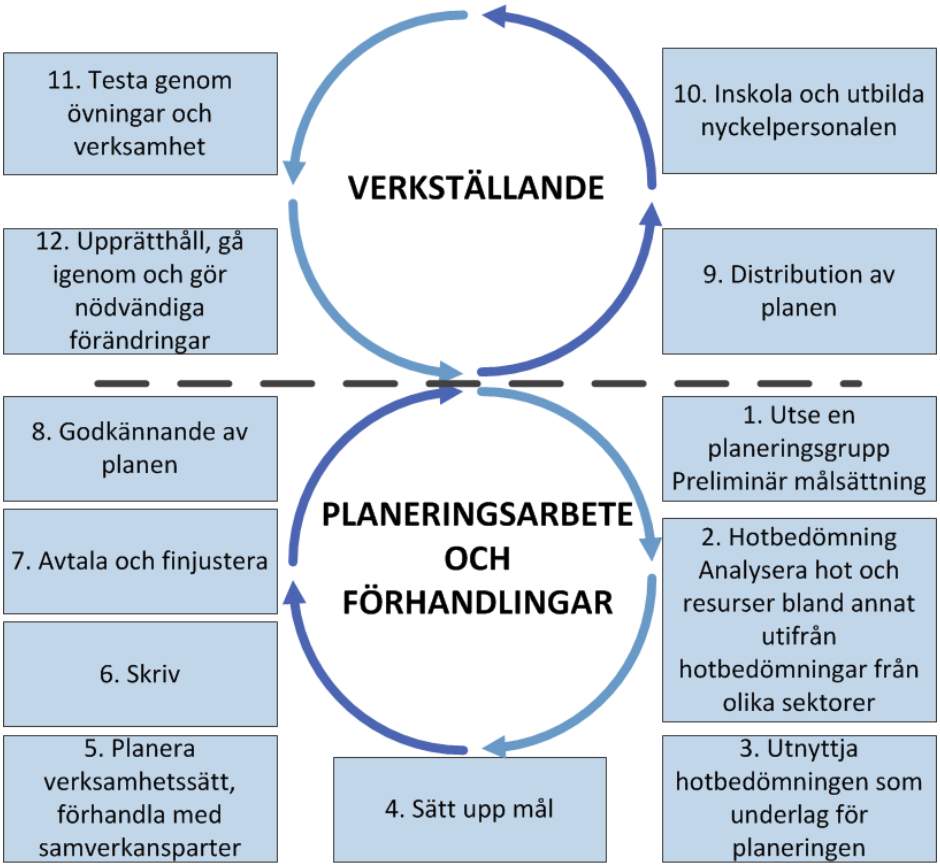

Bild 1. Upprättande av en beredskapsplan.

Utöver planeringsgruppen bör man tillsätta en ansvarig person, som samordnar arbetet och ser till att beredskapsplaneringsrundan fullgörs. Denna person ska ha goda kunskaper om beredskapssystemet och de allmänna principerna för beredskapen. I forskningslitteratur har det även framförts som rekommendation att kommunerna ska utse en person som har det huvudsakliga ansvaret för samordning av både beredskapen och säkerhetshanteringen mer allmänt (Juntunen et al. 2009, 116). Om en sådan person har utsetts eller kommer att utses är han eller hon naturligtvis även lämpad att bistå kommundirektören i samordning av arbetet med den allmänna delen i kommunens beredskapsplan. De som i sig har störst utbyte av arbetet med beredskapsplanen är de personer som är delaktiga i arbetet, eftersom de centrala aktörerna under arbetets gång får en tydlig uppfattning om planen och om verksamhetsmodellerna.

Man har fått goda erfarenheter av beredning av beredskapsplaner simultant och i samverkan mellan olika aktörer, åtminstone inom sektorspecifik planering. Då har man samtidigt kunnat samordna de olika aktörernas planer. I princip kan också flera kommuner upprätta beredskapsplanens allmänna del samtidigt och i samarbete med varandra. Då kan man uppnå synergifördelar även i förhandlingarna med andra samverkansparter och i det praktiska planeringsarbetet i övrigt.

Man bör se till att förtroendeorgan introduceras i utvecklingen av beredskapen och i beredskapsplaneringen samt att dessa förbinder sig till arbetet under hela processen, så att de resurser som arbetet kräver kan beaktas till exempel vid fastställandet av budgetar och ekonomiplaner. När beredskapsplanen är klar, ska den lämnas till exempel till kommunstyrelsen för behandling och godkännande och vid behov delges för fullmäktige.

När planen har godkänts, ska alla nyckelpersoner, sakkunniga som behövs och representanter för viktiga samverkansparter introduceras i planens innehåll och verksamhetsmodeller. Det är viktigt att planen testas regelbundet med olika praktiska övningar. Vanligtvis ger övningarna insikter i på vilket sätt planen måste utvecklas och förändras. En fungerande beredskapsplan kräver regelbunden uppdatering och utveckling även mellan övningarna.

Man ska se till att beredskapsplanen hanteras, distribueras och förvaras på vederbörligt sätt. Enligt punkterna 7,8 och 10 i mom. 1 i 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) är, om inte något annat föreskrivs särskilt, bland annat följande handlingar och uppgifter som ingår i beredskapsplanen sekretessbelagda:

- *handlingar som gäller skyddsarrangemang för personer, byggnader, inrättningar, konstruktioner samt data- och kommunikationssystem och genomförandet av arrangemangen, om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter ur en sådan handling inte äventyrar genomförandet av syftet med skyddsarrangemangen;*
- *handlingar som gäller beredskap för olyckor eller undantagsförhållanden, befolkningsskydd eller utredning enligt lagen om säkerhetsutredning av olyckor och vissa andra händelser (525/2011), om utlämnandet av uppgifter ur en sådan handling skulle skada eller äventyra säkerheten eller förbättrande av den, befolkningsskyddet eller beredskapen inför undantagsförhållanden, äventyra säkerhetsutredning eller syftet med en säkerhetsutredning eller möjligheterna att få information för en utredning eller om ett utlämnande skulle kränka rättigheterna för offer i olyckor, tillbud eller exceptionella händelser, minnet av offer eller närstående till offer;*
- *handlingar som gäller militär underrättelseverksamhet, försvarsmaktens utrustning, sammansättning, förläggning eller användning, handlingar som gäller det övriga militära försvaret eller uppfinningar, konstruktioner, an-*

> *ordningar eller system som tjänar försvaret eller handlingar som gäller objekt som annars är av betydelse för försvaret eller som gäller försvarsberedskapen, om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter ur en sådan handling inte skadar eller äventyrar försvarets intressen.*

Det är dock inte ändamålsenligt att beredskapsplanen hemlighålls i sin helhet. Sekretessbelagda handlingar som ingår i planen kan till exempel sammanställas i bilagor, eller om planen består av flera delar, kan delar av helheten sekretessbeläggas.

I 25 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet stadgas följande om anteckning om sekretess och klassificering i en sekretessbelagd handling: Anteckning om sekretess skall göras i en myndighetshandling som en myndighet ger ut till en part och som skall vara sekretessbelagd på grund av någon annans eller allmänt intresse. Parten skall informeras om sin sekretessplikt också när sekretessbelagda uppgifter lämnas ut muntligen (1 mom.). Anteckning får göras också i andra än i 1 mom. avsedda sekretessbelagda handlingar. Av anteckningen skall framgå till vilka delar handlingen är sekretessbelagd och vad sekretessen grundar sig på. Om sekretessen grundar sig på en bestämmelse som innehåller en klausul om skaderekvisit, får anteckningen dock göras så att bara den bestämmelse som sekretessen grundar sig på framgår av anteckningen.

Finansministeriet har utfärdat en anvisning om verkställighet av förordningen om informationssäkerheten inom statsförvaltningen (VAHTI 2/2010). I den behandlas bland annat handlingarnas skyddsnivåer och anteckningar om sekretess samt säkerhetsklassificering. Även om anvisningen gäller statsförvaltningen, rekommenderas det att man sätter sig in i den.

Bild 2. Exempel på stämplar på sekretessbelagda handlingar och uppgifter som används inom statsförvaltningen (Finansministeriet 2010, 76).

IV Om beredskapsplanens struktur och disposition

Även om strävan har varit att denna planeringsanvisning och planmall ska vara så heltäckande som möjligt och samtidigt kunna tillämpas av så många slags organisationer som möjligt, är det näst intill omöjligt att sammanställa en helt allmängiltig stomme för en beredskapsplan som skulle passa lika bra för alla. Detta beror på att man då upprättar en användbar och ändamålsenlig beredskapsplan måste utgå från den egna organisationen och de egna användarna. Planens struktur och omfattning påverkas av kommunens interna och externa verksamhetsmiljö, riskerna i området och de faktiska resurser som finns att tillgå i planeringsarbetet.

I Säkerhetsstrategin för samhället (Försvarsministeriet 2010, 82) presenteras en allmän struktur för beredskapsplanen. I den anges de centrala faktorer som i varje fall måste iakttas i beredskapen. Planstrukturen är följande:

- Hotbedömning
- Grundprincipen för beredskap för en störningssituation och hanteringen av en eventuellt eskalerande situation
  - förebyggande
  - tillgång till information
  - sammanställning och distribution av en lägesbild
  - beredskap att hantera situationen, inklusive förberedelser på förhand
  - ledning av situationen
  - kommunikation
- Det praktiska utförandet av de viktigaste uppgifterna
  - de olika aktörernas ansvarsområden och ledningsförhållanden
  - omedelbara åtgärder
  - nödvändiga resurser
- Uppskattning av och plan för behoven av samverkan
  - samarbete med andra förvaltningsområden
  - samarbete med andra aktörer i samhället
- Upprätthållande av planer, utbildning och övningar

Den mall för beredskapsplanen som presenteras i denna publikation innefattar alla ovan nämnda punkter.

I mallen består beredskapsplanen av tre huvuddelar:

1) en strategisk beredskapsplan,

2) en operativ beredskapsplan för verksamheten under störningssituationer och

3) en beredskapsplan för undantagsförhållanden enligt beredskapslagen.

Vid behov kan dessa olika delar av planhelheten upprättas som separata planer.

Strategisk beredskapsplan

Syftet med den strategiska beredskapsplanen är att utgöra:

- ett dokument som behandlar den helhet som kommunkoncernens säkerhetskultur och säkerhetshantering utgör,
- ett dokument som anger riktlinjer för och styr det beredskapsarbete som utförs innan störningssituationer uppstår, prioriterade områden inom och utveckling av beredskapen (inkl. åtgärder för att förebygga störningssituationer, till exempel säkring av system) och
- ett informativt dokument om beredskap i lagstiftningen och övrig styrning av beredskapen samt om ansvar inom beredskapsplaneringen.

Riktlinjerna i den strategiska beredskapsplanen kan granskas och justeras regelbundet, till exempel varje fullmäktigeperiod. Då kan man följa bland annat utvecklingen av planeringen på lång sikt och införliva den i den övriga verksamhets- och ekonomiplaneringen. Då kan även behovet av finansiering för förebyggande av störningssituationer och andra beredskapsåtgärder uppskattas i god tid och förverkligas systematiskt. Till exempel kan det i samband med upprättandet av hotbedömningar som behandlas i avsnitt 1.5 framkomma sådana behov med anknytning till säkerhetshanteringen eller en trygg verksamhetsmiljö som kräver mycket långsiktigt tänkande, till exempel inom utvecklingen av markanvändningen eller samhällsinfrastrukturen.

Operativ (eller funktionell) beredskapsplan

Den operativa beredskapsplanen för störningssituationer har karaktären av en instruktion. Detta är en plan som kräver kontinuerlig uppdatering och utveckling. Planen ger ett svar på frågan ”hur ska vi handla när något som avviker från det normala inträffar?”. I den kan man kort beskriva de viktigaste resultaten från kommunens hotbedömning (till exempel de hot som utgör största risker). Det är viktigt att beskriva hur kommunkoncernens ledning nås och informeras, hur krisledningen eller hanteringen av en störningssituation inleds samt vilka arrangemang och förfaringssätt som planerats för det praktiska ledningsarbetet och samordning av verksam-

heten. I den operativa beredskapsplanen beskrivs dessutom konkret vilka resurser och lokaler som finns tillgängliga vid en störningssituation.

Den operativa beredskapsplanen kan innehålla till exempel så kallade situationskort. Dessa är detaljerade förteckningar över åtgärder och kontaktuppgifter till de viktigaste samverkansparterna vid specifika störningssituationer. Det finns ett eget kort för varje väsentligt hot. I den operativa beredskapsplanen kan man dessutom inkludera olika slags matriser eller tabeller som beskriver hanteringen av olika störningssituationer och innehåller uppgifter om delaktiga myndigheter, organisationer eller andra aktörer samt myndigheter som har det allmänna ledningsansvaret vid olika slags störningssituationer och kontaktuppgifter till dessa. Med hjälp av dessa är det enkelt att bilda sig en överblick över olika aktörers uppgifter och ansvar.

Beredskapsplan för undantagsförhållanden

Undantagsförhållanden är situationer som definieras i beredskapslagen (1552/2011) och i lagen om försvarstillstånd (1083/1991). I beredskapsplanen för undantagsförhållanden beskrivs de mest centrala resultaten från bedömningen av hot under undantagsförhållanden, vilka kräver mer vittgående beredskapsåtgärder än störningssituationer under normala förhållanden (exempelvid för militära hot).

I planen presenteras dessutom verksamheten under undantagsförhållanden i kommunkoncernen och ansvarsfördelningen i fråga om reservering av lokaler, personal, fordon och arbetsmaskiner för en kontinuerlig verksamhet. Förteckningar över reserverade personer kan bifogas till de sektorspecifika beredskapsplanerna. Planen uppdateras regelbundet, till exempel vartannat år eller då det sker stora förändringar i verksamheten eller verksamhetsmiljön.

I beredskapsplanen för undantagsförhållanden beskrivs också de viktigaste möjliga effekterna av ibruktagande av befogenheter enligt beredskapslagen samt höjande av beredskapen och förändringar i dessa inom den kommunala förvaltningen samt krisledningens verksamhetsmodeller som eventuellt avviker från hanteringen av störningssituationer under normala förhållanden. I planen för undantagsförhållanden kan man också kort beskriva ansvarsfördelningen mellan olika aktörer inom kommunkoncernen i fråga om befolkningsskydd.

V Användning av mallen för beredskapsplan och detaljerade anvisningar

Den tomma mallen för en beredskapsplan finns bifogad till denna anvisning (mallen och annat material som rör upprättandet av planen kan laddas ned i redigerbart format på adressen: www.pelastusopisto.fi/suomi/varautumiskoulutus -> ”Varautumisen tietopankki”).

Mallen kan modifieras efter egna behov till exempel beroende på planer som redan finns, behovet av beredskapsplanering och resurserna för denna, kommunens storlek och verksamhetsmiljö. Avsnittet 1–3 i den här anvisningen följer numreringen av planmallens avsnitt.

De detaljerade anvisningarna i de olika avsnitten består av tre delar:

1) *bakgrundsinformation*: grundläggande fakta om och utgångspunkter för rubrikens ämnesområde,

2) *åtgärder*: konkreta, minsta åtgärder som måste vidtas för att genomföra åtgärdspunkten och

3) *dokumentation*: innehållet i beredskapsplandokumentet.

I anvisningen finns exempel på vissa presentationssätt som kan utnyttjas i beredskapsplaneringen, till exempel tabeller. En del av dessa kan laddas ned i redigerbart format på den ovan nämnda webbadressen.

Bakgrundsinformationen och anvisningarna till mallen för beredskapsplan bildar ingen schematisk instruktion som strikt måste följas, utan anvisningarna utgör ett underlag. Då dessa är kortfattade, måste man i vissa fall komplettera med mer detaljerad information från andra källor.

Mallen för beredskapsplan och den tillhörande anvisningen bygger på ett så kallat *all-hazards-approach*. Detta betyder att planen beaktar på ett omfattande sätt alla hot och att standardmodellen för hantering av en störningssituation som beskrivs i planen används som utgångspunkt för alla störningssituationer. Lägg märke till att det finns en mängd olika möjliga störningssituationer, allt ifrån störningar i datanäten till militära hot, och därmed varierar även de praktiska åtgärderna för hantering av störningssituationer. Till exempel påverkar karaktären av den aktuella störningssituationen ansvarsfördelningen mellan olika aktörer både inom uppgifter i en akut situation och i fråga om det allmänna ledningsansvaret i situationen.

1 Strategisk beredskapsplan, beredskap för störningssituationer

1.1 Säkerhetskultur och säkerhetshantering i kommunkoncernen

BAKGRUNDSINFORMATION:

Med *säkerhetskultur* avses värderingar, attityder, engagemang och yrkeskunnighet samt en tidsenlig normuppsättning och en verksamhet som uppfyller säkerhetskraven, där varje individ är medveten om vilken betydelse den egna verksamheten har för den övergripande säkerheten. Enligt Reimans (et al. 48–49, 2008) definition är säkerhetskultur organisationens förmåga och vilja att förstå hurdan verksamhet som är trygg och hurdana faror som är förknippade med organisationens verksamhet och hur de kan förebyggas samt en förmåga och vilja att agera på ett säkert sätt, förebygga realisering av farorna och främja säkerheten. De ovan nämnda skribenterna hävdar att en god säkerhetskultur först och främst handlar om att man bryr sig om säkerheten på ett genuint sätt, försöker förstå och förutse faror som är förknippade med verksamheten och betraktar säkerheten som en helhet. Genom ledningen av en organisations säkerhetskultur strävar man efter att bygga upp god säkerhetskultur och att integrera säkerheten som en väsentlig del i grundverksamheten.

På begreppslig nivå kan organisationens säkerhetskultur anses omfatta begreppet *säkerhetshantering*. I en undersökning om kommunernas beredskap och säkerhetshantering (Juntunen et al. 2009, 22–23) menar forskarna att begreppet ur kommunernas perspektiv betyder följande: *”kommunernas helhetsbetonade och systematiska arbete för att säkerställa säkerheten och kontinuerligt förbättra den, där ledning av metoder, verksamhetsmodeller och människor förenas”.* Vidare omfattar säkerhetshanteringen enligt undersökningen både de beredskapsåtgärder som vidtas på förhand och hanteringen av störningssituationer. Säkerhetshanteringen baserar sig på beslut som den högsta ledningen fattar och där man sätter upp riktlinjerna för utvecklingsmålen och resurserna för kommunkoncernens säkerhet.

Enligt standarden ISO 22399:2007 om beredskap för störningssituationer och hantering av verksamhetens kontinuitet säkerställer integreringen av säkerhetshanteringen i organisationens normala verksamhetskultur till sin del att säkerhetshanteringen blir en del av organisationens värdegrund och en god förvaltningssed. Fungerande beredskap för störningssituationer och kontinuitetshantering inom verksamheten förutsätter att alla medlemmar i organisationer äger säkerhetshanteringen, med andra ord att alla bör tillägna sig principerna för en god säkerhetskultur. En god säkerhetskultur

uppstår dock inte av sig själv, utan den kräver systematiskt arbete på alla organisationsnivåer, den högsta ledningen medräknad.

Ett närbesläktat begrepp till säkerhetskultur och säkerhetshantering är begreppet *övergripande säkerhet.* Med övergripande säkerhet avses att den strategiska synen på säkerhetshantering utvidgas till och integreras i organisationens normala verksamhet som en väsentlig och naturlig del av denna, bland annat den sedvanliga verksamhets- och ekonomiplaneringen. Till exempel Mäkinen (2007, 122–135) har skissat upp en modell för *organisationens övergripande säkerhet*, se bild 3. Mäkinens modell för den strategiska övergripande säkerheten är på sätt och vis en helhet som omfattar organisationens hantering av den ”interna” säkerheten.

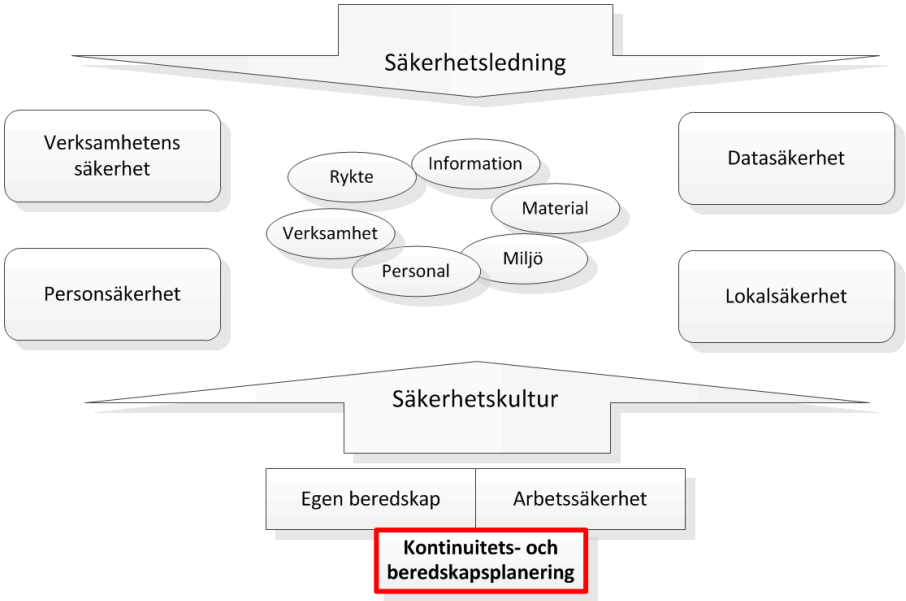

Bild 3. Organisationens strategiska övergripande säkerhet. (bearbetning efter Mäkinen 2007, 124)

Ur kommunperspektivet kompletteras den helhet som utgörs av *samhällets övergripande säkerhet och säkerhetshantering* åtminstone av de *säkerhetsplaner* som upprättas i kommuner och för ekonomiska regioner i samband med verkställandet av säkerhetsprogrammet och i vilka fokus ligger på att främja medborgarnas säkerhet i vardagen. Syftet med dessa säkerhetsplaner är att främja säkerheten av hela regionen och hela samhället, till exempel en kommun, som boende- och verksamhetsmiljö.

Det lönar sig att även i kommunens övriga strategiliknande riktlinjer ta hänsyn till gränsytor mellan olika säkerhetsrelaterade planer och beredskapsplaneringen och möjligheterna att vid behov samordna dessa till en logisk helhet. *Gränsytor finns åtminstone mellan säkerhetsplaneringen och särskilt den strategiska beredskapsplaneringen som avses i denna mall.* I samband med säkerhetsplaneringen har man bildat olika slags arbetsgrupper och nätverk som också kan utnyttjas i hanteringen av den övergripande säkerheten och beredskapsplaneringen.

Utöver det ovan nämnda begreppet övergripande säkerhet, används begreppet *den övergripande säkerheten i samhället*, med vilket man oftast, i likhet med begreppet *totalförsvar*, avser alla de militära och civila åtgärder genom vilka Finlands nationella suveränitet samt befolkningens levnadsmöjligheter och säkerhet tryggas mot yttre hot, hot som förorsakas av andra stater eller andra hot (till exempel kommittébetänkandet: Beredskap och övergripande säkerhet, statsrådets kansli 2010 (Hallbergs kommitté)). I praktiken avses med övergripande säkerhet i hög grad verksamhet som är förenligt med den breda säkerhetsuppfattningen enligt Säkerhetsstrategin för samhället (2010).

I Säkerhetsstrategin för samhället definieras säkerhet i vid bemärkelse enligt följande:

> *”Säkerhet i vid bemärkelse täcker sådana säkerhetsfrågor som om de utvecklas kan utgöra hot och orsaka betydande risk eller olägenhet för Finland, befolkningen eller vitala funktioner i det finska samhället. Sådana vidsträckta säkerhetshot är antingen aktiv verksamhet såsom t.ex. användningen av militära maktmedel, terrorism och störning av datanät eller oavsiktliga händelser såsom omfattande driftsstörningar i elnätet eller extrema naturfenomen.”*

ÅTGÄRDER:

Bekanta dig med organisationens eventuella befintliga och uttalade riktlinjer för säkerheten, till exempel säkerhetspolitiken eller säkerhetsstrategin och andra anvisningar som rör utveckling av säkerhetskulturen. Fundera på hur anammandet av en god säkerhetskultur och en omfattande säkerhetshantering skulle kunna främjas inom kommunkoncernen. Bekanta dig med kommunens eller regionens säkerhetsplan.

DOKUMENTATION:

Utarbeta och nedteckna i denna del av den strategiska planen riktlinjer som täcker hela målbilden för organisationens säkerhetshantering och säkerhetskultur. Riktlinjerna ska täcka minst beredskapen och beredskapsplaneringen, om en sådan handling inte redan finns.

1.2 Vitala och kritiska funktioner samt hot mot dem

BAKGRUNDSINFORMATION:

Säkerhetsstrategi för samhället

Namnet på statsrådets principbeslut, som tidigare hette ”Strategi för tryggande av samhällets vitala funktioner” ändrades 2010 till *Säkerhetsstrategi för samhället*. Säkerhetsstrategin för samhället styr och förenhetligar förvaltningsområdenas beredskap och ger också andra aktörer information om grunderna för beredskapen. Beslut om hur målen för principbeslutet ska förverkligas fattas av myndigheter, som också svarar för detta. Strategin uppdateras med några års mellanrum.

Målet med strategin är att säkerställa samhällets funktionsförmåga, bevara Finlands nationella suveränitet och främja medborgarnas säkerhet och välfärd. För att målet ska kunna nås fastställs i säkerhetsstrategin samhällets vitala funktioner, det vill säga de grundläggande funktioner som måste kunna garanteras i alla förhållanden. I den beskrivs också vilka områden av beredskapen de olika ministerierna är ansvariga för och vilken instans som leder verksamheten vid en kris. För att underlätta beredskapsarbetet och förenhetliga planeringsgrunderna har möjliga hotmodeller och störningssituationer presenterats i strategin.

I Säkerhetsstrategin för samhället fastställs följande som vitala funktioner i det finska samhället:

- ledning av staten,
- internationell verksamhet,
- Finlands försvarsförmåga,
- den inre säkerheten,
- ekonomins och infrastrukturens funktionsförmåga,
- befolkningens utkomstskydd och handlingsförmåga samt
- mental kristålighet.

Med en hotmodell (bild 4) avses en allmänt hållen beskrivning av störningar i säkerhetsmiljön som finns i säkerhetsstrategin. I hotmodellen anges enligt typ av hotets konsekvensmekanism, källa, objekt, konsekvenser för objektet och sannolikheten samt uppräknas de allvarligaste störningssituationer som ingår i hotmodellen. Hoten kan realiseras tidsmässigt självständigt, samtidigt med andra hotmodeller eller som en förlängning av varandra. Med en störningssituation avses ett hot eller en händelse som äventyrar samhällets säkerhet, handlingsförmåga eller befolkningens levnadsmöjligheter och vars hantering förutsätter en mer vidsträckt eller intensiv samverkan och kommunikation än normalt mellan myndigheter och andra aktörer. Hotmodellerna beskrivs mer detaljerat i säkerhetsstrategin. (Försvarsministeriet 2010, 85–86 och 90)

Allvarliga störningar i kraftförsörjningen
Allvarliga störningar i datakommunikationen och informationssystemen
Allvarliga störningar i transportlogistiken
Allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen
Allvarliga störningar i finans- och betalningssystemet
Störning i tillgången på finansiering för den offentliga ekonomin
Allvarliga störningar i befolkningens hälsa och välfärd
Storolyckor, extrema naturfenomen och miljöhot
Terrorism och annan brottslighet som äventyrar samhällsordningen
Allvarliga störningar i gränssäkerheten
Politisk, ekonomisk och militär påtryckning
Användning av militära maktmedel

Bild 4. Hotmodellerna som fastställs i Säkerhetsstrategin för samhället (13 st.).

I strategin har man identifierat 37 störningssituationer som konkretiserar hotmodellerna (tabell 1) och som fungerar som underlag för beredskapsplaneringen. Samma störningssituation kan sammanhänga med flera olika hotmodeller, beroende på granskningsperspektiv, hotets källa eller dess följdverkningar. Till störningssituationernas karaktär hör ofta ett starkt ömsesidigt beroende: till exempel kan en störning i eldistributionen medföra störningar i användbarheten av datakommunikationer och om störningen blir långvarig, vidare också exempelvis störningar i radio- och televisionsverksamheten, störningar i vattendistributionen och så vidare.

Utöver de störningssituationer som redan identifierats i strategin, måste man inom beredskapsplaneringen naturligtvis också iaktta eventuella andra störningssituationer som till exempel orsakas av förändringar i verksamhetsmiljön, av verksamhetens karaktär eller som förblivit ouppmärksammade tidigare.

Tabell 1. Störningssituationer om identifieras i Säkerhetsstrategin för samhället.

– Störning i tillgången på, överföringen eller distributionen av elenergi	– Försämrade verksamhetsbetingelser för primärproduktionen
– Störning i datakommunikationens och informationssystemens funktion	– Omfattande förorening av ett mark- eller vattenområde
– Skada på informations- och kommunikationsteknologins (ICT) infrastruktur	– Storm eller översvämnings- och dammolycka
– Störning i den riksomfattande radio- och tv-verksamheten	– Olycka som involverar farliga ämnen (CBRNE-hot)
– Störning i transporterna	– Olycka inom landtrafiken, sjö- eller luftfarten
– Störning i tillgången på importerade bränslen	– Olycka eller dåd utomlands som drabbar finländare
– Störning i bränsledistributionen	– Terrordåd eller klart hot om sådant
– Störning i försörjningen av dagligvaror	– Kriminellt dåd som i omfattande grad äventyrar befolkningens säkerhet
– Störning i vattenförsörjningen (inkl. avloppsvattenförsörjningen)	– Kriminellt dåd som i omfattande grad äventyrar samhällets funktioner
– Störning i avfallsförsörjningen	– Gränssäkerheten äventyras
– Störning i fjärrvärmeleveransen	– Massinvandring
– Betalningsförmedlingen lamslås	– Påverkan som skadar statens handlingsförmåga
– Störning i tillgången på kontanta medel	– Störning i utrikeshandeln
– Statens och kommunernas kreditvärdighet rasar	– Hot med massförstörelsevapen
– Försäkringsbolagens soliditet eller återförsäkringsskydd sviktar	– Informationsinsatser
– Pandemi eller annan vidsträckt situation med en smittsam sjukdom	– Provokativ kränkning av territorium
– Allvarlig sjukdomsepidemi bland djur eller växter	– Väpnat intermezzo
– Massdöd av organismer	– Användning av militära maktmedel i överraskningssyfte
	– Storskalig användning av militära maktmedel

Vitala och kritiska funktioner i kommunen

I samband med upprättandet av den strategiska delen i kommunens beredskapsplan kan man definiera funktionerna som är vitala och kritiska för kommunens verksamhet och medborgarnas säkerhet och välbefinnande. I praktiken innebär detta att man granskar och rangordnar de uppgifter och funktioner som olika sektorer eller myndigheter ansvarar för. Särskilt vid långvariga och/eller mycket allvarliga störningar kan det vara nödvändigt att i första hand fokusera på att trygga de funktioner eller tjänster som per definition är vitala och kritiska. Utgångspunkten är att fastställandet vitala och kritiska funktioner alltid görs av sakkunniga inom varje sektor, till exempel med beaktande av lagstiftningen inom respektive sektor och andra grunder för beredskapen (till exempel givna anvisningar). Om dessa redan definierats i de sektorspecifika planerna kan det räcka med att sammanställa informationen i beredskapsplanens allmänna del.

Arbetet med att definiera de vitala och kritiska funktionerna erbjuder till sin del ett underlag för fastställande av prioriterade områden inom kommunkoncernens gemensamma beredskap samt för upprättandet av ett eventuellt utvecklingsprogram för beredskapen (se avsnitt 1.6).

ÅTGÄRDER:

Bekanta dig med statsrådets principbeslut ”Säkerhetsstrategi för samhället” (2010). Ta reda på hur strategin i dagsläget iakttas i kommunkoncernens beredskap och fundera på hur den iakttas i styrningen av kommunkoncernens beredskap och beredskapsplanering.

Klarlägg och/eller fundera på vilka funktioner eller tjänster som är vitala eller kritiska ur kommunens och medborgarnas perspektiv. Sammanfatta de funktioner som olika sektorer har fastslagit som centrala eller organisera arbetet för att definiera dessa.

DOKUMENTATION:

I detta avsnitt av planen kan man kort nedteckna de vitala funktionerna enligt den ovan nämnda strategin samt hotmodellerna som riktas mot dem. I den strategiska beredskapsplanen ska det nämnas att man i hotbedömningarna och de riskanalyser och operativa beredskapsplaner som upprättas måste utgå från de hotmodeller och störningssituationer som presenteras i principbeslutet och som anpassats för den lokala nivån.

I denna del av planen presenteras kortfattat de vitala och kritiska funktionerna och tjänsterna i kommunen.

1.3 Beredskapens och beredskapsplaneringens syfte och mål

1.3.1 Beredskap som förebyggande verksamhet

BAKGRUNDSINFORMATION:

Beredskap utgör samtidigt både en del av hanteringen av den övergripande säkerheten och en del av den övergripande riskhanteringen. Att förebyggande av störningar är en del av beredskapen är en av tankarna som lett till förändringen i synen på beredskap och beredskapsplanering, vilken inneburit en övergång från att enbart planera verksamheten under undantagsförhållanden till en omfattande övergripande säkerhet. Till förebyggande av störningar hör även åtgärder som syftar till att eliminera och minska identifierade risker.

Ur perspektivet för övergripande säkerhetshantering och beredskapsplanering skapar detta ett behov av nya tankemodeller och ansatser:

- från att reagera på uppkomna störningar till ett förutseende och förebyggande betraktelsesätt,
- från att enbart bedöma sårbarhet till att utveckla störningståligheten
- från ett sektorvis differentierat betraktelsesätt till mångprofessionell och -dimensionell samverkan,
- från att vara strikt bunden till instruktioner till egeninitierat ansvarstagande.

Säkerhetshanteringen och den tillhörande beredskapen kan också ses som en helhet som består av tidsmässigt olika, överlappande eller parallella faser. Faserna och de tillhörande funktionerna bör inte hållas strikt åtskilda, men en indelning av dem kan vara till hjälp i att skapa en helhetsbild (bild 5).

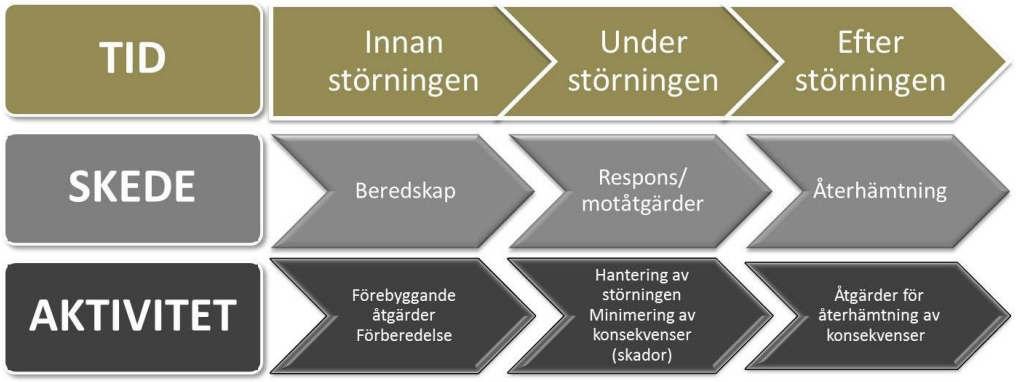

Bild 5. Olika faser under säkerhetshanteringen.

För en omfattande beredskap är det av största vikt att planeringen av förebyggande åtgärder och beredskapen för störningssituationer integreras i all verksamhetsplanering och genomtränger all verksamhet, till exempel samhällsplaneringen och planeringen av markanvändning. I forskningslitteratur föreslås i fråga om utveckling av kommunernas beredskap att beredskapen ska integreras i kommunens normala funktioner i högre grad än hittills (Juntunen et al. 2009, 116).

Ur hela kommunkoncernens perspektiv bildar åtgärdsprogrammet för beredskap (se avsnitt 1.6) fundamentet och rangordningen för de åtgärder som siktar till att minska störningar och utveckla handlingsförmågan under störningssituationer.

Vid sidan av sekretessen av beredskapsplanen och funderingar kring detta som behandlas i avsnitt III är det bra att även i övrigt, med tanke på beredskapens förebyggande syfte, redan på förhand fästa uppmärksamhet vid publiceringen av olika slags säkerhetsrelaterade planer och tekniska detaljer om till exempel kommunalteknik (till exempel ledningskartor, pumpstationer med mera) öppet till exempel på webbplatsen. Beklagligt ofta kan man med bara lite möda hitta dokument som ur säkerhetssynpunkt är allt för detaljerade i helt öppna källor. Enligt 7 punkten i mom. 1 i 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet är handlingar som gäller skyddsarrangemang för personer, byggnader, inrättningar, konstruktioner samt data- och kommunikationssystem och genomförandet av arrangemangen, om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter ur en sådan handling inte äventyrar genomförandet av syftet med skyddsarrangemangen, sekretessbelagda.

ÅTGÄRDER:

Sätt dig in i litteratur om förebyggande av störningssituationer och anvisningar som utfärdats för olika sektorer. Fundera på hur man skulle kunna linjera upp det förebyggande arbetet och dess centrala betydelse i den strategiska beredskapsplanen på kommunkoncernens nivå.

Bekanta dig med befintliga dataskyddsrutiner och fundera på om de behöver styras eller linjeras upp.

DOKUMENTATION:

I detta avsnitt av beredskapsplanen nedtecknas kommunkoncernens mål för förebyggande av störningssituationer och andra centrala riktlinjer för detta.

1.3.2 Tryggande av vitala funktioner och tjänster: kontinuitetsplanering

BAKGRUNDSINFORMATION:

I 12 § i beredskapslagen (1552/2011) stadgas om skyldigheten att vidta förberedelser. Enligt paragrafen ska ”statsrådet, statliga förvaltningsmyndigheter, statens självständiga offentligrättsliga inrättningar, övriga statsmyndigheter och statliga affärsverk samt kommunerna, samkommunerna och kommunernas övriga sammanslutningar *genom beredskapsplaner och förberedelser för verksamhet under undantagsförhållanden samt genom andra åtgärder säkerställa att deras uppgifter kan skötas så väl som möjligt också under undantagsförhållanden.*” Med tanke på kommunens beredskapsplanering innebär detta också att verksamhetsbetingelserna, verksamhetens kontinuitet och nivå i fråga om de viktigaste uppgifterna inom den basservice och infrastruktur som kommunen vanligtvis producerar och upprätthåller måste garanteras under alla förhållanden.

Det är dock inte möjligt att genom ett rimligt antal förebyggande riskhanteringsåtgärder identifiera alla risker, minska dem i tillräckligt hög grad eller eliminera dem helt. Därför är det bra att ta hänsyn till att risker ibland realiseras och att man då måste kunna och förmå att reagera på dem.

På senare tid har man inom den offentliga förvaltningens beredskap börjat vid sidan av termen *beredskapsplanering* använda termen *kontinuitetsplanering.* Med konti-

nuitetsplanering av verksamheten avses en övergripande process som görs under styrning av organisationens högsta ledning, som dels syftar till att förebygga eventuella störningar i verksamheten, dels till att minska störningens effekter på verksamheten och till att se till att organisationen kan återuppta sina centrala funktioner så fort som möjligt efter störningar. Kontinuitetsplanering av verksamheten skapar en strategisk och operativ verksamhetsmodell som organisationen kan utföra för att utveckla sin egen störningstålighet för att på så sätt förbättra produktionens leveranssäkerhet. Kontinuitetsplaneringen bidrar till organisationens uppnåelse av resultatmålen både på kort sikt och på lång sikt. (Försörjningsberedskapscentralen 2009a, 3). Bild 6 illustrerar tanken bakom kontinuitetsplanering.

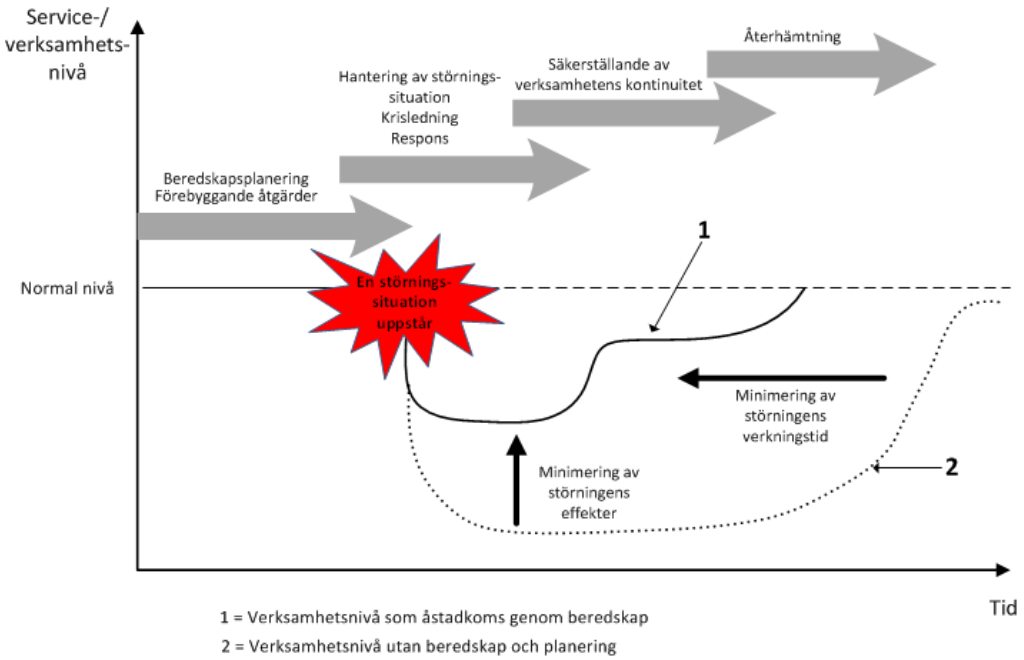

Bild 6. Beredskap och kontinuitetsplanering (bearbetning efter: ISO-standard 22399:2007).

Enligt ledningsgruppen för datasäkerheten inom statsförvaltningen (VAHTI) avses med kontinuitets- och återhämtningsplanering de åtgärder som vidtas för att minska effekten och korta varaktigheten av händelser som stör verksamheten. Detta innebär bland annat åtgärder som har med systemens struktur att göra och som förbättrar deras funktion vid störningar; åtgärder som bidrar till återhämtningen efter problem samt arrangemang med reservutrustning. I sin helhet omfattar kontinuitetsplanering

också de planer och åtgärder med vilka funktionerna kan upprätthållas på sätt som avviker från det normala och med vilka funktionerna och tjänsterna kan återställas till normal nivå. (till exempel finansministeriet, VAHTI-anvisning 3/2010, 87–91)

Kontinuitetsplaneringen ingår med andra ord i den övergripande beredskapen även inom kommunkoncernen. Kontinuitetsplaneringen borde därför uppfattas som en naturlig och central del av planeringen och utförandet av produktionen av olika slags tjänster och system.

Inom projektet ”Sopimuksiin perustuva varautuminen - SOPIVA”, som genomfördes under ledning av Försörjningsberedskapscentralen utarbetades i samarbete med den offentliga förvaltningen och näringslivet rekommendationer för hantering av verksamhetens kontinuitet (Försörjningsberedskapscentralen 2009a). Målet med dessa rekommendationer är att uppmuntra aktörer och göra det enklare för dem att utveckla sina verksamhetsbetingelser och säkerställandet av produktionsfaktorer. Genom att följa rekommendationerna kan ett företag eller en aktör inom den offentliga sektorn å ena sidan utveckla sin förmåga att förebygga eventuella störningar i verksamheten och å andra sidan minska effekterna av en störning på verksamheten samt påskynda återhämtningen. Dessa rekommendationer bör iakttas i kommunkoncernens riktlinjer för beredskap.

Praktisk kontinuitetsplanering och åtgärderna inom kontinuitetshantering borde ingå i beredskapen inom kommunkoncernens olika sektorer och verksamhetsenheter för att utveckla störningståligheten och trygga funktionsförmågan. Åtgärderna omfattar bland annat anskaffning av specialmaterial som behövs i störningssituationer eller säkerställande av tillgången till material på annat sätt.

ÅTGÄRDER:

Sätt dig in i litteratur om kontinuitetsplanering och anvisningar som utfärdats för olika sektorer. Fundera på hur tryggandet av kontinuiteten och kontinuitetsplaneringen samt dess centrala betydelse skulle kunna/borde linjeras upp i den strategiska beredskapsplaneringen på kommunkoncernens nivå.

DOKUMENTATION:

I detta avsnitt av beredskapsplanen nedtecknas kommunkoncernens mål för kontinuitetsplaneringen och andra centrala riktlinjer för detta.

1.3.3 Tryggande av förutsättningarna för hantering och ledning av en störningssituation

BAKGRUNDSINFORMATION:

Ett centralt mål för beredskapen och beredskapsplaneringen är att säkerställa goda förutsättningar för hanteringen av en störningssituation och ledningen av den, så kallad krisledning. En grundtanke bakom störningshantering är att åtgärderna för att hantera situationen inleds i tid samtidigt som man förutser möjligheten av att situationen eventuellt utvecklas eller visar sig vara allvarligare än vad man inledningsvis hade vetskap om, reserverar tillräckliga resurser direkt i början och vid behov effektiviserar ledningsberedskapen systematiskt. Målet är att man redan från början reagerar på störningssituationer eller på tecken på att en sådan håller på att utvecklas, helst med framförhållning och tillräckligt starkt. Vid behov kan åtgärder som inletts dras tillbaka om störningssituationen visar sig vara lindrigare än vad man inledningsvis trodde eller om situationen redan fåtts under kontroll.

Lyckad kommunikation spelar en central roll för en effektiv hantering av störningssituationer. Utvecklingen av kommunikationsberedskapen för störnings- eller krissituationer är därmed en oskiljaktig del av den övriga beredskapsplaneringen. Kommunikationsarrangemang och planeringen av dessa bör utgöra en fast del av utvecklingen av beredskapen. Bland annat Kommunförbundet har publicerat en handbok med praktiska instruktioner kring kommunikationen vid störningssituationer, "Var beredd. Handbok för kommunernas information i kriser och exceptionella situationer" (2009).

Vid hanteringen av störningssituationer följs legalitetsprincipen och den föreskrivna indelningen i förvaltningsområden. I princip följer man samma principer för hanteringen av en störningssituation under både normala förhållanden och undantagsförhållanden. Den ansvarsfördelning mellan myndigheter och samarbetsorgans verksamhetsmodeller som gäller under normala förhållanden vidmakthålls så länge som möjligt. Den behöriga myndigheten leder alltid den operativa verksamheten och tvärsektoriella samarbetsorgan stöder den ansvariga myndigheten. Den part som leder verksamheten svarar också för kommunikationen. Övriga myndigheter, företag och organisationer deltar i verksamheten i den omfattning som hanteringen av situationen kräver. Utöver de operativa åtgärderna accentueras i samband med hanteringen av störningssituationer säkerställandet av informationsförmedlingen mellan olika aktörer samt tillräckligt informerande av statsledningen. (Försvarsministeriet 2010, 51)

ÅTGÄRDER:

Sätt dig in i litteratur om hantering av störningssituationer, krisledning och kriskommunikation samt anvisningar som utfärdats för olika sektorer. Fundera på hur dessa områden skulle kunna linjeras upp i den strategiska planen och hur-dana mål som ställs upp för dem på kommunkoncernens nivå.

DOKUMENTATION:

I detta avsnitt av beredskapsplanen nedtecknas kommunkoncernens mål för hantering av störningssituationer och kriskommunikation samt andra centrala riktlinjer för detta.

1.4 Lagstiftning och anvisningar

BAKGRUNDSINFORMATION:

I 12 § i beredskapslagen stadgas om den allmänna skyldigheten att vidta förberedelser och utföra beredskapsplanering. Också i andra lagar anges ett flertal skyldigheter för många olika förvaltningsområden, till exempel i räddningslagen (379/2011), hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010), yrkeshögskolelagen (351/2003) och så vidare.

För olika förvaltningsområden har det dessutom utfärdats ett flertal anvisningar om beredskap och beredskapsplanering. För att skapa sig en överblick, måste man kartlägga anvisningarna för olika förvaltningsområden så ingående som det går.

ÅTGÄRDER:

Sätt dig in i lagstiftning som rör beredskap och anvisningar som utfärdats för olika myndigheter i kommunen. Sammanfatta de ramar som dessa ställer för beredskapsplaneringen.

DOKUMENTATION:

I denna del av planen kan man presentera det centrala innehållet i lagstiftningen och i anvisningarna, i synnerhet sådant som rör samordning av olika sektorers och aktörers verksamhet.

1.5 Regionala och kommunala hotbedömningar och riskbedömning

1.5.1 Kommunkoncernens gemensamma hotbedömningar

BAKGRUNDSINFORMATION:

Hotmodellerna och tillhörande störningssituationer har på övergripande plan redan identifierats i beredskapslagens definition av undantagsförhållanden (*se avsnitt 3*) och förteckningen av hotmodeller i Säkerhetsstrategin för samhället. Med *hotbedömning* avses enligt Säkerhetsstrategin för samhället (2010, 95) en bedömning som den behöriga myndigheten eller en annan aktör utifrån en hotmodell gör av de uppgifter och störningssituationer som myndigheten ansvarar för. I bedömningen behandlas konkret källan till hotet, hotobjekten, sättet att förverkliga hotet, sannolikheten, hotets konsekvenser för utförandet av uppgifterna samt möjligheterna till motåtgärder och den tid som behövs för att förbereda åtgärderna. Hotbedömningar gör det möjligt att planera och verkställa de åtgärder som behövs för att förebygga och motarbeta hot inom olika förvaltningsområden. En term med liknande innebörd som i begreppet hotbedömning är termen *riskbedömning*, som används i samband med riskhantering. Med riskbedömning avses den övergripande process som omfattar identifiering av risker, riskanalys samt bedömning av betydelsen av en risk (Finlands standardiseringsförbund SFS 2009).

En central uppgift inom utarbetningen av den allmänna delen i kommunkoncernens beredskapsplan är upprättandet av en strategisk hotbedömning av de mest sannolika och allvarliga störningssituationer som drabbar vitala och kritiska funktioner och som förutsätter att verksamheten samordnas både på kommunens nivå och eventuellt med andra aktörer. En sådan gemensam hotbedömning kan basera sig på hotbedömningar som utarbetats inom olika sektorer och av olika myndigheter (till exempel bedömningar av översvämningsrisken som tagits fram NTM-centraler) samt på mer detaljerade risk- och sårbarhetsanalyser (bild 7).

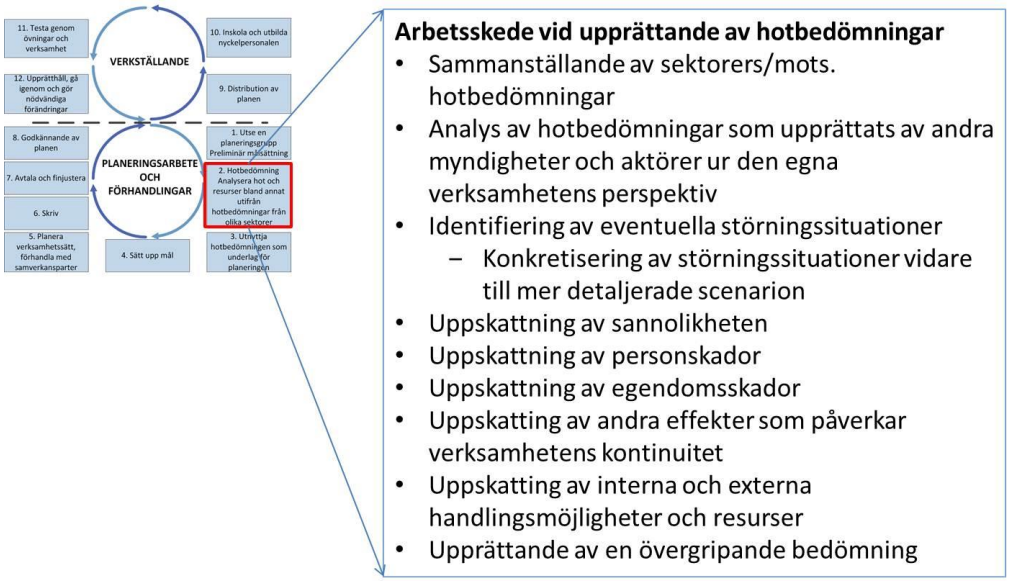

Bild 7. Upprättandet av hotbedömningar.

En gemensam hotbedömning som tar hänsyn till hela kommunkoncernen ger dem som deltar i arbetet och vid behov också centrala intressegrupper möjlighet att skapa sig en gemensam uppfattning om vilka risker olika hot medför för kommunens verksamhet samt för säkerheten av kommuninvånarna och andra aktörer. Det handlar alltså om utbyte av riskinformation mellan olika aktörer. Arbetet med hotbedömningar kan läggas upp på flera olika sätt och flera metoder kan utnyttjas; i sin enklaste form kan arbetet göras i tankesmedjor, på idémöten eller i grupper.

Olika aktörers gemensamma bedömning av hoten kan lyfta fram ett behov av att justera enskilda aktörers tidigare bedömningar. Detta kan ske till exempel för att man i den gemensamma hotbedömningen upptäcker samband mellan de störningar som olika hot orsakar på verksamheter, som tidigare har förblivit oidentifierade (bild 8). Å andra sidan borde den helhet som utgörs av bedömningen av hot, informationsutbytet och annan växelverkan med koppling till säkerhetsmiljön mellan olika aktörer vara en naturlig och kontinuerlig del av aktörernas verksamhet.

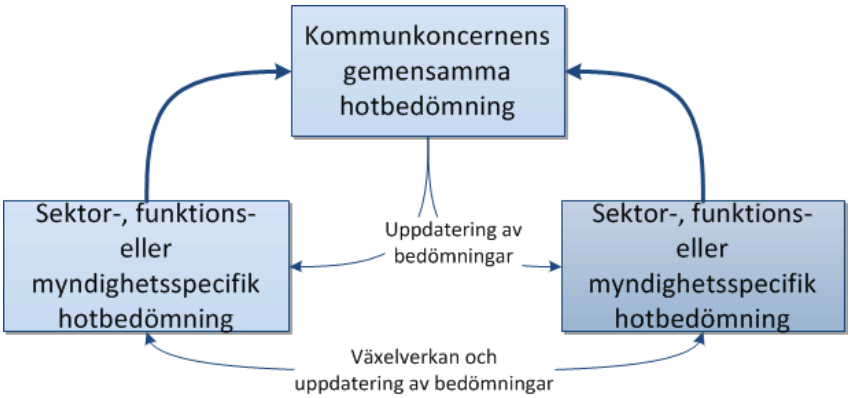

Bild 8. Den interaktiva dimensionen i bedömningen av hot.

En gemensam hotbedömning används också som ett underlag för åtgärdsprogrammet för beredskap, förebyggande av störningar och för samordning av den operativa beredskapsplanens verksamhetsmodell samt den situationsbundna verksamheten vid hanteringen av en störningssituation. Även här handlar det med andra ord om samordning av planerna. Analysen resulterar i att de viktigaste riskerna på koncernnivån och inom sektorerna sammanställs i ett riskregister, vars centrala delar kan presenteras i den operativa beredskapsplanen. Den gemensamma hotbedömningen kompletteras av olika sektorers och olika aktörers hotbedömningar och eventuellt av mer detaljerade funktionsspecifika risk- och sårbarhetsanalyser.

ÅTGÄRDER:

Klarlägg vilka anvisningar det finns inom kommunkoncernen om upprättandet av hotbedömningar samt risk- och sårbarhetsanalyser för störningssituationer. Man måste dessutom utreda när och av vem dessa eventuellt upprättades.

Planera genomförandet av kommunkoncernens gemensamma bedömning av hot.

DOKUMENTATION:

I detta avsnitt av den strategiska beredskapsplanen nedtecknas målbilden för upprättandet av kommunkoncernens gemensamma hotbedömningar, genomförandet av dem och ansvariga instanser. De centrala resultaten från hotbedömningar som upprättas/har upprättats kan presenteras i den operativa beredskapsplanen.

1.5.2 Bedömning av hot under undantagsförhållanden

BAKGRUNDSINFORMATION:

Då hot under undantagsförhållanden (*mer information om undantagsförhållanden finns i avsnitt 3*) är kopplade till exceptionellt stora risker bör de, i synnerhet militära hot, bedömas i samverkan med andra myndigheter. Viktiga samverkansparter är till exempel räddningsväsendet, försvarsmakten och regionförvaltningen.

ÅTGÄRDER:

Klarlägg vilka anvisningar det finns inom kommunkoncernen om bedömning av hot under undantagsförhållanden och om upprättandet av mer detaljerade riskanalyser, vem som upprättat dessa och när. Detta avsnitt kan vid behov fogas samman med hotbedömningar för störningssituationer.

DOKUMENTATION:

I detta avsnitt av den strategiska beredskapsplanen nedtecknas målbilden för upprättandet av hotbedömningarna för undantagsförhållanden, genomförandet av dem och ansvariga instanser.

1.5.3 Sektorspecifika hotbedömningar samt risk- och sårbarhetsanalyser

BAKGRUNDSINFORMATION:

Hotbedömningarna upprättas inom enskilda sektorer eller myndigheter vanligtvis med tanke på den egna verksamheten. Hotbedömningarna som upprättas utgör underlag för kommunkoncernens gemensamma hotbedömning.

Generella hotbedömningar kan specificeras och kompletteras med sektor- eller funktionsspecifika risk- och sårbarhetsanalyser. För olika sektorers mer detaljerade analyser av olika funktioner finns flera olika verktyg och mallar (bland annat hos försäkringsbolag), men de flesta mallarna är avsedda för identifiering och bedömning av ”vardagliga” hot eller för företagssektorn. Mallar som kan tillämpas på störningssituationer och undantagsförhållanden finns i Finland relativt knapphändigt.

Till exempel vid Räddningsinstitutet har man översatt och redigerat bland annat finska begrepp (Säkerhetsstrategi för samhället) så att de motsvarar

DEMA:s (Danish Emergency Management Agency) mall för bedömning av risker och sårbarheter med elektroniska verktyg. I den här mallen utgår man från olika störningsscenarion och analyserar de risker som dessa orsakar och sårbara punkter i den egna verksamheten.

Med hjälp av mallen kan användarna:

- systematiskt identifiera och bedöma hot, risker och sårbarheter samt
- identifiera och planera åtgärder som behövs för att klara av hoten och minska risken.

I den här mallen ligger fokus på att trygga kontinuiteten av den egna verksamheten vid störningssituationer. Mallen kan tillämpas i de flesta organisationerna. Analysen kan genomföras med en relativt litet urval och man behöver inte ha tidigare erfarenhet av metodologin för att använda den, utan i arbetet utnyttjas främst en ”tankesmedja” och kvalitativa bedömningar. Mallen avses inte ersätta andra metoder som redan är i bruk. Ett förenklat exempel på grundidén bakom risk- och sårbarhetsanalyser presenteras i tabell 2 (sida 39).

ÅTGÄRDER:

Fundera på och ta reda på om det är motiverat att i (den strategiska) beredskapsplanens allmänna del ange riktlinjer för sektorernas hotbedömningar samt mer detaljerade risk- och sårbarhetsanalyser och styra upprättandet av dem. Om detta anses behövas, utarbeta nödvändiga riktlinjer och anvisningar tillsammans med planeringsgruppen.

DOKUMENTATION:

I planens denna del nedtecknas riktlinjer och anvisningar som eventuellt tagits fram för upprättandet av hotbedömningar samt risk- och sårbarhetsanalyser hos olika aktörer inom kommunkoncernen.

Tabell 2. Ett exempel på en enkel risk- och sårbarhetsanalys (bedömningarna i exemplet är fiktiva).

			Följder		Resurser		
Störningssituation	**Sannolikhet T**	**Personskador H**	**Egendomsskador O**	**Inverkan på verksamhetens kontinuitet, till exempel avbrott i datakommunikationen M**	**Egna resurser R**	**Externa resurser U**	**Sammanlagt =(T/2)*(H+O+M+R+U)**
Störningssituation	Bedömning av sannolikheten på skalan 1–5, där: 1 = Mycket osannolik 2 = Ganska osannolik 3 = Möjlig 4 = Sannolik 5 = Mycket sannolik	Bedömning av följdernas svårighetsgrad på skalan 1–5, där: 1 = Begränsad 2 = Måttlig 3 = Allvarlig 4 = Mycket allvarlig 5 = Kritisk	Bedömning av följdernas svårighetsgrad på skalan 1–5, där: 1 = Begränsad 2 = Måttlig 3 = Allvarlig 4 = Mycket allvarlig 5 = Kritisk	Bedömning av följdernas svårighetsgrad på skalan 1–5, där: 1 = Begränsad 2 = Måttlig 3 = Allvarlig 4 = Mycket allvarlig 5 = Kritisk	Bedömning av de tillgängliga resurserna på skalan 1–5, där: 1 = Mycket goda resurser 2 = Goda resurser 3 = Måttliga resurser 4 = Svaga resurser 5 = Mycket svaga resurser	Bedömning av de tillgängliga resurserna på skalan 1–5, där: 1 = Mycket goda resurser 2 = Goda resurser 3 = Måttliga resurser 4 = Svaga resurser 5 = Mycket svaga resurser	Sammanlagt poängtal. Ju mindre siffra, desto bättre. Även om detta bara är en riktgivande analys, ger jämförelsen stöd för inriktning av planeringsarbetet och resurserna. (minst 3 – högst 63 poäng)
Störning i datakommunikationens och informationssystemens funktion	4	2	4	5	4	3	36
Störning i vattenförsörjningen, förorening av hushållsvatten	3	4	3	3	3	3	24
Osv...							0

1.6 Prioriterade områden inom beredskapsutvecklingen och åtgärdsprogram

BAKGRUNDSINFORMATION:

I den del av beredskapsplanen som innehåller riktlinjer är det bra att inkludera prioriterade utvecklingsområden inom kommunkoncernens säkerhetshantering och beredskap under de närmaste åren och åtgärdsprogrammet för detta. Prioriterade områden fastställs och åtgärdsprogrammet utarbetas utifrån de mest centrala bristerna och/eller utvecklingsbehoven som upptäckts i samband med framtagna hotbedömningar samt risk- och sårbarhetsanalyser.

Målet för verkställandet av åtgärdsprogrammet är att utveckla beredskapen långsiktigt över flera år. Åtgärdsprogrammet borde upprättas i samverkan med olika aktörer inom kommunkoncernen så att de i programmet fastställda prioriterade områden stöder de olika aktörernas gemensamma behov inom beredskapen på ett så omfattande sätt som möjligt. I åtgärdsprogrammet ska man helst bara ta med sådana utvecklingsåtgärder, vars genomförande är realistiskt möjligt.

Åtgärdsprogrammet kan vara mycket detaljerat och det kräver grundlig planering, men i sin enklaste form kan åtgärdsprogrammet presenteras i tabellform (exempel på sidan 41).

ÅTGÄRDER:

Fundera på vilka utvecklingsbehov som påverkar kommunkoncernens beredskapsbehov mest utifrån kommunkoncernens hotbedömning. Formulera de nödvändiga utvecklingsåtgärderna i ett åtgärdsprogram.

DOKUMENTATION:

I denna del av beredskapsplanen nedtecknas de mest centrala tyngdpunkterna inom utveckling av beredskapen. Vid behov kan det egentliga åtgärdsprogrammet utgöra ett eget dokument som bifogas till beredskapsplanen.

Tabell 3. Exempel på åtgärdsprogram.

Prioriterat område 1 *(utvecklingsbehov som identifierats på basis av hotbedömningar och riskanalyser)*	*Till exempel utveckling av kriskommunikationen*
Konkreta åtgärder för att främja säkerhets-hanteringen och beredskapen	
Tidsplan för genomförandet	
Ansvarig person eller instans	
Kostnadskalkyl	
Finansiering	
Prioriterat område 2	*Till exempel tryggande av kommunikationssystem*
Konkreta åtgärder för att främja säkerhets-hanteringen och beredskapen	
Tidsplan för genomförandet	
Ansvarig person eller instans	
Kostnadskalkyl	
Finansiering	
Prioriterat område 3	*Till exempel utveckling av viktiga personers tillgäng-lighet och interna larmarrangemang*
Konkreta åtgärder för att främja säkerhets-hanteringen och beredskapen	
Tidsplan för genomförandet	
Ansvarig person eller instans	
Kostnadskalkyl	
Finansiering	

1.7 Kostnader och anskaffningar i anslutning till beredskap för störningssituationer och undantagsförhållanden

BAKGRUNDSINFORMATION:

Beredskap ingår i organisationernas normala verksamhet och kostnaderna för den bör inkluderas verksamhets- och ekonomiplaner samt i verksamhets- och investeringsutgifter i budgetar.

ÅTGÄRDER:

Fundera på vilka av de kostnader och anskaffningar som hör till beredskapen bör linjeras upp i beredskapsplanens allmänna del och hur.

DOKUMENTATION:

I denna del av beredskapsplanen nedtecknas riktlinjer för hur beredskapen integreras i den normala verksamhets- och ekonomiplaneringen.

1.8 Beredskapsutbildning och övningar

BAKGRUNDSINFORMATION:

Utbildning av personalen samt beredskapsövningar utgör en central del av beredskapen och dess upprätthållande samt av beredskapsplaneringen. Genom utbildning får personalen allmänna kunskaper och färdigheter som behövs inom beredskap och hantering av störningssituationer. Nyckel- och specialpersonal får också mer avancerad utbildning. Ett annat syfte med beredskapsutbildning är att utveckla nätverk som olika aktörer kan ha behov av både i beredskapsplaneringen och under en störningssituation. Ett av Räddningsinstitutets lagstadgade åtaganden är att ordna beredskapsutbildning, där kommunernas ledning- och specialpersonal utgör en central målgrupp. Räddningsinstitutet ordnar både grundutbildning och sektorspecifika utbildningar. Utifrån utbildningsförslag anordnas även skräddarsydda utbildningar för enskilda kunder.

Syftet med övningar är oftast att testa planer och verksamhetsmodeller. Övningarna ger dessutom ett bra underlag för utvecklingen av planerna. Det blir meningsfullt att

ordna övningar då alla deltagare har fått grundutbildning i ämnet. Övningar bör ordnas regelbundet antingen på egen hand eller med samverkansparter eller också kan man till exempel delta i sådana mer omfattande beredskapsövningar som regionförvaltningsverken och Räddningsinstitutet tillsammans regelbundet ordnar.

ÅTGÄRDER:

Fundera på och planera kommunkoncernens allmänna riktlinjer för utbildning av personalen och ordnande av övningar. När utbildningen planeras är det bra att ta kontakt med ansvarsområdet för räddningsväsende och beredskap inom regionens regionförvaltningsverk som har en helhetsbild av den utbildning som ges i regionen och tidpunkten för övningar.

Upprätta en plan för utbildning av personalen.

DOKUMENTATION:

Nedteckna i detta avsnitt av planen de allmänna principerna för utbildning av personalen och bifoga eventuellt ett mer detaljerat utbildningsprogram med målgrupper till planen.

1.9 Ansvarsfördelning och ansvariga personer inom kommunkoncernens beredskapsplanering

BAKGRUNDSINFORMATION:

Utgångspunkten är att ansvaret för beredskapen och beredskapsplaneringen ligger hos dem som även i övrigt är ansvariga för ledningen av organisationer. Många kommuner, i synnerhet större kommuner, har utsett en person för samordning av beredskapen och beredskapsplaneringen inom kommunkoncernens olika sektorer och för skötseln av gemensamma ärenden inom beredskapen. Uppgiften kan naturligtvis också skötas av en person som även i övrigt arbetar med säkerhetsrelaterade uppgifter. En del beredskapsuppgifter, till exempel reservering av personal, fordon, arbetsmaskiner och lokaler kan enkelt skötas centraliserat inom kommunen om man utsett en ansvarig person för de gemensamma ärendena.

I 65 § i räddningslagen stadgas om ansvarsfördelningen i befolkningsskyddsuppgifter och beredskap för dessa. Enligt stadgandet ingår befolkningsskyddsuppgifter som statliga och kommunala myndigheter, inrättningar och affärsverk har ansvar för samt

beredskap för sådana uppgifter i tjänsteåliggandena för deras tjänsteinnehavare och befattningshavare och i arbetsuppgifterna för deras anställda i arbetsavtalsförhållande. Detsamma gäller deltagande i utbildning som behövs för dessa uppgifter.

Observera också att kommunala myndigheter kan under undantagsförhållanden med stöd av beredskapslagen åläggas uppgifter som avviker från uppgifterna under normala förhållanden. Exempel på detta är styrning och verkställande av reglering och övervakning (31 §: Styrning och reglering av gårdsbrukets primärproduktion, 32 §: Reglering av detaljhandeln, 40 §: Begränsning av användningen av fjärrvärme, 49 §: Beviljande av inlednings- och fortsättningstillstånd för byggprojekt samt inköpstillstånd för byggprodukter, 51 §: Uppgifter som åligger den myndighet som reglerar bostadsbeståndet).

ÅTGÄRDER:

Utred och sammanfatta ansvarsfördelningen inom kommunens beredskap och beredskapsplanering. För de uppgifter under undantagsförhållanden som utöver uppgifterna under normala förhållanden vid behov åläggs kommunen måste en ansvarig instans utses. I sammanfattningen anges vem som svarar för vad i fråga om förberedelserna.

DOKUMENTATION:

Nedteckna i beredskapsplanen kortfattat uppgifterna olika ansvariga personer inom beredskap och beredskapsplanering. Sammanfattningen kan till exempel presenteras i tabellform, ett exempel finns i tabell 4.

Tabell 4. Exempel på beredskapsuppgifter och ansvarsfördelningen i kommunkoncernen (exemplet är inte uttömmande och beredskapsplanerna och ansvaren som presenteras i den kan indelas i ytterligare delplaner.)

Beredskapsuppgift	Ansvar	Planer	Nuläge (den senaste uppdateringen)
Samordning av beredskapen inom kommunens sektorer	Kommundirektör/med assistans av kommunens säkerhetschef Direktörer/ansvariga för sektorerna	Den allmänna delen i kommunens beredskapsplan – planens strategiska del – planens operativa del – plan för undantagsförhållanden	Till exempel: Upprättad 2008 (15.4.2011)
Tryggande av förutsättningarna för hantering av en störningssituation och för krisledning	Säkerhetschef	Den allmänna delen i kommunens beredskapsplan – planens operativa del	
Beredskap för kommunikation under störningssituationer och undantagsförhållanden	Kommunikationschef	Kriskommunikationsplan	
Beredskap inom centralförvaltningen	Förvaltningsdirektör	Förvaltningens beredskapsplan Plan omför skyddande av dokument under undantagsförhållanden	
Kontinuitetshantering inom bildningsväsendet	Direktör för bildningsväsendet	Bildningsväsendets beredskapsplan	
Beredskap inom ungdomsarbete, idrotts- och kulturväsendet	Direktör för bildningsväsendet	Beredskapsplaner	
Beredskap inom socialväsendet	Social- och hälsovårdsdirektör	Socialväsendets beredskapsplan Plan för psykosocialt stöd (i samarbete med hälsovården) Evakueringsplan (i samarbete med räddningsverket)	
Beredskap inom hälsovården	Social- och hälsovårdsdirektör	Hälsovårdscentralernas beredskapsplaner Sjukhusets beredskapsplan Regional beredskapsplan (upprättad med sjukvårdsdistriktet) Plan för psykosocialt stöd (i samarbete med socialväsendet)	

Beredskap inom miljöhälsovården	Direktör för miljöhälsovården	Beredskapsplan för miljöhälsovårdens sektor	
Beredskap inom matförsörjningen	Direktör för måltidstjänster	Matförsörjningens beredskapsplan	
Beredskap inom kommunaltekniken	Teknisk direktör	Tekniska väsendets beredskapsplan	
Energiförsörjning	Verkställande direktör/Stadens Energi Ab	Beredskaps- och kontinuitetsplaner	
Beredskap inom vattenförsörjningen	Direktör för affärsverket/Stadens vattenverk	Beredskaps- och kontinuitetsplaner	
Reglering av detaljhandeln (under undantagsförhållanden)		Beredskapsplan för dagligvaruförsörjningen	
Hamnens beredskap	Hamnaffärsverkets verkställande direktör	Hamnens beredskapsplan	
Osv...	Osv...	Osv...	

1.10 Iakttagande av beredskapsskyldigheter inom köpta tjänster och avtalsbaserad serviceproduktion

BAKGRUNDSINFORMATION:

Beredskapsskyldigheten enligt 12 § i beredskapslagen gäller endast skötseln av uppgifterna inom den offentliga förvaltningen. Stadgandet gäller också kommunens eller samkommunens affärsverk men utesluter å andra sidan de tjänster som myndigheter köper av privata tjänsteleverantörer. Detta påverkar naturligtvis inte den offentliga förvaltningens ansvar för att sköta uppgifterna så störningsfritt som möjligt. Den offentliga förvaltningen kan inte och får inte undgå sitt åtagande genom att utkontraktera en tjänst. Med andra ord ska en kommun som utkontrakterar tjänster även se till att beredskapen ombesörjs.

Därför bör man vid utkontrakterade av funktioner överväga huruvida köptjänstavtal och andra avtal ska innefatta villkor om tryggande av tjänsterna i en störningssituation, så att de mest centrala funktionerna och tjänsterna kan säkerställas i alla situationer. Funktionen och användbarheten av utkontrakterade tjänster bör säkerställas genom tillsyn och gemensamma övningar, så att den som köper tjänsterna kan förvissa sig om att tjänsteleverantörens beredskap uppfyller de egna skyldigheterna.

I Allmänna avtalsvillkor för offentlig upphandling av tjänster (JYSE 2009) nämns att publikationen inte särskilt anger hur leveranser ska skötas under extraordinära förhållanden. Vid vissa varu- eller tjänsteleveranser kan det vara nödvändigt att avtala

hur en tjänst eller en vara ska levereras i krissituationer eller i extraordinära situationer. (Finansministeriet 2009, 5)

Försörjningsberedskapscentralen har i samband med projektet SOPIVA, som nämndes i avsnittet om kontinuitetsplanering, upprättat standardklausuler för upphandlings- och samarbetsavtal. I dessa förutsätts att alla partner som ingår i nätverket – såväl egentliga avtalsparter och deras underleverantörer som andra nätverkspartner – följer rekommendationerna om hantering av verksamhetens kontinuitet. Exempel på en standardklausul vid ett bindande partnerskap:

> *"Verksamhetens kontinuitet*
>
> *Leveranssäkerheten av de prestationer som är föremål för detta avtal är viktig.*
>
> *Parterna konstaterar att störningståligheten av parternas prestationer och servicens leveranssäkerhet kan utvecklas med hjälp av kontinuitetsplanering av verksamheten. Parterna betonar dessutom vikten av samarbete i hanteringen av leveranssäkerheten. Av dessa orsaker bifogar parterna till detta avtal bilaga 1, som innehåller rekommendationer om kontinuitetshantering av verksamheten.*
>
> *Parterna har satt sig in i dessa rekommendationer, jämfört sin egen verksamhet med rekommendationerna och intygar varandra om att deras verksamhet uppfyller rekommendationerna under detta avtals giltighetstid.*
>
> *Under giltighetstiden av detta avtal har vardera parten skyldighet att på den andra partens begäran framlägga en redovisning för hur man har uppfyllt rekommendationerna enligt bilaga 1."*

Standardklausulerna är avsedda att göra det lättare att ta med rekommendationerna i avtal. Rekommendationerna om verksamhetens kontinuitetshantering bifogas till avtalet som avtalsbilagor. (Försörjningsberedskapscentralen 2009b)

ÅTGÄRDER:

Ta reda på hur beredskapsskyldigheten iakttas i avtal om utkontrakterade tjänster och i den övriga avtalsbaserade serviceproduktionen. Planera vid behov hur detta ska iakttas i kommunkoncernens beredskap i fortsättningen.

DOKUMENTATION:

Nedteckna i detta avsnitt tydligt hur beredskap för störningssituationer och undantagsförhållanden ska iakttas i fortsättningen i avtal om leverans av varor eller tjänster.

1.11 Samverkan i beredskap och samordning av planer

BAKGRUNDSINFORMATION:

Samarbetet mellan olika aktörer, såväl myndigheter och organisationer som näringslivet, som föregår en störningssituation är en central del av beredskapen och beredskapsplaneringen. Syftet med samarbetet kan till exempel vara att klarlägga andra aktörers verksamhetssätt, tillgängliga resurser och beredskapsplaner. I kommunkoncernens beredskap kan också inrättande av olika slags promemorior och avtal om samverkan för störningssituationer ingå. I dessa promemorior eller avtal kan man exempelvis avtala om olika slags meddelandeförfaranden för att inleda den ledningseller lägesbildverksamhet som krävs i en störningssituation eller om möjligheterna att använda andra aktörers resurser i en störningssituation.

I samordning av beredskapen ska man ta hänsyn till beredskapen och beredskapsplaneringen i samkommuner och andra kommunala sammanslutningar. Man ska redan på förhand komma överens om ordnandet av samverkan i olika slags störningssituationer med de aktörer som är verksamma inom kommunens område och om samordning av beslutsfattandet i störningssituationer.

Samverkan behövs under beredskapen också till exempel för kartläggning av hoten i området. Myndigheter har ofta den bästa kunskapen om riskerna i området inom sin egen sektor, till exempel räddningsväsendet om riskerna för storolycka och miljömyndigheten om miljörisker. Samverkan behövs alltså både med lokala och regionala myndigheter.

Också medborgarorganisationer och religiösa samfund som stöder myndigheterna kan vara viktiga samverkansparter både under förberedelser och vid hanteringen av störningssituationer. I den sektorspecifika beredskapsplaneringen bör man kartlägga vilka resurser medborgarorganisationer tillhandahåller och organiserar och komma i detalj överens om vilken stöd de ger till myndigheterna.

ÅTGÄRDER:

Kartlägg de centrala samverkansparterna i regionen och försök i mån av möjlighet ordna möten mellan representanter för olika instanser. Samordning av beredskapen ingår i regionförvaltningsverkens uppgifter, och således kan man även vända sig till dem för att ordna beredskapssamarbetet. Regionförvaltningsverken ordnar dessutom regelbundet olika slags tillställningar med anknytning till beredskap. Regionförvaltningsverken har sammankallat regionala beredskapskommittéer som består av representanter för lokala organisationer.

Också räddningsverk har ofta bra kännedom om vilka instanser som bör iakttas i beredskapssamarbetet.

Upprätta nödvändiga promemorior och avtal om samverkan med olika aktörer.

DOKUMENTATION:

I denna del av planen nedtecknas de mest centrala samverkansparterna och beskrivs principerna för ordnandet av samverkan i kommunkoncernens beredskap (innan en störningssituation). Här kan man också nedteckna framtagna promemorior och avtal om samverkan. Själva promemoriorna och avtalen kan utgöra bilagor till beredskapsplanen.

Den avtalade verksamhetsmodellen för samverkan under en störningssituation beskrivs i beredskapsplanens operativa del.

1.12 Samordning av kommunkoncernens beredskapsplan

BAKGRUNDSINFORMATION:

Det är viktigt att samordna de sektorspecifika beredskapsplanerna, så att man inte stöter på oklarheter eller gör fel antaganden om andra aktörers resurser, verksamhetsmodeller eller ansvar när en störningssituation redan pågår. Vid samordningen är det bra att också beakta promemorior och avtal om samverkan inom olika sektorer till exempel när det gäller användningen av medborgarorganisationers resurser.

Riktlinjerna för samordning bör anges uttryckligen i den allmänna delen av kommunens beredskapsplan, då denna plan sammanfattar helheten. Samordning av planerna kan till exempel göras i form av en genomgång av dem i en arbetsgrupp med representanter för olika aktörer, där man tillsammans går igenom varje plan och gör de nödvändiga korrigeringarna i planerna. Genomgången kan också kopplas till en fiktiv störningsscenario, för vilken varje aktör presenterar sin egen verksamhet enligt beredskapsplanen.

ÅTGÄRDER:

Ta reda på hur de sektorspecifika beredskapsplanerna inom kommunkoncernen har samordnats hittills. Planera och kom överens om hur samordning av planerna i praktiken ska ske i framtiden och hur ofta planerna bör samordnas.

DOKUMENTATION:

I detta avsnitt av planen presenteras hur samordning av planerna sker rent konkret och hur ofta planerna i praktiken ska samordnas i fortsättningen.

Den avtalade verksamhetsmodellen för samverkan under en störningssituation beskrivs i beredskapsplanens operativa del.

1.13 Räddningsverkets stöd för beredskapsplaneringen

BAKGRUNDSINFORMATION:

Enligt vad som stadgas i 27 § mom. 3 i räddningslagen stöder räddningsverket kommunens beredskapsplanering, om man kommit överens om detta med kommunen. I praktiken skiljer sig de resurser, stödformer och verksamhet som enskilda räddningsverk kan stödja beredskapsplaneringen med åtminstone något från varandra. När detta skrivs, har räddningsverk tillsammans med Finlands Kommunförbund beslutat att tillsätta en arbetsgrupp som har till uppgift att ”stöda kommunernas beredskapsplanering, kommunernas krisledning och räddningsverkens beredskapsplanering” (Inrikesministeriet 2012, 8).

ÅTGÄRDER:

Ta reda på om det finns överenskommelser om stödet för beredskapsplaneringen med behörigt räddningsverk. Om svaret är ja, ta reda på hurdant stöd räddningsverket kan ge. Förhandla vid behov om stödet för beredskapsplaneringen med räddningsverket.

DOKUMENTATION:

I denna del av planen beskrivs vad man avtalat med räddningsverket om stödet för beredskapsplaneringen.

2 Operativ beredskapsplan, hantering av en störningssituation

2.1 Uppgifter vid och mål för hantering av en störningssituation

BAKGRUNDSINFORMATION:

Allmänna uppgifter vid och mål för hantering av en störningssituation är till exempel:

- tryggande av säkerheten och välbefinnandet för kommuninvånarna och andra som vistas i kommunen,
- minimering av följderna av en störningssituation med motåtgärder som sätts in i rätt tid och som står i rätt proportion till störningen,
- upprätthållande av kommunala aktörers lednings- och funktionsförmåga,
- samordning av kommunala funktioner och andra regionala aktörers verksamhet,
- tryggande av förutsättningarna för kommunalt producerade vitala funktioner och tjänster och beslutsfattande i anslutning till detta,
- stöd för ett effektivt genomförande av räddningsverksamheten och andra oumbärliga funktioner genom att anvisa resurser i form av materiel, personal och lokaler för räddningsväsendet och andra myndigheter,
- beslutsfattande i samband med återhämtningen efter störningssituationens akuta skede till exempel i fråga om användningen av resurser och samordning av åtgärder för återhämtningen,
- kontinuerlig kontakt med och informationsförmedling till myndigheter och andra aktörer på olika nivåer och områden inom förvaltningen, samverkan med andra kommuner, inklusive aktörer som arbetar över kommungränserna (till exempel räddningsverket, samkommuner med mera) näringslivet och medborgarorganisationer,
- sammanställande, förmedling och analys av lägesinformation samt bildandet av en lägesbild för kommunens område tillsammans med andra myndigheter och aktörer,
- organisering av den kommunikation som situationen kräver i rätt tid och information till den egna personalen och medborgare,
- anvisningar till medborgarna till exempel om förändringar i tjänsterna och
- nyhetsförmedling enligt situationens krav.

ÅTGÄRDER:

Fundera på basis av det som nämns ovan vilka uppgifter och mål som anvisas för hanteringen av en störningssituation i den allmänna delen av kommunkoncernens beredskapsplan.

DOKUMENTATION:

I denna del av planen kan man beskriva de centrala uppgifterna i anslutning till hanteringen av en störningssituation och sammanfatta de mål som ställts för hanteringen av en störningssituation.

2.2 Centrala resultat från hotbedömningar

BAKGRUNDSINFORMATION:

I beredskapsplanens operativa del kan man kortfattat presentera de hot som enligt hotbedömningarna är de mest centrala i kommunkoncernen. Man kan också bifoga hotbedömningarna i sin helhet till beredskapsplanen eller också kan de utgöra separata dokument.

ÅTGÄRDER:

Sammanfatta de centrala resultaten från hotbedömningen.

DOKUMENTATION:

Bifoga sammanfattningen till denna del av planen. Ett exempel på en sammanfattning i tabellform finns i tabell 5. Risken som olika hot uppskattas orsaka kan illustreras till exempel med olika färger.

Tabell 5. Exempel på en sammanfattning av hotbedömningen (uppskattningarna av sannolikhet och följder är fiktiva).

De centrala resultaten från kommunkoncernens gemensamma hotbedömning						
	Hotmodell	**Störningssituation**	**Närmare beskrivning av störningssituationen**	**Sannolikhet**	**Följder**	**Riskvärde**
HOT 1	Allvarlig störning i kraftförsörjningen	Störningar i tillgången till, överföringen eller distributionen av elenergi	Långvarigt, omfattande elavbrott vintertid > 1 dygn	Mycket sannolik	Mycket allvarliga	**Hög**
HOT 2	Allvarliga störningar i befolkningens hälsa och välbefinnande	Störning i vattenförsörjningen	Förorening av hushållsvatten	Möjlig	Allvarliga	**Hög**
HOT 3	Storolyckor, extrema naturfenomen och miljöhot	Damm- och översvämningsolycka	Översvämning av en älv på grund av dammbrott	Möjlig	Ganska allvarliga	**Medel**
HOT 4	Allvarliga störningar i befolkningens hälsa och välbefinnande	Pandemi eller annan vidsträckt situation med en smittsam sjukdom	Allvarlig influensapandemi	Sannolik	Kritiska	**Mycket hög**
HOT 5	Allvarlig störning i gränssäkerheten	Massinvandring	Invandrare placeras på kommunens område > 500	Mycket osannolik	Måttlig	**Under medel**
HOT 6	Allvarliga störningar i datakommunikationen och informationssystem	Störning i datakommunikationens och informationssystemens funktion	Allvarligt angrepp på datanät som drabbar centrala datanättjänster	Sannolik	Kritiska	**Mycket hög**
HOT 7	Osv...					

2.3 Ledningssystem under normala förhållanden

BAKGRUNDSINFORMATION:

De kan vara motiverat att i beredskapsplanen beskriva kommunkoncernens normala ledningssystem till exempel i form av ett organisationsschema. Vid behov kan schemat kompletteras med text eller ytterligare scheman för olika delområden.

ÅTGÄRDER:

Ta reda på hur kommunkoncernens ledningssystem ser ut på tjänstebeteckningars nivå.

DOKUMENTATION:

I denna del av beredskapsplanen beskrivs ledningssystemet. Till exempel organisationsscheman är ett bra verktyg för att åskådliggöra ledningssystemet.

2.4 Arrangemang för att larma och informera kommunkoncernens ledning och nyckelpersoner

BAKGRUNDSINFORMATION:

På lokal nivå inom räddningsväsendet, social- och hälsovårdsväsendet samt inom kommunernas tekniska bransch tillämpas jour- och reservarrangemang för att säkerställa sektorernas normala verksamhet. Dessa fungerar även under en störningssituation. I kommunen kan man även ta fram reserv-, jour- och larmarrangemang för att säkerställa informationsförmedlingen under störningssituationer och för ledning av denna.

Också Olycksutredningscentralen har i sin undersökningsrapport om stormarna i juli-augusti 2010 (S2/2010Y) framfört som rekommendation (S2/2010Y/S8), att ”Finlands Kommunförbund borde i samarbete med räddningsverken, regionförvaltningsverken och Nödcentralsverket utveckla kommunernas ledning av störningssituationer (inklusive larmförfarandet för kommunernas nyckelpersoner) och kommunikationsrutinerna i samband med olyckor”.

Kommunens ledningsgrupp kan sammankallas av den myndighet som leder verksamheten (räddnings-, polis-, social- och hälsovårdsväsendena) till exempel genom ett larmtextmeddelande som skickas av nödcentralen, om en sådan larmgrupp har skapats i systemet. Nödcentralen ringer inga samtalsrundor eller motsvarande. Detta arrangemang kräver alltså att till exempel räddningsmyndigheten har sammanställt larmgruppens kontaktuppgifter och upprätthåller dessa. Nödcentralen varken sammanställer eller upprätthåller larmgruppens kontaktuppgifter.

Om räddningsverket har till exempel en övervaknings- eller lägescentral eller dylik verksamhet, och man har separat kommit överens om saken med kommunerna, kan

också räddningsverkets övervaknings- eller lägescentral informera kommunledningen och kommunikationsansvariga till exempel om olyckor och andra störningssituationer som upptäckts. Många räddningsverk har i samarbete med kommunerna i sitt område avtalat om larm- och informationsrutiner och skapat larmsystem som räddningsverkets meddelande-, läges- eller ledningscentral har nytta av. Också andra viktiga myndigheter, organisationer och företag har inkluderats i dessa arrangemang.

Syftet med kommunens och kommunsektorernas interna anvisningar och larmarrangemang är att trygga tillräckliga resurser för hantering av situationen. Till exempel i en situation där en enskild myndighet eller sektor inte har tillräckliga resurser eller då händelsen väcker allmänt intresse, kan dessa få assistans med hjälp av larmsystemet. Grundprincipen för interna larm är att var och en ska utan dröjsmål underrätta sin egen chef och vid behov också kommun- eller sektorsledningen och kommunikationsansvariga om en hastigt uppkommen störningssituation. Med kommunens interna anvisningar säkerställer man att vem som helst av ledningsgruppens medlemmar kan inleda de nödvändiga första åtgärderna för att hantera störningssituationen när ett larm inkommit.

Varje kommun ska självständigt planera, genomföra och instruera kommunorganisationens interna larmarrangemang och larmarrangemang med andra än de ovan nämnda myndigheterna. I en del kommuner använder man tekniska system som levereras av kommersiella aktörer och i vilka man till exempel kan larma och informera ledningen samt förmedla information med grupptextmeddelanden.

I organisationsinterna larm och vid larmande av intressegrupper är det bra att utnyttja ett larmschema. Larmschemat kan i sin enklaste form vara en förteckning över personer som ska larmas och deras kontaktuppgifter. Vid behov kan man upprätta separata larmscheman för olika hotmodeller eller störningssituationer. Till exempel kan det finnas egna larmscheman för varje sektor eller ansvarsområde inom kommunen, som kompletterar larmschemat för ledningspersonalen. Larmscheman ska göras tillgängliga för dem som eventuellt behöver dem och personalen ska instrueras i verksamhetsmodellen. Man ska även testa och öva verksamheten enligt larmscheman (exempel i tabell 6).

Tabell 6. Exempel på förteckning över personer som ska larmas/informeras vid en störningssituation.

Sektor/ansvarsområde X			
Befattning	Namn	Kontaktuppgifter	Vikarie
		Telefon VIRVE	
		Telefon VIRVE	
		Telefon VIRVE	
Sektor/ansvarsområde Y			
Befattning	Namn	Kontaktuppgifter	Vikarie
		Telefon VIRVE	
		Telefon VIRVE	
		Telefon VIRVE	
Sektor/ansvarsområde Z			
Befattning	Namn	Kontaktuppgifter	Vikarie
		Telefon VIRVE	
		Telefon VIRVE	
		Telefon VIRVE	

För att säkra informationsförmedlingen bör man även fundera på vikariearrangemangen för nyckelpersonalen. Oftast har man redan fastställt vikariearrangemangen för den normala, dagliga ledningen och verksamheten, men det är bra att klarlägga strukturen av dessa arrangemang till exempel med larmrutinernas omfattning i åtanke.

Beroende på situationens svårighetsgrad och varaktighet kan kommunens ledningsgrupp och en effektiv krisledning behöva stöd av bland annat experter från olika områden samt personal för att distribuera och sammanställa lägesinformation, för kommunikationen och för andra uppgifter. Hur dessa personer utses och larmas ska planeras och personerna ska utbildas på förhand. Mer information om detta finns

bland annat i Räddningsinstitutets publikation ”Kunnan kriisijohtaminen, Korhonen 2010”.

ÅTGÄRDER:

Klarlägg på vilka olika sätt man kan larma och informera kommunkoncernens ledning och övrig nyckelpersonal i störningssituationer som uppkommer hastigt, vem som beslutar eller har rätt att besluta till exempel om sammankallandet av ledningsgruppen och vilken som är den så kallade informationströskeln eller gränsvärdet för information om situationen. Planera förfaringssätten, kom överens om dem och genomför dem.

Det är bra att till exempel i promemorior eller avtal om samverkan avtala hur man säkerställer informationsförmedlingen till de personer inom kommunkoncernen som eventuellt behöver informationen i sådana situationer där utomstående instanser får den första informationen om uppkomsten av en störning. I promemorior eller avtal om samverkan kan man dessutom avtala i hurdana situationer information förmedlas och vilken den så kallade informationströskeln är.

DOKUMENTATION:

Beskriv arrangemangen under denna punkt tydligt i text och till exempel med scheman. Beskriv ingående de verktyg och kontaktuppgifter som behövs i larmandet.

I planen bör man kortfattat ange om det finns avtal med myndigheter och andra aktörer om larmandet av eller information till kommunkoncernens ledning vid uppkomsten av en störningssituation och hur detta ska genomföras.

2.5 Information till förtroendeorgan

BAKGRUNDSINFORMATION:

Informeringen av representanter i förtroendeorgan, till exempel ordförandena för kommunstyrelsen och kommunfullmäktige, bör behandlas i beredskapsplanens operativa del, även om dessa inte nödvändigtvis har en operativ roll i hastigt uppkomna krissituationer. I vissa situationer kan hanteringen av en störningssituation förutsätta

stora ekonomiska resurser, vilket väsentliga förtroendevalda bör ha vetskap om i ett så tidigt skede som möjligt. Också medier kan aktivt kommunicera med förtroendevalda, och då är det naturligtvis bra om dessa har fått grundläggande information om störningssituationen och åtgärderna för hantering av den. Vid behov ska information distribueras regelbundet, till exempel så att de förtroendevalda får viktig information en gång om dygnet eller när situationen förändras väsentligt.

ÅTGÄRDER:

Planera och kom överens med ordföranden för förtroendeorgan och vederbörande tjänsteinnehavare om i hurdana situationer information ges (så kallad informationströskel), hur och vem man vid behov informerar om störningssituationer. Gör en ansvarsfördelning för informationsförmedlingen till förtroendevalda.

DOKUMENTATION:

Beskriv i beredskapsplanen kortfattat i hurdana situationer förtroendevalda informeras om en störningssituation, vem som har ansvaret för informeringen och hur denna genomförs i praktiken. Inkludera i planen en förteckning över personer som ska informeras jämte kontaktuppgifter samt reservpersoner, ett exempel finns i tabell 7.

Tabell 7. Exempel på förteckning över förtroendevalda som ska informeras.

Organ: Kommunstyrelsen **Informationsansvarig:** Kommundirektör			
Befattning	Namn	Kontaktuppgifter	
Ordförande		Telefon Adress	
Vice ordfö-rande		Telefon Adress	
Organ: **Informationsansvarig:**			
Befattning	Namn	Kontaktuppgifter	
Ordförande		Telefon Adress	
Vice ordfö-rande		Telefon Adress	
Organ: **Informationsansvarig:**			
Befattning	Namn	Kontaktuppgifter	
		Telefon Adress	
		Telefon Adress	

2.6 Inledning av effektiviserad ledning och uppföljning av situationen vid en störningssituation

BAKGRUNDSINFORMATION:

Även om kommunens formella beslutsfattande sker inom ramen för sedvanliga behörigheter och beslutssystem även vid störningssituationer, rekommenderas det att de behöriga sektordirektörerna i kommunen sammanträder i en ledningsgrupp där kommundirektören är ordförande. Till kommunens ledningsgrupp kan man utöver sektordirektörerna tillkalla representanter för olika myndigheter eller andra intressegrupper antingen som medlemmar eller som experter. Kommunens ledningsgrupp är en central operativ del i fråga om de kommunala funktionerna vid hanteringen av en störningssituation. Observera att kommunens ledningsgrupp inte är ett organ enligt kommunallagen (365/1995), utan varje medlem i ledningsgruppen utövar endast de befogenheter som denne har enligt lag eller genom instruktion.

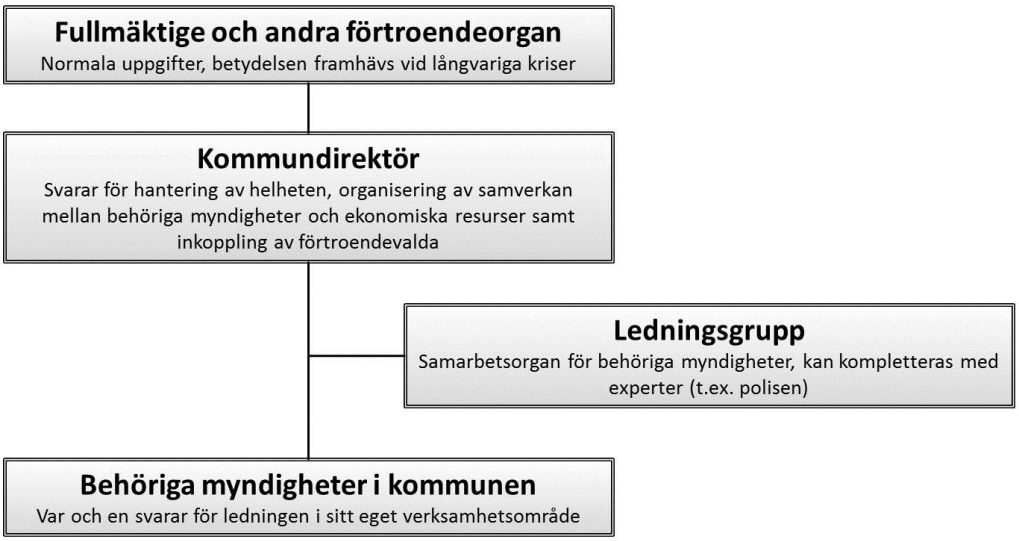

Bild 9. Rollen av kommunala aktörer och organ i krisledningen (Statsrådets kansli 2009, 48).

Utöver en ledningsgrupp och experter kan man behöva stödet av annan personal i hanteringen av en störningssituation och i krisledningen. Personalen som bistår ledningen kan till exempel sköta uppföljning av situationen (till exempel mediebevakning), förmedla, sammanställa och analysera lägesinformation och sköta kommunikationen.

I planeringen av nödvändiga arrangemang för att inleda uppföljningen och ledningen är bland annat följande frågor viktiga:

- hur når informationen alla vederbörliga ledningspersoner och experter i den egna organisationen och de centrala samverkansparterna,
- när samlas man,
- var samlas man,
- vad som behöver tas med,
- hur organiserar man sig?

ÅTGÄRDER:

Klarlägg och planera hur den effektiviserade ledningen och uppföljningen av situationen inleds i en störningssituation som uppkommer hastigt.

DOKUMENTATION:

Här antecknas den tilltänkta verksamhetsmodellen, med andra ord arrangemangen för att inleda ledningen och uppföljningen av situationen.

2.7 Ledningscentraler

BAKGRUNDSINFORMATION:

För att effektivisera hanteringen och uppföljningen av en störningssituation kan centrala funktioner i anslutning till detta samlas till en *ledningscentral*. Vid störningssituationer under normala förhållanden kan ledningsarbetet ordnas i vanliga ämbetshus så att de personer som behövs, till exempel kommunens ledningsgrupp och sakkunniga samlas i en ledningscentral när situationen har inträffat och regelbundet under situationens gång. Sammanställandet av den lägesbild som behövs för ledning och kommunikation kan effektiviseras genom att i *ledningscentralen* inrätta övriga funktioner som stöder ledningen, till exempel en lägescentral.

När man planerar användningen av ledningens lokaler ska man bland annat beakta behovet av reservkraft för händelse av störningar i elförsörjningsinfrastrukturen och tillgången till andra tekniska hjälpmedel, såsom kommunikationsverktyg och redskap för konkretisering av lägesinformation.

I 64 § i den tidigare räddningslagen (468/2003) stadgades att förutom räddningsväsendet, måste även kommunen ha en ledningscentral där verksamhet kan bedrivas

under undantagsförhållanden. I den nuvarande räddningslagen finns inte längre en motsvarande skyldighet enligt lag för att bygga en ledningscentral i kommunen. Däremot förutsätter beredskapslagen att kommunerna klarar av att sköta sina uppgifter så väl som möjligt också under undantagsförhållanden. I praktiken fattas alltså beslut om byggande av en ledningscentral och upprätthållandet av dess funktionsförmåga baserat på kommunens hotbedömningar av de allvarligaste situationerna under undantagsförhållanden och de skyddsbehov som dessa kräver. Om en säkerhetssituation, främst en extrem situation under undantagsförhållanden, så kräver, ska ledningen och dess stödfunktioner samlas centraliserat i en skyddad ledningscentral.

Varje organisation fattar självständigt beslut om ibruktagande av en ledningscentral som eventuellt är placerad i ett skyddsrum och om höjning av beredskapen under normala förhållanden. Vid behov kan en statlig myndighet uppmana olika myndigheter att inrätta en ledningscentral. Det bör dessutom beaktas att det i 210 § mom. 1 i beredskapslagen stadgas följande i anslutning till specialarrangemang inom räddningsväsendet och befolkningsskyddet: *”I syfte att skydda befolkningen och effektivisera ledandet av befolkningsskyddet under undantagsförhållanden som avses i 3 § 1 och 2 punkten inrättar räddningsmyndigheterna och kommunerna ledningscentraler...”.*

För att upprätthålla en lägesbild ska ledningscentralens tekniska system utföras på ett sådant sätt att deras funktion är så oberoende av externa störningsmoment som möjligt. Genom att trygga elförsörjningen, datasystemens funktion och kablarna för kommunikationsförbindelser säkerställer man funktionen av de system som är viktiga för upprätthållandet av lägesbilden under alla omständigheter.

För att ledningscentralen ska kunna tas i bruk så smidigt som möjligt måste man ha en plan för inrättandet av ledningscentralen. För upprätthållandet av kommunens ledningscentral är det viktigt att användningen av ledningscentralslokalen under normala förhållanden stöder ibruktagandet av ledningscentralen. Till exempel är det klokt att under normala förhållanden använda ledningscentralen som lokal för IT-utbildning eftersom datasystemen då motsvarar behoven under normala förhållanden och tekniken inte föråldras.

ÅTGÄRDER:

Planera och besluta var ledningscentralen ska placeras i olika situationer. Klarlägg möjligheterna att använda den eventuella ledningscentralen och i vilka situationer den tas i bruk.

Ledningens verksamhet och lägesbildverksamheten som stöder ledningen bör helst planeras så att de med så små förändringar som möjligt kan flyttas till en skyddad lokal.

Upprätta vid behov en plan för anläggandet av en ledningscentral och en arbetsordning för ledningscentralen och bifoga dessa till beredskapsplanen.

DOKUMENTATION:

I denna del av planen fastställs lokaler som används av ledningen. Planerna för ledningscentralen kan infogas till planen som bilaga.

2.8 Ledningsverksamhet och lägesmedvetenhet

BAKGRUNDSINFORMATION:

Begrepp

Olika aktörer kan ha mycket olika lägesinformation om samma geografiska område och samma störningssituation. Med skapandet av en lägesbild avses verksamhet för att bilda en övergripande bild av en miljö som förändras snabbt till exempel vid en olycka eller någon annan störning. Genom att skapa en lägesbild försöker man skapa förutsättningar för att bilda sig den lägesmedvetenhet som behövs för beslutsfattandet och lägesuppfattningen.

Genom lägesbildsarrangemang försöker man också mellan olika aktörer förmedla en övergripande uppfattning om verksamhetsmiljöer, tidigare eller förutsedda förändringar i dem samt om de egna åtgärderna och andra aktörers åtgärder. Man försöker alltså förmedla lägesbilden dels inom och dels mellan olika förvaltningsområden, till exempel från ett skift eller en myndighet till en annan. Processen för skapandet av en lägesbild består av *insamling av uppgifter, sammanställning, klassificering och analysering av information samt effektiv distribution i rätt tid av den analyserade informationen till dem som behöver den* (Försvarsministeriet 2010, 60).

Lägesbilden ska skapas av de behöriga myndigheter som deltar i hanteringen av situationen. För att skapa sig en tillräckligt omfattande lägesbild, ska kommunen tillsammans med samverkansparter skapa sådana arrangemang som gör det möjligt att precisera lägesbilden så till den grad att effekten av olika situationer på serviceproduktionen kan iakttas tillräckligt omfattande i kommunens beslut och i samordning av verksamheten inom olika sektorer. Till exempel vid en omfattande störning av eldistributionen kan lägesbilden vara mycket annorlunda med tanke på social- och hälsovårdsväsendets tjänster och verksamhet än till exempel för räddningsväsendet.

När man bildar sig den lägesmedvetenhet som ledningen behöver är det viktigt att klarlägga och bedöma bland annat följande faktorer:

- vad har hänt,
- vilka är aktiva aktörer i situationen,
- vad har orsakat störningssituationen,
- vilka allmänna effekter har störningssituationen för samhället,
- vilka effekter har störningssituationen för vår egen verksamhet på kort sikt och på lång sikt om störningen varar länge,
- vilka alternativa utvecklingsscenarion för situationen finns det,
- vilka åtgärder som borde vidtas för att hantera störningssituationen,
- vad gör de andra aktörerna i situationen,
- har vi tillräckliga egna resurser,
- vilka andra resurser förfogar vi eventuellt över och hur kan vi sätta in dem,
- fördelning och rangordning av resurser,
- vem måste vi få information av och
- vilka som behöver information från oss?

Lägesbilden som sammanställs och lägesmedvetenheten som bygger på den utgör underlaget för *det egna beslutsfattandet*. Man måste skilja mellan den lägesbild som skapas för organisationens egna behov och en *lägesbild som distribueras* till andra aktörer. Den senare kan till exempel vara en sammanfattad analys i rapportform, där den egna verksamheten och störningssituationens effekter med mera presenteras. Lägesbilden som distribueras till andra behöver inte nödvändigtvis vara lika detaljerad som den lägesbild som sammanställs för den egna ledningsverksamheten.

Krisledning är en kontinuerlig verksamhet där man bildar och upprätthåller nödvändig lägesmedvetenhet genom att effektivt följa utvecklingen av störningssituationen, fatta beslut om åtgärder som situationen kräver och följa upp vilken effekt åtgärderna som vidtas har på hanteringen av situationen.

Kommunikations- och lägessystem

Kommunikations- eller ledningssystem som används för förmedling av lägesinformation och sammanställandet av en lägesbild ska utföras på ett sådant sätt att deras funktion är så oberoende av externa störningsmoment som möjligt. Genom att trygga elförsörjningen samt datasystemens och kommunikationsförbindelsernas funktion säkerställer man funktionen av de system som är viktiga för upprätthållandet av lägesbilden under alla omständigheter.

Även om kontakter upprätthålls och lägesinformation förmedlas via moderna tekniska system ska man även förbereda sig på att upprätthålla lägesbilden manuellt, till exempel för händelse av störningar i elförsörjningsinfrastrukturen. Olika ledningskartor, regionala kartor och annat material som kommunen har måste finnas tillgängliga även på papper, och likaså måste det vara möjligt att föra lägesprotokoll på papper.

För att trygga ledningens förutsättningar under en störningssituation bör man fundera på införskaffande och ibruktagande av nödvändiga kommunikationsmedel och andra system som stöder ledningen. Kommunens och dess sektorer kan ansöka om tillstånd att använda nätet och skaffa sig terminaler för VIRVE-nätet, som används i stor omfattning av myndigheter, med samtalsgrupper och börja använda dessa till exempel inom kommunledningen (Suomen erillisverkot Oy, 2012). Med hjälp av radioterminaler som används i VIRVE-nätet kan man flexibelt upprätthålla kontakter i samtalsgrupper mellan olika myndigheter och andra aktörer. Användningen av VIRVE borde planeras utifrån den vardagliga användningen till exempel inom den tekniska branschen, så att användarna vid en störningssituation redan vet hur apparaterna används. Från nätet kan man även ringa samtal till det vanliga fasta telefonnätet och mobiltelefonnätet och därmed kan det ersätta de vanliga mobila kommunikationsmedlen. VIRVEs styrkor i förmedling av lägesinformation och upprätthållande av lägesbilden är bland annat att antalet användare är begränsat, vilket gör att nätet inte överbelastas för lätt, och gruppsamtalen med vilka man kan förmedla lägesinformationen till flera mottagare på en och samma gång. Genom att följa gruppsamtalstrafiken kan man även annars följa med verksamheten av de samverkande myndigheterna.

ÅTGÄRDER:

Klarlägg hur de meddelande- och datakommunikationstjänster som behövs för ledningen och hanteringen av en störningssituation har ordnats och säkrats. Vid behov ska du planera och genomföra arrangemang som stöder skapandet av lägesmedvetenhet.

Planera hur olika kommunala aktörer och samverkansparter kan hålla kontakt och förmedla lägesinformation sinsemellan på ett sådant sätt att verksamheten kan fortgå även i en situation där de normala informationskanalerna har drabbats av allvarliga störningar.

Innan man skaffar VIRVE-terminaler bör man tillsammans med andra aktörer i regionen, till exempel räddningsverket och Suomen Virveverkko Oy som förvaltar nätet, fundera på och planera i vilken omfattning VIRVE-nätet ska tas i bruk i kommunen.

DOKUMENTATION:

I detta avsnitt beskrivs användningen av de system som eventuellt används och dessutom till exempel de VIRVE-samtalsgrupper som finns (kommunikationsscheman med mera).

2.9 Grundläggande riktlinjer för kommunikation och information

BAKGRUNDSINFORMATION:

I en störningssituation är den grundläggande riktlinjen för kommunikation att den behöriga myndigheten med ledningsansvar svarar för kommunikationen i situationen. Andra aktörer som eventuellt deltar i verksamheten svarar för kommunikationen inom sin egen verksamhet. I omfattande störningssituationer som påverkar kommunens serviceproduktion eller den övriga verksamheten inom kommunens olika sektorer kan det finnas behov av att centralisera och samordna kommunikationen inom olika sektorer och hos olika aktörer inom kommunkoncernen.

Kommunförbundet har publicerat en utmärkt handbok om kommunernas information i kriser och exceptionella situationer (2009), där man anger följande mål för krisinformationen:

- säkerställa människornas säkerhet,
- trygga organisationers verksamhetsbetingelser,
- informera om hur tjänsterna ordnas,
- säkerställa att allmänheten har en sanningsenlig uppfattning om situationen,
- förutse eventuella kriser och förbereda sig på dem i god tid.

ÅTGÄRDER:

Bekanta dig med planerna för kommunkoncernens kriskommunikation och kommunikation vid en störningssituation. Planera vid behov arrangemangen för kommunikation under en störningssituation i samarbete med kommunikationsansvariga. Ta till exempel hjälp av Kommunförbundets handbok som nämndes ovan.

DOKUMENTATION:

I denna del av beredskapsplanen kan man kortfattat beskriva de centrala riktlinjerna för kommunikationen vid en störningssituation. Den egentliga planen för kommunikation vid en störningssituation och kriskommunikation kan bifogas till planen som en bilaga.

2.10 Ansvar och uppgifter inom hanteringen av en störningssituation

BAKGRUNDSINFORMATION:

Ansvar och uppgifter inom hanteringen av en störningssituation varierar beroende på vilken typ av hot det gäller. I en akut störningssituation kan det vara en utmaning att skapa sig en bild av de ansvar och uppgifter som åligger enskilda aktörer. I beredskapsplaneringen är det bra att försöka konkretisera dessa centrala ansvar och uppgifter som åligger olika lokala och regionala aktörer. Ett alternativ är att utarbeta ”scenariokort” för olika störningssituationer där man till exempel sammanställer central resultat från hotbedömningen och centrala beredskapsåtgärder som vidtagits på förhand, ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan de centrala aktörer som deltar i situationen och kontaktuppgifter till dessa. Eventuellt kan man också infoga en checklista med instruktioner för åtgärder i initialskedet av olika störningssituationer. Tabell 8 visar ett exempel på ett enkelt scenariokort.

Tabell 8. Exempel på scenariokort.

SCENARIOKORT 1	**HOTMODELL:** Storolycka orsakad av ett extremt naturfenomen **STÖRNINGSSITUATION:** Översvämning av vattendrag i kommunens tätortsområde	
	Verksamhet vid en störningssituation	**Beredskap/ansvariga personer/ anskaffningar**
Ledningsgrupp		
Förvaltning, stödtjänster		
Hälsovård		
Socialtjänst		
Teknisk rotel/trafikleder och allmänna områden		
Avfallshantering		
Energiverk		
Vatten- och avloppsverk		
Räddningsverk		
Samverkansparter, till exempel NTM-centralen		
Osv...		

Tabell 9. Exempel på presentation av ansvar och uppgifter i olika störningssituationer. (Exemplet är inte uttömmande och dess innehåll och uppskattningar är fiktiva)

	Störningssituation 1	**Störningssituation 2**	**Osv. ..**
Hotmodell	Allvarlig störning i kraftförsörjningen		
Störningssituation	Störningar i tillgången till, överföringen eller distributionen av elenergi		
Beskrivning av störningssituationen	Långvarigt, omfattande elavbrott > 1 dygn		
Prestanda/resurser som behövs	Reservkraft, alternativa handlingssätt för att trygga verksamhetens kontinuitet Tryggande av kommunikationsförbindelser		
Förebyggande åtgärder	Kartläggning av kritiska punkter och funktioner i samarbete med de aktörer som ansvarar för eldistributionen		
Beredskapsåtgärder	Anskaffande av reservkraftaggregat, byggande av anslutningar för reservkraftaggregat, beaktande av störningssituationen i beredskapsplanerna		
Övriga åtgärder	Övning av störningssituationen en gång om året sektorsvis Övning av störningssituationen vartannat år/ledningsgruppen		
Hantering av störningssituationen **Den allmänna ledningen**	Energiverket vad gäller undersökning av störningen Räddningsväsendet om situationen kräver räddningsverksamhet		
Andra centrala uppgifter enligt sektor/ansvarig aktör			
– **Kommunens ledningsgrupp**	– Att bilda och förmedla en övergripande lägesbild i kommunen – Kontakter med intressegrupper – Samordning av funktioner – och rangordning av resurser – Anvisningar för sektorer		
– **Socialväsendet**	– Tryggande av enheternas verksamhetsbetingelser – Säkerställande av folkets välbefinnande – Försörjning av evakuerade		
– **Hälsovårdsväsendet**	– Tryggande av enheternas verksamhetsbetingelser		
– **Räddningsväsendet**	– Ledning av räddningsverksamheten – Tryggande av räddningsverksamhetens verksamhetsbetingelser – Ledning av evakuerade		
– **Kommunikationstjänster**	– Intern kommunikation – Samordning av sektorernas externa kommunikation – Instruktioner för befolkningen om förändringar i tjänsterna i samarbete med sektorerna		
Centrala samverkansparter	Elnätsbolag Sjukvårdsdistrikt Utbildningssamkommun		
Prioritet	1		

För att skapa sig en helhetsbild kan man också utnyttja till exempel en matris eller en tabell, där man sammanställt uppgiftsfördelningen för de aktörer som deltar i hanteringen av en störningssituation. Ett exempel på en uppställning i tabellform finns i tabell 9.

Lägg märke till att man i bedömningar och planering som görs på förhand inte kan ge en uttömmande presentation, eftersom karaktären och följderna av olika störningssituationer inte nödvändigtvis kan förutsägas i sin helhet. Olika uppställningar är därmed bara riktgivande.

ÅTGÄRDER:

Fundera på vilket som är det mest ändamålsenliga sättet att presentera ansvar och uppgifter vid olika störningssituationer i beredskapsplanen. Upprätta till exempel scenariokort eller tabeller.

DOKUMENTATION:

Infoga dokumenten till planen antingen i texten eller som bilagor.

2.11 Räddningsverkets stöd i hanteringen av en störningssituation

BAKGRUNDSINFORMATION:

En del räddningsverk har träffat avtal med kommunerna i sitt område om stöd under störningssituationer även i sådana situationer som inte omfattar räddningsverksamhet. Stödet kan vara assistens vid sammanställande och upprättande av lägesbild för ledningen eller säkring av kommunikationsförbindelser med VIRVE-nätet. Lägg märke till att situationen vid omfattande störningar där räddningsverksamhet behövs (till exempel storolyckor) kan kräva att alla personalresurser vid räddningsverket kopplas in i skötseln av räddningsverkets grunduppgifter, och då kan möjligheterna att erbjuda stöd åt kommunen vara mycket begränsade.

Enligt 50 § i räddningslagen kan räddningsmyndigheten ge handräckning som är förenlig med dess ansvarsområde för utförandet av en uppgift som i lag föreskrivits för en statlig eller kommunal myndighet. I praktiken kan alltså räddningsverkets stöd till andra kommunala myndigheter även avse handräckning.

ÅTGÄRDER:

Kontakta räddningsverket och ta reda på hurdant stöd räddningsverket eventuellt kan tillhandahålla. Kom vid behov överens om stöduppgifter.

DOKUMENTATION:

I denna del av planen nedtecknas verksamhetsmodellen som avtalats med räddningsverket.

2.12 Räddningsverksamhet, skydd av befolkningen och samverkan med räddningsverket

BAKGRUNDSINFORMATION:

Samarbete inom räddningsverksamhet och planeringen av den

I räddningslagen stadgas vissa skyldigheter för kommunala myndigheter, inrättningar och affärsverk inom lagens tillämpningsområde.

Enligt 32 § mom. 2 i räddningslagen *ansvarar räddningsverket för de uppgifter som hör till räddningsverksamheten* när en eldsvåda, någon annan olycka eller risk för en eldsvåda eller olycka kräver skyndsamma åtgärder för att skydda eller rädda människors liv eller hälsa, egendom eller miljö och åtgärderna inte kan vidtas på egen hand av den som drabbats av olyckan eller risken för den eller inte ankommer på någon annan myndighet eller organisation.

Uppgifter och funktioner som hör till räddningsverksamhet definieras i 32 § mom. 1 i denna lag. Enligt stadgandena hör till räddningsverksamhet att:

1) ta emot larm,
2) varna befolkningen,
3) avvärja överhängande olyckor,
4) skydda och rädda offer för olyckor samt människor, miljö och egendom som är i fara,
5) släcka eldsvådor och begränsa skador
6) ha hand om ledning, kommunikation, underhåll och andra stödfunktioner i anslutning till de uppgifter som nämns i 1–5 punkten.

I 46 och 47 § i denna lag stadgas om samarbete inom räddningsverksamheten och planeringen av den samt om beredskap och deltagande i räddningsverksamhet. För det första är statliga och kommunala myndigheter, inrättningar och affärsverk *skyldiga att under räddningsverkets ledning delta i planeringen av räddningsverksamheten*. Skyldigheten att delta i planeringen gäller myndigheter, inrättningar och affärsverk som är skyldiga att ge räddningsmyndigheterna handräckning och experthjälp eller vars sakkunskap annars behövs inom räddningsverksamheten och vid beredskap för den. För det andra ålägger räddningslagen *de instanser som deltar i planeringen skyldigheten att vid olyckor och tillbud handla så att räddningsverksamheten kan skötas effektivt*.

I 46 § mom. 2 i denna lag stadgas vidare om olika aktörers skyldighet att planera och delta i räddningsverksamheten och deras ansvarsområden. I stadgandet definieras skyldigheterna för kommunala aktörer enligt följande:

- social- och hälsovårdsmyndigheterna och inrättningarna inom förvaltningsområdet ska ordna prehospital akutsjukvård och svara för psykosocialt stöd samt underhåll och inkvartering av dem som råkat i nöd på grund av en olycka i enlighet med den arbetsfördelning som fastställts i författningarna om dem;
- myndigheterna med ansvar för ordnandet av miljö- och hälsoskydd och inrättningarna inom förvaltningsområdet ska utföra uppgifter som gäller hälsoskydd för individen och dennes livsmiljö i enlighet med den arbetsfördelning som fastställts i författningarna om dem;
- miljömyndigheterna och jord- och skogsbruksmyndigheterna samt inrättningarna inom förvaltningsområdena ska sörja för bekämpningen av olje- och kemikalieskador, miljöskyddet, översvämningsskyddet, avvärjningen av översvämningar och dammsäkerheten i enlighet med den arbetsfördelning som fastställts i författningarna om dem;
- de ämbetsverk, inrättningar och affärsverk som ansvarar för statens olika verksamhetsområden och de ämbetsverk, inrättningar och affärsverk som ansvarar för kommunens och samkommuners olika verksamhetsområden ska förbereda sig för och delta i räddningsverksamheten i enlighet med sina uppgiftsområden, sin inbördes uppgiftsfördelning och lagstiftningen om dem.

Enligt lagens 47 § är myndigheter, inrättningar och affärsverk som är skyldiga att ge räddningsmyndigheterna handräckning och experthjälp eller vars sakkunskap annars behövs inom räddningsverksamheten och vid beredskap för den *skyldiga att under räddningsverkets ledning och i samverkan göra upp behövliga planer för skötseln av sina uppgifter i samband med räddningsverksamhet och för deltagandet i räddnings-*

verksamheten. Vidare ska dessa instanser lämna till räddningsverket utredningar om de resurser som är tillgängliga för räddningsverksamheten.

Om ledning av räddningsverksamheten vid samverkan stadgas i 35 § i räddningslagen. Enligt stadgandet är räddningsledaren, med andra ord räddningsmyndigheten, allmän ledare om myndigheter från flera ansvarsområden deltar i räddningsverksamheten. Den allmänna ledaren ansvarar för uppdateringen av lägesbilden och för samordningen av verksamheten. Enheterna från olika ansvarsområden handlar under egen ledning så att deras åtgärder bildar en helhet som främjar en effektiv bekämpning av följderna av olyckan eller situationen. Den allmänna ledaren kan till sin hjälp bilda en ledningsgrupp bestående av företrädare för myndigheter, inrättningar och frivilliga enheter som deltar i verksamheten. Ledaren kan också tillkalla experter.

Inom den helhet som kommunens beredskapsplanering utgör fullgörs skyldigheten att delta i planeringen och verksamheten skilt inom olika myndigheter/sektorer/inrättningar. Det är med andra ord inte ändamålsenligt att i den allmänna delen i kommunens beredskapsplan beskriva i detalj hur olika aktörer deltar i räddningsverksamheten. I beredskapsplanens allmänna del kan dessa skyldigheter och uppgifter dock sammanfattas kort. Vid betraktande av helheten bör man lägga märke till att verksamhet som hör till räddningslagens tillämpningsområde, alltså också kommunala aktörers deltagande, ska planeras och ordnas på så sätt att den kan utföras även under undantagsförhållanden enligt beredskapsplagen.

Varning och skydd av befolkningen

Räddningsverket ska inom sitt område sörja för varning av befolkningen vid tillbud och olyckor samt det larmsystem som behövs för detta (räddningslagens 27 § mom. 2). Metoder och kanaler för varning av befolkningen är följande:

- befolkningslarm,
- högtalarfordon,
- radio och television,
- text-TV,
- internet,
- tryckta medier.

Vid olyckor under normala förhållanden är centrala metoder för skydd av befolkningen skydd i bostadshus och inomhus i övrigt samt evakuering. För skydd av befolkningen finns dessutom befolkningsskyddsrum som främst avses tas i bruk vid allvarligare hot under undantagsförhållanden.

Skyddsrummen byggs i hela landet enligt samma krav som stadgas i räddningslagen. Tillsyn av skyldigheten att inrätta skyddsrum utförs av samma myndighet som utfärdar bygglov.

Med evakuering av befolkningen avses bortflyttning av befolkningen eller en del av en, som sker under myndigheternas ledning, från ett område som hotas av fara och placering till ett säkert område samt tryggande av befolkningens levnadsförutsättningar och samhällets viktigaste funktioner i samband med evakueringar. Evakuering av befolkningen är med andra ord en del av räddningsverksamheten och den genomförs under ledning av räddningsverket. I dess mest inskränkta form kan evakuering gälla till exempel invånarna i ett hus och i dess mest omfattande form bortflyttning av hela befolkningen från flera kommuners områden eller ännu mera vidsträckta områden från ett område som hotas av fara och placering till ett säkert område. Människornas frivilliga flyttning omfattas inte av begreppet evakuering. Däremot hör flyttning på egen hand som sker på uppmaning av myndigheterna till evakuering. Evakueringar planeras både för normala förhållanden och för undantagsförhållanden. (Inrikesministeriet 2003, 1)

På basis av den tidigare räddningslagstiftningen och anvisningen om beredskapsplanering för räddningsväsendet har räddningsverkets uppgift varit att sörja för organisering av den egna beredskapen för undantagsförhållanden så att funktionerna inom den egna beredskapen kan ledas i situationer som kräver sökande av skydd och evakueringar och så att instruktioner uppfattas och det är möjligt skapa en lägesbild. För detta har räddningsväsendets områden ofta indelats i *skyddsdistrikt, skyddsavsnitt* och vid behov i *skyddsenheter.* Varje räddningsverk planerar och dimensionerar sitt eget ledningssystem och sina övriga beredskapsarrangemang så att de står i förhållande till riskerna i området, även med beaktande av de allvarligaste hoten under undantagsförhållanden.

ÅTGÄRDER:

Sätt dig tillsammans med en representant för räddningsverket in i räddningsväsendets ledningssystem och räddningsverkets verksamhetsidé eller planer för samordning av verksamheten i olika olycks- och störningssituationer samt under undantagsförhållanden.

Sätt dig in i räddningsväsendets planer angående varning och skydd av befolkningen.

Avtala om nödvändiga informations- och samverkansarrangemang mellan kommunen och räddningsverket med beaktande av olika sektorers deltagande i räddningsverksamheten som planeras under ledning av räddningsverket. För kommunikation kan även kontaktpersoner anges.

DOKUMENTATION:

I detta avsnitt nedtecknas kortfattat verksamhetsmodellerna för samverkan med räddningsverket samt eventuellt arrangemangen för skydd av befolkningen i området. Den egentliga evakueringsplanen kan bifogas till beredskapsplanen som en bilaga.

De konkreta uppgifterna i anslutning till räddningsverksamhet och också beredskapen att delta i räddningsverksamheten under undantagsförhållanden för olika myndigheter, inrättningar och affärsverk inom kommunkoncernen presenteras i de sektorspecifika beredskapsplanerna.

2.13 Samordning av verksamheten

2.13.1 Kontakter och samverkan: samkommuner och andra regionala aktörer

BAKGRUNDSINFORMATION:

Avtal om kommunikation och samverkan över organisationsgränser under störningssituationer och för att hantera störningssituationer ska ingås redan innan en störningssituation inträffar. Överenskommelser kan på ett naturligt sätt nedtecknas i ett samverkansavtal eller en promemoria om samverkan. Det måste säkerställas att man vid behov har tillgång till den sakkunskap som krävs för uppgifter inom samkommuner och kommunernas samverkansområden samt inom tjänster och funktioner som

produceras i dessa, till exempel inom miljöhälsovården, utbildningen, primärhälsovården och socialvården. Likaså måste man inom beredskapsplaneringen säkerställa att nödvändig informationsförmedling till exempel från baskommunen till samkommunen och vice versa är tryggad. Ett sätt att säkerställa sakkunskapen inom hanteringen av en störningssituation i baskommunen är att utse kontaktpersoner i organisationer som verkar över kommungränserna. I praktiken kan detta innebära till exempel att en samkommun med ansvaret för till exempel socialvården vid behov i en störningssituation anger en person med ifrågavarande expertis i sin egen organisation som kontaktperson för ledningsgruppen i varje kommun i sitt område.

För kommunikationen kan det även krävas att man kommer överens om samtalsgrupper för VIRVE-terminaler som används i området.

ÅTGÄRDER:

Kartlägg de organisationer med verksamhet över kommungränserna som är verksamma i kommunens område och med vilka man bör komma överens om förfaringssätt vid hanteringen av en störningssituation. Kom överens om nödvändiga arrangemang med dessa. Planera och kom överens om i hurdana situationer (så kallad informationströskel) information ges, hur och vem man vid behov informerar om störningssituationer.

DOKUMENTATION:

I detta avsnitt av planen nedtecknas det centrala innehållet i överenskommelserna om förfaringssätt som ingåtts med regionala aktörer. Det är också motiverat att nedteckna till exempel kontaktuppgifter till kontaktpersoner i planen.

2.13.2 Kontakter och samverkan: andra kommuner

BAKGRUNDSINFORMATION:

Hantering av störningssituationer kan i många fall även förutsätta samverkan till exempel med grannkommunen eller de andra kommunerna i den ekonomiska regionen. Det är viktigt att man också med dessa kommer överens om den så kallade informationströskeln, samverkan och kommunikationen vid störningssituationer eller till exempel om gemensam användning av resurser eller dylikt vid störningssituationer.

ÅTGÄRDER:

Kartlägg eventuella samverkansbehov och kontaktarrangemang med andra kommuner. Kom överens om nödvändiga arrangemang, inklusive information, med dessa.

DOKUMENTATION:

I detta avsnitt av planen nedtecknas det centrala innehållet i överenskommelserna om förfaringssätt som ingåtts med andra kommuner. Det är också motiverat att nedteckna till exempel kontaktuppgifter till kontaktpersoner i planen.

2.13.3 Kontakter och samverkan: centrala aktörer inom näringslivet

BAKGRUNDSINFORMATION:

Aktörer inom näringslivet har flera olika roller i förhållande till kommunens arrangemang för hantering av en störningssituation. De kan å ena sidan producera tjänster och varor som kommunen har skyldighet att ordna. Å andra sidan är den kommunala servicen och infrastrukturen beroende av de tjänster och förnödenheter samt den infrastruktur som näringslivet producerar respektive upprätthåller, och näringslivet i sin tur är beroende av den service och av den infrastruktur som kommunkoncernens producerar respektive upprätthåller. I vissa störningssituationer kan man dessutom behöva resurser som skaffas av aktörer inom näringslivet (tjänster och varor) som komplettering för den offentliga sektorns egna resurser.

Hantering av störningssituationer kan med andra ord förutsätta olika typer av samverkan med näringslivet. Det kan vara motiverat att också komma överens med regionala aktörer inom näringslivet om den så kallade informationströskeln, samverkan och kommunikationen vid störningssituationer eller till exempel om användning av resurser eller dylikt vid störningssituationer.

ÅTGÄRDER:

Kartlägg eventuella samverkansbehov och kontaktarrangemang med centrala aktörer inom näringslivet. Kom överens om nödvändiga arrangemang, inklusive information, med dessa.

DOKUMENTATION:

I detta avsnitt av planen nedtecknas det centrala innehållet i överenskommelserna om förfaringssätt som ingåtts med företag. Det är också motiverat att nedteckna till exempel kontaktuppgifter till kontaktpersoner i planen.

2.13.4 Kontakter och samverkan: statlig förvaltning på lokal, regional och central nivå

BAKGRUNDSINFORMATION:

Vid hanteringen av störningssituationer följs legalitetsprincipen och den föreskrivna indelningen i förvaltningsområden. I princip följer man samma principer för hanteringen av en störningssituation under både normala förhållanden och undantagsförhållanden. Statliga myndigheter inom förvaltningen såväl på lokal och på regional som på central nivå förbereder sig på att sköta sina egna uppgifter vid hantering av störningssituationer. Störningssituationer har ofta lokal inverkan och således baserar sig också hanteringen av dem främst på lokala åtgärder.

Vid sidan av de operativa åtgärderna framhävs i samband med hanteringen av en störningssituation säkerställandet av informationsförmedlingen både mellan kommuner samt med regionförvaltningen och vid behov med centralförvaltningen. Vid sidan av samverkan och kontakter inom specifika förvaltningsområden kan det finnas behov av att förmedla information mer centraliserat, till exempel mellan kommunen och regionförvaltningen.

Vad gäller den statliga förvaltningen på lokal nivå kan kommunen, beroende på störningssituation, ha behov av kontakter och samverkan till exempel med polisen.

Vid sidan av de uppgifter inom sina verksamhetsområden som särskilt föreskrivs för dem ska regionförvaltningsverken enligt 4 § i lagen om regionförvaltningsverken (896/2009) stödja behöriga myndigheter då myndigheterna leder säkerhetssituationer i regionen och vid behov samordna deras verksamhet. Behovet av samordning

som åligger regionförvaltningsverken torde framhävas i regionalt omfattande och långvariga störningssituationer samt under återhämtningsskedet.

Inom regionförvaltningen har även närings-, trafik- och miljöcentralerna flera uppgifter i anslutning till beredskap och hantering av störningssituationer inom sitt verksamhetsområde.

ÅTGÄRDER:

Kartlägg eventuella samverkansbehov och kontaktarrangemang med statliga myndigheter. Kom överens om nödvändiga arrangemang med dessa. Förhandla och kom överens om i hurdana situationer information ges, hur och vem som vid behov informeras om störningssituationer (obs. vanligtvis sker informationsförmedling även inom enskilda förvaltningsområden enligt den lagstiftning och de anvisningar som gäller respektive förvaltningsområde).

DOKUMENTATION:

I detta avsnitt av planen nedtecknas det centrala innehållet i överenskommelserna om förfaringssätt som ingåtts med statliga myndigheter. Det är också motiverat att nedteckna till exempel kontaktuppgifter till kontaktpersoner i planen.

2.13.5 Kontakter och samverkan: försvarsmakten

BAKGRUNDSINFORMATION:

Handräckning av försvarsmakten

Förutom det militära försvaret av Finland hör enligt 2 § 2. punkten i lagen om försvarsmakten (551/2007) också stödjande av andra myndigheter till uppgifterna för försvarsmakten. Detta innefattar:

> a) handräckning för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, för förhindrande och avbrytande av terroristbrott samt för skyddande av samhället i övrigt,
> b) deltagande i räddningsverksamheten genom att tillhandahålla utrustning, personalresurser och sakkunnigtjänster som behövs i räddningsverksamheten,

c) deltagande i lämnande av bistånd till en annan stat till följd av en terroristattack, en naturkatastrof, en storolycka eller någon annan motsvarande händelse, samt
d) deltagande i internationell militär krishantering.

Enligt 11 § i denna lag kan försvarsmakten ge handräckning för skyddande av samhället enligt vad som föreskrivs i lagen om bekämpning av oljeskador (1673/2009) eller i någon annan lag. För kommunala myndigheter innebär detta i praktiken att försvarsmakten skulle kunna ge handräckning då skyddande av samhället kräver sådan personal, materiel eller expertis som försvarsmakten har. För att få handräckning krävs emellertid att handräckning stadgas även i lagstiftning rörande den som mottar handräckningen (RP 264/2006 rd, Detaljmotivering 11 §). Observera också att en myndighet kan få handräckning endast *för utförande av sin egen lagstadgade uppgift*.

I fråga om försvarsmaktens stöd till andra myndigheter är räddningsmyndigheten inom områdets räddningsväsende ett undantag bland de kommunala myndigheterna, eftersom *försvarsmakten deltar i räddningsverksamhet* redan i enlighet med ovan nämnda stadgande. Deltagandet i räddningsverksamheten skiljer sig från handräckning på så sätt att det är brådskande och en skyldighet, inte prövningsbaserat. När försvarsmakten deltar i räddningsverksamhet, sker det alltid under ledning av den räddningsmyndighet som leder situationen. (Salopuro 2009, 6) Enligt 49 § i är bland annat statliga myndigheter och inrättningar, alltså även försvarsmakten, skyldiga att på begäran ge en räddningsmyndighet handräckning som hör till deras verksamhetsområde eller annars är förenlig med det.

I varje fall är det under beredskapsplaneringen viktigt att utreda vilka ramar och förfaringssätt som följer av lagstiftningen i fråga om handräckning av försvarsmakten till exempel i samarbete med räddningsverket och beakta detta i planerna.

Övrig samverkan

Utöver handräckning av försvarsmakten kan man behöva annan kommunikation med försvarsmakten och samordning av verksamheten vid störningssituationer, till exempel om det finns en garnison eller någon annan inrättning i kommunen. I synnerhet under väpnade undantagsförhållanden ökar behovet av samverkan mellan de militära och civila myndigheterna ytterligare bland annat för att befogenheter enligt lagen om försvarstillstånd införs.

ÅTGÄRDER:

Ta vid behov kontakt med försvarsmaktens regionalbyrå. Det kan vara bra att förhandla och komma överens om förfaringssätten också med räddningsmyndigheten.

DOKUMENTATION:

I detta avsnitt av planen nedtecknas det centrala innehållet i överenskommelserna om förfaringssätt som ingåtts med försvarsmakten. Det är också motiverat att nedteckna till exempel kontaktuppgifter till kontaktpersoner i planen.

2.13.6 Kontakter och samverkan: organisationer, församlingar och andra religiösa samfund

BAKGRUNDSINFORMATION:

Organisationer, församlingar och andra religiösa samfund spelar en viktig roll som stöd för den offentliga förvaltningen både i fråga om beredskap och i hanteringen av störningssituationer. Organisationerna har som stöd för myndighetsverksamheten en betydande roll bland annat i spanings- och räddningsverksamhet, flyg- och sjöräddningsverksamhet, brandkårsverksamhet, frivilligt försvar samt ordnandet av förstahjälpverksamhet och mentalt stöd (Försvarsministeriet 2010, 10–11).

Kyrkor i sin tur ombesörjer även vid störningssituationer andlig verksamhet, uppgifter inom psykisk omsorg, begravning, materiell hjälp till offer av storolyckor eller motsvarande (Kyrkostyrelsen 2005, 20–26).

I regel iakttar varje myndighet, inrättning eller affärsverk inom kommunkoncernen i sin egen beredskapsplan organisationers och församlingars möjligheter, resurser och förfaringssätt vid hanteringen av en störningssituation inom sitt eget ansvarsområde.

Det kan ändå vara bra att i samband med upprättandet av beredskapsplanens allmänna del komma överens om samverkan och kommunikation och i störningssituationer. Samtidigt kan man samordna planerna för olika aktörer inom kommunkoncernen och till exempel överenskommelser enligt promemorior och avtal om samverkan om hur resurserna av dessa instanser används som stöd för myndigheterna.

ÅTGÄRDER:

Kartlägg vid behov eventuella samverkansbehov och kontaktarrangemang med övriga organisationer, församlingar och religiösa samfund. Kom överens om nödvändiga arrangemang, inklusive informationströskeln, med dessa.

DOKUMENTATION:

I detta avsnitt av planen nedtecknas det centrala innehållet i överenskommelserna om förfaringssätt som ingåtts med organisationer, församlingar och religiösa samfund. Det är också motiverat att nedteckna till exempel kontaktuppgifter till kontaktpersoner i planen.

3 Beredskapsplan för undantagsförhållanden, beredskap för undantagsförhållanden

3.1 Påverkan av undantagsförhållanden på kommunens verksamhet och verksamhetsbetingelser

BAKGRUNDSINFORMATION:

Undantagsförhållanden är situationer som definieras i beredskapslagen och i lagen om försvarstillstånd. Som undantagsförhållanden enligt 3 § i beredskapslagen anses:

> 1) ett mot Finland riktat väpnat angrepp eller annat så allvarligt angrepp att det kan jämställas med ett väpnat angrepp och förhållandena omedelbart efter angreppet,
>
> 2) ett mot Finland riktat avsevärt hot om väpnat angrepp eller om annat så allvarligt angrepp att det kan jämställas med ett väpnat angrepp, om befogenheter enligt denna lag måste tas i bruk omedelbart för att avvärja verkningarna av hotet,
>
> 3) sådana synnerligen allvarliga händelser eller hot mot befolkningens försörjning eller mot grunderna för landets näringsliv som innebär en väsentlig risk för samhällets vitala funktioner,
>
> 4) en synnerligen allvarlig storolycka och förhållandena omedelbart efter den, samt
>
> 5) en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka.

Syftet med beredskapslagen är att under undantagsförhållanden skydda befolkningen samt trygga befolkningens försörjning och landets näringsliv, upprätthålla rättsordningen, de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt trygga rikets territoriella integritet och självständighet (1 §).

Enligt 4 § i denna lag får myndigheterna endast bemyndigas att under undantagsförhållanden utöva sådana befogenheter som är nödvändiga för att lagens syfte ska kunna nås och som står i rätt proportion till detta syfte. Befogenheterna får utövas endast på ett sådant sätt som är nödvändigt för att syftet med lagen ska kunna nås och som står i rätt proportion till det mål som eftersträvas genom utövandet av befogenheterna. Befogenheter enligt denna lag får utövas endast om situationen inte kan fås under kontroll med myndigheternas normala befogenheter.

Införandet av befogenheterna enligt beredskapslagen kan ha många slags effekter på kommunens verksamhet och verksamhetsbetingelser. Befogenheterna kan i kommunen bland annat:

- öka skyldigheterna (till exempel verkställande av reglering och tillsynsuppgifter, förändringar i verksamheten vid social- och hälsovårdens enheter och så vidare),
- minska skyldigheterna (till exempel att man avstår från tidsfrister och utförandet av vissa uppgifter inom social- och hälsovårdstjänsterna, avbryter undervisningen och så vidare),
- påverka organiseringen av kommunalförvaltningen (*se avsnitt 3.2*),
- påverka kommunens verksamhet, verksamhetsmiljö och verksamhetsbetingelser i övrigt (till exempel lönereglering och avvikelser från anställningsvillkor, styrning av arbetskraft och arbetsplikt bland annat i uppgifter inom hälsovården, uppskjutande av utbetalning av statens utgifter, skyldighet att överlåta förnödenheter och skyldighet att utföra tjänster för att höja och upprätthålla den militära försvarsberedskapen och så vidare).

Enligt 1 § i lagen om försvarstillstånd kan *försvarstillstånd* införas under krig som riktar sig mot Finland samt under sådana med krig jämställbara interna störningar som inbegriper våld och allvarligt påverkar upprätthållandet av allmän ordning och som syftar till att upphäva eller ändra det grundlagsenliga statsskicket.

Tillämpandet av stadgandena i lagen om försvarstillstånd under försvarstillstånd kan ha stor inverkan på kommunens verksamhet.

Analys av riskerna under undantagstillstånd förutsätter bland annat samverkan till exempel med militära myndigheter för att klarlägga och bedöma regionala militära hot.

ÅTGÄRDER:

Upprätta i detta avsnitt en sammanfattad analys av hur lagstiftningen om undantagstillstånd påverkar kommunens verksamhet och verksamhetsbetingelser.

Ta reda på om det i kommunen eller regionen har upprättats en hotbedömning som tar hänsyn till särskilda risker under undantagstillstånd. Om inte, fundera på hur en sådan ska genomföras. Upprätta hotbedömningen.

DOKUMENTATION:

I detta avsnitt av planen kan man presentera de centrala effekterna som undantagstillstånd orsakar i området och för kommunkoncernens verksamhet. Observera i dokumenteringen att bland annat handlingar som gäller beredskap under undantagstillstånd och militärt landsförsvar i regel är sekretessbelagda med stöd av 23 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, vilket betyder att även information från dessa handlingar som eventuellt inkluderas i beredskapsplanen förutsätter sekretess.

3.2 Kommunalförvaltningen under undantagstillstånd

BAKGRUNDSINFORMATION:

Det kommunala beslutsfattandet kan under undantagstillstånd kräva särskilda arrangemang. För specialarrangemang stadgas det i 108 § i beredskapslagen om kommunalförvaltningen. Enligt förordningen kan trots 54 § 4 mom. i kommunallagen fullmäktige sammankallas omedelbart under undantagsförhållanden. Fullmäktige är beslutfört då mer än hälften av ledamöterna är närvarande. Om fullmäktige inte blir beslutfört och vägande skäl kräver omedelbara beslut, har kommunstyrelsen rätt att fatta beslut om ärenden som gäller organiseringen av kommunalförvaltningen, instruktioner och förvaltningsstadga, delegering av behörighet, budget och skatter samt andra ärenden som det bestämts att fullmäktige ska besluta om. Kommunstyrelsen ska så snart som möjligt sända de beslut som avses i 2 mom. till fullmäktige för beslut. Kommunstyrelsens beslut gäller tills fullmäktige fattat beslut i ärendet. Det som bestäms om kommuner i denna paragraf gäller också samkommuner.

Syftet med befogenheterna enligt beredskapslagen inom det kommunala beslutsfattandet är att möjliggöra snabbare och mer flexibelt beslutsfattande då hanteringen

av situationer ofta kräver att man reagerar snabbt. Likaså kan det vara svårt eller till och med omöjligt att sammankalla organ.

Lagen om försvarstillstånd, som under försvarstillstånd ger omfattande befogenheter för att trygga den nationella suveräniteten och upprätthålla rättsordningen samt för att effektivisera landets försvar, måste även beaktas ur kommunalförvaltningens perspektiv. Under försvarstillstånd kan militära myndigheter ges omfattande befogenheter i ett område på grund av omedelbart hot om angrepp riktat mot området. Med stöd av lagen kan den truppenhetskommendör som har ledningsansvaret inom området och chefen för militärområdet samt de kommendörer som är deras överordnade få rätt att beordra dem som vistas i området, på vilket omedelbart hot om angrepp riktas, att till de trupper som används för att försvara området eller till de företag som betjänar truppernas verksamhet överlåta bland annat livsmedel, bränsle, arbetsmaskiner och motorfordon samt andra förnödenheter som tryggar truppernas eller företagens verksamhetsbetingelser.

ÅTGÄRDER:

Man upprättar en kommunal instruktion för undantagsförhållanden, där det anges vilka effekter undantagsförhållanden har på den kommunala förvaltningen.

DOKUMENTATION:

Instruktionen för undantagsförhållanden inkluderas i planen som bilaga.

3.3 Beredskapsverksamhet under undantagsförhållanden

BAKGRUNDSINFORMATION:

Beredskapen kan delas in i tre nivåer; kommunens grundberedskap, som gäller då det inte finns någon särskild störning eller ett säkerhetshot som påverkar kommunens basfunktioner och som kan förutses.

Höjd beredskap avser beredskap som kan utföras med interna beslut inom specifika förvaltningsområden och med myndigheternas regelbundna befogenheter som krävs för att hantera störningssituationen i en situation där man på förhand fått en varning eller uppgift om en överhängande risk eller då skärpning av det internationella läget kräver detta.

Full beredskap avser beredskap som inte kan genomföras utan ytterligare befogenheter för myndigheter. Om dessa befogenheter stadgas i beredskapslagen och de kan tas i bruk om statsrådet i samverkan med republikens president konstaterar att undantagsförhållanden råder i landet. Då kan det genom förordning av statsrådet föreskrivas att bestämmelserna i beredskapslagen ska börja tillämpas (ibruktagningsförordning). En sådan förordning kan utfärdas för viss tid, dock högst sex månader.

Under höjd beredskap är dessa åtgärder till exempel säkerställandet av kontinuiteten av funktioner som utförs med samverkansparter och av funktioner som kommunen själva utför (personal, kritiskt material, lokaler med mera). Då situationen kräver detta säkerställs funktionen av krisledningsarrangemangen dessutom för lokalers och på förhand planerad personals del genom att effektivisera utbildningen och öva verksamheten.

Befogenheter som krävs vid full beredskap möjliggör ibruktagandet av alla resurser och dessa införs i den omfattning som undantagsförhållandena förutsätter och befogenheterna tillåter.

Lägg märke till att när samhällets funktioner övergår till full beredskap, uppstår det sannolikt en situation där till exempel kritiskt material och andra förnödenheter inte finns att tillgå på samma sätt som under normala förhållanden. Samtidigt utfärdas olika reglerande föreskrifter som begränsar utförandet av funktioner på vanligt sätt med mera och så vidare. Ju bättre man är medveten om de begränsningar som kan förväntas och beaktar dem i beredskapsplaneringen, desto bättre möjligheter har kommunen att trygga funktionen av tjänsterna även under undantagsförhållanden.

ÅTGÄRDER:

Klarlägg i samarbete med olika sektorer och aktörer vad skärpning av beredskapen innebär för dem och för kommunkoncernens som helhet.

DOKUMENTATION:

I detta avsnitt av beredskapsplanen kan man nedteckna de åtgärder som förutsätts av kommunen vid skärpning av beredskapen och övergång till full beredskap.

3.4 Reserveringsarrangemang och ansvarfördelningen inom reservering

3.4.1 Ansvarfördelningen inom reservering av personal i kommunkoncernen

BAKGRUNDSINFORMATION:

Anvisning om reservering av personal (källa: Försvarsmakten, 2012)

”I 89 § i värnpliktslagen (1438/2007) definieras befrielse från att inkallas till tjänst på ansökan med hänsyn till allmänt eller militärt intresse. Åtgärder, genom vilken detta verkställs, kallas personreservering. Försvarsmaktens regionalbyråer fattar beslut om ansökningar om reservering gällande värnpliktiga.

Denna anvisning gäller ställande av personreserveringsansökan till försvarsmakten som görs av ett ämbetsverk, en inrättning, ett samfund eller någon annan arbetsgivare (nedan används termen reserverare). Inga yrken eller uppgifter berättigar automatiskt till personreserveringar utan en separat ansökan om reservering.

Civiltjänstcentralen fattar beslut om ansökningar om reservering gällande civiltjänstgörare.

Utöver denna anvisning om reservering av personal ska man bekanta sig med statsrådets principbeslut Säkerhetsstrategi för samhället samt anvisningar utfärdade av Försörjningsberedskapscentralen och pooler.

Försvarsmakten anordnar utbildning om reservering. Information om kommande kurser om reservering fås genom att kontakta närmaste regionalbyrå.

Ansökan om personreservering

Ansökan om personreservering upprättas genom att använda reserverarens egna personförteckningar eller med standardformuläret som finns i slutet av anvisningen. Ansökan skickas till den regionalbyrå i vars område reserverarens verksamhetsställe ligger. Ansökningar om reservering handläggs av den regionalbyrå i vars verksamhetsområde personen är bosatt.

Reserveraren ansvarar för reservering av sin egen personal och för de verksamhetskedjor som väsentligt påverkar reserverarens verksamhet. I underleverantörs- och utkontrakteringsavtal och dylika ska också underleverantörernas reserveringsbehov iakttas. Kontakta i frågor kring detta vederbärande pool eller industriingenjören vid staben för underhållsregementet.

En grundreservering görs då reserveraren upprättar ansökan om reservering för första gången eller vid betydande förändringar i reserverarens organisation eller personal. I en grundreservering reserveras personen på bestämd tid för fem år.

I en uppdateringsreservering meddelas i ansökan om reservering de personer som inte längre är anställda hos reserveraren samt de personer som ersätter dem samt tillägg av personal. Uppdateringsreserveringen förlänger grundreserveringens femåriga tidsfrist för den reserverade personalen vid ett verksamhetsställe.

Reserveringsförslag bör främst gälla personer som fyllt 35 år.

För att hålla informationen uppdaterad ska en kontrollbegäran från försvarsmakten besvaras även om reserveraren inte har behov av personreserveringar. Då räcker det med ett telefonsamtal till den ansvarige handläggaren. Om begäran inte besvaras inom den satta tidsfristen, upphävs personreserveringarna.

Enligt 10 punkten i mom. 1 i 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet är bland annat handlingar som gäller försvarsmaktens utrustning, sammansättning, förläggning eller användning sekretessbelagda, om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter ur en sådan handling inte skadar eller äventyrar försvarets intressen. Reserveraren ska vid hanteringen av handläggningar iaktta sekretessen i enlighet med den tillgängliga sekretessklassificeringen.

Uppgifter om reserveraren

Om reserveraren ska följande uppgifter anges:

- *reserverarens namn*
- *reserverarens utdelnings- och besöksadress*
- *handläggarens namn och kontaktuppgifter*
- *företags- och organisationsnummer (FO-nummer, för statliga ämbetsverk även ämbetsverksbeteckning)*
- *arbetsställesignum*
- *näringsgrensgrupp i klarspråk och som kod*

Personuppgifter

Personer om vars reservering man ansöker anges i ansökan indelat enligt arbetsställe. I ansökan anges totalt antal manliga och kvinnliga anställda.

Om personerna uppges följande obligatoriska uppgifter:

- *personbeteckning*
- *efternamn och förnamn*
- *viktighet (personens viktighet)*

Personens viktighet

I regionalbyråns beslut iakttas viktigheten av de personer som föreslås och som anges hur viktig personen är för företagets verksamhet vid en störningssituation och under undantagsförhållanden.

Koder för viktighet och deras betydelse:

AV (avgörande viktig) = De viktigaste personerna inom ledningen och personer med specialutbildning som inte kan ersättas eller personer vars efterträdare skulle behöva inskolas under flera veckor eller till och med månader.

MV (mycket viktig) = Personer som i tvingande fall kan ersättas av andra personer som efter utbildning kan sköta samma uppgifter.

V (viktig) = Personer som i tvingande fall kan ersättas av andra personer som kan sköta samma uppgifter.

Åtgärder efter befrielsebeslut

Reserveraren ska meddela regionalbyråns beslut till de personer som reserverats.

Reserveraren ska kontrollera sin reservering med ett till tre års intervall och alltid då det sker betydande förändringar i reserverarens verksamhetssätt, organisation eller personal.

Blankett

Blanketten finns på försvarsmaktens webbplats under namnet "Personreservering".

ÅTGÄRDER:

Utred i detta avsnitt hur reserveringen av personal gjorts hittills, med andra ord om reserveringen skötts skilt av olika myndigheter och sektorer eller om den gjorts centraliserat. Besluta och planera hur och hur ofta det i fortsättningen är ändamålsenligt att framställa ansökningar om personreservering till försvarsmakten och vilka som har ansvaret för detta.

Framställ vid behov förslag om personreserveringar.

Kontakta vid behov försvarsmaktens regionalbyråer för närmare anvisningar.

DOKUMENTATION:

I detta avsnitt av planen nedtecknas förfaringssätt och ansvarsfördelning vid framställande av personreserveringar.

3.4.2 Ansvar för byggnadsreserveringar

BAKGRUNDSINFORMATION:

I samband med beredskapsplaneringen behöver man reservera lokaler för funktionerna under undantagsförhållanden. Då byggnadsreserveringar görs på förhand undviker man överlappningar i olika aktörers planer för användning av lokaler. Blankett för framställande av reserveringsförslag av byggnader finns på regionförvaltningsverkens webbplats (www.avi.fi). Den ifyllda blanketten lämnas till regionförvaltningsverkets registratorskontor.

ÅTGÄRDER:

Utred i detta avsnitt hur reserveringen av byggnader gjorts hittills, med andra ord om reserveringen skötts skilt av olika myndigheter och sektorer eller om den gjorts centraliserat. Besluta och planera hur och hur ofta det i fortsättningen är ändamålsenligt att framställa reserveringsförslag av byggnader till regionförvaltningsverket och vem eller vilka som har ansvaret för detta.

Kontakta vid behov regionförvaltningsverkets ansvarsområde för räddningsväsende och beredskap för närmare anvisningar.

Framställ vid behov förslag om personreserveringar.

DOKUMENTATION:

I detta avsnitt av beredskapsplanen nedtecknas förfaringssätt och ansvarsfördelning vid framställande av reserveringsförslag av byggnader.

3.4.3 Ansvar för reservering av fordon och arbetsmaskiner

BAKGRUNDSINFORMATION:

Handling av fordon och arbetsmaskiner reservering har avbrutits vid NTM-centralerna till slutet av året 2013. Det är avsiktet att reserveringsproceduret reformeras under året 2014.

ÅTGÄRDER:

Vid behov kontakta närings-, trafik- och miljöcentralens ansvarsområde för trafik och infrastruktur för närmare anvisningar.

Framställ vid behov förslag om personreserveringar.

DOKUMENTATION:

I detta avsnitt av beredskapsplanen nedtecknas förfaringssätt och ansvarsfördelning vid framställande av reserveringsförslag av fordon och arbetsmaskiner.

3.5 Uppgifter inom befolkningsskydd och befolkningsskyddsorganisation

BAKGRUNDSINFORMATION:

Om begreppet befolkningsskydd

Tidigare ansågs begreppen beredskap och befolkningsskydd åtminstone på lokal nivå, även i kommunerna, ha samma innebörd eller åtminstone användes de på begreppslig nivå om samma saker. Befolkningsskydd uppfattades som ett slags överordnat begrepp för olika sektorers ”gemensamma beredskap”. I och med förskjutning av tyngdpunkten inom beredskap och delvis i och med förändringar i lagstiftningen har diskussionen kring *begreppet befolkningsskydd* präglats av oklarhet och avvikande uppfattningar om nuläget. Därför anser vi att det i detta sammanhang är ändamålsenligt att utreda begreppen närmare.

Enligt den tidigare räddningslagen (468/2003) avsågs med befolkningsskydd i ifrågavarande stadgande *skyndsamma åtgärder till följd av en olycka eller överhängande fara för en olycka som vidtas för att skydda och rädda människor, egendom och miljön samt för att begränsa skador och lindra följder*, vilka utförs under undantagsförhållanden enligt den dåvarande beredskapslagen (1080/1991) och lagen om försvarstillstånd *samt skapande av beredskap för detta*.

I den nya räddningslagen behandlas begreppet *befolkningsskydd* annorlunda än tidigare. I denna lag definieras befolkningsskydd inte längre som ett begrepp utan det får sitt innehåll av internationella humanitära konventioner om detta. I 3 § mom. 2 i räddningslagen stadgas att räddningsväsendets myndigheter sköter *inom sitt ansvarsområde* de befolkningsskyddsuppgifter som anges i Genèvekonventionerna

(FördrS 8/1955) och i tilläggsprotokollen till Genèvekonventionerna (FördrS 82/1980). Observera att Genèvekonventionerna och tilläggsprotokollen till dem gäller *väpnade konflikter*. Konventionernas tillämpningsområde är alltså mer inskränkt än de tillämpningsområden som passar till definitionen av undantagsförhållanden i den nationella beredskapslagen.

Enligt artikel 61 i tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna avses med civilförsvar fullgörandet av de omnämnda humanitära uppgifterna i syfte att skydda civilbefolkningen mot faror i samband med fientligheter eller katastrofer, att hjälpa den att övervinna de direkta följderna härav samt att tillgodose de nödvändiga förutsättningarna för dess överlevnad.

Civilförsvarsuppgifter, -organisation och civilförsvarsorganisationers materiel

I tilläggsprotokollet framläggs en omfattande förteckning med uppgifter och uppgifterna gäller utöver räddningsväsendet flera andra myndigheter och aktörer, även inom kommunorganisationen. Uppgifterna enligt konventionen är följande.

- varning;
- utrymning;
- tillhandahållande och iordningställande av skyddsrum;
- genomförande av mörkläggning;
- räddning;
- sjukvård, inbegripet första hjälpen och religiöst stöd;
- brandsläckning;
- upptäckande och utmärkande av farliga områden;
- sanering och liknande skyddsåtgärder;
- förläggning och bespisning av nödställda;
- brådskande hjälp med återställande och upprätthållande av ordningen i olycksdrabbade områden;
- brådskande återställande i funktionsdugligt skick av oumbärliga allmänna anläggningar;
- brådskande begravningshjälp;
- hjälp med bevarandet av egendom av väsentlig betydelse för befolkningens överlevnad;
- kompletterande verksamhet som är nödvändig för fullgörandet av någon av ovanstående uppgifter, vilken inbegriper men ej begränsas till planering och organisation.

I artikel 61 i tilläggsprotokollet definieras även civilförsvarsorganisationer. Enligt stadgandet avses med civilförsvarsorganisationer sådana institutioner och andra enheter som bildats eller bemyndigats av en parts i konflikten behöriga myndigheter

att fullgöra någon av de uppgifter som omnämnes i a) och som uteslutande avses och nyttjas för sådana ändamål. Vidare avses med civilförsvarsorganisationers personal de personer som en stridande part avdelar uteslutande för fullgörande av de i a) nämnda uppgifterna, inbegripet personal som av denna parts behöriga myndighet avdelats uteslutande för förvaltning av dessa organisationer. Med civilförsvarsorganisationers materiel avses sådan utrustning och sådana förnödenheter och transportmedel som dessa organisationer använder för att fullgöra de nämnda uppgifterna. Förteckningen över civilförsvarsuppgifterna i artikel 61 är uttömmande, så endast den personal och materiel som används för nämnda uppgifter får märkas med befolkningsskyddets internationella kännetecken och åtnjuter det skydd som denna ger. Med ministeriets för inrikesärendena samtycke får befolkningsskyddets internationella kännetecken användas under fredstid såsom befolkningsskyddsverksamhetens kännetecken (5 § 2 mom. i lagen om användningen av vissa internationellt skyddade beteckningar (947/1979).

Granskning av användningen av begreppet befolkningsskydd i lagstiftningen

Lagstiftningen är i någon mån vag när det gäller användningen av begreppet befolkningsskydd. I beredskapslagen används begreppet inte helt på samma sätt som i definitionen i tilläggsprotokollen till Genèvekonventionerna. Också räddningslagen är något vag om detta begrepp. Orsaken till skillnaderna mellan stadgandena kan vara att dessa lagar är författade under olika tider.

Till exempel i kapitel 17 i beredskapslagen stadgas om befolkningsskydd och evakuering. I beredskapslagen får begreppet befolkningsskydd en annan innebörd i fråga om tillämpningsområdet än i Genèvekonventionerna. I 116 § i denna lag stadgas om *befolkningsskyddsplikt*. Enligt stadgandet är medborgarna med vissa begränsningar skyldiga att under de undantagsförhållanden som avses i 3 § 1, 2 och 4 punkten i beredskapslagen utföra de uppgifter som listas i stadgandet. Stadgandet kan med andra ord tillämpas förutom på väpnat angrepp eller hot om väpnat angrepp också tillämpas under *en synnerligen allvarlig storolycka och förhållandena omedelbart efter den*, vilket innebär att befolkningsskyddsplikten kunde enligt beredskapslagen verkställas även vid andra situationer än vid en väpnad konflikt enligt Genèvekonventionerna.

I 120 § i beredskapslagen stadgas i sin tur om specialarrangemang inom räddningsväsendet och befolkningsskyddet. Enligt stadgandet, under väpnat angrepp eller hot om väpnat angrepp, ”i syfte att skydda befolkningen och effektivisera ledandet av befolkningsskyddet inrättar räddningsmyndigheterna *och kommunerna ledningscentraler* samt *befolkningsskyddsformationer* för släckningS-, räddnings-, förstahjälps-, underhålls-, röjnings- och rengöringsuppgifter samt för andra jämförbara uppgifter som är nödvändiga för att skydda befolkningen(skribentens kursivering).” Enligt

samma stadgande kan inrikesministeriet under ovan nämnda förhållanden genom sitt beslut (...) ”*ändra* befäls- och subordinationsförhållandena i fråga om de räddningsmyndigheter som avses i räddningslagen samt de [i 1 mom. avsedda] *ledningscentralerna och befolkningsskyddsformationerna*, om det är nödvändigt för tryggande av räddningsverksamheten..”

I samband med reformen av räddningslagen ströks kommunernas skyldighet enligt den tidigare lagen att upprätthålla en ledningscentral. Beslutet att inrätta en ledningscentral i ett skyddsrum baserar sig alltså på kommunens bedömning av hoten inom ramen för skyldigheten att förbereda sig enligt beredskapslagen och på kommunens bedömning av huruvida skötseln av uppgifter förutsätter en ledningscentral. I lagstiftningen eller på instruktionsnivån anges inga specifika grunder för detaljer i fråga om inrättandet av befolkningsskyddsformationer och prestanda, med andra ord till exempel om deras dimensionering, styrkor, materiel eller material eller principerna för deras användning.

Också räddningslagen är något vag i fråga om användningen av begreppet befolkningsskydd. I kapitel 10 i räddningslagen stadgas om *befolkningsskyddsberedskap och befolkningsskyddsutbildning*. I 64 § i denna lag stadgas om *räddningsväsendets befolkningsskyddsberedskap.* Enligt denna stadgande ska räddningsväsendets myndigheter förbereda sig på att sköta sin verksamhet *under undantagsförhållanden* med tillräckliga planer och förberedelser genom att utbilda och avsätta personal samt ledning och specialpersonal inom befolkningsskyddet för uppgifter under undantagsförhållanden, genom att se till att lednings-, bevaknings- och larmsystem inrättas och upprätthålls, genom att skapa beredskap för evakuering och genom att ombesörja även andra motsvarande åtgärder. Rubriken för detta kapitel och det nämnda stadgandet låter enligt lagens interna systematik förstå att paragrafen endast skulle gälla förberedelser för situationer och uppgifter enligt Genèvekonventionerna. I själva paragrafen behandlas emellertid mer omfattande förberedelser för *undantagsförhållanden*.

Vidare enligt 64 § 3 mom. i räddningslagen ska varje myndighet avsätta och utbilda den personal som den behöver för befolkningsskyddsuppgifter under undantagsförhållanden. Enligt 65 § i denna lag (befolkningsskyddsuppgifter i anslutning till anställningsförhållande) ingår befolkningsskyddsuppgifter som statliga och kommunala myndigheter, inrättningar och affärsverk samt andra offentliga samfund har ansvar för samt beredskap för sådana uppgifter i tjänsteåliggandena för deras tjänsteinnehavare och befattningshavare och i arbetsuppgifterna för deras anställda i arbetsavtalsförhållande. Detsamma gäller deltagande i utbildning som behövs för dessa uppgifter. Till dessa delar behandlar räddningslagen alltså beredskap inom andra verksamhetsområde än räddningsväsendets. I lagen finns med andra ord ”allmänna föreskrifter” om uppgifter inom befolkningsskyddet och stadgandena i lagen är därmed inte begränsade enbart till de uppgifter som räddningsväsendet ansvarar för. Å andra

sidan är dessa allmänna föreskrifter förståeliga och motiverade, eftersom befolkningsskyddet och uppgifter inom befolkningsskyddet inom andra förvaltningsområden som ansvarar för dessa inte behandlas alls i lagstiftningen om dessa, endast i räddningslagen.

I räddningslagen finns även allmänna föreskrifter om befolkningsskyddsutbildning och dem som deltar i befolkningsskyddsutbildning (67–70 §), men gällande detta konstateras det redan i definitionen av lagens tillämpningsområde i 2 § i räddningslagen att det i denna lag föreskrivs om människors, företags och andra sammanslutningars och juridiska personers skyldighet att delta i befolkningsskyddsutbildning.

Sammanfattning

Genèvekonventionernas centrala betydelse ligger alltså däri, att den civilförsvarsorganisation, de byggnader och den materiel som används inom civilförsvarsuppgifter enligt konventionen garanteras med stöd av konventionerna en särskild status; *de åtnjuter allmän respekt och skydd vid de konflikter som avses i konventionerna*. När situationen kräver det beslutar inrikesministeriet med stöd av 66 § i räddningslagen vilka personer och vilken materiel som berörs av skyddet.

Närmare än så har befolkningsskyddssystemet inte definierats i den övriga nationella lagstiftningen. I den nationella lagstiftningen (till exempel räddningslagen) används inte heller begreppet befolkningsskyddsorganisation. Varje sektor, myndighet eller organisation sköter de befolkningsskyddsuppgifter som enligt lagstiftning om ifrågavarande förvaltningsområde hör till den samt beaktar dem då den egna verksamheten förbereds vid väpnade undantagsförhållanden. Därmed behöver inte heller kommunorganisationen upprätta befolkningsskyddsplaner, utan förberedelser för de befolkningsskyddsuppgifter som hör till respektive förvaltningsområde och planering i anslutning till dem ingår i den planering som redan annars görs bland annat för händelse av olyckor (*se avsnitt 2.12*).

ÅTGÄRDER:

Klarlägg ansvaren för befolkningsskyddsuppgifter hos de olika aktörerna inom kommunkoncernen och hur ansvaren beaktas i aktörernas beredskapsplaner. Sätt vid behov upp riktlinjer för beaktandet av befolkningsskyddsuppgifter i kommunkoncernens beredskapsplaner.

DOKUMENTATION:

I detta avsnitt av planen sammanfattas ansvaren för befolkningsskyddsuppgifter hos aktörerna inom kommunkoncernen. I planen kan man även framlägga riktlinjer för hur befolkningsskyddsuppgifterna ska beaktas i aktörernas beredskapsplaner.

4 Planbilagorna

BAKGRUNDSINFORMATION:

Allt material som kompletterar den egentliga planhandlingen kan bifogas till beredskapsplanen som bilagor. Sådant material kan vara till exempel hela hotbedömningen, situationskort/ansvar, matriser och tabeller som beskriver uppgifter och ansvar vid hanteringen av en störningssituation, anvisningar, förteckningar med kontaktuppgifter, ledningscentralens arbetsordning, instruktion gällande störningssituationer och undantagsförhållanden.

Om planens olika delar utgör separat delplaner, kan bilagorna sammanställas skilt för varje plandel.

ÅTGÄRDER:

Sammanställ materialet för bilagorna.

DOKUMENTATION:

Bifoga materialet till planen.

KÄLLOR

Aine, A., Nurmi, V-P., Ossa, J., Penttilä, T., Salmi, I. & Virtanen, V. 2011. Moderni kriisilainsäädäntö. WSOYpro Oy.

Försörjningsberedskapscentralen. 2009a. Toiminnan jatkuvuuden hallinta. Version 1.0F. 15.5.2009. [www-dokument]. Hänvisning 15.2.2012. Http://www.huoltovarmuus.fi/mediabank/206.pdf

Försörjningsberedskapscentralen. 2009b. Mallilausekkeita - Sopimuksen kohta ”toiminnan jatkuvuus”. Version 1.0F. 15.5.2009. [www-dokument]. Hänvisning 15.2.2012. Http://www.huoltovarmuus.fi/mediabank/207.pdf

ISO-standard 22399:2007. 2007. Societal security. Guideline for incident preparedness and operational continuity management.

Juntunen, P., Nurmi, V-P. & Stenvall, J. Kuntien varautuminen ja turvallisuuden hallinta muuttuvissa hallinto- ja palvelurakenteissa. Acta nr 208. Finlands Kommunförbund. Helsingfors.

Korhonen, J. 2010. Kunnan kriisijohtaminen. Räddningsinstitutets publikation A-serien: Utbildningsmaterial 1/2010.

Kommunförbundet. 2009. Var beredd. Handbok för kommunernas information i kriser och exceptionella situationer. [www-dokument]. Hänvisning 6.3.2012. Http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p090902125816E.pdf

Mäkinen, K. 2007. Organisaation strateginen kokonaisturvallisuus. Edita. Helsinki.

Olycksutredningscentralen. 2010. Undersökningsrapport S2/2010Y. S2/2010Y Stormarna i juli–augusti 2010. [www-dokument]. Hänvisning 29.2.2012. Http://www.turvallisuustutkinta.fi/Etusivu/Tutkintaselostukset/Muutonnettomuudet/MuutonnettomuudetTeematutkinnat/1279614262854

Försvarsministeriet. Säkerhetsstrategi för samhället. Statsrådets principbeslut 16.12.2010. Vammalan kirjapaino.

Försvarsmakten. 2012. Henkilöstön varaamisohje. [www-dokument]. Hänvisning 1.3.2012. Http://www.puolustusvoimat.fi -> Asiointi -> Henkilövaraukset

Reiman, T., Pietikäinen, E. & Oedewald, P. 2008. Turvallisuuskulttuuri. Teoria ja arviointi. VTT Publications 700. Edita Prima Oy. Helsingfors.

Salopuro, R. 2009. Puolustusvoimien virka-apu pelastustoimelle ja osallistuminen pelastustoimintaan. Avhandling. 10. Utbildningsprogrammet för säkerhetsled-

ning. Tekniska högskolan. Utbildningscentret Dipoli. . [www-dokument]. Hänvisning 25.11.2011. Http://lib.tkk.fi/Reports/2010/urn100168.pdf

Terminologicentralen TSK rf. 2009. Beredskaps- och befolkningsskyddsordlista (2:a upplagan). Savion Kirjapaino Oy.

Inrikesministeriet. 14.11.2003. Ohje väestön evakuointien suunnittelusta ja toimeenpanosta.

Inrikesministeriet. 14.3.2012. Myrskyihin varautuminen ja vahinkojen torjunta. Utredning av inrikesministeriets räddningsavdelning. [www-dokument]. Hänvisning 30.3.2012. Http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/E19BA5BD6F160568C22579C200351C24/$file/myrskyselvitys_15032012.pdf

Suomen erillisverkot Oy. 2012. Palvelut. [www-dokument]. Hänvisning 17.1.2012. Http://www.erillisverkot.fi/erillisverkot/palvelut/

Kyrkostyrelsen för evangelisk-lutherska kyrkan i Finland. 2005. Kirkon valmiussuunnittelun yleiset perusteet. [www-dokument]. Hänvisning 6.3.2012. Http://sakasti.evl.fi/sakasti.nsf/sp?open&cid=Content2D92FD

Finlands standardiseringsförbund SFS. 2009. ISO Guide 73:2009. Riskhantering. Ordlista. SFS-handbok 73.

Statsrådets kansli. 2009. Valtion kriisijohtamismallin toteuttaminen alue- ja paikallishallinnossa. Arbetsgruppens slutrapport. Statsrådets kanslis publikationsserie 15/2009. Yliopistopaino. Helsingfors.

Statsrådets kansli. 2010. Beredskap och övergripande säkerhet. Kommittébetänkande. Statsrådets kanslis publikationsserie 21/2010. Yliopistopaino. Helsingfors.

Finansministeriet. 2009. Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot palveluhankinnoissa. Uppdaterad 21.10.2010. [www-dokument]. Hänvisning 16.1.2012. Http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/20100217Julkis/JYSE_2009_palvelut.pdf

Finansministeriet. 2010. Anvisning om verkställighet av förordningen om informationssäkerheten inom statsförvaltningen (VAHTI 2c/2010). Anvisning 28.10.2010. [www-dokument]. Hänvisning 6.8.2014. Http://www.vm.fi/vm/sv/04_publikationer_och_dokument/01_publikationer/05_datasakerheten/20101028Anvisn/VAHTI_2_2010_ruotsi.pdf

Finansministeriet. 2010. Sisäverkko-ohje (VAHTI 3/2010). Anvisning 30.11.2010. [www-dokument]. Hänvisning 10.2.2012.

Http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/05_valtionhallinnon_tietoturvallisuus/20101203Sisaeve/Sisaeverkko-ohje.pdf

Yrkeshögskolelag (351/2003)

Genèvekonventionerna. Förordning om verkställighet av Genèvekonventionerna angående förbättrande av sårades och sjukas behandling vid stridskrafterna i fält, förbättrande av behandlingen av sårade, sjuka och skeppsbrutna tillhörande stridkrafterna till sjöss, krigsfångars behandling samt skydd för civilpersoner under krigstid. (FördrS 8/1955)

Tilläggsprotokoll till Genèvekonventionerna rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter (protokoll I)(FördrS 82/1980)

Tilläggsprotokoll till Genèvekonventionerna rörande skydd för offren i icke-internationella väpnade konflikter (protokoll II) (FördrS 82/1980)

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om försvarsmakten samt vissa lagar som har samband med den (RP 264/2006 rd). [www-dokument]. Hänvisning 25.11.2011. Http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=HE+264/2006&base=erhe&palvelin=www.eduskunta.fi&f=WORD

Lag om regionförvaltningsverken (896/2009)

Lag om användningen av vissa internationellt skyddade beteckningar (947/1979)

Lag om försvarsmakten (551/2007)

Lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999)

Räddningslag (379/2011)

Räddningslag (468/2003) Upphävd.

Hälso- och sjukvårdslag (1326/2010)

Beredskapslag (1552/2011)

BILAGA 1. Mall för beredskapsplanens allmänna del

Den allmänna delen i beredskaps-planen för kommunen X

Antagen:

Versionshantering:

Datum när ändringar gjordes:		
Ändring:		
Ändring gjordes av:		

INNEHÅLL

1 Strategisk beredskapsplan, beredskap för störningssituationer ... 3

1.1 Säkerhetskultur och säkerhetshantering i kommunkoncernen ... 3

1.2 Vitala och kritiska funktioner samt hot mot dem ... 3

1.3 Beredskapens och beredskapsplaneringens syfte och mål ... 3

1.3.1 Beredskap som förebyggande verksamhet ... 3

1.3.2 Tryggande av vitala funktioner och tjänster: kontinuitetsplanering ... 3

1.3.3 Tryggande av förutsättningarna för hantering och ledning av en störningssituation ... 3

1.4 Lagstiftning och anvisningar ... 4

1.5 Regionala och kommunala hotbedömningar och riskbedömning ... 4

1.5.1 Kommunkoncernens gemensamma hotbedömningar ... 4

1.5.2 Bedömning av hot under undantagsförhållanden ... 4

1.5.3 Sektorspecifika hotbedömningar samt risk- och sårbarhetsanalys ... 4

1.6 Prioriterade områden inom beredskapsutvecklingen och åtgärdsprogram ... 4

1.7 Kostnader och anskaffningar i anslutning till beredskap för störningssituationer och undantagsförhållanden ... 4

1.8 Beredskapsutbildning och övningar ... 5

1.9 Ansvarsfördelning och ansvariga personer inom kommunkoncernens beredskapsplanering ... 5

1.10 Iakttagande av beredskapsskyldigheter inom köpta tjänster och avtalsbaserad serviceproduktion ... 5

1.11 Samverkan i beredskap och samordning av planer ... 5

1.12 Samordning av kommunkoncernens beredskapsplan ... 5

1.13 Räddningsverkets stöd för beredskapsplaneringen ... 5

2 Operativ beredskapsplan, hantering av en störningssituation ... 6

2.1 Uppgifter vid och mål för hantering av en störningssituation ... 6

2.2 Centrala resultat från hotbedömningar ... 6

2.3 Ledningssystem under normala förhållanden ... 6

2.4 Arrangemang för att larma och informera kommunkoncernens ledning och nyckelpersoner ... 6

2.5 Information till förtroendeorgan ... 6

2.6 Inledning av effektiviserad ledning och uppföljning av situationen vid en störningssituation ... 7

2.7 Ledningscentraler ... 7

2.8 Ledningsverksamhet och lägesmedvetenhet ... 7

2.9 Grundläggande riktlinjer för kommunikation och information ... 7

2.10 Ansvar och uppgifter inom hanteringen av en störningssituation ... 7

2.11 Räddningsverkets stöd i hanteringen av en störningssituation ... 7

2.12 Räddningsverksamhet, skydd av befolkningen och samverkan med räddningsverket ... 8

2.13 Samordning av verksamheten ... 8

2.13.1 Kontakter och samverkan: samkommuner och andra regionala aktörer ... 8

2.13.2 Kontakter och samverkan: andra kommuner ... 8

2.13.3 Kontakter och samverkan: centrala aktörer inom näringslivet ... 8

2.13.4 Kontakter och samverkan: statlig förvaltning på lokal, regional och central nivå ... 8

2.13.5 Kontakter och samverkan: försvarsmakten ... 8

2.13.6 Kontakter och samverkan: organisationer, församlingar och andra religiösa samfund ... 9

3 Beredskapsplan för undantagsförhållanden, beredskap för undantagsförhållanden ... 10

3.1 Påverkan av undantagsförhållanden på kommunens verksamhet och verksamhetsbetingelser ... 10

3.2 Kommunalförvaltningen under undantagstillstånd ... 10

3.3 Beredskapsverksamhet under undantagsförhållanden ... 10

3.4 Reserveringsarrangemang och ansvarfördelningen inom reservering ... 10

3.4.1 Ansvarfördelningen inom reservering av personal i kommunkoncernen ... 10

3.4.2 Ansvar för byggnadsreserveringar ... 10

3.4.3 Ansvar för reservering av fordon och arbetsmaskiner ... 11

3.4.4 Statsrådets beslut och skärpning av beredskapen ... 11

3.5 Uppgifter inom befolkningsskydd och befolkningsskyddsorganisation ... 11

4 PLANBILAGORNA ... 12

1 Strategisk beredskapsplan, beredskap för störningssituationer

1.1 Säkerhetskultur och säkerhetshantering i kommunkoncernen

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

1.2 Vitala och kritiska funktioner samt hot mot dem

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

1.3 Beredskapens och beredskapsplaneringens syfte och mål

1.3.1 Beredskap som förebyggande verksamhet

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

1.3.2 Tryggande av vitala funktioner och tjänster: kontinuitetsplanering

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

1.3.3 Tryggande av förutsättningarna för hantering och ledning av en störningssituation

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

1.4 Lagstiftning och anvisningar

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

1.5 Regionala och kommunala hotbedömningar och riskbedömning

1.5.1 Kommunkoncernens gemensamma hotbedömningar

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

1.5.2 Bedömning av hot under undantagsförhållanden

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

1.5.3 Sektorspecifika hotbedömningar samt risk- och sårbarhetsanalys

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

1.6 Prioriterade områden inom beredskapsutvecklingen och åtgärdsprogram

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

1.7 Kostnader och anskaffningar i anslutning till beredskap för störningssituationer och undantagsförhållanden

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

1.8 Beredskapsutbildning och övningar

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

1.9 Ansvarsfördelning och ansvariga personer inom kommunkoncernens beredskapsplanering

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

1.10 Iakttagande av beredskapsskyldigheter inom köpta tjänster och avtalsbaserad serviceproduktion

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

1.11 Samverkan i beredskap och samordning av planer

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

1.12 Samordning av kommunkoncernens beredskapsplan

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

1.13 Räddningsverkets stöd för beredskapsplaneringen

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

2 Operativ beredskapsplan, hantering av en störningssituation

2.1 Uppgifter vid och mål för hantering av en störningssituation

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

2.2 Centrala resultat från hotbedömningar

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

2.3 Ledningssystem under normala förhållanden

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

2.4 Arrangemang för att larma och informera kommunkoncernens ledning och nyckelpersoner

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

2.5 Information till förtroendeorgan

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

2.6 Inledning av effektiviserad ledning och uppföljning av situationen vid en störningssituation

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

2.7 Ledningscentraler

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

2.8 Ledningsverksamhet och lägesmedvetenhet

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

2.9 Grundläggande riktlinjer för kommunikation och information

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

2.10 Ansvar och uppgifter inom hanteringen av en störningssituation

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

2.11 Räddningsverkets stöd i hanteringen av en störningssituation

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

2.12 Räddningsverksamhet, skydd av befolkningen och samverkan med räddningsverket

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

2.13 Samordning av verksamheten

2.13.1 Kontakter och samverkan: samkommuner och andra regionala aktörer

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

2.13.2 Kontakter och samverkan: andra kommuner

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

2.13.3 Kontakter och samverkan: centrala aktörer inom näringslivet

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

2.13.4 Kontakter och samverkan: statlig förvaltning på lokal, regional och central nivå

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

2.13.5 Kontakter och samverkan: försvarsmakten

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

2.13.6 Kontakter och samverkan: organisationer, församlingar och andra religiösa samfund

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

3 Beredskapsplan för undantagsförhållanden, beredskap för undantagsförhållanden

3.1 Påverkan av undantagsförhållanden på kommunens verksamhet och verksamhetsbetingelser

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

3.2 Kommunalförvaltningen under undantagstillstånd

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

3.3 Beredskapsverksamhet under undantagsförhållanden

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

3.4 Reserveringsarrangemang och ansvarfördelningen inom reservering

3.4.1 Ansvarfördelningen inom reservering av personal i kommunkoncernen

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

3.4.2 Ansvar för byggnadsreserveringar

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

3.4.3 Ansvar för reservering av fordon och arbetsmaskiner

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

3.4.4 Statsrådets beslut och skärpning av beredskapen

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

3.5 Uppgifter inom befolkningsskydd och befolkningsskyddsorganisation

Infoga text och övrigt innehåll till avsnittet här.

4 PLANBILAGORNA

Bilagorna kommer hit.