

Dokumentets namn Utvecklingsplan för Malmö stads arbete med krisberedskap och civilt försvar				Diarienummer STK-2019-629
Beslutad av Kommunfullmäktige	Datum för beslut 20-02-06	Uppföljd	Reviderad	Version 1
Typ av dokument Utvecklingsplan	Organisation/område Stadskontoret/Omvärd och näringsliv/Säkerhet och beredskap			
Ansvarig chef Micael Nord	Framtagen av Stadskontoret			
Ansvarig för uppföljning/revidering Enhetschef Säkerhet och Beredskap, Stadskontoret	Följs upp Årligen	Reviderad av		

Utvecklingsplan för Malmö stads arbete med krisberedskap och civilt försvar 2020-2023

Innehållsförteckning

1 Inledning.....	3
2 Krisberedskap	4
2.1 Det som ska skyddas	4
2.2 Det som hotar	4
2.3 Styrning av krisberedskap i Sverige	5
2.4 Krisberedskap i Malmö stad.....	6
2.5 Ledning och samordning av krisberedskap i Malmö stad	7
3 Övergripande mål och inriktning för Malmö stads arbete med krisberedskap och civilt försvar	8
3.1 Vision för Malmö stads krisberedskap	8
3.2 Övergripande mål för Malmö stads krisberedskap	8
3.3 Malmö stads systematiska krisberedskapsarbete består av	8
3.4 Fokusområden för Malmö stads krisberedskap 2020 - 2023	8
4 Process för risk- och sårbarhetsanalys.....	9
5 Leda, inrikta och samordna vid oönskade händelser	11
5.1 Kontinuitet i Malmö stads ledningsförmåga.....	11
5.2 Inriktning och samordning inom Malmös geografiska område.....	12
5.3 Utbildning och övning	13
5.4 Uppföljning och utvärdering.....	14
6 Att förhålla sig till en föränderlig omvärld	15
6.1 Klimatförändring	15
6.2 Säkerhetspolitiska bedömningar – statens initiering av utvecklandet av ett modernt totalförsvar.....	15
7 Att agera lokalt och bidra globalt.....	17
8 Statlig finansiering och uppföljning	18
9 Ordlista.....	19
10 Referenslista	20

1 Inledning

I Malmö stads *Trygghets- och säkerhetspolicy* uttrycks att Malmö stads arbete med trygghet och säkerhet ska utgå från ett preventivt förhållningssätt med fokus på främjande insatser. Detta görs genom att analysera bakomliggande orsaker och förebygga eller hantera dessa, med stöd i forskning och beprövad erfarenhet.¹

Arbetet med krisberedskap och civilt försvar syftar till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera oönskade händelser. En oönskad händelse är något som kan leda till en samhällsstörning eller något som kan påverka Malmö stads förmåga att bedriva verksamhet eller upprätthålla förtroende. Genom *lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap* (i fortsättningen benämnd LEH) åläggs kommunen ett särskilt ansvar för krisberedskap. Med extraordinär händelse avses i LEH *en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.*ⁱⁱ Genom LEH har staten tillfört uppgifter på kommunen och ska därmed, enligt finansieringsprincipen, ersätta kommunen för arbete som utförs enligt lagen. Statens prioritering utifrån ansvar enligt LEH specificeras i *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019-2022*ⁱⁱⁱ som tagits fram och undertecknats av SKR (tidigare SKL) och staten, representerad av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). I överenskommelsen ges kommunen i uppdrag att upprätta ett styrdokument som anger kommunens övergripande mål, inriktning och planering för arbetet med krisberedskap under mandatperioden. Kompletterande till *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap* finns *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar, 2019-2020*.

Kommunstyrelsen förtydligar inriktningar, mål och ansvarsfördelning genom *Utvecklingsplan för Malmö stads arbete med krisberedskap och civilt försvar 2020-2023*.

Det systematiska arbetet med krisberedskap i Malmö stad ska utgå ifrån ordinarie ledningssystem och processer. Malmö stad ska bygga upp en ledningsförmåga som kan hantera oönskade händelser oavsett storlek eller typ. Detta görs genom att stödja ordinarie ledningssystem att uppnå förmåga att upptäcka händelser samt att organisera sig utifrån händelsens behov genom att anpassa beslutsfattande och ledningsstöd när så krävs. Malmö stad ska även arbeta med kontinuitetsplanering som grund för förståelsen av verksameters sårbarheter. Detta ger en förståelse utifrån ett verksamhetsperspektiv och fokus kan läggas på att uppnå en tillräcklig förmåga att upprätthålla verksamhet oavsett vilken oönskad händelse som orsakar påfrestningen.

Benämningen **Malmö** avser samhället inom det geografiska området Malmö. **Malmö stad** avser den kommunala organisationen.

Styrdokumentet riktar sig till Malmö stads nämnder, bolag och förbund. Uppföljningen kommer enbart rikta sig mot kommunens nämnder.

2 Krisberedskap

Med Malmö stads krisberedskapsarbete avses strategiskt och operativt arbete med åtgärder/insatser *före, under* och *efter* önskad händelse som kan föranleda:

- samhällsstörning för samhället Malmö, och/eller
- påverkan på organisationen Malmö stads förmåga att bedriva verksamhet eller upprätthålla förtroende

2.1 Det som ska skyddas

Det övergripande syftet med Malmö stads krisberedskap, likt Sveriges krisberedskap i stort, är att skydda:

- människors liv och hälsa
- samhällets funktionalitet
- demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter
- miljö och ekonomiska värden
- nationell suveränitet.^{iv}

Detta kallas *samhällets skyddsvärden* och är vad krisberedskapsarbete i dess olika former fokuserar på att skydda. Kommuner har genom sitt uppdrag enligt kommunallagen samt speciallagstiftningar ansvar för verksamheter och processer som kan påverka samhällets skyddsvärden. Verksamhet som är kritisk för upprätthållande av dessa skyddsvärden benämns som samhällsviktig verksamhet. De samhällsviktiga verksamheterna stödjer ofta samhällsviktiga funktioner. Exempelvis finns inom samhällsviktiga funktionen "Socialtjänst", som ingår i samhällssektorn "Hälso- och sjukvård samt omsorg", verksamheter som är kritiska för samhällets skyddsvärden. Malmö stad ska också säkerställa andra verksamhetskritiska processer. Med verksamhetskritiskt menas att processen är av stor betydelse för att förvaltningens, bolagets eller förbundets verksamhet ska kunna upprätthållas.

2.2 Det som hotar

En önskad händelse är en händelse som inträffar eller hotar att inträffa och som på något sätt utmanar och negativt påverkar det som Malmö stad värdesätter. Önskade händelser kan vara av olika slag och karaktär, vilket innebär att *vad* som kommer att hända inte alltid kan förutses. En önskad händelse kan uppstå plötsligt, men kan också vara en händelse som successivt utvecklas negativt under en längre tid och är då inte sällan av mer lågintensiv karaktär. Malmö stad ska därför ha generell och flexibel krisberedskap som kan möta olika typer av önskade händelser och som spänner över hela hotskalan – det vill säga allt mellan olyckor och krig.

Önskade händelser kan i vissa fall förebyggas genom till exempel riskreducerande åtgärder och ökad motståndskraft. I andra fall finns det sårbarheter som inte förebyggs till exempel då kostnaden att förebygga anses för hög eller då det är oklart hur händelsen kan förebyggas. Förberedande insatser för att stärka förmågan att hantera konsekvenserna av inträffade

oönskade händelser är därför av yttersta vikt. Den operativa insatsen, krishanteringen, syftar till att begränsa konsekvenserna av en inträffad händelse. En viktig del av Malmö stads krisberedskap är det arbete som utförs *efter* en inträffad oönskad händelse i syfte att återhämta och återgå till önskat läge, men också för att lära av det inträffade och för att förbättra förutsättningarna för att än bättre möta framtida risker och oönskade händelser.

Malmö stads krisberedskap omfattar först och främst arbete avseende oönskade händelser eller hot om oönskade händelser som är av så pass omfattande karaktär att de medför eller riskerar att medföra samhällsstörningar. En samhällsstörning ger skadeverkningar på det som ska skyddas i samhället. En samhällsstörning drabbar många människor och har inverkan på samhällsnivå. Malmö stads krisberedskap omfattar dock även arbete med oönskade händelser som inte nödvändigtvis riskerar att föranleda en samhällsstörning, men som likväl kan föranleda påverkan på organisationen Malmö stads förmåga att bedriva verksamhet eller upprätthålla förtroende.

2.3 Styrning av krisberedskap i Sverige

Svensk krisberedskap bygger på ordinarie förvaltningsstruktur, på vissa aktörers särskilda ansvar för krisberedskap och på ett geografiskt områdesansvar. Ordinarie lagstiftning gäller därmed även vid kris.

Krisberedskap regleras särskilt i ett antal lagar, föreskrifter och förordningar, främst *Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och under höjd beredskap*. Lagen syftar till att kommuner (och landsting) ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera kriser. Kommunen ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar. Kommunen måste även ha en beredskap för att kunna hantera mindre omfattande oönskade händelser som föranleder eller riskerar att föranleda samhällsstörning, men som inte klassas som extraordinära i lagens mening. Detta regleras inom ramen för kommunallagen (2017:725).

Krisberedskapssystemets styrning tydliggörs genom ett antal principer:

Ansvarsprincipen - den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar vid kris. Ansvarsprincipen innebär också ett ansvar för varje aktör att samverka med andra.

Närhetsprincipen - en kris ska, så långt det är möjligt, hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga.

Likhetsprincipen - organisationen som hanterar krisen ska, så långt det är möjligt, efterlikna ordinarie organisation.

Utöver dessa grundprinciper styrs även krisberedskapen utifrån kommuners, länsstyrelser och regeringens geografiska områdesansvar samt myndigheters sektorsansvar⁷:

Geografiskt områdesansvar - kommuner ska inom sitt geografiska område i fråga om extraordinära händelser i fredstid verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet, de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas, och informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas. Kommunerna har det geografiska områdesansvaret på lokal nivå, länsstyrelserna på regional nivå och regeringen på nationell nivå.

Sektorsansvar - det ansvar statliga myndigheter har för sina sakfrågor av nationell karaktär, oavsett frågornas geografiska anknytning. Sektorsansvaret ser olika ut beroende på vilken sektor som avses.

2.4 Krisberedskap i Malmö stad

Krisberedskapsarbetet i Malmö stad ska genomsyras av en *helhetsyn* där den enskilda verksamheten ser sitt arbete som en del av organisationen Malmö stads krisberedskapsarbete för att bidra till att Malmö stads samlade resurser används så effektivt som möjligt – även vid en samhällsstörning. Det är stadens beslutsfattare som tillsammans ansvarar för att staden uppnår tillräcklig förmåga. Stadskontoret kommer aktivt stötta stadens beslutsfattare för att uppnå samsyn i vilken förmåga som Malmö stad bör uppnå.

Malmö stads krisberedskap ska *före, under* och *efter* oönskade händelser genomsyras av *samverkan*. Syftet med samverkan är att verka för gemensam inriktning och samordning för såväl Malmö stads interna krisberedskap som krisberedskap inom det geografiska området Malmö. Malmö stad samverkar med såväl offentliga, privata som civila aktörer som är av vikt för att Malmö fortsatt ska kunna fungera även vid en samhällsstörning. Förståelse för olika aktörers ansvar och organisation, så kallad *perspektivförståelse*, är av stort värde för att uppnå effektivt arbete med inriktning och samordning.

Malmö stads krisberedskapsarbete ska utgå ifrån

- ett mänskligt säkerhetsperspektiv
- ett allriskperspektiv
- ett preventivt förhållningssätt

Mänskligt säkerhetsperspektiv

Krisberedskapsarbetet ska utgå ifrån att skapa säkerhet för människor. Statens och samhällets säkerhet är medel för att uppnå säkerhet för människor. Att utgå ifrån ett mänskligt säkerhetsperspektiv hjälper till att bredda vad som kan anses tillhöra säkerhetsutmaningar utöver det som traditionellt får utrymme och resurser.

Allriskperspektiv

Malmö stad ska bygga upp en ledningsförmåga som kan hantera oönskade händelser oavsett storlek eller typ. Malmö stads arbete med risk- och sårbarhetsanalys utgår ifrån kontinuitetsplanering, ett systematiskt arbete för att identifiera vad en verksamhet är beroende av för att kunna upprätthållas. Metodiken utgår ifrån påverkan på verksamheten, inte orsaken till avbrottet.

Preventivt förhållningssätt

Malmö stad ska, så långt det är möjligt, arbeta förebyggande med att reducera eller eliminera risker och sårbarheter så att oönskade händelser inte inträffar. Dessutom ska Malmö stad arbeta förberedande för att öka förmågan att hantera oönskade händelser i det fall de ändå inträffar.

2.5 Ledning och samordning av krisberedskap i Malmö stad

Stadskontoret har som kommunstyrelsens förvaltning till uppdrag att leda, samordna och ha uppsikt över Malmö stads förvaltningar. Utgångspunkten för stadskontorets ledning av krisberedskap i Malmö stad är att främja förvaltningar, bolag och förbunds arbete med respektive kärnuppdrag. I Malmö stad ska krisberedskap ses som ett perspektiv, inte som ett eget verksamhetsområde. Därför bör krisberedskap integreras i kommunens ordinarie processer för ledning, styrning och uppföljning, där så är möjligt och lämpligt.

Stadskontoret leder genom ett tillitsbaserat förhållningssätt där respektive förvaltning, bolag och förbund, med stöd från stadskontoret, ansvarar för att integrera ett beredskapsperspektiv och ett systematiskt beredskapsarbete i sina respektive verksamheter. Detta för att öka möjligheten att mer flexibelt anpassa hur krisberedskapsarbetet bedrivs utefter den unika verksamhetens behov och förutsättningar. Där behov finns kommer en tydligare styrning ske från stadskontoret för att staden som helhet ska samordnas, detta gäller till exempel rapportering av identifierade sårbarheter i verksamheter där stadskontoret behöver möjlighet till stadsövergripande analys samt en struktur för inriktning och samordning vid oönskade händelser.

För att lyckas integrera krisberedskapen i relevanta processer och verksamheter krävs en hög kompetens, med förståelse för ansvarsområdet, hos en funktionsansvarig för beredskapsfrågor på respektive förvaltning, bolag och förbund. Denna funktion kommer vara stadskontorets motpart inom krisberedskapsarbetet. Funktionsansvarig kommer arbeta tillsammans med motsvarande funktioner i andra organisationer och verka för att Malmö stad och Malmö uppnår ett samordnat systematiskt arbete med krisberedskap. För att uppnå en god förmåga i staden krävs att funktionsansvariga ges utrymme att arbeta strategiskt, tillsammans över förvaltningsgränser och med utrymme för innovation, forskning och utveckling. Stadskontoret kommer stötta förvaltningarna att uppnå hög kompetens hos funktionsansvariga genom kontinuerlig kompetensutveckling, rekryteringsstöd, introduktion samt genom att inkludera funktionsansvariga i kommunens övergripande strategiska arbete.

Stadskontoret kommer komplettera *Utvecklingsplan för Malmö stads arbete med krisberedskap och civilt försvar* med en genomförandeplan samt stödunderlag utifrån skall-krav.

3 Övergripande mål och inriktning för Malmö stads arbete med krisberedskap och civilt försvar

3.1 Vision för Malmö stads krisberedskap

Ett resilient Malmö med god förmåga att motstå, anpassa sig till, klara av, återhämta sig från och lära sig av oönskade händelser.

3.2 Övergripande mål för Malmö stads krisberedskap

- Minska risker för, och konsekvenserna, av oönskade händelser som kan leda till samhällsstörningar och/eller kris för Malmö stad.
- Värna om liv och hälsa för de som bor, vistas och verkar i Malmö.
- Värna om grundläggande värden; demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.
- Upprätthålla Malmös funktionalitet oavsett vad som inträffar.
- Hindra eller begränsa skador på egendom och miljö.

De övergripande målen för Malmö stads krisberedskap är preciserade med utgångspunkt i övergripande mål för Sveriges säkerhet och mål för samhällets krisberedskap^{vi} och är de mål Malmö stad, oberoende av programperiod, ytterst strävar mot inom ramen för krisberedskapsarbetet.

3.3 Malmö stads systematiska krisberedskapsarbete består av

- Process för risk- och sårbarhetsanalys
- Leda, inrikta och samordna vid oönskade händelser
- Att förhålla sig till en föränderlig omvärld
- Att agera lokalt och bidra globalt

3.4 Fokusområden för Malmö stads krisberedskap 2020 - 2023

För att uppnå de övergripande målen ska Malmö stads krisberedskapsarbete under programperioden särskilt fokuseras kring:

- A. Integrera krisberedskap i ordinarie lednings- och styrsystem där så är lämpligt.
- B. Utveckla systematiskt och långsiktigt beredskapsarbete utifrån respektive förvaltnings förutsättningar, inriktningar och prioriteringar.
- C. Arbeta för samordning av olika aktörers arbete i framförallt förebyggande arbete med fokus på främjande arbete.
- D. Bidragande till utveckling av Sveriges krisberedskap vari det kommunala perspektivet särskilt beaktas.
- E. Påbörja och utveckla arbetet med civilt försvar i samverkan med berörda aktörer.
- F. Utveckla styrningen av kommunens majoritetsägda bolag och förbund utifrån ansvar inom krisberedskap och civilt försvar.

4 Process för risk- och sårbarhetsanalys

Risk-och sårbarhetsanalyser ska:

- ge beslutsunderlag för beslutsfattare och verksamhetsansvariga
- ge ett underlag för information om samhällets risker till allmänheten
- ge underlag för samhällsplaneringen
- bidra till att ge en riskbild för hela samhället^{vii}

Malmö stad har utvecklat en process för analys av risker och sårbarheter som kommunens förvaltningar kontinuerligt ska bedriva. Processen syftar till att öka förståelsen för sårbarheter i kommunal verksamhet samt risker som kan påverka kommunens geografiska område. Målet är att ge beslutsfattare underlag för beslut om vilken förmåga en verksamhet ska uppnå, fördela resurser för att uppnå denna förmågan men även för att kunna besluta om vilka sårbarheter en verksamhet accepterar. Utgångspunkten för Malmö stads process för risk- och sårbarhetsanalys (RSA) är möjligheten till medvetna beslut, inte att i alla lägen få bort samhällets alla sårbarheter. Att acceptera sårbarheter är en naturlig del i risk- och sårbarhetsarbetet och kan bero på många faktorer, till exempel samhällsekonomisk bedömning, att lösningar saknas för att hantera utmaningen eller att åtgärder riskerar att försämra förutsättningar för ordinarie verksamhet.

Metodiken för att identifiera kommunens risker och sårbarheter utgår ifrån kontinuitetsplanering samt riskanalys. Analyser görs per förvaltning. Utifrån en sammanställning av förvaltningarnas underlag skapas en helhetsbild av Malmö stads samhällsviktiga verksamheter, konsekvenser för kommunen vid avbrott i verksamheter samt vad Malmö stad har för kritiska beroenden både inom organisationen men även till andra aktörers verksamheter.

Som komplement till kontinuitetsplaneringen görs stadsövergripande fördjupade riskanalyser som dels utgår ifrån avbrott i kritiska beroenden såsom till exempel avbrott i elförsörjning, dels utifrån typhändelser såsom värmebölja, skyfall, terrorism. Stadskontoret samordnar dessa analyser. Den fördjupade riskanalysen kan dels genomföras av alla kommunens förvaltningar, ett mindre antal utvalda verksamheter samt inkludera externa aktörer relevanta för den analyserade risken. En stor effekt vid riskanalysarbetet är utbytet aktörer emellan som leder till ökad förståelse för aktörers uppdrag, förutsättningar och utmaningar. Det ger med andra ord en effekt på förmågan till perspektivförståelse.

Analysunderlaget används för att ta fram beslutsunderlag för beslutsfattare och verksamhetsansvariga, underlag för information om samhällets risker till allmänheten, underlag för samhällsplaneringen samt för att bidra till att ge en riskbild för hela samhället.

Kommunstyrelsen ska genom stadskontoret

- A. samordna arbetet med RSA-processen.
- B. utveckla stöd för genomförande och analys utifrån valda RSA-metoder.
- C. stödja förvaltningar i arbetet med kontinuitetsplanering.

- D. sammanställa stadsövergripande sårbarhetsanalys utifrån förvaltningars kontinuitetsplanering.
- E. leda de stadsövergripande fördjupade riskanalyserna, göra en stadsövergripande sammanställning och analys samt föreslå vilken förmåga staden ska uppnå.
- F. årligen för Malmö stads ledningsgrupp redogöra för planeringen för arbetet med identifiering av sårbarheter samt föreslå prioriteringar av kommande fördjupade riskanalyser och vilka aktörer som ska ingå i dessa.
- G. rapportera en kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalys (RSA) i enlighet med föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2015:5) till länsstyrelsen senast den 31 oktober året efter val till kommunfullmäktige.

Nämnderna ska

- H. bedriva ett systematiskt arbete med kontinuitetsplanering i förvaltningens verksamheter. Genom det systematiska arbetet med kontinuitetsplanering kan förvaltningen aktivt besluta vilken förmåga de ska uppnå att upprätthålla viss verksamhet och vilka åtgärder och resurser som därmed krävs.
- I. i dialog med stadskontoret ta fram en 2-års plan för förvaltningens arbete med RSA-processen. Rapporten ska innehålla planering av vilka verksamheter som ska analyseras samt hur analysarbetet kommer genomföras. Första planeringen sträcker sig över perioden 2020-2021, den andra 2022-2023.
- J. rapportera resultat från RSA-processen till stadskontoret enligt instruktion.
- K. ingå i stadsövergripande fördjupade riskanalyser enligt beslut av Malmö stads ledningsgrupp.
- L. samordna arbetet med kontinuitetsplanering samt riskanalys med i förvaltningen övriga styr- och ledningsprocesser. Målet är att underlaget från RSA-processen ska ses som ett stöd i förvaltningens beslutsfattande och verksamhetsstyrning.
- M. utifrån beslut i Malmö stads ledningsgrupp samordna arbete med specifika typhändelser, till exempel oljeskadeskydd, värmebölja, skyfall. Samordningsansvar utgår först när en fördjupad riskanalys utifrån typhändelsen har genomförts och behov identifierats. I samordningsuppdraget ingår att följa myndigheters arbete och rekommendationer, lagstiftning, samt vara kontakt mot externa aktörer. Samordnande förvaltning verkar för att samordning sker i kommunens verksamheter och geografiska område. Den samordnande förvaltningen får stöd från stadskontoret vid behov.

5 Leda, inrikta och samordna vid oönskade händelser

5.1 Kontinuitet i Malmö stads ledningsförmåga

Det svenska krishanteringssystemet bygger på ansvarsprincipen vilket innebär att kommunen har samma ansvar vid kris som i vardag. Malmö stads struktur för att hantera oönskade händelser utgår ifrån kommunens ordinarie ledningssystem och ledningsprinciper. Vid en oönskad händelse kan dock behov uppstå att anpassa beslutsfattandet samt ledningsstödet för beslutsfattande. Ambitionen bör därför vara att ha ett flexibelt och anpassningsbart ordinarie ledningssystem för att stegvis kunna anpassa organisationen efter olika typer av händelser samt olika behov under en händelses olika faser. Förutsättningar för effektiv ledning vid oönskade händelser utgår ifrån förmågan att:

- **upptäcka oönskade händelser.** Om oönskade händelser upptäcks tidigt finns större möjligheter till att agera för att minska dess konsekvenser.
- **organisera.** Genom att på förhand identifiera vilket behov av ledningsstöd som kan uppstå vid oönskade händelser kan organisationen snabbt anpassas vid behov. Även beslutsfattandet kan behöva anpassas för att hantera behov av skyndsamhet som en oönskad händelse kan innebära.
- **leda i samordning med övriga involverade aktörer.** Utbildning och övning kan bidra till förmåga att till effektiv ledning vid oönskade händelser.

Kommunstyrelsen ska genom stadskontoret

- A. utveckla en metod för framtagande av, utifrån den specifika kontexten, struktur för anpassning av ledningssystem för att uppnå effektiv ledning vid oönskade händelser. Metoden utgår ifrån förmågan att upptäcka, att organisera sig och att leda.
- B. föreslå ledningsprinciper för effektiv ledning vid oönskade händelser.
- C. stödja i samt finansiera genomförande av metod för framtagande av struktur för anpassning av ledningssystem för att uppnå effektiv ledning vid oönskade händelser för förvaltningsledningsgrupper.
- D. främja möjligheten att genomföra metod för framtagande av struktur för anpassning av ledningssystem för att uppnå effektiv ledning vid oönskade händelser på olika verksamhetsnivåer i respektive förvaltning genom till exempel stödunderlag och utbildning.
- E. samordna ett stadsövergripande ledningsstöd för effektiv ledning vid oönskade händelser. Ledningsstödet består av kompetenser inom analys och ledning, kommunikation, administration med mera.
- F. ta fram ett stöd för ledningsmetodik vid hantering av oönskade händelser
- G. verka för en god förmåga till kriskommunikation i Malmö stad med syfte att upprätthålla och stärka förtroende för den kommunala verksamheten genom att sprida snabb, tillförlitlig och tydlig information. Kommunikationen kan bidra till en helhetssyn av händelsen som stärker omvärldens bild av Malmö och Malmö stad som organisation.
- H. ansvara för att information till allmänheten samordnas.
- I. utifrån lärande av oönskade händelser föreslå utveckling av Malmö stads arbete med effektiv ledning vid oönskade händelser.

- J. föreslå tekniska ledningsstödsystem som ska användas vid oönskade händelser.
- K. föreslå hur Malmö stad kan arbeta systematiskt för att främja ett proaktivt förhållningssätt.
- L. ansvara för att kommunen har en tjänsteperson i beredskap (TiB) för att Malmö stad alltid ska uppnå god förmåga att initiera hantering av oönskade händelser. TiB verkar för att initial inriktning och samordning uppnås inom Malmö stad och Malmö.
- M. ansvara för att kommunen har en kommunikatör i beredskap (KiB) för att kommunen alltid ska uppnå god förmåga att kommunicera vid hantering av oönskade händelser.

Nämnderna ska

- N. redogöra för vilken förmåga som förvaltningen beslutat att uppnå gällande effektiv ledning vid oönskade händelser samt en planering för hur förmågan ska uppnås. Metod för framtagande av struktur för anpassning av ledningssystem för att uppnå effektiv ledning vid oönskade händelser stödjer förvaltningarna i beslut om förmåga samt hur förmågan ska uppnås. Förmågan ska spegla verksamhetens behov och förutsättningar.
- O. redogöra för förvaltningens ordinarie ledningssystem samt hur anpassning av beslutsfattande samt ledningsstöd sker för att uppnå effektiv ledning vid oönskade händelser.
- P. utveckla förmåga till krisstöd vid oönskade händelser dimensionerad utifrån respektive verksamhetsområdes ansvar och behov.
- Q. arbetsmarknads- och socialnämnden har i uppdrag att samordna kommunens förberedande krisstödsarbete samt vid oönskade händelser verka för effektiv samordning av krisstödsarbetet aktörer emellan.
- R. utse en ansvarig som samordnar och sammanhåller förvaltningens kriskommunikationsarbete.

5.2 Inriktning och samordning inom Malmös geografiska område

För att förbättra förmågan att hantera samhällsstörningar i Sverige driver MSB med övriga aktörer i krishanteringssystemet ett arbete som benämns *Gemensamma grunder för samverkan och ledning*^{viii}. Målet är att aktörer lättare ska kunna agera tillsammans på ett strukturerat och likartat sätt och effektivare nyttja samhällets resurser. Gemensamma grunder består av förhållningssätt och arbetssätt, det vill säga sätt att tänka och sätt att göra. Malmö stad implementerar Gemensamma grunder för samverkan och ledning genom viss anpassning av språk och funktionsbenämningar. Till exempel är kommunen ansvarig för att stå värd för en så kallad *Lokal inriktnings- och samordningsfunktion* (L-ISF). En ISF består av företrädare för offentliga och privata aktörer samt frivilliga resurser som möts för att åstadkomma gemensam inriktning och samordning vid samhällsstörningar. Kommunen ansvarar för att erbjuda en mötesplats och att driva arbetet kopplat till ISF framåt. Här ingår till exempel att sammankalla, leda och dokumentera möten, samt följa upp överenskomna åtgärder. Kommunen ansvarar även för ett ISF-stöd som stödjer L-ISF med kommunikation, analys med mera.

Kommunstyrelsen ska genom stadskontoret

- A. vid oönskade händelser ansvara för att Malmö stad utifrån ett geografiskt områdesansvar verkar för att samordning sker mellan aktörer i Malmö.
- B. i samverkan med samhällsviktiga aktörer utveckla en funktionell och tydlig struktur för en L-ISF i Malmö. Tillsammans med samverkansaktörer görs en plan för hur en gemensam förmåga till inriktning och samordning ska uppnås i Malmö L-ISF.
- C. vid en önskad händelse som kräver inriktning och samordning i Malmö stå värd för en L-ISF. Malmö stad ansvarar även för ett så kallat ISF-stöd vilket innebär stöd med analys, kommunikation med mera.
- D. ansvara för att Malmö stad har en förmåga att ta emot och dela information med berörda krisberedskapsaktörer med stöd av den teknik och metodik som tillämpas nationellt och regionalt för samverkan och ledning vid samhällsstörning (till exempel WIS och Rakel).

Nämnder ska

- E. kontinuerligt verka för att inriktning och samordning uppnås i Malmö stad genom att dela med sig av information kring oönskade händelser.
- F. kontinuerligt hålla stadskontoret uppdaterade vid oönskade händelser som kräver anpassat beslutsfattande eller anpassat ledningsstöd.
- G. efter uppmaning från stadskontoret ingå i en L-ISF.

5.3 Utbildning och övning

Som stöd för att uppnå förmåga till effektiv ledning vid oönskade händelser föreslås utbildning och övning. Stadskontoret utvecklar en process för förmågehöjande insatser som resulterar i förvaltningsspecifika utbildnings- och övningsplaner.

Kommunstyrelsen ska genom stadskontoret

- A. utveckla en process för förmågehöjande insatser för effektiv ledning vid oönskade händelser. Processen ska resultera i en utbildnings- och övningsplan.
- B. ta fram en utbildnings- och övningsplan utifrån Malmö stads samt stadskontorets övergripande ansvar för effektiv ledning vid oönskade händelser i Malmö stad samt Malmö.
- C. utveckla stödunderlag för genomförande av utbildningar och övningar.
- D. ansvara för utbildning och övning av krisledningsnämnden.
- E. ansvara för utbildning och övning av funktioner som ingår i Malmö stads övergripande ansvar för effektiv ledning vid oönskade händelser.
- F. samordna utbildnings- och övningsverksamhet med samverkande aktörer.

Nämnderna ska

- G. genomföra process för förmågehöjande insatser för effektiv ledning vid oönskade händelser. Processen ska resultera i en utbildnings- och övningsplan. Ambitioner och finansiering fastställs i dialog med stadskontoret.
- H. Ansvara för verkställande av förvaltningens utbildnings- och övningsplan.

5.4 Uppföljning och utvärdering

Med undersökningar av kriser avses uppföljningar, utredningar eller utvärderingar gjorda eller beställda av aktörer som antingen har hanterat händelsen och/eller som på något sätt kan ses som ansvariga för att utveckla organisationens förmågor och lära från inträffade händelser. Vid oönskade händelser som kräver anpassat beslutsfattande alternativt anpassat ledningsstöd ska uppföljning/utvärdering genomföras.

Kommunstyrelsen ska genom stadskontoret

- A. ta fram metodik för uppföljning och utvärdering.
- B. initiera samt genomföra eller beställa uppföljningar och utvärderingar efter oönskade händelser.

Nämnderna ska

- C. vid oönskade händelser i egen förvaltning sammanställa en dokumentation kring händelseförlopp, konsekvenser, lärdomar och förbättringsåtgärder.
- D. på förfrågan från stadskontoret delta vid uppföljning/utvärdering av oönskade händelser.

6 Att förhålla sig till en föränderlig omvärld

Visionen för Malmö stads krisberedskap är *Ett resilient Malmö med god förmåga att motstå, anpassa sig till, klara av, återhämta sig från och lära sig av oönskade händelser.* Arbetet inom de olika delområdena inom krisberedskap syftar till just detta, att utifrån ett förhållningssätt skapa förutsättningar till anpassningsbarhet i den kommunala verksamheten. Resiliens innefattar såväl en fungerande samhällsstyrning med förmåga att bevara centrala samhällsfunktioner stabila som en förmåga till förändring och anpassning på såväl kort som lång sikt. För att möta omvärldsförändringar krävs en god förmåga att motstå, anpassa sig till, klara av, återhämta sig från och lära sig av oönskade händelser. Den moderna ”första linjens försvar” bygger på samhällets förmåga att upprätthålla sin funktionalitet vid påfrestningar, dvs samhällets resiliens.

6.1 Klimatförändring

Världens länder har i *Parisavtalet* enats om att begränsa den globala uppvärmningen till under 2 grader, helst 1,5 grader, vilket för Sverige innebär att temperaturökningen stannar under 3 grader. Om uppvärmningen av jordens klimat blir högre än 2 grader höjs risken för så kallade tröskeeffekter, då det inte går att återställa skadan på jordens klimat, enligt klimatforskare. Samtidigt måste det svenska samhället bli bättre anpassat till och mer robust mot de effekter som klimatförändringarna för med sig redan nu.^{ix}

Kommunstyrelsen ska genom stadskontoret

- A. inom ansvaret för klimatanpassning beakta ett beredskapsperspektiv.

Nämnderna ska

- B. verka för att beredskapshänsyn tas vid planering och genomförande av verksamhet som rör samhällsplanering och samhällsutveckling t.ex. vid översikts- och detaljplanering.
- C. inleda anpassning av verksamheten utifrån ett förändrat klimat och dess påverkan, t.ex. mer återkommande värmeböljor, risk för översvämningar.

6.2 Säkerhetspolitiska bedömningar – statens initiering av utvecklandet av ett modernt totalförsvar

Det civila- och det militära försvaret utgör tillsammans ett totalförsvar. Totalförsvar är all den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Verksamheten bedrivs av statliga myndigheter, kommuner, landsting, privata företag och frivilligorganisationer.

Målet för det civila försvaret är att:

- värna civilbefolkningen.
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna.
- bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.

Civilt försvar handlar om hela samhällets motståndskraft vid krigsfara och krig. Arbetet med civilt försvar tar sin utgångspunkt i krisberedskapen.^x För att stärka landets försvarsförmåga om Sverige är i krig eller krigsfara, eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig

utanför Sveriges gränser eller av att Sverige varit i krig eller krigsfara kan regeringen i enlighet med lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap fatta beslut om att beredskapen ska höjas antingen till skärpt eller högsta beredskap. Beredskapen kan avse viss del av landet eller viss verksamhet. Om det är krig råder högsta beredskap. Beslutet innebär en aktivering av hela eller delar av det militära och civila försvaret. Under högsta beredskap är totalförsvaret all den samhällsverksamhet som ska bedrivas. Planering av totalförsvaret är därför en angelägenhet för ett stort antal aktörer i samhället, med utgångspunkt i ansvarsprincipen.

Gråzon är ett begrepp som ofta nämns kopplat till totalförsvarets utveckling. Det beskrivs som ett tillstånd mellan krig och fred där det inte formellt är krig men statliga antagonister genomför angrepp mot den civila delen av samhället. Det kan uttrycka sig genom desinformationskampanjer, cyberattacker inklusive elektroniska sabotage, strategiska uppköp och militära maktdemonstrationer. Gråzonen präglas av osäkerhet om orsaken till påfrestningarna. I en gråzonsproblematik kan alltså civila aktörer med samhällsviktiga uppdragsarbete med resiliens anses vara första linjens försvar.

En stor del av utvecklingen av totalförsvaret handlar om att stärka demokratin. Sveriges säkerhet är förenad med våra grundläggande värden. Vi ska försvara och främja vår demokrati och vår rättsstat och vidmakthålla respekt för varje invånares fri- och rättigheter, mot alla inre och yttre aktörer som kan vilja undergräva dem. Dessa värden har ett oförtytligt egenvärde. De utgör en grundval för vårt samhälles välstånd och motståndskraft.^{xi}

För att ett modernt totalförsvaret ska kunna utvecklas utefter statens ambitioner krävs att det militära och civila försvaret finansieras och planeras parallellt.

Kommunstyrelsen ska genom stadskontoret

- A. bidra till en balanserad utveckling där till exempel långsiktiga välfärdsutmaningar samt klimatförändringarnas samhällspåverkan hanteras parallellt med behoven inom totalförsvaret.
- B. påverka utvecklingen av det civila försvaret så att det blir rimliga ambitionsnivåer som kommunen kan möta upp och som staten finansierar.
- C. bidra till att det kommunala perspektivet inkluderas i utvecklingen av det moderna totalförsvaret.
- D. verka för att totalförsvaret ger positiv effekt i kommunal verksamhet.
- E. ge kunskaper till nyckelpersoner om höjd beredskap och totalförsvaret.
- F. påbörja planering av krigsorganisation.
- G. främja förutsättningar för ett systematiskt arbete med säkerhetsskydd och informationssäkerhet.

Nämnderna ska

- H. vid förändrade uppdrag från staten implementera dessa i verksamheten.

7 Att agera lokalt och bidra globalt

Agenda 2030 innehåller 17 mål och 169 delmål som tillsammans kallas de *Globala målen för hållbar utveckling* (engelska; *Sustainable developing goals*, förkortas SDG). Agendan syftar till att utrota fattigdom och hunger, förverkliga de mänskliga rättigheterna för alla, uppnå jämställdhet och egenmakt för alla kvinnor och flickor och säkerställa ett varaktigt skydd för planeten och dess naturresurser. De Globala målen är integrerade och odelbara, vilket innebär att de balanserar ekonomiska, miljömässiga och sociala dimensioner för att uppnå en hållbar utveckling. För att uppnå målen på global nivå krävs ett aktivt arbete med katastrofriskreducering.

Sendairamverket är FNs ramverk för katastrofriskreducering och samordnas av UNDRR, the UN office for Disaster Risk Reduction. Ramverket sträcker sig över perioden 2015-2030 och omfattar frekventa och icke frekventa, plötsliga och långsamma samt stora och små katastrofer. Krig och antagonistiska händelser är ej inkluderat.

Kommunstyrelsen ska genom stadskontoret

- A. aktivt omvärldsbevaka områden så som krisberedskap, katastrofriskreducering och resiliensutveckling för att hitta lärande exempel
- B. främja utveckling av krisberedskapen lokalt genom att dela kunskap och erfarenhet.
- C. främja förutsättningar för samverkan mellan aktörer som verkar inom krisberedskapsområdet och för ett mer resilient Malmö.
- D. aktivt bevaka det kommunala perspektivet vid utveckling av beredskapsområdet.
- E. bidra till samordning och effektiv resursanvändning för att utveckla krisberedskapssystemet.
- F. bidra med metodutveckling, rapporter med mera som är generiska och kan komma andra, främst kommunala, aktörer till del.
- G. främja innovation och implementera lösningar som fokuserar på hållbarhet och resiliens och som ger värde för medborgaren eller brukaren även i vardagen.
- H. bidra till forskning och evidens.

8 Statlig finansiering och uppföljning

Finansieringsprincipen innebär att kommuner och landsting inte bör åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter.

Finansieringsprincipen ska tillämpas för hela kommunsektorn. Principen omfattar enbart statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten. Principen gäller när riksdag, regering eller myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för verksamhet. Som huvudregel gäller att principen inte omfattar frivillig verksamhet.

Principen omfattar inte statliga beslut om åtgärder som inte tar direkt sikte på, men som ändå får direkta ekonomiska effekter för kommunsektorn. Effekterna av sådana åtgärder skall däremot beaktas vid bedömningen som görs av det skattefinansierade utrymmet i samband med fastställandet av statsbidragsramen.^{xiii}

Kommunstyrelsen har ansvar att följa upp Malmö stads krisberedskap. Uppföljning sker enligt särskilda anvisningar från stadskontoret.

Det av staten prioriterade och finansierade arbete med krisberedskap och civilt försvar följs upp av MSB samt Länsstyrelsen Skåne. Stadskontorets redogörelse till staten bygger på en sammanställning av Malmö stads samlade arbete med krisberedskap och civilt försvar.

Kommunstyrelsen ska genom stadskontoret

- A. bevaka att finansieringsprincipen följs vid utvecklingen av krisberedskapen och det civila försvaret i Sverige. Kunskapen om hur staten styr kommunerna inom krisberedskapsområdet upplevs som otillräcklig. Detta medför att aktörer i krisberedskapssystemet har förväntningar utöver statens prioriteringar vilket leder till otydlig styrning, prioritering och samordning. Malmö stad bevakar aktivt att styrningen följer finansieringsprincipen samt att de i överenskommelserna beslutade prioriteringarna är det primära fokuset.
- B. senast 15 februari varje år redovisa årsuppföljning för kommunens arbete enligt *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap*.
- C. systematiskt arbeta med uppföljning av arbetet enligt skall-kraven i detta styrdokument. Uppföljningsförfarande av nämnders skall-krav ska om möjligt integreras i befintliga uppföljningsprocesser.

9 Ordlista

Beredskapshänsyn - förebyggande insats som syftar till att vid planerade förändringar inom verksamhet som rör samhällsplanering och samhällsutveckling behandla risker som kan innebära samhällsstörningar i syfte att göra verksamheten mer resiliënt.

Extraordinär händelse - med begreppet avses (i enlighet med LEH (2006:544)) en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun.

Kontinuitetshantering - metod vars syfte är att upprätthålla verksamhet på en acceptabel nivå, oavsett vilka händelser som drabbar organisationen.

Oönskad händelse - händelse som inträffar eller uppstår alternativt hotar att inträffa eller uppstå och som på något sätt utmanar och negativt påverkar det som Malmö stad värdesätter.

Resiliens - ett systems förmåga att motstå, anpassa sig till, klara av, återhämta sig samt lära sig av oönskade händelser.

Risk - en sammanvägning av sannolikheten för att en händelse ska inträffa och de konsekvenser händelsen kan leda till.

Samhällsstörning - en samhällsstörning ger skadeverkningar på det som ska skyddas i samhället. En samhällsstörning drabbar många människor och har inverkan på samhällsnivå. En samhällsstörning kan orsakas av olika typer av oönskade händelser och allt mellan olyckor och krig.

Samhällsviktig verksamhet - verksamhet som uppfyller det ena eller båda av följande villkor:

- Ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.
- Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad allvarlig kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.^{xiii}

Sårbarhet - de egenskaper eller förhållanden som gör ett samhälle, ett system, eller egendom mottagligt för de skadliga effekterna av en händelse.

Verksamhetskritisk process - innefattar åtaganden som är av stor betydelse för att förvaltningen/bolaget/förbundets verksamhet ska kunna upprätthållas.

10 Referenslista

- ⁱ Trygghets- och säkerhetspolicy Malmö stad 2016
- ⁱⁱ Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 2 kap. 1§
- ⁱⁱⁱ Överenskommelse om kommunernas krisberedskap, SKL 18/03101, MSB 2018- 09779
- ^{iv} MSB (2014) Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap, MSB708
- ^v MSB (2014) Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar MSB 777
- ^{vi} Budgetpropositionen 2015 Prop. 2014/15:1
- ^{vii} Vägledning för risk- och sårbarhetsanalys MSB245 - april 2011
- ^{viii} Gemensamma grunder för samverkan och ledning, MSB, 2014
- ^{ix} Klimatförändringarnas lokala effekter, Sveriges kommuner och landsting, 2019
- ^x Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling, 2013/14:144
- ^{xi} Nationell säkerhetsstrategi, Regeringskansliet, Statsrådsberedningen, januari 2017
- ^{xii} Den kommunala finansieringsprincipen, SKL, 2007
- ^{xiii} Proposition 2007/08:92, Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull och MSB:s Vägledning för risk och sårbarhetsanalyser (2011)