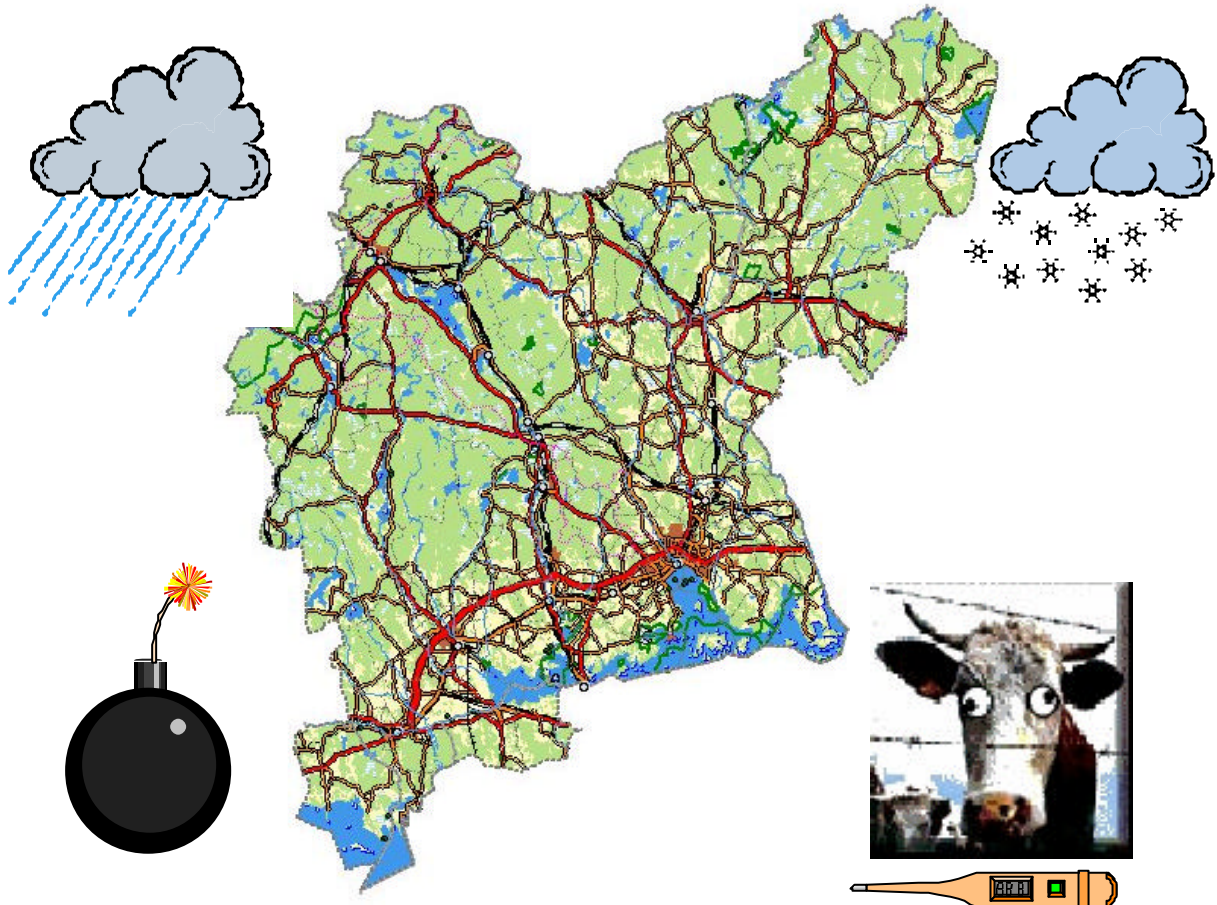




LÄNSSTYRELSEN
Västmanlands län

STÖD & KRISSAMORDNING



VÄSTMANLAND

Förord

Samhället förändras ständigt. Så också de hot som vi utsätts för. Kriget utgör i dagsläget inte det hot vi fruktar mest. Miljöhot, epidemier och terrorhandlingar ser vi som större hot. För detta krävs i vissa avseenden ett annorlunda synsätt vad gäller förmågan att hantera, leda och samordna insatser vid sådana händelser.

En fortsatt välfärd ställer krav på oss alla inom alla verksamhetsområden att vara så effektiva det över huvudtaget är möjligt med de resurser vi har tillgång till. Med dagens knappa resurser kan en skälig beredskap för att hantera omfattande olyckor och kriser, sannolikt bara uppnås genom en effektiv samverkan mellan de olika aktörer som har att handskas med den aktuella hotbilden.

Denna studie kan förhoppningsvis hjälpa Länsstyrelsen i Västmanlands län en bit på vägen till en mer utvecklad krishanteringsförmåga med ökad helhetssyn, som präglas av uthållighet, kompetens och effektivitet.

Med en förbättrad krishanteringsförmåga kan Länsstyrelsen komma att få en mer betydelsefull roll vid kriser i Västmanland, än man idag har möjlighet till. Kommuner och Landsting skulle i högre grad kunna se Länsstyrelsen som en tillgång i krishanteringsarbetet.

Undertecknad vill i sammanhanget framföra att tiden vid Länsstyrelsen varit både intressant och stimulerande. På samma sätt som man på länsstyrelsen sett nyttan med en extern resurs med andra influenser och kunskaper, så är det min fulla övertygelse att erfarenhetsåterföringen till Mälardalens Brand- och Räddningsförbund kommer att vara till stor nytta.

Västerås 2003-04-02

Per Vikner
Ställföreträdande räddningschef
Mälardalens Brand- och Räddningsförbund

Innehållsförteckning	Sida
1. Sammanfattning	
1.1 Uppdrag och syfte	4
1.2 Analys och slutsatser	4
2. Utgångspunkter och bedömningsgrunder	
2.1 Mål och genomförande	6
2.2 Författningsstöd	6
2.3 Styrande hotbild	7
3. Metod	
3.1 Krishanteringsmodell	7
3.2 Informationsinhämtning	8
3.3 Referensgrupp	8
4. Nuläge	
4.1 Aktuella planer	9
4.2 Kompetens	9
4.3 Förmåga	9
4.4 Resurser	9
5. Mål för krishanteringsarbetet	10
6. Ledningsprincip	10
7. Organisation	
7.1 Normativ beslutsnivå	11
7.2 Strategisk beslutsnivå	11
7.3 Krishanteringsstab	11
7.4 Samverkansgrupp/expertgrupp	13
8. Bemanning	13
9. Utbildning	
9.1 Grundutbildning	14
9.2 Övning	14
10. Larmning	14
11. Lokaler	15
12. Uppstart	15
13. Avslut av insats	16
14. Fortsatt arbete	16
15. Litteratur	16

1. SAMMANFATTNING

1.1 Uppdrag och syfte

Hotbilden har förändrats sedan den senaste revideringen av länsstyrelsens krisledningsplaner 1997. Vissa hot har tonats ned samtidigt som andra blivit mer aktuella. Beroendeförhållandena i samhället har ökat och behovet av en utvecklad hanteringsförmåga är nödvändig. Länsstyrelsen har ett uttalat områdesansvar i det nya krishanteringssystemet. Länsstyrelsen har också ett räddningstjänstansvar vid händelser av mer omfattande karaktär samt ska verka för att samverka åstadkoms vid svår påfrestning på samhället.

Syftet med denna översyn är att förbättra länsstyrelsens förmåga att agera vid ovan nämnda situationer som områdesansvarig. Uppdraget lägger särskild vikt vid framtagandet av en krishanteringsplan, bemanningsplan och en utbildningsplan.

Ett starkt önskemål från uppdragsgivaren är att så långt det är möjligt behålla den normala organisationen för att minimera behovet av utbildning och underlätta omställningen till krishanteringsorganisationen.

1.2 Analys och slutsatser

Sedan den senaste revideringen har organisationens förmåga minskat mycket beroende på bland annat ett för litet antal övnings- och utbildningstillfällen. Antalet befattningshavare vid länsstyrelsen har minskat vilket försvårar bemanningen av krishanteringsorganisationen.

Till vardags ligger länsstyrelsens normativa/strategiska beslut på länsledningen. Inom respektive enhet hanteras den fortlöpande verksamheten med inslag av strategiska bedömningar och beslut som påverkar Västmanland och dess invånare. I samband med en kris eller motsvarande kan länsstyrelsen få ett mer uttalat områdesansvar och då behöva ta på sig en strategisk samordningsroll för länet där de interna enheterna måste underordna sig länsstyrelsens krishanteringsorganisation. Detta kan jämföras med extraordinär händelse inom landsting och kommun där merparten av verksamheten underordnas en krisledningsnämnd.

Några tydliga, konkreta mål som beskriver länsstyrelsens ambition vid en kris och som dessutom är kommunicerbara med samverkande krishanteringsorganisationer saknas.

Rollerna i krishanteringsorganisationen behöver tydliggöras så att varje person förstår innebörden av tilldelad funktion inkl. utbildningsbehov. Något väl förberett informationshanteringssystem för att förmedla information till allmänhet och massmedia finns inte.

Det som framförallt behöver förbättras är uthållighet, samordnad och effektiv information, tydligheten med avseende på vem som fattar normativa respektive strategiska beslut samt vilka som utgör stöd till dessa beslutsfattare.

Länsstyrelsen bör överväga att skapa **en** krishanteringsstab med uppgift att utgöra ett stöd åt den strategiska beslutsfattaren vid Länsstyrelsen vid samtliga tänkbara kriser.

För att underlätta det interna planeringsarbetet samt planeringssamverkan med övriga aktörer inom krishanteringssystemet bör länsstyrelsen i kommande planverk sätta upp tydliga mål för krishanteringsarbetet vid myndigheten.

Uthålligheten föreslås lösas genom följande samverkan

- Användande av frivilliga radioorganisationen för att framförallt förstärka den operativa enheten i staben.
- Användande av lottakåren för att förstärka den operativa enheten och informationsenheten i staben.
- Genom hjälp från ett icke angränsande län skapa ett ”tredje skift” av nyckelpersoner.
- Införande av ett informationsverktyg motsvarande ”KriSam” för upplysningsverksamhet och informationsutbyte mellan myndigheter.

För Länsstyrelsen del skulle ovanstående innebära att 8 befattningshavare får ledande roller som kräver särskild utbildning i stabsarbete och ledning under en kris. 15 befattningshavare bedöms få uppgifter som väsentligt skiljer sig från normala uppgifter att särskild övning/utbildning utöver normal kännedom är nödvändig.

Ledningsstrukturen inom länsstyrelsen vid en ”kris” bör i viss mån vara enklare men framförallt vara tydligare än i vardagssituationen. Följande övergripande ledningsprincip föreslås:

1. Den normativa beslutsnivån i form av landshövding eller länsråd fattar, med stöd av ordinarie stab, ett normativt beslut om att följa händelseutvecklingen, stödja samhället, inta en samordnande roll eller ta ett ledningsansvar.
2. Landshövding/länsråd utser vid behov särskild befattningshavare vid länsstyrelsen, med tydligt delegerade befogenheter, att för länsstyrelsens räkning fatta strategiska beslut.
3. Till sin hjälp skall ovan nämnda beslutsfattare kunna kalla in hela eller delar av en särskild krishanteringsstab som är förberedd på denna typ av uppgifter.

Vad som förväntas av varje funktion/person bör tydligt framgå av en funktionsbeskrivning och bemanningsplan. Av bemanningsplanen skall det framgå vilka som är placerade på respektive funktion.

Behovet av introduktionsutbildning samt repetitionsutbildning och övning för de olika personalkategorierna bör redovisas i en utbildningsplan eller motsvarande.

Innan Länsstyrelsen i Västmanland har fungerande krishanteringsorganisation återstår en del uppgifter. Den kanske viktigaste och samtidigt svåraste är troligen arbetet med att utse personer till de olika funktionerna. I det kommande arbetet bör i högre grad egen personal involveras. Följande arbete återstår:

1. Besluta om övergripande syfte/mål med krishanteringsorganisationen.
2. Remittera förslag om förändrad krishanteringsorganisation vid Länsstyrelsen.
3. Besluta om förändrad krishanteringsorganisation.
4. Besluta om särskild arbetsordning.
5. Utse strategiska beslutsfattare för vissa händelser.
6. Anta bemanningsplan för krishanteringsstab.
7. Anta utbildningsplan.
8. Genomföra grundutbildning i tre steg (hösten 2003).

För att ytterligare stärka krishanteringsförmågan och effektivisera samordningen med övriga aktörer föreslås en fördjupad studie av möjligheterna till en samordnad stab med övriga aktörer och då i första hand med länets landsting och polis.

2. UTGÅNGSPUNKTER OCH BEDÖMNINGSGRUNDER

2.1 Mål och genomförande

Det övergripande målet var att krisledningsförmågan skulle vara godtagbar senast 0212 samt att en plan skulle finnas framtagen för att fortsätta utveckla förmågan.

Frivilligorganisationernas möjlighet att hjälpa till med krisledningsarbetet inom länsstyrelsen skulle undersökas och KriSam som system beaktas i arbetet. Organisationsplanen skall kunna ligga till grund för höjd beredskap.

Av rapporten skulle framgå hur en krisledningsplan, bemanningsplan och utbildningsplan kan utformas.

Följande frågor har särskilt beaktats och behandlas.

- Länsstyrelsens roll vid kris i samhället.
- Ledningsprinciper
- Uthållighet
- Kravprofil för olika funktioner/roller.
- Grundutbildning för olika funktioner
- Behovet av repetitionsövning
- Tillgängligheten för olika funktioner i samband med kris.
- Samverkan och hjälp från andra organisationer.

2.2 Författningsstöd

Länsstyrelsen har ett områdesansvar i det nya krishanteringssystemet enligt ”**Fortsatt förnyelse av totalförsvaret**”, **regeringens proposition 2001/02:10**. ”Med områdesansvar menas att det inom ett geografiskt område finns ett organ som ansvarar för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektorieella krishanteringsåtgärder som behöver vidtas i en given situation. Samordning i denna bemärkelse innebär att organet i fråga skall initiera och underlätta den samverkan mellan olika organ som behövs för att tillgängliga resurser skall kunna utnyttjas effektivt vid hanteringen av krisen.”

”Länsstyrelsens områdesansvar på regional nivå bör främst inriktas på att lämna stöd till de kommuner och andra aktörer som berörs av en kris. Det kan t.ex. innebära att länsstyrelsen efter överenskommelse med de kommuner och myndigheter som berörs ansvarar för information till allmänheten.” ”Länsstyrelserna bör ha en samordningsroll under krisen.”

Områdesansvaret uttrycks även i **50§ förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktionen** som säger att länsstyrelsen skall hålla sig underrättad om händelseutvecklingen vid fredstida krishantering och verka för att nödvändig samverkan kan åstadkommas. I 51§ samma förordning uttrycks särskilt att ”Länsstyrelsen skall samverka med Försvarsmakten för att åstadkomma en enhetlig inriktning och ledning av totalförsvarets olika delar och en ändamålsenlig användning av civila och militära resurser.

Räddningstjänstlagen (SFS 1986:1102)

28 § Vid utsläpp från en kärnteknisk anläggning i sådan omfattning att särskilda åtgärder krävs för att skydda allmänheten eller vid överhängande fara för ett sådant utsläpp skall länsstyrelsen svara för räddningstjänsten .

Länsstyrelsen skall också svara för sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning.

För sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen i andra fall än som sägs i andra stycket skall den statliga myndighet som regeringen föreskriver eller i särskilda fall beslutar svara.

Lag (1992:11).

32 § Räddningsledare är

1. i den kommunala räddningstjänsten räddningschefen eller den som denne har utsett,
2. i fjällräddningstjänsten och i fråga om efterforskning enligt 27 a § polischefen i distriktet eller den som denne har utsett,
3. i övrig räddningstjänst den som den ansvariga myndigheten har utsett.

Samverkar två eller flera räddningskårer i en räddningsinsats som berör mer än en kommuns område inom samma län, skall länsstyrelsen bestämma vem av räddningsledarna som skall leda insatsen, om inte räddningsledarna själva har bestämt det. (SFS1998:1556)

Räddningstjänstförordningen (SFS 1986:1107)

34 § Fordras omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst, skall länsstyrelsen ta över ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som berörs av insatserna. Om räddningsinsatserna även innefattar statlig räddningstjänst, skall länsstyrelsen svara för att räddningsinsatserna samordnas.

48 a § Till räddningsledare i räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning får endast den förordnas som har kompetens att vara räddningschef och som har erfarenhet av att leda stora räddningsinsatser, eller den som har motsvarande kvalifikationer (SFS 1992:12).

Epizootiförordningen (SFS 1999:659).

2 § Jordbruksverket leder och samordnar de förebyggande åtgärderna och bekämpningen enligt epizootilagen (1999:657).

Enligt 3§ epizootiförordningen och 6§ Statens jordbruksverks föreskrifter om bekämpning av epizootiska sjukdomar (SJVFS 2000:7) ska Länsstyrelsen upprätta en beredskapsplan för epizootiska sjukdomar. I denna plan anges de åtgärder som från Länsstyrelsens sida är nödvändiga för att bekämpa inträffade epizootiska sjukdomar.

2.3 Styrande hotbild

För att lättare kunna dimensionera krishanteringsorganisationen vid länsstyrelsen kan det vara lämpligt att utgå från någon form av hotbild eller scenario. I ”Hot- och riskutredningen” omnämns bl.a. radioaktivt nedfall, översvämningar, allvarlig smitta och terrorism. Gemensamt för dessa är att de kan få stor omfattning i tid och rum.

För att inte bli låst till en specifik händelse har detta arbete genomförts utifrån en generell händelse som drabbar större delar av Västmanland och till viss del angränsande län och som kräver länsstyrelsens engagemang dygnet runt under en veckas tid.

3. METOD

3.1 Krishanteringsmodell

En beslutsprocess kan beskrivas på många olika sätt. Den modell som beskrivs i ”Krihantering på svenska – teori och praktik” (Bengt Sundelius, Eric Stern med Fredrik Bynander) har legat till grund för detta arbete. Enligt denna måste en beslutsfattare ständigt balansera acceptans/stöd för beslutet med kravet på hushållande av tid och resurser och inte minst behovet av ett sakligt/analytiskt beslutsunderlag.

En kris karaktäriseras ofta av att beslut måste fattas utifrån knapphändigt underlag inom en snävare tidsram än normalt, vilket ställer särskilda krav på beslutsfattarna i en krishanteringsorganisation. För

att klara detta måste beslutsfattaren tillföras ett särskilt stöd, fortsättningsvis benämnt krishanteringsstab. Det finns i varje ledningsorganisation ett antal mer eller mindre viktiga egenskaper som bör vara uppfyllda för att uppnå ett lyckat resultat vad gäller ledning/samverkan i en krishanteringssituation. Nedan redovisas ett antal sådana som särskilt beaktats i det genomförda arbetet.

- **Rättvisande lägesbild** – förmågan att hantera en situation kan inte bli bättre än den bild vi har av situationen.
- **Enhetlig ledning** – varje enhet i organisationen skall få direktiv från en och endast en chef och aktiva enheter med samma syfte skall ledas av en och endast en chef.
- **Tydlighet** – struktur och arbetssätt inom krishanteringsorganisationen skall vara väl känt för att minimera risken för missförstånd.
- **Uthållighet** – orken och därmed förmågan att fatta rätt beslut och arbeta effektivt minskar under pressade förhållanden varför avlösning av personal är en väsentlig del i krishanteringsarbetet.
- **Analys** – ett sakligt analytiskt underlag måste ligga till grund för de strategiska och övergripande besluten.
- **Anpassning** – i en föränderlig situation måste vi kunna kontinuerligt anpassa våra metoder och vår organisation.

3.2 Informationsinhämtning

Arbetet har mestadels utförts en handläggare. Under en tvåveckorsperiod i maj-juni förstärktes projektet med en tjänsteman från dåvarande ÖCB. Underlag till en nulägesanalys har inhämtats genom intervjuer internt inom Länsstyrelsen. Övrigt underlag till detta arbete har företrädesvis inhämtats genom intervjuer inom länsstyrelsen samt genom studier av interna/externa planer. Vissa erfarenheter och idéer har även inhämtats från andra myndigheter och organisationer. Bl.a har möten skett med representanter för landstinget, polis, kommun, räddningstjänst. Erfarenhet och teorier kring lednings- och stabsarbete har företrädesvis inhämtats från ÖCB, räddningsverket, räddningstjänsten och polismyndigheten samt genom litteraturstudier och medverkan vid olika kurser.

Idéer och tankar har fortlöpande diskuterats med olika tjänstemän såväl inom myndigheten som med externa aktörer. Viss dialog har förts med länsstyrelserna i Jämtlands och Östergötlands läns.

3.3 Referensgrupp

Nedanstående personer har ingått i arbetet som referensgrupp.

Göte Hamplin Länsstyrelsen
Jan Ståhl Polisen
Kent Hedman Länsstyrelsen
Krister Nilsson Länsstyrelsen
Per Sahlander Länsstyrelsen
Rickert Olzon Sala-Heby räddningstjänst
Silva Pettersson Landstinget
Thomas Ekholm Västerås stad
Ulla Lidhagen Länsstyrelsen
Åke Broman Mälardalens Brand- och Räddningsförbund
Åke Ringbom Länsstyrelsen

4. NULÄGE

4.1 Aktuella planer

Länsstyrelsen i Västmanlands län har en särskild plan för räddningstjänst och en informationsplan för räddningstjänst som bägge reviderats 1997. Dessutom finns det en nyreviderad plan ute på remiss för antagande 2003 som skall användas vid epizooti.

4.2 Kompetens

Länsstyrelsen i Västmanland besitter en förhållandevis bred kompetens inom krishanteringssystemet. Bland de anställda finns lång erfarenhet från många verksamhetsområden och flera har genomgått olika mer eller mindre omfattande utbildningar inom krishanteringsområdet. Samma kompetens på flera befattningshavare saknas vilket ger en begränsad redundans i krishanteringsarbetet. Man har i princip kompetens i sådan omfattning att man kan starta upp en krishanteringsorganisation utan krav på uthållighet.

4.3 Förmåga

Länsstyrelsens egen bedömning är att man med nuvarande situation inte har förmåga att bedriva ett effektivt krishanteringsarbete under en kris. Under senare år har det inte bedrivits någon särskild repetitionsutbildning med den personal som idag är utpekad att ingå i denna verksamhet. Till viss del kan detta bero på att man avvaktat den nu pågående översynen.

Däremot finns det en god förmåga att bedriva intern utbildning och övning av krishanteringsorganisationen vid länsstyrelsen. Denna har kunnat vidmakthållas pga deltagande i utbildningsinsatser med samverkande myndigheter utanför länsstyrelsen. Länsstyrelsen har inte i tillräckligt hög grad avsatt (prioriterat) egna resurser i form av personal och utbildnings-/övningstid för att erhålla en effektiv krishanteringsorganisation.

Utbildningssamverkan med landsting, polis och kommuner inom krishanteringsområdet kan och bör utvecklas.

4.4 Resurser

Av de planer som är aktuella i dagsläget framgår att länsstyrelsen inte har en önskvärd uthållighet som överensstämmer med övriga aktörers ambitioner. Man kan möjligtvis få till stånd en personalstyrka som räcker till att starta upp ett krishanteringsarbete. Ett intensivt stabsarbete under en kris riskerar att utarma länsstyrelsens krishanteringsorganisation inom något dygn.

Samordningsmöjligheterna mellan epizootiplanläggningen och övrig planläggning, vad gäller personalförsörjning inom likartade funktioner/arbetsuppgifter, är inte speciellt väl utvecklade. Inom veterinärenhetens planläggning kan man återfinna samma typ av dagboksfunktion som kan komma att efterfrågas vid andra typer av kriser. Risken finns att det satsas utbildning på personer trots att utbildad personal redan finns.

Länsstyrelsen har inte i någon större utsträckning anlitat resurser externt för att skapa uthållighet. Dock finns det till Västmanland knutet ett projekt vars syfte är att frivilligrörelsen skall kunna förstärka länsstyrelsen under kris och höjd beredskap.

5. MÅL FÖR KRISHANTERINGSARBETET

För att underlätta för medarbetarna är det viktigt med klara och tydliga mål för verksamheten. Länsstyrelsen bör lägga fast mål som skall gälla för krishanteringsstaben och dess verksamhet. Så långt det är möjligt bör detta målsättningsarbete präglas av stor delaktighet, vilket inte är alldeles enkelt. Här nedan presenteras exempel på syfte och mål. Dessa kan säkert utvecklas och framförallt brytas ner per funktion om man finner detta lämpligt.

- Krishanteringsstabens huvuduppgift skall vara att skapa en samlad lägesbild över händelseutvecklingen i länet i samband med en krissituation.
- Länsstyrelsen i Västmanlands län skall, i sin roll som samordnare och stöd åt samhället vid en kris, ha en organiserad krishanteringsstab med uppgift att stödja den särskilt utsedda beslutsfattaren inom länsstyrelsen.
- Krishanteringsstaben skall kunna verka självständigt under en veckas tid dygnet runt.
- Krishanteringsstaben skall med personal från länsstyrelsen utan extern hjälp kunna starta upp arbetet i ledningscentralen inom två timmar.

6. LEDNINGSPRINCIP

Inom flera räddningstjänsteorganisationer har man anammat en viss form av ledningsdoktrin. Man talar om nivå, komponent och beslut. Dessa begrepp delas dessutom upp i normativ, strategisk, operativ.

Inom det nationella ledningssystemet för stora kriser och svåra påfrestningar, kan man finna flera underliggande system med samma uppbyggnad vad gäller normativ, strategisk och operativ ledning, komponent och beslut. Länsstyrelsen kan vid en kris eller motsvarande betraktas som ett system där den normativa ledningsnivån under detta skede utövas av landshövdingen eller dennes ersättare. Nedanstående tabell skall ses som ett sätt att beskriva vikten av tydlighet vid ledningen av en organisation i en krissituation då tiden till samråd och eftertanke är ytterst begränsad. Ansvar, befogenhet och uppgift skall vara klarlagt.

Ledningsnivå	Komponent	Beslut
Normativ - Riksdag, Regeringen Politiker, Högsta verksledning,	Normativ- Riksdag	Lag
	Strategisk- Regering	Förordning
	Operativ- Departement/Verk	Föreskrift, Plan, Arbetsordning
Strategisk - Länsstyrelsen	Normativ- Länsledning	Besluta om planer och arbetsordning. Tolka och besluta om Länsstyrelsen roll och uppgift samt att fastställa de övergripande och långsiktiga målen vid en insats.
	Strategisk- Ansvarig tjänsteman	Skapar förutsättningar för Länsstyrelsen och samverkande myndigheter på regional nivå att lösa förelagd uppgift genom att besluta hur uppgiften ska lösas.
	Operativ- Stabschef, inkl. krishanteringsstaben	Ombesörjer den löpande verksamheten med en omedelbar anpassning av verksamheten och genom att på bästa sätt utnyttja tilldelade resurser.
Operativ - Landsting, Kommun	Normativ Strategisk Operativ	Övergripande Ramar Genomförande

Ansvar för viktiga beslut skall med få undantag ligga på en utpekad funktion/befattningshavare och inte på en grupp individer. Risken finns annars att gruppdeltagarna, om de inte känner varandra väldigt väl och har vana av att arbeta tillsammans med aktuella frågor, blir alltför mån om att nå konsensus till nackdel för ett effektivt och verkligt analytiskt ifrågasättande. Däremot är det viktigt att man inte använder sig av sakkunniggrupper som analyserar läget. Det viktiga är att gruppen kan presentera ett tillräckligt antal väl analyserade beslutsalternativ för den som skall fatta aktuellt beslut.

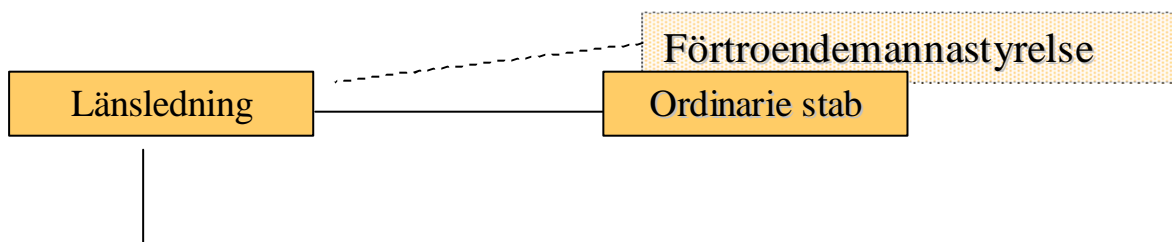
7. ORGANISATION

I en kris ökar kravet på effektivitet, analys och information. Trycket på den normala organisation kommer att öka varvid dess ordinarie arbetsuppgifter måste omprioriteras för att kunna arbeta med den aktuella krisen, samtidigt som extern förstärkning måste tillföras Länsstyrelsen. Så långt det är möjligt bibehålls dock ordinarie beslutsnivåer och likartade arbetsuppgifter.

7.1 Normativ beslutsnivå

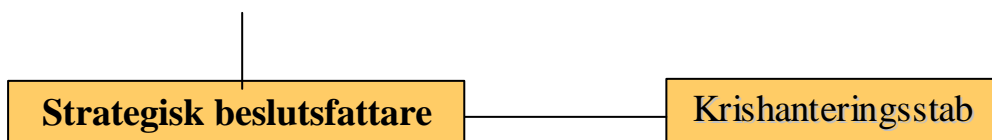
Den normativa/strategiska ledningsnivån på Länsstyrelsen i normalläget utgörs av länsledningen med stöd av ordinarie stab och förtroendemannastyrelsen. Skillnaden vid en kris föreslås bli att en särskild beslutsnivå för strategiskt beslutfattande inrättas. Detta skapar ökat utrymme åt länsledning för överblick och analys av övergripande beslut och läget i stort.

Landshövdingen eller länsrådet bör således vara den som fattar beslut om Länsstyrelsens roll och uppgift samt fastställer de övergripande och långsiktiga målen vid en insats. Om Länsstyrelsen väljer att följa den modell som föreslås i denna rapport måste man tänka igenom hur Länsledningen och ordinarie stab skall arbeta i en krissituation. Några omvälvande förändringar borde inte vara aktuella.



7.2 Strategisk beslutsnivå

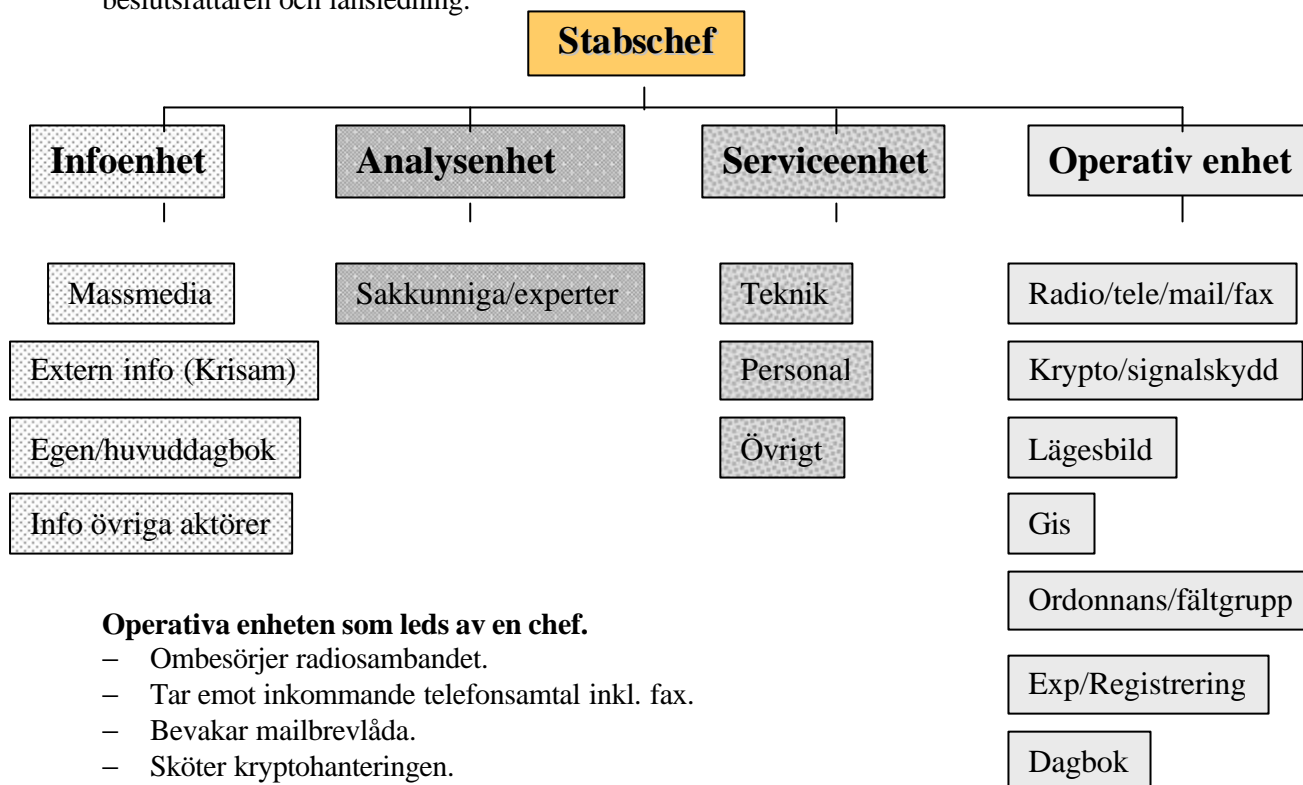
För att effektivisera beslutsprocessen vid en kris bör det strategiska beslutfattandet koncentreras till en beslutsfattare enligt särskild arbetsordning vid krishantering. Denne beslutsfattares primära uppgift skall vara att skapa förutsättningar för Länsstyrelsen och samverkande myndigheter på regional nivå att lösa förelagd uppgift genom att besluta hur uppgiften ska lösas. För att klara denna uppgift måste beslutsfattaren tillföras erforderligt beslutsstöd i form av en krishanteringsstab. Med fördel kan en eller flera av länsexperterna ingå bland ovanstående beslutsfattare.



7.3 Krishanteringsstab

En stab kan byggas upp på flera olika sätt. Den måste dock innehålla funktioner som information och analys samt någon form av operativ komponent som ombesörjer det fortlöpande arbetet i staben. Nedan redovisas ett förslag på hur länsstyrelsens krishanteringsstab kan organiseras.

Stabschefens huvuduppgift består i att möjliggöra ett effektivt samarbete inom staben, reglera samverkan med andra, omsätta beslut till uppgifter samt föredra ärenden för den strategiska beslutsfattaren och länsledning.



Operativa enheten som leds av en chef.

- Ombesörjer radiosambandet.
- Tar emot inkommande telefonsamtal inkl. fax.
- Bevakar mailbrevlåda.
- Sköter kryptohanteringen.
- Plottar läget på karta.
- Skapar övriga lägesbilder inkl. GIS.
- Ordonnansuppdrag och fältmätningar.
- Expedition och registrering av inkommande ärenden.
- Skriver dagbok för egen enhet.

Analysenheten som leds av en chef

- Organisera sakkunniga inom aktuellt område.
- Arbeta fram prognoser.
- Arbeta fram handlingsalternativ med konsekvensbeskrivningar.
- Kontinuerligt genomföra ledningsanalys.
- Analysera inkommen information.

Informationsenheten som leds av en chef.

- Skall arbeta enligt den fastställda informationsplanen.
- Informera allmänheten via massmedia (Radio, TV).
- Ge upplysning till allmänhet/media via ett informationsverktyg motsvarande KriSam.
- Föra huvuddagbok och informera internt på länsstyrelsen.
- Ombesörja informationsflödet med samverkande aktörer.
- Hålla hemsidan uppdaterad.
- Utarbeta pressmeddelande.
- Ta fram underlag till och organisera presskonferens.

Serviceenheten som leds av en chef.

Denna verksamhet bör kunna utföras av ordinarie personal med den skillnaden att tillgängligheten på specialistkompetens ex. IT-tekniker säkras. Detta kan ske genom att dessa tilldelas personsökare vid en kris och åläggs en viss inställetid till Länsstyrelsen. Dessa har ordinarie arbetsställe som uppehållsplat under krisen.

7.4 Samverkansgrupp/expertgrupp

Beroende av händelse kan Länsstyrelsen behöva knyta till sig olika experter och personer från samverkande myndigheter. Några av dessa kan utgöra analysfunktionen. Om antal personer blir stort måste särskild lokal avdelas för dessa. Exempel på en särskild samverkansgrupp är Länsstyrelsens epizootigrupp.

8. BEMANNING

Att bemanna krishanteringsorganisationen är sannolikt en av de svåraste uppgifterna som kommer att behöva göras. I detta arbete måste man väga in behovet av visst kunnande, erfarenhet, intresse och motivation, möjligheten att avsätta tid för utbildning och övning samt behovet av antal personer/befattning för att klara uthållighet. Genomfört arbete har inte gett tillräcklig kännedom om personalens förmåga och kompetens varför någon fullständig bemanningsplan inte kommer att presenteras. Följande strategi föreslås för bemanningen av krishanteringsstaben.

1. Ett första skift bemannas av Länsstyrelsens egen personal.
2. Tillräckligt med personal för att kunna bemanna två skift erhålles med hjälp av förstärkning från frivilligrörelsen.
3. Tillräckligt med personal för att kunna bemanna tre skift erhålles med hjälp från annan länsstyrelse. Hjälp från ett län som gränsar till Västmanland undvikes.
4. Vid höjd beredskap kan ett tredje skift skapas under anpassningsskedet genom rekrytering och utbildning av för ändamålet lämplig personal.

Principiell bemanningsplan

L= Egen personal med särskild uppgift under kris.

F= Förstärkningspersonal från frivilligrörelsen

S= Representant från samverkande myndighet.

E= Personal från annan länsstyrelse

Mc= Motorcykelordonnans

X= Externt inlånad expert

Enhet	Funktion	Skift 1	Skift 2	Skift 3
	Stabschef	L	L	E
Operativ	Chef	L	L	E
	Samband/Tele/Mail/Fax	L 2 pers.	F 2 pers.	F 2 pers.
	Kryptohantering och signalskydd	L 2 pers.	L 2 pers.	L 2 pers.
	Lägesbild (karta/tablå)	L	F	F
	GIS	L	L	L
	Ordonnans/fältmätning	F 4Mc	F 4Mc	F 4Mc
	Expedition och registrering	L	L	L
	Dagbok för egen enhet.	L	F	F
Analys	Chef och ledningsanalys	L	L	E
	Epizooti	X	X	X
	Räddningstjänst	S	S	S
	Extraordinär händelse	S	S	S
Information	Chef	L	L	E
	Extern info via media/"krisam"/hemsidan	L	L	F
	Intern info inkl. huvuddagbok	L	F	F
	Information samverkanspartners	L	F	F
	Pressmeddelande/presskonferens	L 2 pers	S 2pers (Landstinget)	E 2pers
Service	Ordinarie personal med säkerställd tillgänglighet.	L 50%	L 50%	Endast under höjd beredskap

För Länsstyrelsen skulle ovanstående bemanningsprincip innebära att

- **8 befattningshavare får ledande roller som kräver särskild utbildning i ledning och stabsarbete under en kris.**
- **15 befattningshavare får uppgifter som bedöms skilja sig så väsentligt från normala uppgifter att särskild övning/utbildning är nödvändig.**

Utöver detta måste de som utses till strategiska beslutsfattare och övriga uttagna att arbeta i krishanteringsstaben vara väl insatta i stabens arbetssätt och krav på förmåga.

Frivilligrörelsens del i krishanteringsstaben exkl. Mc-ordonnanser utgörs av 15 personer. Från annan länsstyrelse hämtas 6 befattningshavare.

9. UTBILDNING

Länsstyrelsens befattningshavare i krishanteringsstaben kan delas in i fyra kategorier.

- | | |
|---------|--|
| Kat.1 | De som har en ledande befattning (8pers.) och tjänstgör på ledningsplatsen. |
| Kat.2 | De som har uppgift som väsentligt skiljer sig från den normala uppgiften vid Länsstyrelsen(15pers.) . |
| Kat.3 | De som i princip skall utföra sin normala uppgift, men inom ramen för krishanteringsstabens verksamhet tjänstgör på en annan plats än normalt. |
| Övriga. | De som skall utföra normala uppgifter utifrån sin normala uppehållsplats. |

9.1 Grundutbildning

Samtliga anställda vid länsstyrelsen som skall ingå i krishanteringsstaben med undantag av ordinarie servicepersonal bör genomgå en intern introduktionsutbildning med syfte att få kännedom om krishanteringsstabens uppgift och organisation, platsen från vilken man skall verka samt tillgänglig teknik. Beräknad tidsåtgång 1-2 dagar.

Kat. 1 och 2 bör få en särskild utbildning i stabsarbetsmetodik och hur man bäst utnyttjar de särskilda faciliteter som finns för ändamålet. Beräknad tidsåtgång 2-3 dagar. Kan med fördel utföras på Länsstyrelsen med viss inlånad kompetens (KBM).

Erfarenheter visar att det finns ett stort behov av att tidigt få igång ett effektivt stabsarbete i samband med en kris. Detta ställer särskilda krav på ledningen. Därför bör de med ledande befattning (kat.1) i krishanteringsstaben ges ytterligare påbyggnad i ledning av staben. Beräknad tidsåtgång 1-2 dagar. Utbildningen kräver inte någon särskild lokal.

9.2 Övning

Det är mycket svårt att bedöma behovet av repetitionsövning för krishanteringsstabens personal. Mycket beror på tidigare erfarenhet och kunskap samt vad man arbetar med till vardags. Förslagsvis kan man ge kat.1-3 möjligheten att två tillfällen per år få uppgradera sig och komma i kontakt med krishanteringsstabens verksamhet. Detta kan ske i form av enskilda övningar, gemensamma övningar, spel eller diskussioner.

Övriga bör på något sätt ges möjlighet att bekanta sig med krishanteringsstabens verksamhet någon gång per år.

10. LARMNING

Denna del har inte särskilt studerats. En fortsatt utlarmning genom SOS-alarms försorg utifrån en larmlista med telefonnummer förefaller vara en bra lösning. En förbättring med vakthavande tjänsteman eller liknande vid Länsstyrelsen skulle självfallet säkerställa utlarmningen och påskynda uppstarten av krishanteringsorganisation vid Länsstyrelsen.

11. LOKALER

Länsstyrelsen förfogar över ändamålsenliga lokaler inkl. teknik för en stab.

Förslag till lokaldisposition:

Länsledning inkl. ordinarie stab	- Ordinarie tjänsterum
Strategisk beslutsfattare	- Ledningscentralen + lsty
Krishanteringsstaben exkl. service	- Ledningscentralen
Serviceenheten	- Ordinarie tjänsterum
Expertgrupp	- Asköviken
Samverkansgrupp	- Sessionssalen
Presskonferens	- Landstingets sessionssal

Om organisation växer kan det uppstå behov av mer lokaler. Detta bör dock kunna lösas av krishanteringsstaben när behovet uppstår.

Utöver lokaler för själva krishanteringsarbetet bör man planera för övernattningspersonal som inte kan resa hem pga avstånd eller katastrofens typ (snöoväder).

Denna planering kan innefatta:

- avtal med intilliggande hotell.
- lokal för tillfälliga sovplatser inkl. avtal om sängar mm med möbelvaruhus.
- slottet.
- avtal med närboende om tillfällig övernattningspersonal i samband med kris.

12. UPPSTART

Det ankommer på den som först blir larmad av SOS-Alarm att göra en första bedömning av vilken roll Länsstyrelsen sannolikt kommer att inta. Det bör ske efter samråd med den/de som för stunden äger händelsen. Om bedömningen är att Länsstyrelsen skall göra mer än bara följa händelseutvecklingen bör länsledningen kontaktas för att få till stånd ett övergripande normativt beslut.

Personal

Efter en första bedömning och beslut kallas erforderlig personal in. Erforderligt antal kan vara svårt att förutsäga, mycket beroende på den stora skillnaden mellan händelser som kan vara aktuella. Nedan redovisas ett förslag till lathund för inkallning av personal.

Övergripande beslut	Engagerad personal
Följa händelseutvecklingen	Strategisk beslutsfattare Chef info Chef Operativ Lägesbildsfunktionen Informationsenheten
Stödja delar av samhället	Ovanstående utökat med Chef Analys Analysenheten Erforderliga delar av den operativa enheten
Samordna verksamhet	Hela länsstyrelsens personal i krishanteringsstaben för starta upp och sedan behålla ett skiftlag.
Överta ansvaret för viss verksamhet	Lika som vid samordningsansvar.

Teknik

Det är av yttersta vikt att det i ledningscentralen finns enkla instruktioner så att personalen, allt eftersom den anländer, kan få igång anläggningen och dess utrustning. Det får inte krävas viss person för att kunna starta stabsarbetet. Förslagsvis placeras en pärm per funktion i ledningscentralen som innehåller uppgifter om dels hur ledningscentralen rent tekniskt startas upp samt hur arbetet inom staben är tänkt att bedrivas. Denna pärm kan med fördel kompletteras av befattningshavarna själva med dokumentation som man tror sig kunna ha nytta av i samband med en kris.

13. AVSLUT AV INSATS

Det är av yttersta vikt att övergripande beslut dokumenteras och registreras. Varje övergång mellan ledning, samordning, stödjande verksamhet och följande av händelseutvecklingen är sådana beslut. Beslut om att avsluta Länsstyrelsens insats bör fattas av länsledningen varvid Länsstyrelsen återgår till normal arbetsordning.

14. FORTSATT ARBETE

Innan Länsstyrelsen i Västmanlands har en fullt fungerande krishanteringsorganisation återstår en del uppgifter. Den kanske viktigaste och också svåraste är sannolikt arbetet med att utse personer till de olika funktionerna.

Följande arbete återstår:

1. Besluta om övergripande syfte/mål med krishanteringsorganisationen.
2. Remittera förslag om förändrad krishanteringsorganisation vid Länsstyrelsen.
3. Besluta om förändrad krishanteringsorganisation.
4. Besluta om särskild arbetsordning.
5. Utse strategiska beslutsfattare för vissa händelser.
6. Anta bemanningsplan för krishanteringsstab.
7. Anta utbildningsplan.
8. Genomföra grundutbildning i tre steg (hösten 2003).

Parallellt med ovanstående bör nedanstående planer ses över och samordnas med varandra och till krishanteringsorganisation som helhet.

- Informationsplan
- Plan för kärntekniska olyckor
- Plan för kommunal räddningstjänst
- Plan för höjd beredskap och krig.
- Epizootiplan

Utöver ovanstående planer bör man överväga någon form av plan eller åtgärdskalender för:

Översvämning

Snöoväder

NBC

Elavbrottsplan

15 LITTERATUR

1. Bengt Sundelius, Eric Stern med Fredrik Bynander, **Krishantering på svenska** – teori och praktik. 1997.
2. Per Johansson, **Effektiv insatsledning**. Några teoretiska grunder för ledning av polis- och räddningsinsatser. Studiemateriel räddningsverket 2002.
3. **Ledning med stabstjänst**. Räddningstjänsthandboken del 2. Räddningsverket 1998.
4. Lars Nylén **Polisledning** Bedömande och beslutsfattande Lednings- och fältstaber vid särskild händelse RPS rapport 1999:7
5. **Grunder för ledning**. Generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser. Räddningsverket 1998.