

Utlåtande 2003:28 RI+VIII (Dnr 021-594/2003)

Inrättande av krisledningsnämnd

Konsekvenser för stadens krisledning med anledning av ny lagstiftning

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. Stadens krisledningsnämnd skall utgöras av kommunstyrelsen.
2. Ändringar av kommunstyrelsens reglemente vidtas enligt förslag i *bilaga 1* till utlåtandet.

Föredragande borgarråden Annika Billström och Viviann Gunnarsson anför följande.

Bakgrund

Med anledning av Lag om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting, som trätt i kraft den 1 januari 2003, har staden att inrätta en krisledningsnämnd.

Ett ärende har beretts gemensamt av stadsledningskontoret och brandförsvaret.

I det gemensamma tjänsteutlåtandet föreslås att Stockholms krisledningsnämnd ska utgöras av kommunstyrelsen. Den nuvarande krisledningsorganisationen tillförs med denna lösning en formell beslutskompetens. Härigenom skapas också de rättsliga förutsättningarna för samordnad ledning vid hanterandet av extraordinära händelser.

Vidare måste erforderliga ändringar av kommunstyrelsens reglemente vidtas. Av ändringarna skall framgå vilket verksamhetsområde eller del därav som krisledningsnämnden får överta från övriga nämnder.

Det är kommunfullmäktige som ger krisledningsnämnden dess mandat. I avvaktan på att krisledningsnämnden kan samlas äger nämndens ordförande att fatta beslut, s.k. ordförandebeslut. Krisledningsnämnden skall anmäla sina beslut vid närmast följande fullmäktigesammanträde och fortlöpande informera fullmäktige om krisens förlopp.

Kommunerna åläggs ett planeringsansvar för extraordinära händelser. Fullmäktige skall minst en gång per mandatperiod fastställa en plan för hur extraordinära händelser skall hanteras i kommunen.

Frågan om ansvarsfördelningen mellan stadens nämnder vad gäller det praktiska beredskapsansvaret behöver tydliggöras. Om detta får vi återkomma i ett senare ärende.

Våra synpunkter

Vi tillstyrker förslaget till krisledningsnämnd som har föreslagits av stadsledningskontoret och brandförsvaret.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådens förslag.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. Stadens krisledningsnämnd skall utgöras av kommunstyrelsen.
2. Ändringar av kommunstyrelsens reglemente vidtas enligt förslag i bilaga 1 till utlåtandet.

Stockholm den 19 mars 2003

På kommunstyrelsens vägnar:
ANNIKA BILLSTRÖM

Annika Billström Vivianne Gunnarsson

Anette Otteborn

ÄRENDET

Den 1 januari 2003 trädde lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting i kraft. Den nya lagen utgör ett led i den pågående reformeringen av samhällets krishanteringssystem och innebär bl.a. att fullmäktige måste tillsätta en krisledningsnämnd alternativt besluta att kommunstyrelsen eller annan befintlig nämnd skall utgöra krisledningsnämnd.

Ett ärende i frågan har beretts av stadsledningskontoret och brandförsvaret.

Det gemensamma tjänsteutlåtandet från **stadsledningskontoret** och **brandförsvaret** daterat den 6 februari 2003 redovisar i huvudsak följande.

Bakgrund

En rad extraordinära händelser har inträffat de senaste åren som ställt kommuner och landsting inför särskilda utmaningar. Den erfarenhet som vunnits är att kommunerna lyckats väl med sin krishantering. Emellertid kan den rättsliga grunden för kommunernas agerande upplevas som otydlig och otillräcklig eller t.o.m. utgöra ett hinder. Det finns exempel från andra kommuner på extraordinära händelser där situationens allvar framtvingat beslutsfattande i direkt strid mot kommunallagens bestämmelser. Lagstiftningen behöver därför modifieras för att möjliggöra en effektiv, rationell och rättsenlig hantering av extraordinära händelser i kommuner och landsting.

Stadens nuvarande krisledningsorganisation

Brand- och räddningsnämnden beslöt i mars 1999, som ett led i stadens millennieförberedelser, att godkänna ett av brandförsvaret framlagt förslag benämnt *Ledning och samordning av åtgärder vid svår påfrestning på samhället*. I ärendet finns en plan för hur jourhavande brandchef efter samråd med stadsdirektören och ansvarigt borgarråd beslutar om att inkalla den kommunala ledningsgruppen för ledning, samordning och information vid samhällskriser. Gruppen utgörs av tjänstemän från berörda aktörer. Vid elavbrottet sammankallades den kommunala ledningsgruppen, sedermera benämnd samordningsgruppen, i enlighet med denna plan vid ett flertal tillfällen med uppehållsplats på Johannes brandstation. Gruppens uppgift att samordna verksamheter och information fungerade vid dessa tillfällen utmärkt, mycket beroende på den goda beredskapen hos berörda förvaltningar, bolag och samverkande myndigheter. Gällande plan för stadens ledning och samordning vid svåra påfrestningar på samhället återfinns i bilaga 1 (här *bilaga 2*).

Den nuvarande ordningen för stadens ledning vid fredskriser har av stadsledningskontoret och brandförsvaret setts som ett provisorium i avvaktan på ny lagstiftning. Kommunallagen har hittills inte gett något direkt stöd för kommunernas agerande vid svåra fredskriser. Flera förslag har lagts fram utan att de lett till ny

de vid svåra fredskriser. Flera förslag har lagts fram utan att de lett till ny lagstiftning. Det senaste exemplet är betänkandet *Säkerhet i en ny tid*, SOU 2002:41, över vilket staden bereddes tillfälle till yttrande. Yttrande över betänkandet avgavs gemensamt av kommunstyrelsen och brand- och räddningsnämnden i augusti 2001.

Lag om krisledningsnämnd

Regeringen beslutade den 10 maj 2001 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av och lämna förslag till de lagändringar som behövs för kommunernas och landstingens beslutsfattande vid extra- ordinära händelser i samhället i fred (dir.2002:40). Utredaren över- lämnade i december 2001 sitt slutbetänkande *Extraordinära händelser i kommuner och landsting (SOU 2001:105)*.

Efter remissbehandling av utredningens förslag lade regeringen fram proposition 2001/02:184 *Extraordinära händelser i kommuner och landsting* för riksdagen. Propositionen innehöll bl.a. förslag till ny lag om extraordinära händelser hos kommuner och landsting.

Regeringen anför i propositionen att det under de senaste åren inträffat en rad händelser av mer extrem natur som ställt stora krav på den kommunala organisationen. Händelserna vid Hallandsåsen i samband med tunnel- bygget, diskotekbranden i Göteborg, tågolyckorna i Kävlinge och Borlänge samt översvämningarna i Arvika är alla händelser som medfört att särskilda krav, både externt och internt, ställts på den kommunala organisationen och beslutsfattandet. Som exempel kan också nämnas de två omfattande elavbrotten i nordvästra Stockholm. Gemensamt för dessa händelser är att de inträffat hastigt och oväntat och att den efterföljande situationen krävt snabbare beslut än vad som är vanligt i den ordinarie kommunala verksamheten.

I konstitutionsutskottets betänkande 2002/03:KU11 tillstyrkte utskottet regeringens förslag. Den nya lagen trädde i kraft den 1 januari 2003.

Från samma tidpunkt gäller också ändring i kommunallagen. I 3 kap. §3 anges att särskilda regler gäller för kommunens krishantering.

Bland de viktigaste nyheterna i lagen återfinns följande:

- ? Fullmäktige måste tillsätta en krisledningsnämnd eller besluta att någon annan befintlig nämnd skall utgöra krisledningsnämnd.
- ? De uppgifter som krisledningsnämnden har att fullgöra skall framgå av nämndens reglemente.
- ? Krisledningsnämnden får i samband med en extraordinär händelse, inom ramen för sitt reglemente, överta beslutanderätt i den omfattning som är nödvändig med hänsyn till just denna extraordinära händelses omfattning och art.
- ? I avvaktan på att krisledningsnämnden kan samlas äger ordförande att fatta beslut.
- ? Fullmäktige skall för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hanteringen av extraordinära händelser.
- ? I varje nämnds verksamhetsansvar ligger att utföra risk- och sårbarhetsanalys som underlag för hela verksamheten i kommunen.

- ? Även kommunalförbunden måste ingå i planeringen för extraordinära händelser i kommuner och landsting.
- ? Även förhållandet mellan å ena sidan kommunen eller landstinget och å andra sidan bl. a. företag och entreprenörer skall ingå i planeringen. Den roll som dessa aktörer skall ha vid en extraordinär händelse måste därför regleras i avtal.
- ? Det krävs en samordning av kommunens krishanteringsplanering även om de olika planer som finns inom området i olika avseenden skiljer sig åt i fråga om räddningstjänstplan, plan för extraordinära händelser och olika planer enligt lagen om civilt försvar.
- ? Det är viktigt att det tillskapas väl fungerande former för information från krisledningsnämnden till kommunfullmäktige.
- ? Lagen om extraordinära händelser öppnar möjligheter att lämna bidrag till andra kommuner och landsting samt till enskilda personer.
- ? För krisledningsnämndens eventuella utlämnande av information gäller den sekretess som skulle ha gällt i den ordinarie nämnden.

Projektet Stockholms stads ledningsorganisation vid allvarliga kriser

Sedan ett år tillbaka bedrivs inom brandförsvaret i samarbete med stadsledningskontoret projektet *Stockholms stads ledningsorganisation vid allvarliga kriser*. Syftet med projektet är att ta fram en plan av vilken klart framgår hur stadens ordinarie organisation övergår till anpassad organisation för krisledning. Av planen skall framgå krisledningsorganisationens indelning, gruppering och uppgifter. Bland uppgifterna är informations- hanteringen av särskild vikt såväl vad gäller intern och extern information som att en väl fungerande informationsverksamhet avlastar den operativa verksamheten vid kriser. Projektgruppen fortsätter sitt arbete utifrån nuvarande ordning, beprövad erfarenhet och med beaktande av de nya förutsättningar som den nya lagen gett, med inriktning att förelägga kommunfullmäktige en plan för stadens krisledning under år 2003.

Brandförsvarets och stadsledningskontorets förslag

I egenskap av stadens beredskaps- och säkerhetssamordnande förvaltning har brandförsvaret sedan länge efterlyst en lagändring som möjliggör för staden att i fortsättningen kunna arbeta ändamålsenligt vid en extraordinär händelse utan att tvingas göra undantag från gällande lagstiftning. Den nya lagen välkomnas såväl av brandförsvaret som av stadsledningskontoret.

Enligt den nya lagen skall staden tillsätta en krisledningsnämnd eller i stället för sådan besluta att kommunstyrelsen eller någon annan befintlig nämnd skall utgöra stadens krisledningsnämnd. Brandförsvaret och stadsledningskontoret föreslår kommunstyrelsen för uppgiften att utgöra stadens krisledningsnämnd. Ett sådant beslut förutsätter ändringar i kommunstyrelsens reglemente.

Kommunfullmäktige skall fastställa reglemente för krisledningsnämnden. Reglementet skall ange vilka verksamhetsområden som krisledningsnämnden får överta från andra nämnder. Krisledningsnämnden får bara överta verksamhetsområden i den omfattning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens omfattning och art.

Vilken typ av beslutanderätt och verksamhetsansvar som överflyttas till krisledningsnämnden får bero av den analys som staden gör av framtida extraordinära händelser. Staden avgör själv inom den allmänna ramen vilka befogenheter som kan överlämnas. Det är viktigt att nämnden inte begränsas så att effektivitetsproblem uppstår i en krisituation, men att mandatet inte heller blir så vitt att det kan ifrågasättas ur kommunal synvinkel.

Av kommunstyrelsens reglemente skall alltså framgå att den skall utgöra krisledningsnämnd och vilka verksamhetsområden som får övertas. I överensstämmelse med reglementets uppbyggnad föreslås att en ny paragraf införs under särskild rubrik "Krisledning". Paragrafen, som får nummer 5.a, föreslås få följande lydelse: "Krisledningsnämnd enligt lag (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. I den omfattning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens omfattning och art får styrelsen från stadens övriga nämnder överta beslutanderätt och verksamhetsansvar för frågor såsom information, vård och omsorg, kommunal teknisk försörjning, disposition av lokaler, miljö- och hälsoskydd samt stadens infrastrukturella område."

Inom brandförsvaret bedrivs för närvarande ett arbete med att ta fram *Stockholms stads handlingsprogram för skydd mot olyckor*. Arbetet grundas på förväntad ny lagstiftning. Nuvarande räddningstjänstlag kommer sannolikt att under år 2003 ersättas av en ny lag. Förslag till sådan lag föreligger i betänkandet reviderad räddningstjänstlagstiftning, SOU 2002:10, benämnt *Förslag till lag om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser*.

Enligt lagförslaget åläggs kommunerna bland annat ett ansvar för utarbetande av risk- och sårbarhetsanalyser. Dessa analyser är ett nödvändigt underlag i krisplaneringen och när riskhänsyn skall tas i den fysiska planeringen. Analyserna utgör också underlag för den konsekvensanalys som skall redovisas i *planen för extraordinära händelser*. Av denna analys skall framgå hur konsekvenserna av en inträffad händelse skall hanteras utöver den hantering som framgår av handlingsprogrammet och vilka befogenheter som skall kunna överlämnas till krisledningsnämnden. *Stockholms stads ledningsorganisation vid allvarliga kriser* kommer i sitt fortsatta arbete med att ta fram en plan för ledning, samordning och information vid extraordinära händelser att beakta de nya förutsättningar som den nya lagen medför och förelägga kommunfullmäktige ett förslag till plan under 2003. Resultatet av projektets arbete kan också föranleda ändringar och preciseringar av kommunstyrelsens reglemente avseende krisledningsnämnd.

Bilaga 1

Ny paragraf i kommunstyrelsens reglemente (Kfs 2000:5)

Krisledning

5a §

Styrelsen är krisledningsnämnd enligt lag (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. I den omfattning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens omfattning och art får styrelsen från stadens övriga nämnder överta beslutanderätt och verksamhetsansvar för frågor såsom information, vård och omsorg, kommunalteknisk försörjning, disposition av lokaler, miljö- och hälsoskydd samt stadens infrastrukturella område.