

## PROMEMORIA

**Utveckling av kommunernas beredskap och ändringar i beredskapslagen****Svag förmåga att hantera störningssituationer**

Publikationen Säkerhetsstrategi för samhället 2010 (<http://www.yhteiskunnanturvallisuus.fi/sv>) lyfter fram statens myndighetsfunktioner och också kommunernas, näringslivets och organisationernas betydelse när det gäller att trygga samhällets vitala funktioner. Kommunen har ett centralt ansvar när det gäller att sörja för befolkningens bastjänster samt för annan viktig och kritisk produktion av tjänster och nyttigheter. Också enligt 1 § i kommunallagen (365/1995) ska kommunen sträva efter att främja sina invånares välfärd och en hållbar utveckling inom sitt område.

De häftiga stormarna under de senaste två åren har blottat samhällets beroende av el och känslighet för störningar. I Olycksutredningscentralens rapport S2/2010Y Stormarna i juli-augusti 2010 (<http://www.turvallisuustutkinta.fi/sv/Etusivu/Tutkintaselostukset/Muutonnettomuudet/Muutonnettomuudet/Teematutkinnat/1279614262854>) konstateras att ledningssystemet inom befolkningsskyddet nuförtiden är planerat endast för undantagsförhållanden. Det vore viktigt att utveckla systemet så att det kunde utnyttjas också i allvarliga störningstillstånd under normala förhållanden.

Också liknande situationer, som t.ex. översvämningar och skolskjutningarna, har visat att kommunerna ständigt måste upprätthålla sin handlingsförmåga för att kunna hantera störningssituationer. Beredskapstänkandet har förändrats så att i första hand bereder man sig på störningssituationer under normala förhållanden och denna beredskapsmodell tillämpas också under undantagsförhållanden. Det betyder ändå inte att beredskapen inför undantagsförhållanden skulle lämnas obeaktad i kommunernas beredskapsplaner.

I praktiken innebär det att kommunernas beredskapsplaner bör uppdateras. Med beredskapsplanering avses att organisationen förbereder sig på ett sätt där resursanvändningen och verksamheten planeras och rangordnas i enlighet med de krav som störningar och undantagsförhållanden ställer. En tillräckligt hög beredskapsnivå uppnås ändå inte endast genom beredskapsplaner. Kommunen ska försäkra sig om att en lägesbild tas fram för ledningen i störningssituationer. Kommunens ledningsgrupp ska öva exempelvis ledning i störningssituationer minst en gång om året.

**Räddningsverkens servicenivåbeslut och stöd för kommunernas beredskap**

Inom beredskapsplaneringen finns en beprövad modell där företrädare för samma sektor i olika kommuner samtidigt bearbetar sin kommuns beredskapsplan. Räddningsverket kan stödja och samordna arbetet.

Kommunerna ansvarar i samverkan för räddningsväsendet inom räddningsområdena (det lokala räddningsväsendet). I 20 områden är räddningsväsendet organiserat enligt värdkommunsmodellen. Räddningsverket lyder under centralkommunens organisation och förvaltningen ingår i värdkommunens förvaltning. I två områden är räddningsväsendet organiserat i anslutning till landskapsförbundet och hör då till landskapsförbundets organisation och förvaltning.

Räddningsverken kan utöver sina grundläggande uppgifter (räddningslagen 379/2011, 27 §) stödja beredskapsplaneringen i en kommun som hör till räddningsområdet, om detta har överenskommit med kommunen. Överenskommelsen bör träffas i anslutning till servicenivåbeslutet (28–29 § i räddningslagen).

I det lokala räddningsväsendets servicenivåbeslut ska det redogöras för vilka hotbilder som finns i området, bedömas vilka risker de medför och fastställas vilka verksamhetsmålen och de tillgängliga resurser är. Vidare ska servicen och servicenivån anges. Servicenivåbeslutet ska också innehålla en plan för utvecklande av servicenivån. Det lokala räddningsväsendet beslutar om servicenivån efter att ha hört kommunerna. (28–29 § i räddningslagen).

Servicenivåbeslutet ska gälla en viss tid, i allmänhet en fullmäktigeperiod eller fyra år på så sätt att nya förtroendevalda i kommunerna behandlar ärendet när de innehaft förtroendeuppdraget ett år. Finlands alla 22 räddningsverk reviderar sitt servicenivåbeslut under 2013–2013. Kommunförbundet rekommenderar att kommunerna i sina utlåtanden kräver att stöd för kommunernas beredskapsplanering skrivs in i servicenivåbeslutet. I sammanhanget kan räddningsverken och kommunerna också komma överens om bland annat arrangemang till stöd för kommunernas ledning i störningssituationer samt om upprätthållandet av den nödvändiga bilden av säkerhetsläget och förmedlingen av den till kommunerna.

I beslutet om det lokala räddningsväsendets servicenivå bör nivån, målen och de nödvändiga resurserna till stöd för kommunernas beredskapsplanering bestämmas. Kommunerna har det största ansvaret för beredskapsplaneringen, och därför är det bra om också de bestämmer målen och reserverar egna resurser i sammanhanget.

Samarbetet med räddningsverken bär frukt; i Olycksutredningscentralens rapport *S2/2010Y Stormarna i juli–augusti 2010* konstateras att "en bättre beredskap för ledning i störningssituationer än i genomsnitt hade de kommuner där man i samarbete med räddningsverket hade avtalat om att larma ledningsgruppen, utvecklat nyckelpersonernas egen ledningsberedskap och inrättat andra stödmekanismer för ledning i störningssituationer".

## **Handboken Beredskapsverksamhet och kontinuitetshantering i kommunen**

Sekretariatet för säkerhets- och försvarskommittén har i samarbete med finansministeriet, inrikesministeriet, försvarsministeriet, Försörjningsberedskapscentralen och Kommunförbundet gett ut handboken *Beredskapsverksamhet och kontinuitetshantering i kommunen*. Syftet med handboken är att lyfta fram beredskapsfrågorna så att de blir beaktade i ledningen av kommunens verksamhet och i kontinuitetshanteringen av tjänsterna i händelse av störningar och undantagsförhållanden.

Handboken klargör och harmoniserar den helhet som utgörs av beredskapsplanering och verksamhetsledning. En handlingsmodell presenteras. I enlighet med den granskas det hur väl kommunens förvaltnings- och servicestrukturer, som ingår i beredskapen som helhet, fungerar i olika störningssituationer och under undantagsförhållanden. Vid behov kan strukturerna utvecklas och harmoniseras. Som en följd av att samhället utvecklas betonas utöver den beredskap som gäller kommunernas interna funktioner kommunernas ömsesidiga samverkan, liksom också växelverkan mellan kommunen och näringslivet och andra sammanslutningar inom kommunens område vid kontinuitetshanteringen.

Handboken presenterar tre viktiga delområden:

- 1) förenhetliga de grundbegrepp som används
- 2) organisera kommunens beredskapsverksamhet mellan kommunledningen och dess olika förvaltningar
- 3) skapa lägesmedvetenhet som grund för beslutsfattandet och utveckla samarbetsarrangemang mellan kommunen och det omgivande samhället som stöd för detta.

Handboken utgör bilaga till detta cirkulär. Den går också att ladda ner i pdf-format på adressen:

[http://www.defmin.fi/files/2089/Beredskapsverksamhet\\_och\\_kontinuitetshantering\\_i\\_kommunen\\_sve.pdf](http://www.defmin.fi/files/2089/Beredskapsverksamhet_och_kontinuitetshantering_i_kommunen_sve.pdf).

## Publikation om kommunens beredskapsplan, allmänna delen, mall och anvisning

Räddningsinstitutet har 14.5.2012 gett ut en publikation som kommunerna kan utnyttja i sin beredskap och beredskapsplanering. Den finns bara på finska och heter *Kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan malli ja ohje sen käyttöön*.

Publikationen presenterar en mall om allmänna delen i kommunens beredskapsplan och ger anvisningar om hur kommunen kan utarbeta planen. Publikationen utgår från en övergripande och modern beredskapsstrategi som främst tar fasta på storolyckor under normala förhållanden och på plötsliga störningstillstånd.

Allmänna delen i kommunens beredskapsplan består i mallen av tre delplaner som vid behov kan utarbetas också som separata planer. Delplanerna utgörs av en strategisk del som anger riktlinjerna för kommunens beredskap och styr denna, en operativ del som behandlar hanteringen av störningstillstånd och en del som behandlar specialfrågor under undantagsförhållanden.

Publikationen går att ladda ner i pdf-format på Räddningsinstitutets webbplats på adressen: [www.pelastusopisto.fi/suomi/tietopankki](http://www.pelastusopisto.fi/suomi/tietopankki). I databanken finns också andra nyttiga handböcker om beredskap, de flesta på finska.

## Viktiga ändringar i den nya beredskapslagen (1552/2011) med tanke på kommunerna

Beredskapslagstiftningen strävar efter att garantera befolkningens trygghet och existensmöjligheter samt ett fungerande samhälle under undantagsförhållanden. Den nya beredskapslagen trädde i kraft 1.3.2012. Beredskapslagen fyller nu kraven i grundlagen. Dessutom har bestämmelserna om myndigheternas befogenheter under undantagsförhållanden moderniserats och bestämmelser som bygger på delegering har frångåtts. Den bärande tanken i lagen kan anses vara att bevara det demokratiska beslutssystemet.

Definitionen av undantagsförhållanden som begränsar beredskapslagens tillämpningsområde omfattar fortfarande endast synnerligen allvarliga kriser som berör hela nationen eller åtminstone en stor del av den och som påverkar funktionerna i hela samhället (3 §).

Skyldigheterna att vidta förberedelser gäller också kommunerna, samkommunerna och kommunernas övriga sammanslutningar (12 §). De ska genom beredskapsplaner och förberedelser för verksamhet under undantagsförhållanden samt genom andra åtgärder säkerställa att deras uppgifter kan skötas så väl som möjligt också under undantagsförhållanden. Skyldigheterna att vidta förberedelser gäller endast skötseln av uppgifter inom den offentliga förvaltningen.

En övergång till undantagsförhållanden kan påverka kommunerna på många olika sätt. För det första innebär införande av regleringar av nyttigheter oftast att kommunen får fler myndighetsskyldigheter. För det andra kan kommunen avstå från vissa av sina uppgifter under undantagsförhållanden. För det tredje kan kommunens förvaltningssystem strömlinjeformas under undantagsförhållanden. För det fjärde gäller en del av lagstiftningen för undantagsförhållanden kommunen exempelvis som arbetsgivare, borgenär, gäldenär och markägare, på samma sätt som andra personer och sammanslutningar.

## Beredskapslagens bestämmelser om befogenheter som gäller kommunerna

Beredskapslagens bestämmelser om befogenheter är mera detaljerade och begränsade än tidigare. Kommunerna har fått mera skyldigheter enligt följande:

- 31 § Styrning och reglering av gårdsbrukets primärproduktion (inköpstillstånd)
- 32 § Reglering av detaljhandeln (inköpstillstånd, administrering och reglering)
- I 36–39 § ingår bestämmelser som gäller de kommuner som har elbolag eller affärsverk (förbrukningskvot, begränsning och avbrott)
- 40 § Begränsning av användningen av fjärrvärme (uppvärmning av offentliga lokaler och övervakning av efterlevnaden av begränsningar)

- 44 § Tryggnad av vattentillgången (utanför vattentjänstverkets eget verksamhetsområde)
- 46–50 § Reglering av byggande och byggprodukter (byggnadsinspektören har mer omfattande uppgifter som tillsynsmyndighet)
- 51–55 § Reglering av bostadsbeståndet (myndighet som reglerar bostadsbeståndet)
- 57–58 § Ändringar och utbetalning av socialbidrag
- 86 § Social- och hälsovårdsenheternas verksamhet (bl.a. utvidga eller flytta verksamhet eller ställa en verksamhetsenhet till statliga myndigheters förfogande)
- 106 § Förvaltningsmyndigheternas kommunikation under undantagsförhållanden (skyldighet att publicera meddelanden från Statens kommunikationscentral).

Kommunerna har fått färre skyldigheter enligt följande:

- 88 § Social- och hälsovårdstjänster samt hälsoskydd (genom förordning kan kommunen beviljas rätt att avstå från vissa tjänster)
- 109 § Undervisning och utbildning (flytta eller avbryta verksamheten för viss tid)

### **Kommunens förvaltningsinstrument under undantagsförhållanden**

Kommunen bestämmer själv om organiseringen av kommunens förvaltning under undantagsförhållanden (108 §). Trots bestämmelserna i kommunallagen kan fullmäktige sammankallas omedelbart under undantagsförhållanden. Fullmäktige är beslutfört då mer än hälften av ledamöterna är närvarande. Om fullmäktige inte blir beslutfört och vägande skäl kräver omedelbara beslut, har kommunstyrelsen rätt att fatta beslut om ärenden som gäller organiseringen av kommunens förvaltning, instruktioner och förvaltningsstadga, delegering av behörighet, budget och skatter samt andra ärenden som det bestämts att fullmäktige ska besluta om. Kommunstyrelsens beslut bör så snart som möjligt föreläggas kommunfullmäktige. Beslutet gäller tills fullmäktige fattat beslut i ärendet.