

Ger kommunernas beredskapsplan ett tillräckligt stöd för ledning av en kris?

Magisteravhandling

Fakulteten för samhällsvetenskaper och ekonomi

Offentlig förvaltning
Åbo Akademi

Peter Johansson (1901100)
Handledare: Nina Tynkkynen
Hösten 2021

ÅBO AKADEMI – FAKULTETEN FÖR SAMHÄLLSVETENSKAPER OCH EKONOMI

Abstrakt för avhandling pro gradu

Ämne: Offentlig förvaltning	
Författare: Peter Johansson 1901100	
Arbetets titel: Ger kommunernas beredskapsplan ett tillräckligt stöd för ledning av en kris?	
Handledare: Nina Tynkkynen	Handledare:
<p>I denna avhandling granskar jag hur den kommunala beredskapsplanen fungerar som ett operativt verktyg i en kris. Finland och hela världen drabbades av covid-19pandemin på våren 2020. Beredskapslagstiftningen togs i bruk för första gången sen andra världskriget. Många kommuner hade inte sina beredskapsplaner uppdaterade, för att inte tala om att de skulle ha tagit en pandemi som detta med som en risk i sin riskanalys, som skall finnas som grund för den kommunala beredskapsplanen.</p> <p>På grund av min yrkesroll var jag medlem i ledningsgruppen för extraordinära förhållanden i Borgå under pandemin. Staden klarade sig med flera mått mätt bra i hanteringen av pandemin, men trots detta ville jag forska i hur en kommunal beredskapsplan borde se ut. Syftet med denna avhandling är att ge en klar bild åt läsaren vad kommunens beredskapsplanering i Finland skall bestå av, vilka dokument & anvisningar styr planeringen, för att senare kunna göra bedömningen om beredskapsplanen utgör ett relevant verktyg i operativ ledning, och samtidigt kunna hitta idéer om hur beredskapsplanen och kommunernas beredskapsplanering kunde utvecklas mot ett alltmer resiliert samhälle.</p> <p>I avhandlingen har jag dels tagit del av tidigare forskning, dels genom litteratursökning klargjort vilka normer som styr planeringen, och vilka anvisningar som hjälper under planeringsprocessen. Utöver detta har jag gjort en strukturerad kvalitativ intervju, där jag intervjuat medlemmar ur ledningsgruppen för extraordinära förhållanden i Borgå.</p> <p>Som resultat av denna avhandling, kan man konstatera, att beredskapsplaneringen som en process är det viktigaste, inte det dokument som är slutresultatet av planeringsprocessen. Beredskapsplanen skall presentera olika scenarion och möjliga lösningar på dem, men man kan aldrig få med alla orsaker till kriser som kan drabba en kommun.</p>	
Nyckelord: Beredskapsplanering, beredskapsplan, kris, katastrof, resiliens	
Datum: 11.19.2021	Sidoantal: 61

Innehållsförteckning

1. Inledning	6
1.1 Bakgrund	7
1.2 Syfte och forskningsfrågor	9
1.3 Disposition.....	9
2. Kriser, katastrofer och resiliens – en begreppsdefinition	11
3. Beredskapsplanering - vad består den av?.....	13
3.1 Tidigare forskning om kriser i kommuner, och hur planeringen för att minimera inverkan borde göras	13
3.2 Beredskapsplaneringen i kommunerna.....	18
4. Metod och material	20
4.1 Forskningsdesign	20
4.2 Datainsamlingsmetod	20
4.3 Databearbetning och analys	22
4.4 Validitet och reliabilitet	23
5. Normativa grunden för kommunernas beredskapsplanering	24
5.1 Kommunernas beredskapsplanerings skyldighet enligt den finska lagstiftningen	24
Räddningslagen (2011/379).....	24
Hälso- och sjukvårdslagen (2010/1326).....	27
Socialvårdslag (2014/1301).....	27
Lag om smittsamma sjukdomar (1227/2016).....	28
Lag om försvarstillstånd (1991/1083).....	29
Lag om grundläggande utbildning (1998/628).....	29
Sammandrag över den finska lagstiftningen	30
5.2 Exempel på nordisk lagstiftning om kommunernas beredskapsplanering.....	30
5.2.1 Den svenska lagstiftningen om kommunernas beredskapsplanering	30
5.2.2 Den norska lagstiftningen om kommunernas beredskapsplanering	32
6. Olika anvisningar till stöd för kommunernas beredskapsplaneringsprocess	34
6.1 Räddningsinstitutets publikationer	34
Allmänna delen av kommunens beredskapsplan mall och anvisning	34
Kunnan kriisijohtaminen	35
6.2 Säkerhetskommittén	36
6.3 Kommunförbundet	38
6.4 Social- och hälsovårdsministeriet	38

Social- och hälsovårdens förberedelser för exceptionella situationer	38
Handbok för beredskapsplanering inom socialväsendet	39
Exceptionella situationer inom miljöhälsan	39
Riskhantering och säkerhetsplanering.....	39
Grundandet av ett evakueringscenter	40
Valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnitelma	41
Sammandrag av publikationerna utgivna av social- och hälsovårdsministeriet	41
7. Covid-19pandemins första våg i Borgå våren 2020.....	42
8. Analys av intervjusvaren.....	45
8.1 Hur lyckades ledningsgruppen för extraordinära förhållanden i sitt arbete?	46
8.2 Beredskapsplanen.....	47
8.3 Analys av politiska ledningens svar	51
8.4 Diskussion om intervjurestulaten.....	53
9. Avslutning	55
10 Källförteckning	59

Förord

Att studera vid sidan av ett heltidsjobb är krävande. Då min goda vän Torbjörn Lindström rekommenderade detta magisterprogram, tyckte jag genast det lät ytterst intressant. Då man varit länge med i yrkeslivet, kan man genast omfatta det man lär sig, och då man rätt ofta under studierna jobbade med saker man redan sysslat med i jobbet, fick man en värdefull teoretisk bakgrund till det man redan sysslat med.

Under studierna bröt covid-19pandemin ut i vårt land. Pandemin har utgjort en världsomfattande katastrof för de ca. 5 000 000 personer som omkommit i pandemin, samt deras anhöriga. Pandemin har också visat hur viktigt det är att samhället på alla nivåer har färdiga planer för kriser som kan drabba oss. Pandemin gav mig en ypperlig möjlighet att vidare studera hur beredskapsplaneringen borde skötas i kommunerna, och göra en studie i hur den anses fungera i en kommun.

Pandemin hjälpte även mig att ha tid för studier, då alla yrkesrelaterade resor och andra evenemang varit inhiberade i nästan ett och ett halvt år.

Den som möjliggjort studierna, och denna avhandling är min fru Kati Johansson. Utan hennes stöd skulle jag aldrig fått den tid ordnad som studierna, och speciellt skrivandet av denna avhandling krävt. Det andra stora tacket går till min handledare Nina Tynkkynen, som lyckats motivera mig vidare, trots att upplägget och texten i början inte var den som den borde.

Borgå 19.11.2021

Peter Johansson

1. Inledning

“Plans Are Worthless, But Planning Is Everything”. Dwight D. Eisenhower

Världen vi lever i nu har ingen på allvar trott att kunde vara ett faktum. Covid-19 har stängt stora delar av världen, och flera av invånarnas grundläggande rättigheter har begränsats, som till exempel fri rörlighet. Många stater har blivit tagna på sängen, då man inte haft beredskap att handskas med pandemier som denna på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. I många länder märker invånarna att beslutsfattarna negligerat hälsovården på bekostnad av andra, av beslutsfattarna definierade, vid den tidpunkten viktigare ändamål. Flera länder har inte på förhand skaffat beredskapslager av personlig skyddsutrustning för hälsovårdspersonalen.

I Finland har många kommuner gjort avtal med leverantörer om till exempel personlig skyddsutrustning, men då efterfrågan i världen klart överstigit utbudet, har dessa avtal med fog ifrågasatts.

Staterna och kommunerna har då hamnat in i en kris få har planerat för, och ännu färre har uppgjort planer för hur man skyddar sina invånare, genom att uppmana människorna att övergå till distansarbete, beordra skolorna på alla nivåer att övergå till distansundervisning, flytta personal från stängda daghem till åldringsvården med mera.

Kommunerna har varit skyldiga att förbereda sig inför en möjlig kris genom att uppgöra beredskapsplaner för olika situationer man i kommunen ansett vara möjliga.

Planerna har alltid funnits, men man har uppdaterat dem med olika inställning, allt från att det inte blir krig, till att vi inte hinner nu. På de regionala landsförsvarskurserna har man de senaste åren talat om hybridhot, men även olika slag av pandemier, speciellt efter fågelinfluensan och Sars.

Nu, då beredskapslagen för första gången tagits i bruk i Finland, och vi har upplevt undantagsförhållanden för första gången sedan andra världskriget, testas kommunernas beredskapsplaner och krisledning för första gången på riktigt.

I forskningen om krisledning talar man allt oftare om resiliens i kommunerna. Begreppet ur en kommunal synvinkel behandlas i bland annat Håkan Nivas fallstudie Resiliensbegreppet i svensk kommunal krishantering, där han konstaterar att införandet av resiliensbegreppet i kommunal krishantering utvecklar kommunernas förutsättningar att utveckla organiseringen av krishanteringen till en mera holistisk verksamhet (Niva, 2018, s. 32). I David D. Browns samt Judith C. Kuligs

artikel *The Concept of Resiliency: Theoretical Lessons from Community Research*, konstateras det att begreppet resiliens, i likhet med till exempel ordet kris, har många olika definitioner. I artikeln konstaterar de att i resiliens på individnivå finns det direkta paralleller till resiliens på samhällsnivå (David D. Brown, 1997, s. 31). Då man talar om samhällets eller kommunens resiliens, innebär det att man planerar för hur man efter en kris kan nå den situation kommunen befann sig i före den kris eller katastrof kommunen utsatts för. En viktig del av kommunens resiliens är planeringen, och som en viktig del av planeringen, kommunens beredskapsplan.

I Borgå beviljades stadsdirektören särskilda befogenheter av stadsstyrelsen den 13.3.2020. De särskilda befogenheterna baserar sig på förvaltningsstadgans 73 § där det står att ”beslutet om att ta i bruk särskilda befogenheter fattas av stadsstyrelsen eller av stadsdirektören själv i brådskande fall. Beslutet om att upphäva särskilda befogenheter tas av stadsstyrelsen” (porvoo.fi). I de flesta kommuner bildades ledningsgrupper för exceptionella förhållanden (med olika namn) då Beredskapslagen trädde i kraft 17.3.2020. covid-19pandemin tog största delen av samhället på sängen med sin omfattning, och de flesta kommuner inledde sin verksamhet med den beredskapsplanen som då var i kraft, utan att hinna uppdatera den.

I min yrkesroll som räddningsdirektör för räddningsverket i Östra Nyland, var jag medlem av ledningsgruppen för extraordinära förhållanden i Borgå. Under den hektiska perioden av covid-19pandemins första våg på våren 2020, började jag allt mera fundera på beredskapsplanering över lag, men speciellt på hur en beredskapsplan borde byggas upp, och vad man egentligen ska och kan planera för. Som medlem i ledningsgruppen för extraordinära förhållanden tog jag upp problematiken med beredskapsplanen och beredskapsplaneringen i Borgå stad till diskussion vid ett tillfälle efter den första vågen av covid-19pandemin. Diskussionen sporrade mig vidare, då samtliga tyckte att det finns en klar beställning på forskning inom detta område. Detta avgjorde slutligen att jag började forska i saken med målet inställt på att skriva min avhandling pro gradu om ämnet. Samtidigt gav också min roll i gruppen den möjligheten, att samtliga som jag tillfrågade för en intervju, gärna ställde upp.

1.1 Bakgrund

Vid sökning av forskning kring kommunernas krisberedskap eller krisplanering hittar man mycket lite egentlig forskning, speciellt från Finland eller Norden. Forskningen som finns undersöker närmast hur man förberett sig på olika slag av undantagsförhållanden i samhället, orsakade av

elavbrott, pandemier eller cyberattacker. I sin artikel *Planning for resilience in the case of power shortage: The Swedish STYREL policy*, belyser Pär Olausson hur man gör upp beredskapsplaner för hur man skall säkerställa eldistributionen i Sverige, och hur eventuella elavbrott ska orsaka möjligast små konsekvenser i det svenska samhället (Olausson, 2019, s. 1). Ett annat exempel på en utredning gjord i efterskott, då en kris drabbat en kommun, är Olycksutredningscentralens rapport om vattenkrisen i Nokia år 2007. Här uppstod en allvarlig hälsokris, då avloppsvatten blandades med dricksvattnet, men också speciellt en mediekris för Nokia stad (Olycksutredningscentralen, 2009). Dessa undersökningar är gjorda som fallstudier inför ett specifikt scenario, eller efter att dylika samhällspåfrestande incidenter har hänt. Trots att denna forskning som går att hitta inte direkt gäller kommunernas beredskapsplanering, kan man hitta gemensamma nämnare som går att utnyttja även då man studerar kommunernas beredskapsplanering.

Vid sökning av tidigare forskning kan man notera, att de centrala begreppen ges olika betydelse beroende på vilken forskningsgren man söker på. Som jag beskriver i kapitel 2, har ord som kris och krishantering olika definitioner i olika sammanhang, vilket gör forskningen mer utmanande.

Som det senare i avhandlingen framgår, finns det rätt mycket lagar, förordningar och anvisningar om hur en kommunal beredskapsplan skall byggas upp. Tyvärr går det inte att hitta forskning om hur användbar beredskapsplanen är i verkliga förhållanden, då kommunens krisledning leder kommunen i exceptionella förhållanden.

För att komma fram till målet är man någon gång tvungen att ta lovar på färden. Därför kommer jag att inleda med att studera vad kriser betyder för en kommuns verksamhet och med vilka verktyg en kommun kan förhindra dem, eller om krisen inte går att förhindra, göra deras inverkan på verksamheten så liten som möjligt och återhämta sig så fort som möjligt. För att undvika och hantera kriser krävs det ju planering, speciellt beredskapsplanering, så genom en lite annan infallsvinkel försöker jag ändå nå det mål jag satt på denna avhandling.

Samtidigt som jag forskar i hur en kris kan inverka på kommunens verksamhet, så är det även mycket tydligt att det är problematiskt att definiera begreppet kris. Därför har jag i texten tagit med ett kapitel där centrala begrepp öppnas och analyseras, och vid olika hänvisningar till tidigare forskning, har den definitionen som använts i respektive undersökning öppnats vid behov.

Covid-19pandemin gav här en ypperlig möjlighet att forska i vilken betydelse kommunens beredskapsplan har i en situation där kommunen försöker upprätthålla de funktioner den kan, och samtidigt är tvungna att dra in flera olika kommunala funktioner.

1.2 Syfte och forskningsfrågor

Syftet med denna avhandling är att ge läsaren en klar bild vad kommunens beredskapsplanering i Finland skall bestå av, vilka dokument och anvisningar som styr planeringen, för att senare kunna göra bedömningen om beredskapsplanen utgör ett relevant verktyg i operativ ledning, och samtidigt kunna hitta idéer om hur beredskapsplanen och kommunernas beredskapsplanering kunde utvecklas till att skapa ett alltmer resilient samhälle.

Planeringsprocessen i sig själv kommer jag inte att behandla i denna uppsats, då en stor del av de presenterade anvisningarna och handböckerna till stor del handlar om just planeringsprocessen och hur den kan byggas upp enligt rekommendationerna.

I denna avhandling kommer jag inte att analysera Borgå stads beredskapsplan mot den aktuella lagstiftningen eller anvisningar av två orsaker. Dels kommer jag att forska i hur personerna i ledningsgruppen för exceptionella förhållanden upplevde att den på våren 2020 ikraftvarande planen stödde ledningen av pandemin, dels är planen till väsentliga delar TL 4-märkt enligt 25§ i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

Härlett ur syftet för avhandlingen är således forskningsfrågorna följande: Vilka lagar förordningar samt anvisningar styr och stöder den kommunala beredskapsplanen och planeringen i Finland? Vilken betydelse hade beredskapsplanen för den operativa ledningen av covid-19pandemin i Borgå, samt hur klarade sig ledningsgruppen för extraordinära förhållanden i Borgå under covid-19pandemins första skede under perioden mars - juni 2020?

1.3 Disposition

Denna magisteravhandling är indelad i inledning, teoridel, empirisk del samt en sammanfattning.

I inledningen behandlas bakgrund och syfte för avhandlingen.

I teoridelen ges en överblick över beredskapsplanering och beredskapsplaneringens historia, presenteras tidigare forskning inom området samt ges en definition av de mest centrala termerna i denna avhandling.

I kapitlet 7 presenteras fallstudien i hur ledningsgruppen för extra ordinära förhållanden i Borgå under covid-19pandemins första skede i mars - juni 2020 klarade sig och beredskapsplanens roll i det operativa arbetet under nämnda period.

Slutligen följer diskussionen där det presenteras vad som borde utvecklas i kommunens beredskapsplan samt beredskapsplaneringen, så att beredskapsplanens roll som ett konkret verktyg i kommunens ledning under en kris skulle utvecklas.

Avslutningen innehåller även förslag på fortsatta studier.

2. Kriser, katastrofer och resiliens – en begreppsdefinition

Vad är en kris? I forskningen hittar man olika definitioner om vad man menar med ordet kris. Enligt Johan Cullberg kommer ordet kris från det grekiska ordet krisis, och betyder avgörande vändning, plötslig förändring, ödesdiger rubbning (Cullberg, 2005). Däremot menar Hakala i sin artikel *Kriisien maailma – analyttinen katsaus kriisitutkimukseen* (2011), att det samma grekiska ordet krisis betyder lösning (Hakala, 2011, s. 70). Enligt Kielitoimiston sanakirja definieras kris (på finska) som upptrappad, farlig situation, vändpunkt. Ordet kris används ofta i psykologin, och det är viktigt att alltid definiera hurudan kris man behandlar i sin text.

Då en kris eller en katastrof drabbar en kommun brukar man ofta tala om att kommunen sysslar med krishantering. Enligt *Ordlista om övergripande säkerhet* (2017), definieras krishantering som planerad internationell verksamhet för att förhindra en kris, begränsa den, åtgärda uppkomna skador samt att återfå normala förhållanden (Terminologicalentralen TSK, 2017, s. 8). Som man kan konstatera i *Kommunal krishanteringsförmåga - Uppsala kommuns beredskap inför en eventuell naturkatastrof*, är att man använder begreppen kommunal krishanteringsförmåga samt katastrofberedskap rätt synonymt (Runesson, 2015, s. 24). Lindbäck konstaterar i *Kontinuitetsplanering – Sveriges nya krishantering*, att krisberedskapens historia främst ligger i de offentliga aktörernas syn på krig och krigsföring (Lindbäck, 2012, s. 1). Detta beror enligt Lindbäck på, att man sett likheter mellan kriser och krig, och då man under andra världskriget började organisera det civila försvaret med de resurser som fanns tillhanda (Lindbäck, 2012, s. 1), började man använda begreppet civilförsvaret. Om man då frångår att använda begreppet krishantering, och mot bakgrunden av att man syftar på den verksamhet som civila myndigheter gör, kan vi konstatera att enligt *Ordlista om övergripande säkerhet* (2017), definieras civil krishantering som krishantering som görs med andra än militära medel. Civil krishantering innebär åtgärder som siktar på att undvika konflikter, upprätthållande av fred och stabilitet samt åtgärder som stärker demokrati, den offentliga förvaltningen samt rättsstatsprinciperna (Terminologicalentralen TSK, 2017, s. 18).

Är det då lättare att definiera vad katastrof betyder? Enligt Ronald W Perry finns det över trettio olika definitioner av katastrof (Perry, 2007). Om man då igen vänder sig till Kielitoimiston sanakirja, ger den som resultat vid sökning på ordet katastrof (på finska), att katastrof är en ödesdiger händelse, storolycka, kollaps, förstörelse.

Vad menas då med resiliens? I sin avhandling Resiliensbegreppet i svensk kommunal krishantering, studerar Håkan Niva, kommuner i Sverige som deltagit i FN:s kampanj, Making Cities Resilient. I kampanjen presenteras resiliens som att ”resiliens i kontexten av att städer behöver

byggas för att vara resilienta för att bland annat klara av och anpassas till kommande katastrofer och utmaningar” (Niva, 2018, s. 3).

Resiliens som begrepp härleds från det latinska ordet resalire, som betyder att hoppa tillbaka (Juntti, 2021, s. 21). Det engelska ordet resilience betyder att studsas upp tillbaka från svårigheter (Juntti, 2021, s. 21). Enligt Juntti har ordet resiliens flera synonymer, och kan jämföras med bland andra anpassnings- förändrings- och återhämtningsförmåga samt uthållighet (Juntti, 2021, s. 21). Ur organisationers krishanteringssynvinkel är relevanta jämförelser krisuthållighet samt förmåga att motarbeta sammanbrott (Juntti, 2021, s. 21).

Som Juntti vidare konstaterar är det centralt då vi behandlar krisuthållighet, eller resiliens, att man på förhand har planerat hur ledningsfunktionerna skall ordnas, hur lägesbilden skall förmedlas till dem som behöver den och hur den byggs upp, samt att planera hur systemen fungerar i alla förhållanden (Juntti, 2021, s. 4).

I kommunal kontext kan vi konstatera, att om vi talar om ett ledarskap i kriser, som kan bero på katastrofer, är det viktigt att planera på förhand hur man gör före, under samt efter en katastrof, så att kommunen så fort som möjligt återhämtar sig.

I detta kapitel har jag presenterat forskning om definition av de centrala begreppen kris, katastrof samt resiliens. Forskningen visar att det är svårt att få fram en enkel definition på dessa begrepp, som skulle vara allmänt godkänd, eftersom det finns flera olika tolkningar på samma ord.

Som Hakala konstaterar i Kriisien maailma – analyttinen katsaus kriisitutkimiseen, att det ur samhällsvetenskaplig synvinkel är synnerligen viktigt att fråga ur vems synvinkel forskningen görs eftersom man på detta sätt ur sammanhanget kan härleda definitionen. (Hakala, 2011, s. 72).

Därför kommer jag vidare i min forskning koncentrera mig på den kommunala beredskapsplaneringen.

3. Beredskapsplanering - vad består den av?

Kommunen skall bereda sig på störningar i samhället, så att deras inverkan kan minimeras. I den dagliga verksamheten uppstår det störningar av olika slag, som oftast rutinmässigt kan åtgärdas. Om det däremot uppstår en allvarlig kris i samhället, skall kommunen ha en beredskapsplan, där man på förhand har planerat vilka de mest sannolika allvarliga störningarna i kommunen är, samt hur de skall bemästras.

3.1 Tidigare forskning om kriser i kommuner, och hur planeringen för att minimera inverkan borde göras

Enligt beredskapslagen 1552/2011, skall kommunerna 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. Det är upp till varje kommun att själv bedöma vad som är en tillräcklig nivå, där man klarar av att upprätthålla funktionerna i kommunen så bra som möjligt. I kommunallagen 410/2015 1§ står det att ”Kommunen ska främja sina invånares välfärd och sitt områdes livskraft samt ordna tjänsterna för sina invånare på ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbart sätt.” I grund och botten finns ju kommunen för att ordna tjänster för sina invånare, också under olika kriser.

I Säkerhetsstrategin för samhället 2017 definieras beredskap som den verksamhet som behövs för att säkerställa verksamheten så att uppgifterna kan skötas med minsta möjliga störningar och eventuellt behövliga åtgärder som avviker från det normala i störningssituationer under normala förhållanden samt under undantagsförhållanden. Till beredskapsåtgärder hör bland annat beredskapsplanering, kontinuitetshandling, förberedelser, utbildning och beredskapsövningar.

Pursiainen presenterar dessa beredskapsåtgärder som en krishanteringscykel, som består av sex olika stadier (Pursiainen, 2020, s. 52). Denna cykel utgör ett funktionellt verktyg som man kunde använda sig av i kommunal krishandling. I den presentation av krishanteringscykeln här nedan, använder jag mig av samma definition på kris som Pursiainen, dvs. en kris innebär ett hot för den drabbades centrala målsättningar eller värden, då det finns begränsad tid skall beslutsfattande och i situationen finns det många osäkerhetsfaktorer som gör det svårt att bedöma vad resultaten av besluten kommer att vara (Pursiainen, 2020, s. 52).

Pursiainen hävdar i sin artikel Kriisinhallinta ja koronakriisi: Alustava arvio, att även om en kris kan ges en tidsmässig period, kan krishantering inte definieras på samma sätt, då krishanteringens också sträcker sig till normala förhållanden (Pursiainen, 2020, s. 55).

Enligt Pursiainen delas krishanteringscykeln i minst tre delar, men ofta i flera. De tre huvuddelarna är tiden före krisen, tiden under krisen och tiden efter krisen. Då man delar in en cykel i flera delar, blir det riskanalys, beredskap, förebyggande, återhämtning samt lärdom (Pursiainen, 2020, s. 55).

Krishanteringscykeln är en förenklad modell av funktioner ordnade i olika faser, men det är viktigt att konstatera att faserna inte är självständiga helheter, utan oftast går in i varandra.

För att inte göra riskanalysen för komplicerad då man skall bedöma de risker en kommun kan hamna ut för, lönar det sig att glömma de riskanalysmodeller som bland annat presenteras i ISO-normer, som till exempel ISO 31 000.

De riskanalysmodeller som Pursiainen anser användbara för den offentliga förvaltningen, bygger på att man genomför en process där konkreta risker identifieras, man bedömer sannolikheten för att de skall realiseras, och ifall risken realiseras, bedömer man konsekvenserna av det. Efter denna process bedömer man vilka risker som speciellt skall tas i beaktande. Enligt Pursiainen kan man se riskanalysen som den grund som de följande skeden krishanteringscykeln baserar sig på, det vill säga förebyggande samt beredskap (Pursiainen, 2020). Det konstateras senare i avhandlingen att delaktighet i planeringsprocessen ger mervärde för dem som skall leda en kommun i en kris. Det är viktigt att man har en bred kompetens i uppgörande av riskanalysen i kommunen, men det an vara ett bra alternativ att ha en expert med som leder det egentliga riskanalysarbetet, som kan ställa de rätta frågorna vid rätt tidpunkt.

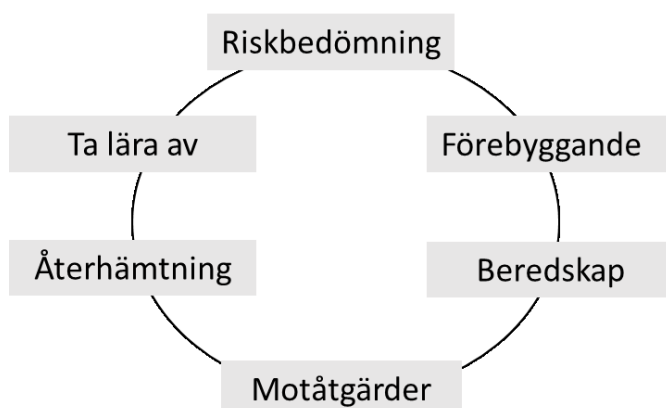


Bild 1. Krishanteringcykeln enligt Pursiainen

Då man gjort riskanalysen, kommer man att ha en mängd risker som skall förebyggas. Alltid är det inte möjligt att delvis eller helt förebygga en risk, och då kan man sträva till att följderna av att en riska realiserar, blir så små som möjligt, eller så kan man besluta att sannolikheten för risken är så liten, att det inte kostnadsmissigt lönar sig att förebygga den, utan att man gör beslutet att leva med risken (Pursiainen, 2020, s. 57). En möjlighet är också att dela på risken med andra, oftast betyder det här att man tar en försäkring för att minska på riskens möjliga konsekvenser, men detta alternativ hjälper inte direkt vid krisen, men stöder kommunen i att återhämta sig från den.

Ifall man inte kan förebygga en risk skall man bereda sig på den. Då man bereder sig på en risk, utgår man ifrån att den kommer att realiserar. För att bygga upp en beredskap inför en risk, skall man uppgöra en plan (beredskapsplan) skaffa behövlig utrustning samt den kunskap till organisationen som behövs. För att kolla om den införskaffade beredskapen är tillräcklig, lönar det sig att genom övningar testa helheten (Pursiainen, 2020, s. 58). För kommunerna är det utmanande att speciellt skaffa utrustning i syfte att bereda sig för en kris. Den kommunala ekonomin är oftast ansträngd, och i värsta fall kan det bli fråga om prioriteringar som typ nya klätterställningar för dagisbarnen eller kärl för att förvara vatten under en kris.

När skall man börja använda motåtgärder vid en kris som drabbar kommunen? Pursiainen hävdar att man skall koncentrera sig på tre olika faser, det vill säga början av krisen, det egentliga beslutsfattandet i en kris samt krisinformation (Pursiainen, 2020, s. 59). Ofta kan det visa sig vara svårt att notera en kris som smyger sig på. Som exempel nämner Pursiainen att covid-19pandemin de facto kan anses som en smygande pandemi, och var därför utmanande att inleda motåtgärder då signalerna inte tolkades på det allvar som det senare visade sig vara. Ofta finns signalerna där, men problemet är att identifiera dem som kommer att leda till en kris. Den som lyckas identifiera den eller de signalerna som leder till en kris, får mera tid på sig att planera sin organisation och motåtgärder (Pursiainen, 2020, s. 59). Detta kräver ur en kommunal kontext att man i kommunen har breda nätverk, där man kan ta del av information. När flera instanser i ett nätverk, eller enskilda instanser i olika nätverk tar fram signaler som kan leda till en kris, borde man i en kommun vara beredd att som minimi sätta sig ner för att analysera om dessa signaler kan leda till en kris i min kommun.

I sin artikel Kriisinhallinta ja koronakriisi: Alustava arvio, hävdar Pursiainen att tidigare forskning kritiserar alltför långt gjorda planer, eftersom man ofta inte följer dem i en verklig situation. Däremot hävdar han, att en krisorganisation borde bestå av en kärngrupp, i kommunal kontext till exempel kommunens ledningsgrupp, och byggas på med den kompetens som behövs vid den kris som drabbar kommunen.

Då vi planerar möjliga motåtgärder exempelvis en kommun kan ta till i en krissituation, är det skäl att konstatera att beslutsfattande i en kris samt krisinformation de facto kräver att man har övergått till krisledning (Pursiainen, 2020, s. 60).

För kommunerna och kommuninvånarna är det av yttersta vikt att klara sig ur en kris, men ur en psykologisk syn, speciellt viktigt att samhället återhämtar sig så fort som möjligt. Detta har också behandlats i kapitel 2 vid definition av begrepp, där jag analyserat vad till exempel resiliens och ett resilient samhälle bygger på. Under covid-19pandemin har befolkningen konstant väntat på löften om att pandemin är vunnit. På våren 2020 var myndigheternas och mediernas budskap att allt blir bättre på sommaren. På hösten 2020 väntade vi på att vaccinen blir färdiga och kan tas i bruk i början av året 2021. I skrivande stund på hösten 2021 talas det om en tredje vaccinspruta, och samhället har inte öppnat.

Trots allt, så har både samhället och människorna vant sig vid situationen och anpassat sig till den. Min teori är ändå att det varit lättare för hela samhället att återhämta sig då man har haft delmål att vänta på.

I den tidigare forskningen finns det de som hävdar enligt Pursiainen, att den lärdomen man kan få från en kris är mer betydelsefull än själva krisen (Pursiainen, 2020, s. 62). Vid internationella räddningsövningar talar man ofta om lessons learned, det vill säga saker man lärt sig, men numera talar man allt mera om lessons implemented, det vill säga lärdomar man har lärt sig av och implementerat i sin egen verksamhet. Om en kommun blir utsatt för en kris, och då märker att någonting i organisationen eller i utrustningen inte motsvarar kraven (lessons learned), men inte gör någonting för att avhjälpa situationen, går den lärdomen till spillo. Om man däremot har noterat en brist, och åtgärdar den, har man använt lessons implemented.

I sin rapport Major Criteria for Judging Disaster planning and Managing and their applicability in developing societies, hävdar Enrico L. Quarantelli att den viktigaste frågan vi skall ställa då vi talar om beredskapsplanering är ”vad är bra planering och ledning?” (Quarantelli, 1998, s. 1).

Enligt Quarantelli visar både beteendevetenskapliga samt socialvetenskapliga studier, att implementeringen av de nedan presenterade tio kriterierna är nödvändiga, om inte ensamt tillräckliga för planering inför beredskap i kommuner (Quarantelli, 1998, s. 2)

Quarantellis tio kriterier för en välgjord beredskapsplanering är:

1. Man skall fokusera mera på planeringsprocessen i stället för på skapandet av ett skrivet dokument

2. I planeringen skall det tas i hänsyn, att katastrofer skiljer sig både kvantitativt och kvalitativt åt från mindre nödlägen och vardagsolyckor
3. Att man hellre skall vara allmän i stället för specifik
4. Planeringen skall baseras på en effektiv resurssamordning och inte en auktoritär modell
5. Planeringen skall fokusera på allmänna principer i stället för specifika detaljer
6. Skall baseras på vad som mest sannolikt skulle kunna inträffa
7. Planeringen skall vara vertikalt och horisontellt integrerad
8. Planeringen skall sträva efter att ta fram lämpliga åtgärder genom att förutse troliga problem och möjliga lösningar eller alternativ
9. I planeringen skall de bästa möjliga socialvetenskapliga kunskaperna tillämpas i stället för myter och missuppfattningar
10. I planeringsprocessen skall man skilja mellan beredskapsplanering och krishantering

En annan definition av beredskapsplanering hittar vi i Valtion kriisijohtamismallin toteuttaminen alue- ja paikallishallinnossa. Där definieras beredskapsplaneringen fritt översatt som att ”med beredskapsplanering menar man den planering som görs som förberedelse inför de i Beredskapslagen definierade undantagstillståndet” (Valtioneuvoston kanslia, 2009, s. 44).

Beredskapsplaneringen innebär ändå mer utbrett all den planering som behövs för att säkra organisationens fortsatta funktion, uppbyggande av beredskapen samt för att minimera följderna av olika säkerhetshot.

Förutom den egentliga beredskapsplaneringen hör det till riskhantering också andra delar som skydd, säkerhet, företagssäkerhet och informationssäkerhet (Valtioneuvoston kanslia, 2009, s. 44).

Enligt Ordlista om övergripande säkerhet (Terminological centralen TSK, 2017), definieras beredskapsplanering enligt följande: Beredskapslagen (1552/2011) 12 § förpliktar myndigheterna att bygga upp beredskapen bland annat genom beredskapsplanering.

I beredskapsplaneringsprocessen utreds bland annat undantagsförhållandens och störningarnas inverkan på organisationens uppgifter och verksamhet, och i verksamhetens förändringar, säkrandet av kontinuiteten samt åtgärder för att återgå till normala förhållanden.

En viktig del av beredskapsplaneringen är uppgörandet av en beredskapsplan. Man skall ändå märka, att man inte kan upprätthålla en tillräcklig beredskapsnivå endast genom planering, utan det behövs även konkreta åtgärder och arrangemang för säkrandet av verksamheten (Terminologicentralen TSK, 2017, s. 31).

Om man i en kommun skall bygga upp en beredskap för att vara möjligast färdig och beredd på att möta en kris, använder sig av de grunder som presenterats ovan, och av de normer och anvisningar som presenteras nedan, finns det alla grunder till att vara beredd. Den krishanteringscykel som Pursiainen presenterat och vilket innehållet i en beredskapsplan skall vara som Quarantelli presenterar ger en bra grund att bygga på.

Den mänskliga faktorn, hur människor reagerar och funktionerar i en kris presenteras som en fallstudie i den empiriska delen av avhandlingen.

3.2 Beredskapsplaneringen i kommunerna

Under första världskriget utvecklades två nya viktiga vapen, det ena var flygplanen och det andra var stridsgaser (Rauhanen, 2014, s. 2). Speciellt flygplanens snabba utveckling var märkbart, och det ledde till oro om hur civilbefolkningen kunde skyddas i krig (Rauhanen, 2014, s. 2).

De första lagarna beträffande befolkningsskydd, som det på den tiden kallades, trädde i kraft 15.11.1939, endast en par veckor innan vinterkriget bröt ut. I den lagen gavs kommunerna uppgifter gällande befolkningsskyddet (Rajajärvi, 2019).

Kommunerna har haft en mycket stark ställning i det finska samhället. Staten började konsekvent delegera världsiga uppgifter åt landskommunerna enligt Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus kunnallishallituksesta maalla (AsK 4/1865). Därför har det också varit naturligt att ge kommunerna uppgifter gällande befolkningsskydd. Enligt Kommunallagen (410/2015), sköter kommunen de uppgifter som den har åtagit sig med stöd av självstyrelsen och organiserar de uppgifter som särskilt föreskrivs för den i lag. Ännu på 1990-talet var planeringen för befolkningsskyddet i praktiken baserat på hot av krig. I kommunerna hade brandchefen ofta en kombinerad uppgift – brand och befolkningsskyddschef. Det räckte ända in till 2000-talet innan man på allvar i kommunerna började tala om beredskapsplanering, och då hade planeringen börjat innefatta olika allvarliga störningar i samhället, i stället för endast hot om krig.

Exempel på störningar som påverkat samhället, och som definitivt har haft en inverkan på kommunernas beredskapsplanering, utgjorde bland annat den s.k. vattenkrisen i Nokia år 2007. Då blandades renat avloppsvatten från avloppsreningsverket i Kullaanvuori in i ledningsnätet för hushållsvatten (Olycksutredningscentralen, 2009). Efter s.k. Nokia-krisen upplevde vi exceptionella stormar både i augusti 2010 och på julannandag 2011.

Dessa händelser ledde till att man i flera kommuner tog en ny attityd till beredskapsplaneringen.

4. Metod och material

I detta kapitel presenterar jag för vilken metod jag använt för min forskning samt vilket material forskningen bygger på.

4.1 Forskningsdesign

Vad är då en metod? Enligt Larsen är metoden något som kan betraktas som ett verktyg eller redskap. Ett sådant redskap är tillvägagångssättet man använder för att få svar på frågor och få ny kunskap inom ett område (Larsen, 2007, s. 17).

Enligt Bryman är ”den grundläggande formen för en fallstudie rymmer ett detaljerat och ingående studium av ett enda fall” (Bryman, 2018, s. 96).

Ett fall kan handla om en enda organisation eller en viss händelse (Bryman, 2018, s. 96).

En orsak att välja kvalitativ forskningsmetod är den, att man i kvalitativ forskning kan analysera hur den undersökta målgruppen har uppfattat något (Tjora, 2010, s. 30).

Tjora säger att det är typiskt för en kvalitativ undersökning att man ofta är nära den man forskar om, vilket även är situationen med min forskning, då jag själv deltagit i ledningsgruppen för exceptionella förhållanden under den gångna covid-19pandemin (Tjora, 2010, s. 13).

I en kvantitativ forskning är till exempel svarsalternativen i en intervju standardiserat, ofta enbart ja eller nej (Larsen, 2007, s. 25). Då mängden respondenter i min forskning är så liten, är det viktigt att svaren innehåller respondenternas egna åsikter och attityder om ledningsgruppens för exceptionella förhållandens verksamhet.

Då jag vill få en helhetsförståelse av vilken inverkan beredskapsplanen hade för den operativa ledningsverksamheten i Borgå under covid-19pandemins första våg, passar det bäst att göra som en fallstudie (Larsen, 2007, s. 23).

4.2 Datainsamlingsmetod

Min forskning bygger på två olika datainsamlingsmetoder. Dels har jag sökt och analyserat vilka lagar, förordningar och anvisningar som är relevanta i kommunens process att uppgöra en

beredskapsplan. Lagarna jag valt att presentera, är dels lagar som klart styr beredskapsplaneringen i kommunerna, definierar ansvar och förpliktar kommunen till att ta till vissa åtgärder för att bereda sig på en kris. En del av lagstiftningen har även använts som källor i anvisningar som jag presenterar, eller i anvisningar som jag studerat som bakgrundsmaterial.

Som andra datainsamlingsmetod använder jag en strukturerad kvalitativ intervju. Kännetecknande för en kvalitativ intervju är att den som svarar på frågorna själv får formulera sina svar och inte svara med att endast sätta ett kryss för ett svarsalternativ (Larsen, 2007, s. 83). I en strukturerad intervju ställs samma frågor i samma ordning åt den som intervjuas (Larsen, 2007, s. 83).

Intervjufrågorna testades på en kollega som är expert på beredskapsplanering, samt en person som själv deltagit i arbetet för ledningsgruppen för exceptionella förhållanden i Borgå, som tillsattes 13.3.2020 i början av covid-19pandemin.

Forskningslovet till min avhandling fick jag muntligt av stadsdirektören på våren 2020.

Den ovannämnda ledningsgruppen bestod som mest av 20 personer, men efter avvägning valde jag att skicka intervjufrågorna åt de 10 personerna som har haft största rollen i ledandet av pandemin, vilket betyder att de har den största erfarenheten om hur man utnyttjat stadens beredskapsplan (Katrine Fangen, 2011, s. 76). I följetexten för frågorna fick respondenterna välja att själv skriva ner svaren och skicka till mig, eller att ha en normal intervju. Av de 10 respondenterna valde 9 att skriva själv och med en hade jag en sedvanlig intervju. Hen ville ändå skriva sina svar på frågeappret, men ville i intervjun ge mera bakgrundsinformation till sina svar. Datainsamlingen gav en fin svarsprocent på 100%.

För att kunna bedöma hur ledningsgruppen för exceptionella förhållanden klarade sitt jobb, begärde jag även en bedömning av både stadsfullmäktiges ordförande samt stadsstyrelsens ordförande. Till dem skickade jag intervjufrågor som avvek från de övriga, eftersom syftet med intervjufrågorna åt den politiska ledningen var att få en bild hur de tycker att ledningsgruppen för exceptionella förhållanden skött sin uppgift, och om deras åsikt korrelerar med de resultat jag fått av medlemmarna i ledningsgruppen för exceptionella förhållanden. Båda respondenterna svarade på frågorna.

Intervjufrågorna var:

1. Hur tycker du att ledningsgruppen för extraordinära förhållanden lyckades i sitt arbete?
2. Om du tycker att gruppen lyckades, vad var orsaken till detta?
3. Om gruppen misslyckades, vad var då orsaken?

4. Känner du till Borgå stads beredskapsplan?
5. Känner du till din egen sektors beredskapsplan?
6. Var stadens beredskapsplan uppdaterad?
7. Var din sektors beredskapsplan uppdaterad?
8. Har du deltagit i processen för att göra beredskapsplanen i staden?
9. Har du deltagit i processen för att göra beredskapsplanen på din sektor?
10. Om du har deltagit i processen i att göra beredskapsplanen, kände du att det stödde din insats under pandemins första våg?
11. Enligt din åsikt, hade du nytta av beredskapsplanen i ledandet av pandemin?
12. Vad var det bästa i beredskapsplanen som du kunde ha nytta av i ditt arbete?
13. Vilka var de största bristerna i beredskapsplanen?
14. Hur kunde beredskapsplanen utvecklas för att bättre stöda det operativa arbetet?
15. Något annat du vill ta upp?

Frågorna till den politiska ledningen var:

1. Hur tycker du att ledningsgruppen för extraordinära förhållanden lyckades i sitt arbete?
2. Om du tycker att gruppen lyckades, vad var orsaken till detta?
3. Om gruppen misslyckades, vad var då orsaken?
4. Känner du till Borgå stads beredskapsplan?
5. Något annat du vill ta upp?

4.3 Databearbetning och analys

Enligt Fangen kan analys definieras som ”analys kan översättas med förenkling. Målet med analysen är att framställa de underliggande datauppgifterna på ett sätt som ger en helhetsbild eller en översikt över det fenomen man vill studera. Datainformationen innehåller många detaljer, så det

man måste göra är att framställa dem på ett sätt som gör att detaljerna försvinner så att man i gengäld får fram den stora bilden: huvuddragen, mönstren” (Katrine Fangen, 2011, s. 83).

I analysen av frågeformulären kommer jag att först göra en kvantitativ jämförelse av svaren, till exempel hur många tyckte att de hade nytta av beredskapsplanen, och efter det göra en kvalitativ jämförelse för att hitta gemensamma faktorer på de olika frågorna. Bryman (2018, 680) påpekar att kvalitativ innehållsanalys är en strategi där man letar efter teman i det aktuella datamaterialet, strategin är sedan väsentlig för att skapa de kodningsmetoder som behövs för analys av kvalitativa data.

4.4 Validitet och reliabilitet

Validitet handlar om i vilken grad man mäter det man vill mäta (Katrine Fangen, 2011, s. 82). Hur kan man validera en fallstudie där forskningen baserar sig på data insamlat genom en intervju? En fallstudie utgår inte ifrån att kunna hitta något som går att jämföra med andra fall, eller att man skulle kunna generalisera något på basen av dem (Bryman, 2018, s. 98). Bryman nämner fenomenet det kritiska eller avgörande fallet. Med detta menar han att forskaren skall ha en tydligt beskriven hypotes och väljer ut ett fall för att det ger en bättre förståelse för de betingelser som antingen bekräftar hypotesen eller förkastar den (Bryman, 2018, s. 98). Validiteten av de forskningsresultat jag kommer fram till kommer att basera ett arbete enligt givna riktlinjer och ett uppriktigt intresse för hur slutresultatet kommer att bli.

Enligt Fangen handlar reliabilitet om huruvida undersökningen har genomförts på ett så pass bra sätt att man undviker oavsiktliga felregistreringar av data (Katrine Fangen, 2011, s. 83).

Reliabiliteten i min forskning baserar sig på det att människorna som svarat på intervjufrågorna är insatta i beredskapsplanering, och att frågeformuläret är testat på förhand för att undvika frågeställningar som kan leda till missförstånd bland respondenterna.

5. Normativa grunden för kommunernas beredskapsplanering

Som jag konstaterade i kapitel 1.2, så är syftet med denna avhandling är att ge en klar bild åt läsaren vilka dokument & anvisningar styr planeringen. För att en kommun skall kunna göra en beredskapsplan som skall fungera som ett effektivt verktyg i hur kommunen skall klara exceptionella förhållanden och olika typer av kriser i kommunen, skall den normativa grunden vara klar. Lagar och förordningar ger den normativa grunden för planeringsprocessen och som resultat av processen, den slutliga beredskapsplanen. Det lönar sig även att använda sig av de olika anvisningar som har gjorts till stöd för planeringsprocessen.

I detta kapitel presenterar jag de lagar, förordningar samt anvisningar som är centrala för beredskapsplaneringen, men också anvisningar som underlättar uppgörandet av beredskapsplanen till ett fungerande dokument då en kommun skall uppgöra sin beredskapsplan.

Enligt Finlands grundlag (731/1999) 2§ ”All utövning av offentlig makt skall bygga på lag. I all offentlig verksamhet skall lag noggrant iakttas.”

Beredskapslagen (1552/2011), 12§ ”Statsrådet, statliga förvaltningsmyndigheter, statens självständiga offentligrättsliga inrättningar, övriga statsmyndigheter och statliga affärsverk samt kommunerna, samkommunerna och kommunernas övriga sammanslutningar 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.” Denna paragraf utgör den viktigaste normativa grunden för kommunernas skyldighet till beredskapsplaneringen.

5.1 Kommunernas beredskapsplanerings skyldighet enligt den finska lagstiftningen

Förutom beredskapslagen, tangeras kommunernas skyldighet att beredskaps planera i flera olika sektorlagar. Nedan presenteras ett urval av de viktigaste lagarna och paragrafernas innehåll.

Räddningslagen (2011/379)

I 1 kap 2 § (2018/1353) i räddningslagen, tillämpningsområde, konstateras att ”I denna lag föreskrivs om människors, företags och andra sammanslutningars och juridiska personers skyldighet att

- 1) förebygga eldsvådor och andra olyckor,
- 4) bygga och underhålla skyddsrum,
- 5) delta i uppgifter som hör till räddningsverksamheten och i befolkningsskyddsutbildning.”

I denna paragraf hör kommunerna till både sammanslutningar och juridiska personer.

De egentliga riktlinjerna för kommunernas beredskapsplaneringsskyldigheter kommer i kapitel 10 och 11. Notera att man i lagstiftningen använder uttrycket befolkningsskydd, som är ett uttryck som används i Finland. Man håller gradvis på att övergå till civilförsvaret, som används bland annat i Genevekonventionen (Folkrättskommittén, 2010, s. 402).

I räddningslagens kapitel 10, 65 §, stipuleras det om samarbete i befolkningsskyddsfrågor enligt följande:

”Befolkningsskyddsuppgifter som statliga och kommunala myndigheter, inrättningar och affärsverk samt andra offentliga samfund har ansvar för samt beredskap för sådana uppgifter ingår i tjänsteåliggandena för deras tjänsteinnehavare och befattningshavare och i arbetsuppgifterna för deras anställda i arbetsavtalsförhållande. Detsamma gäller deltagande i utbildning som behövs för dessa uppgifter.”

”Varje myndighet ska anslå och utbilda den personal som den behöver för befolkningsskyddsuppgifter.”

”Myndigheter, inrättningar och affärsverk som är skyldiga att upprätta beredskap för befolkningsskyddet är skyldiga att under räddningsverkets ledning och i samverkan göra upp behövliga planer för skötseln av sina uppgifter inom befolkningsskyddet. Räddningsverket ska lämnas utredningar om de resurser som är tillgängliga för befolkningsskyddet.”

”I det syfte som föreskrivs i 4 mom. ska

- 2) social- och hälsovårdsmyndigheterna och inrättningarna inom förvaltningsområdet i fråga ordna prehospital akutsjukvård och svara för psykosocialt stöd samt inkvartering, bespisning och annan försörjning av befolkning som förflyttats med stöd av 121 § i Beredskapslagen och tillfällig

inkvartering av förflyttad befolkning i enlighet med den arbetsfördelning som fastställts i författningarna om dem,

3) de myndigheter som ansvarar för trafik- och kommunikationsfrågor och inrättningarna inom förvaltningsområdet i fråga sköta samarbetsfrågorna när det gäller användning av trafikleder och anordnande av transporter vid sådan förflyttning av befolkning som avses i 121 § i beredskapslagen.”

Här konstateras det klart, att var och en myndighet som ansvarar för något område inom befolkningsskydd, är skyldig att uppgöra planer inom sitt område, och samarbeta i uppgörande av planer samt i samordnande av dem, och dela uppgifter som är väsentliga för helheten.

Enligt räddningslagen §66 är de personer till vars uppgifter hör befolkningsskydd, skyddade enligt Genevekonventionerna.

Vidare, enligt räddningslagen 67 §, är ledningen och annan specialpersonal inom befolkningsskyddet skyldiga att delta i befolkningsskyddsutbildning som Räddningsinstitutet ordnar. Maximimängden på årsnivå är högst 10 dygn.

I räddningslagen stipuleras det även om byggandet av skyddsrum. Detta är en fråga som med jämna mellanrum stiger till diskussion, då man från speciellt från byggnadsindustrin framhåller att byggandets kostnader stiger på grund av byggandet av skyddsrum. Denna paragraf har betydelse för kommunerna ur två synvinklar; dels har det betydelse för planeringen i kommunerna, dels byggnadsövervakningen, då man i planeringen skall bedöma tomternas storlek, eftersom effektivitetstalet i praktiken styr om man blir skyldig att bygga skyddsrum.

Enligt räddningslagen 71 §, ”Skyddsrum ska inrättas för en byggnad eller byggnadsgrupp på samma tomt eller byggnadsplats, om våningsytan är minst 1 200 kvadratmeter och människor bor, arbetar eller annars uppehåller sig stadigvarande i byggnaden eller byggnadsgruppen. För en industri-, produktions- eller samlingsbyggnad eller lagerlokal ska med avvikelse från det som föreskrivs ovan i detta moment inrättas skyddsrum, om byggnadens eller byggnadsgruppens våningsyta är minst 1 500 kvadratmeter.”

Den andra synvinkel ur kommunernas planeringsskyldighet är den, hur dessa skyddsrum kan/skall användas ifall av kris.

I räddningslagen 2a § stipuleras det ”4) *befolkningsskydd* fullgörande av humanitära uppgifter under sådana undantagsförhållanden som avses i 3 § 1 punkten i Beredskapslagen i syfte att skydda civilbefolkningen mot faror i samband med fientligheter eller katastrofer och hjälpa

civilbefolkningen att övervinna de direkta verkningarna av dessa samt att tillgodose de nödvändiga förutsättningarna för civilbefolkningens överlevnad”. Här presenteras en orsak till att man kräver att skyddsrum skall byggas enligt 71 § i räddningslagen.

Andra sektorlagar där man hittar uppgifter som styr kommunernas beredskapsplanering, är hälso- och sjukvårdslagen (2010/1326), lag om försvarstillstånd (1991/1083), socialvårdslag (2014/1301), samt lag om smittsamma sjukdomar (1227/2016).

Hälso- och sjukvårdslagen (2010/1326)

I hälso- och sjukvårdslagen tangeras kommunernas beredskapsplanering i 38 §

”Regional beredskap för hälso- och sjukvård och statens medverkan i upprätthållande av beredskapen

En samkommun för ett sjukvårdsdistrikt ska i samråd med kommunerna inom sitt område besluta om den regionala hälso- och sjukvårdsberedskapen för storolyckor och exceptionella situationer inom hälso- och sjukvården. Samkommunen ska dessutom i samråd med kommunerna inom sitt område utarbeta en regional beredskapsplan för hälso- och sjukvård.” Då alla kommuner skall höra till en samkommun för specialiserad sjukvård (1989/1062), ger även denna paragraf en planeringsplikt för beredskapsplaneringen i kommunerna.

Vissa kommuner har ingått avtal om att någon annan kommun eller samkommun sköter deras bashälsovård, närmast på grund av kommunens storlek, men detta befriar inte kommunen från att nämna hur man planerat att sköta de i §38 menade uppgifterna vid exceptionella situationer.

Socialvårdslag (2014/1301)

I socialvårdslagen (2014/1301), stipuleras det i 12 § ”Alla som vistas i en kommun har rätt att i brådskande fall få socialservice som baserar sig på hans eller hennes individuella behov, så att hans eller hennes rätt till nödvändig omsorg och försörjning inte äventyras.” Denna paragraf betyder i beredskapsplaneringskontext, att personer som i undantagsförhållanden, eller som en följd av andra exceptionella händelser, är tvungna att tillfälligt vistas i en annan kommun än sin hemkommun, har rätt till grundläggande socialservice.

I socialvårdslagen 29 a §, gällande socialjour, stipuleras det att ”2) medverka i utarbetandet av regionala beredskapsplaner för storolyckor och exceptionella situationer inom hälso- och sjukvården, tillsammans med andra myndigheter, aktörer och specialupptagningsområden så att planerna bildar en nationell helhet.”

Lag om smittsamma sjukdomar (1227/2016)

I lagen om smittsamma sjukdomar 6 §, stipuleras det att ”De statliga myndigheter och sakkunniginrättningar som avses i denna lag samt kommunerna och samkommunerna ska systematiskt bekämpa smittsamma sjukdomar och förbereda sig på störningar inom hälso- och sjukvården. De ska inom sitt verksamhetsområde vidta omedelbara åtgärder efter att ha fått vetskap om förekomsten av eller risken för en smittsam sjukdom som kräver bekämpningsåtgärder.”

Denna lag, tillsammans med Beredskapslagen har förmodligen varit de lagar man oftast hänvisat till under covid-19pandemin i Finland.

I 58 § sägs det att ”När en allmänfarlig smittsam sjukdom eller en sjukdom som med fog misstänks vara en allmänfarlig smittsam sjukdom som medför omfattande smittrisk har konstaterats eller med fog kan väntas förekomma, kan det kommunala organ som ansvarar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar inom sitt verksamhetsområde fatta beslut om att stänga verksamhetsenheter inom socialvården och hälso- och sjukvården, läroanstalter, daghem, bostäder och motsvarande lokaler och förbjuda allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar.” Denna paragraf är kraftig, och beroende på hur social- och hälsovårdens struktur i kommunen är uppbyggd, ger den en betydelsefull befogenhet till en enskild tjänsteinnehavare eller en nämnd, om att ta ett beslut som inverkar på hela kommunens verksamhet.

En detalj som visar hur kraftig lagen om smittsamma sjukdomar är, framkommer i 89 § beträffande handräckning. Där stipuleras det att ”Om Institutet för hälsa och välfärd, regionförvaltningsverket, det kommunala organ som ansvarar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar, den läkare som i kommunen ansvarar för smittsamma sjukdomar eller den läkare som i samkommunen för sjukvårdsdistriktet ansvarar för smittsamma sjukdomar konstaterar att spridningen av en allmänfarlig smittsam sjukdom eller en sjukdom som med fog misstänks vara en allmänfarlig smittsam sjukdom inte kan förhindras på något annat sätt ska polisen, räddningsmyndigheten eller försvarsmakten på begäran av någon av dem lämna handräckning.”

Detta torde vara en av de få paragrafer där det stipuleras att till exempel räddningsmyndigheten kan på begäran av det kommunala organ som ansvarar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar, begära handräckning av Försvarsmakten åt en tredje part, då man annars har utgått ifrån att handräckning ges endast åt de myndigheter som har laglig rätt till det, och endast till den ifrågavarande myndighetens egna behov, dvs. s.k. bulvanverksamhet är inte tillåten.

Lag om försvarstillstånd (1991/1083)

Kommunernas beredskapsplanering tangeras i lag om försvarstillstånd direkt i en paragraf, samt indirekt även i en annan.

Den paragraf som direkt tangerar kommunernas beredskapsplanering, är 29 §. Där stipuleras att ”För dem som med stöd av denna lag har ålagts att flytta från sin boningsort skall den tillfälliga hemkommunen med statens medel ordna skälig inkvartering och utkomst.”

Denna paragraf har mycket gemensamt med socialvårdslagens 12 § där det stipuleras att ”För dem som med stöd av denna lag har ålagts att flytta från sin boningsort skall den tillfälliga hemkommunen med statens medel ordna skälig inkvartering och utkomst.”

Lag om grundläggande utbildning (1998/628)

Rätt överraskande har jag inte hittat andra lagar än lag om grundläggande utbildning, där man på något sätt tangerar kommunernas beredskapsplanering. Överraskande speciellt då utbildningssektorn tillsammans med social- och hälsovården utgör de klart största sektorerna i kommunerna, speciellt beträffande budgeten.

I 20 a § i lagen om grundläggande utbildning stipuleras det att ”Om undervisningen till följd av ett beslut som meddelas med stöd av 58 § i lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016) inte kan ordnas tryggt som närundervisning i skolan eller på någon annan plats där undervisning ordnas, kan man i undervisningen genom beslut av utbildningsanordnaren övergå till exceptionella undervisningsarrangemang, om det är nödvändigt för att undervisningen ska kunna ordnas.”

Ännu mera överraskad blir man då man läser under paragrafen, att ”20 a § har tillfogats genom L 521/2020, som gäller temporärt 1.8.2020–31.12.2020.” I klartext; denna paragraf har tillfogats endast pga. covid-19pandemin.

Sammandrag över den finska lagstiftningen

Då man tänker att alla finska invånare bor i en kommun, är det i min mening överraskande att det i endast sju lagar stipuleras om vad kommunerna borde planera med tanke på exceptionella händelser eller undantagsförhållanden.

Det som ändå är klart, är att kommunen är skyldig att planera sin verksamhet så att den kan fortsätta med så små störningar som möjligt också i undantagsförhållanden.

Man kan naturligtvis också se positivt på att allt beträffande innehållet inte är skrivet i lagstiftningen. Det ger kommunerna friare händer att planera sin beredskap enligt den verksamhetsmiljön kommunen verkar i. Omvänt ger detta även en möjlighet för kommunen att göra en mycket ytlig plan som inte kan utgöra grunden för att leda kommunen i en riktig kris.

5.2 Exempel på nordisk lagstiftning om kommunernas beredskapsplanering

För att kunna jämföra hur mycket den finska lagstiftningen verkligen styr kommunernas beredskapsplanering, har jag bekantat mig med den svenska och norska lagstiftningen beträffande ämnet. Den danska lagstiftningen lämnade jag bort av den orsaken att det föreligger en för stor risk till missförstånd, då min danska inte är så stark, och lagar som behandlar kommunerna och speciellt beredskap, civilförsvar eller totalförsvar inte tycks vara heltäckande översatta.

5.2.1 Den svenska lagstiftningen om kommunernas beredskapsplanering

I Sverige heter lagen som motsvarar den finska räddningslagen lag om skydd mot olyckor (2003:778).

Lagen behandlar enligt definitionen ”Bestämmelserna i denna lag syftar till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor.”

Lagen innehåller bestämmelser om skydd mot olyckor allt från statens ansvar till den enskilda individens egna ansvar, och då den stiftades väckte den en viss uppståndelse inom den nordiska ”brandfamiljen” genom att den utgår från den enskilda individens ansvar, och inte samhällets. Senare har lagstiftningen inom räddningsväsenden i Norden gått mot allt mera samma riktning.

I 3 kap. i lagen om skydd mot olyckor, kommunens skyldigheter tangeras kommunernas skyldighet till att planera inför höjd beredskap enligt följande;

”8 § En kommun skall ha ett handlingsprogram för räddningstjänst. I programmet skall anges målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I programmet skall också anges vilken förmåga kommunen har och avser att skaffa sig för att göra sådana insatser. Som en del av förmågan skall anges vilka resurser kommunen har och avser att skaffa sig. Förmågan skall redovisas såväl med avseende på förhållandena i fred som under höjd beredskap.”

Jämfört med den finska beredskapslagen och räddningslagen, anser jag att den svenska skrivningen är klarare, och mer förpliktande.

För mera ingående anvisningar om hur och för vad kommunerna skall planera, har man i Sverige lag om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (2006:544).

Där stipuleras det i lagens syfte att ”Bestämmelserna i denna lag syftar till att kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner och regioner ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar. Lag (2019:925).”

Lagen förpliktar kommunerna att ”Kommuner och regioner ska analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive regionen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.”

Denna analys skall uppdateras varje mandatperiod. Detta leder som bäst till att man verkligen uppdaterar analysen på basis av nationella och lokala analyser, men pragmatiskt även kan betyda att man byter datum och version nummer.

Vidare står det i lagen att varje kommun skall ha en krisledningsnämnd ”I kommuner och regioner ska det finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid.” En motsvarighet till detta har jag inte hittat i den finska lagstiftningen, men i kommunernas förvaltningsstadga kan det finnas skrivet om när och hur man kan ta i bruk särskilda befogenheter, som till exempel i Borgå stads förvaltningsstadga 73§.

I förordning om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (2006:637), stipuleras det att kommunerna skall rapportera till länsstyrelsen om vilka förberedelser som tagits inför extraordinära händelser.

I den svenska hälso- och sjukvårdslag (2017:30) står det inget om kommunernas planering inför extraordinära händelser, detta kan bero på att den svenska hälsovården till stor del är baserad på regioner, men då min forskning gäller kommuner, har jag valt att inte forska i hur de svenska regionerna för hälsovård är förpliktade inom beredskapsplanering.

Som slutledning av den svenska lagstiftningen beträffande kommunernas beredskapsplanering, kan jag konstatera att den är uppbyggd på ett annat sätt, eftersom lagen som står som bas för hela den civila delen av krisberedskap i Sverige motsvarar den finska räddningslagen. Å andra sidan är det mer noggrant skrivet om hur planerna skall uppdateras och hur kommunen skall ledas vid kris.

5.2.2 Den norska lagstiftningen om kommunernas beredskapsplanering

I Norge heter lagen som styr kommunernas beredskapsplanering forskrift om kommunal beredskapsplikt FOR-2011-08-22-894.

I lagens syfte står det fritt översatt ”Lagen skall säkra att kommunen tar vara på befolkningens säkerhet och trygghet. Kommunen skall jobba systematiskt och helhetligt med samfundssäkerhet tvärsektoralt i kommunen, med målsättningen att minska riskerna för personskador, miljö eller materiella värden. Skyldigheten omfattar kommunen som myndighet inom sitt geografiska område, som egen verksamhet samt som verksamhet givet åt andra.”

I 4§ stipuleras det om kommunal beredskapsplan enligt följande fria översättning ”Kommunen skall vara beredd på att hantera oönskade händelser, och skall utgående från den helhetliga risk- och säkerhetsanalysen utarbeta en överordnande beredskapsplan. Kommunens överordnande beredskapsplan skall samordna och integrera de övriga beredskapsplanerna i kommunen. Den skall även samordnas med andra relevanta offentliga samt privata kris- och beredskapsplaner.”

Därefter står det stipulerat vad en kommunal beredskapsplan som minimum skall innehålla.

Enligt den norska lagen om kommunernas beredskapsplikt (FOR-2011-08-22-894), skall beredskapsplanen beskriva hur kommunen sköter

- a) en plan över kommunens krisledning, vem som utgör kommunens krisledning samt vem som har fullmakt att bestämma när krisledningen skall samlas.
- b) en alarmeringslista över personer som hör till krisledningen. Alla som hör till krisledningen skall vara informerade om det.
- c) en resurslista där man har information om kommunens egna resurser, samt vilka resurser som finns hos andra aktörer. Möjliga avtal skall vara uppgjorda på förhand.
- d) en evakueringsplan och en plan på hur man skall varna befolkningen baserat på risk- och sårbarhetsanalysen
- e) en plan för kriskommunikation till media, befolkningen samt de anställda.

Beredskapsplanen kan utgöra en handlingsdel av kommunens kommundelplan enligt plan- och byggnadslagen.

I lagens 7§ stipuleras det att beredskapsplanen skall övas vartannat år.

Som slutledning av den norska lagstiftningen, konstaterar jag att strukturen påminner om den svenska till den del att det väsentliga är samlat i en lag. I lagen om kommunernas beredskapsplikt (FOR-2011-08-22-894), finns inga hänvisningar till andra lagar, vilket tyder på att man anser denna lag räcka som grund, åtminstone beträffande kommunernas beredskapsplanering.

Då man i Sverige kräver att beredskapsplanen uppdateras varje mandatperiod, kräver man i Norge att den alltid är ajour, och att den skall uppdateras årligen. Dessutom krävs att man övar enligt beredskapsplanen årligen.

6. Olika anvisningar till stöd för kommunernas beredskapsplaneringsprocess

Det finns en hel del av olika sorters anvisningar om hur en kommuns beredskapsplan kunde se ut och vad den borde innehålla. Då jag sökt material till denna uppsats, har jag kunnat konstatera, att det finns rätt många instanser som producerar publikationer om samhällets beredskap och bedömningar om den rådande säkerhetssituationen i vårt land och vår omvärld. För dem som skall göra en beredskapsplan för en kommun, råder det inte brist på allmänna publikationer om ämnet.

Det som naturligtvis är av högsta betydelse är ju att planen görs för varje enskild kommun, och skall göras som en process där kommunens ledning skall ha en viktig och synlig roll.

6.1 Räddningsinstitutets publikationer

Räddningsinstitutet som är beläget i Kuopio, ansvarar för fortbildningen av den kommunala beredskaps- och befolkningsskyddsutbildningen i Finland. Räddningsinstitutet upprätthåller en mångsidig materialbank, med flera anvisningar även beträffande beredskapsplanering. Institutet ordnar också kurser för kommunernas ledningsgrupper, även i kommunerna. Detta har man b.l.a. utnyttjat i Borgå.

I det följande presenterar jag ytligt de som jag anser vara nyttiga för kommunernas beredskapsplanering.

Den ena anvisningen finns som svenskspråkig, men den andra är tyvärr inte översatt.

Allmänna delen av kommunens beredskapsplan mall och anvisning

Anvisningen är skriven av Jussi Korhonen och Markku Ström på räddningsinstitutet.

Anvisningen är uppgjord på uppdrag av Inrikesministeriets räddningsavdelning (Jussi Korhonen, 2014, s. 8)

Syftet med anvisningen är att ge kommunerna ett redskap som svarar på behovet av en gemensam nationell modell, hur man kunde lägga upp en beredskapsplan. Kommunerna utgör en bas cell för beredskapsplanering och det är därför viktigt med ett allmänt botten. I inledningen stället den ena av författarna Jussi Korhonen den motiverade frågan ”är det tillräckligt med en kommunalberedskapsplan i dessa dagar, så samhället alltmer är nätverkat och samhällets olika delar är beroende av varandra” (Jussi Korhonen, 2014, s. 8).

I anvisningens andra kapitel presenteras i klartext vad man menar med beredskapsplanering, och varför man skall idka beredskapsplanering. Författarna presenterar tre olika nivåer med inriktningen i planerandet.

I den första meningen kan beredskapsplanen vara ett strategiskt verktyg, som drar upp linjerna för kommunkoncernens hela riskhantering (Jussi Korhonen, 2012, s. 9).

Den andra meningen med planeringen är att ta fram en operativ plan, som kan användas vid en plötslig händelse. Det kräver att man i planeringen har jobbat med scenarier om vad som kunde drabba kommunen, och hur man kunde minimera de skadorna händelsen kan orsaka (Korhonen, 2010, s. 9).

Som den tredje mening anser författarna att beredskapsplanen fungerar som en dokumentation över vad man gjort i planeringsskedet (Jussi Korhonen, 2012, s. 10).

Det är inte ur forskningssynvinkel motiverat att gå mera in på detaljer om anvisningen, men den utgör en bra grund för att bygga upp en kommunal beredskapsplan från början. I anvisningens varje kapitel finns tre delar som läsaren eller personen som jobbar med den kommunala beredskapsplanen skall notera. Som första, ges det bakgrundsuppgifter gällande varje kapitel. Som andra ges tips över vad som lönar sig att göra för att verkställa de i kapitlet nämnda uppgifterna. Och som sista presenteras vad som dokumenteras i beredskapsplanen (Jussi Korhonen, 2012, s. 17).

Anvisningen är lätt fattad och kan rekommenderas för alla som jobbar med kommunal beredskapsplanering.

Kunnan kriisijohtaminen

Det svenskspråkiga namnet blir fritt översatt blir Kommunens krisledning.

Anvisningen är skriven av den ena av skribenterna till den föregående anvisningen, Jussi Korhonen.

Denna anvisning var enligt författaren först menad som en instruktion för jobbet i kommunernas ledningscentraler, men utvecklades under arbetet till en vidare anvisning över kommunal krisledning (Korhonen, 2010, s. 4).

Till skillnad från den förra anvisningen, koncentrerar sig denna anvisning på att förklara hur man bygger upp en operativ organisation under en extraordinär händelse i kommunen.

Anvisningen är uppbyggd i sex kapitel, Inledning, Krisledning, Kommunens krisledning, Inledande av verksamheten och effektivisering av krisledning, Lägesbilden som grund för ledning samt slutligen De tekniska kraven för ledningscentralen (Korhonen, 2010, s. 6).

För en person som specifikt skall börja jobba med operativ kommunal krisledning, fungerar anvisningen som ett bra grundredskap, men personligen är jag övertygad att det är ändamålsenligt att gå en kurs i krisledning på till exempel Räddningsinstitutet och efter det kontakta det lokala räddningsverket, för att kunna bygga upp en fungerande operativ organisation. Det är ändå att minnas. att det i kommunerna inte brukar finnas en bred kunskap om att jobba i en ledningscentral, och enligt min egen erfarenhet, är det svårt för många att byta om från den dagliga funktionsmoden till krisledningsmoden.

6.2 Säkerhetskommittén

Enligt Säkerhetskommitténs nätsidor (Säkerhetskommittén, 2021) är kommitténs uppgifter ”Säkerhetskommittén hjälper statsrådet och ministerierna i ett brett spektrum av övergripande säkerhet saker. Kommittén övervakar utvecklingen av Finlands säkerhetsmiljö och samhälle och samordnar försiktighetsmetoden för den övergripande säkerheten. Säkerhetskommitténs uppgifter och verksamhetsprinciper fastställs i regeringsdekretet om säkerhetskommittén (77/2013).”

På kommitténs webbsidor finns det en hel del publikationer som även tangerar beredskapsplaneringsarbetet i kommunerna. Tyvärr är huvuddelen av dem på finska, men den publikationen som mest stöder kommunernas beredskapsarbete finns ändå på svenska, nämligen Säkerhetsstrategi för samhället 2017.

”Säkerhetsstrategin för samhället 2017 har formen av ett principbeslut av statsrådet, som förenhetligar de nationella principerna för beredskapen och styr förvaltningsområdenas beredskap. I strategins första del presenteras en samverkansmodell för den övergripande säkerheten, och med

den som grund bereder man sig och agerar i olika störningssituationer i Finland. Strategins andra del styr beredskapen inom statsrådets förvaltningsområden. Säkerhetsstrategin för samhället har utarbetats i ett vidsträckt samarbete och alla aktörers synpunkter har beaktats. Den övergripande säkerheten uppkommer genom samarbete mellan myndigheterna, näringslivet, organisationerna och medborgarna.” (Säkerhetskommittén, 2021)

Till sin uppbyggnad samt pga. vem som har varit med att skriva publikationen, är den en generell översikt över olika aktörers roll inom säkerhetsarbetet i samhället, speciellt på ministerienivå.

Publikationen ger ändå en bra bild över hur olika aktörer samarbetar i den övergripande säkerheten. För en person som jobbar med kommunal beredskapsplanering, ger publikationen en översikt över vem som ansvarar för vilken del i den övergripande säkerheten, och på detta sätt hjälper till att placera kommunens beredskapsplanering i rätt roll som en del av den redan nämnda övergripande säkerheten.

Företrädaren till Säkerhetskommitténs sekretariat, Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö, gav ut en anvisning om kommunernas beredskapsplanering år 2010, Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta kunnassa. Den är uppgjord i samarbete av Finansministeriet, Inrikesministeriet, Försvarsministeriet, Finlands Kommunförbund, Försörjningsberedskapscentralen samt Säkerhets- och försvarskommittén.

Publikationen baserar sig på YTS 2010, dvs. föregångaren till YTS 2017 som presenterats ovan.

Som konstaterats ovan, ger YTS 2017 en övergripande bild av den övergripande säkerheten. Den här publikationen (som endast finns på finska), klargör på ett lätt fattat sätt hur kommunernas beredskapsplanering placerar sig på den nationella beredskapsplaneringskartan.

Publikationens syfte är att som tidigare nämnts i Kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan malli ja ohje sen käyttöön, ge en enhetlig modell till uppbyggnad av de kommunala beredskapsplanerna (Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö, 2012, s. 3).

I publikationen koncentrerar man sig på tre olika delområden: Enhetligande av de centrala begreppen, organiseringen av beredskapsfunktionerna mellan kommunens ledning och de olika kommunala sektorerna, samt att bygga upp lägesuppfattningen till en grund för uppbyggandet av samarbetsfunktionerna mellan kommunerna och det omkring varande samhället (Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö, 2012, s. 3).

Publikationen är bra skriven, presenterar ingående det som skall beaktas i det kommunala beredskapsarbetet.

6.3 Kommunförbundet

I den av Kommunförbundet publicerade handboken Kommunikation i kriser och exceptionella situationer, ges redskap till en av de absolut viktigaste delarna i kommunernas beredskapsplanering, nämligen kommunikation.

Under coronavåren 2020 kunde vi konstatera, att krisledning i kommunerna är kommunikation, kommunikation och ännu en gång kommunikation. Det finns ännu flera kommuner i vårt land där kommunikationen sköts vid sidan om huvudtjänst, och detta gör kommunen extra sårbar under en exceptionell situation. Handboken är uppbyggd i fem kapitel: Principer för intensifierad kommunikation under exceptionella förhållanden, Beredskap, Kommunikationens uppgifter, Kommunikation på webben och sociala medier, samt Mediekommunikation.

Även denna handbok är väl gjord och högst aktuell då kommunikationen i samhället är kanske viktigare i samhället än någonsin förr pga. covid-19pandemin. Boken passar också bra för personer som inte är professionella inom kommunikationen.

6.4 Social- och hälsovårdsministeriet

Social- och hälsovårdsministeriet har sex publikationer som berör beredskapsplanering så, att det gäller kommuner. Nedan presenteras de kort.

Social- och hälsovårdens förberedelser för exceptionella situationer

Denna publikation kan klassas som en baspublikation över hur social- och hälsovårdssektorns beredskap är uppbyggt. Den inleds med att presentera vilka social- och hälsovårdens uppgifter och mål är, och går igenom de olika sektorerna inom social- och hälsovården och vad beredskapen i dessa olika sektorer innebär. För någon inom social- och hälsovården som skall börja bearbeta en beredskapsplan, ger publikationen en bra bild av vad man menar med beredskap inom social- och hälsovården.

Handbok för beredskapsplanering inom socialväsendet

Handboken, som är skriven 2008, dvs. före regionförvaltningsreformen 2010, är riktad till kommunernas socialväsen. Boken består av fem kapitel, Centrala begrepp, Bra att veta om förberedelser, Beredskapens främsta uppgifter och situationer, Två dimensioner för beredskap inom socialväsendet: tryggheten av den egna verksamheten samt specialuppdrag, samt Utarbeta en beredskapsplan för socialväsendet. Handboken fungerar utmärkt för en person som jobbar med en beredskapsplan för socialväsendet eftersom den är skriven på ett grundligt sätt, där man har öppnat begreppen på ett lätt fattat sätt och även bifogat en exempelstomme för en plan och riskanalys.

Exceptionella situationer inom miljöhälsan

Denna bok är en uppdaterad version till handboken som utgavs 2000. I denna handbok behandlas på ett mycket brett och ingående sätt de olika riskerna som man anser kunna utgöra risker som personer som jobbar inom miljöhälsan kan utsättas för. På samma gång fungerar boken som en grund för kommunerna i att uppgöra riskanalyser som grund för sina beredskapsplaner.

Boken har olika författare i de olika kapitlen, så uppenbarligen har man velat ta fram de mest framstående experterna inom varje delområde av de olika noterade riskerna. Boken har inalles 22 kapitel, börjande från kommunernas beredskapsplanering, via badstränder till avsiktligt orsakade NBC-händelser. De olika kapitlen är väl skrivna även för personer som inte innehar utbildning eller expertis inom de olika teman. I flera av kapitlen har man klagörande illustrationer i form av tabeller eller bilder, och i slutet av kapitlen en litteraturförteckning, som samtidigt kan användas av läsaren att fördjupa sig i ämnet.

Riskhantering och säkerhetsplanering

Handboken riktar sig till social- och hälsovårdens olika aktörer. Den behandlar säkerhet och riskhantering ur ledningens, den operativa personalens synvinkel. I bokens tredje del behandlas hur en säkerhetsplan uppgörs.

Riskhantering är en viktig del i planerandet av en organisations kontinuitet under exceptionella förhållanden. Att hitta och definiera riskerna är grunden för även en kommunal beredskapsplan. Men enligt min mening är inte denna handbok ett ”måste” i bokhyllan för en person som jobbar med kommunal beredskap, men är läsvärd om man vill fördjupa sig i social- och hälsovårdens riskhantering och säkerhetsarbete.

Grundandet av ett evakueringscenter

Myndigheter ska ha beredskap att hantera olika olyckor och störningssituationer.

Ibland är det enda sättet att skydda människor att flytta bort dem från det farliga området – det vill säga evakuera dem (Social- och hälsovårdsministeriet, 2015).

Med dessa ord börjar Social- och hälsovårdsministeriets publikation om grundandet av ett evakueringscenter. Begreppet evakuering, som nämnt ovan, innebär att man flyttar människor undan ett hot eller en olycka. Inom räddningsväsendet används evakuering oftast vid byggnadsbränder, och är tidsmässigt korta, men enligt publikationen skall räddningsverken vara beredda på att ta emot evakuerade människor till en mängd som motsvarar 25% av räddningsområdets invånarantal (Social- och hälsovårdsministeriet, 2015, s. 7).

Då evakuering innebär verksamhet som används i den dagliga verksamheten och även kan behöva göras i stor skala under undantagsförhållanden, är det något som man skall beakta i den kommunala beredskapsplaneringen.

Publikationen består av sex kapitel, Inledning, genomförandet av evakuering, Beredskapsskyldighet, Anvisningar för grundandet av ett evakueringscenter, Samarbete med andra myndigheter och frivilligaktörer, samt Verksamhet i undantagsförhållanden.

Som andra publikationer av social- och hälsovårdsministeriet, är denna publikation väl skriven med utförlig text, som är lättförståelig även för en person som inte är insatt i ämnet. Då en evakuering kan anses göra intrång på en persons grundlagsrättsliga rätt att röra sig fritt och hemfriden, är det bra att det i publikationen hänvisas till de lagar som gäller vid en evakuering och på basen av vilka lagar olika myndigheter har rätt att göra beslut om en evakuering.

Valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnitelma

Publikationen, som på svenska heter Plan för beredskaps- och kontinuitetshantering, är uttryckligen publicerad för att fungera som ett grunddokument för uppgörandet av såväl beredskapsplaner, som också kontinuitetsplaner. Publikationen är indelad i fem moduler. I den första modulen behandlas ledning av kontinuitetshantering, i den andra modulen behandlas de olika processerna i kontinuitetshanteringen, i modul tre behandlas prognostisering och planering, i modul fyra, ledning av störningar och ledning av en kris, samt i modul fem, samarbete. Publikationen är gjord som ett samarbete mellan social- och hälsovårdsministeriet samt Kommunförbundets Kuja-projekt. Kuja-projektet, som var ett projekt mellan Kommunförbundet och Försörjningsberedskapscentralen, var ett två-årigt projekt med målet att utveckla de kommunala aktörernas förmåga och beredskap att i alla situationer säkerställa en så störningsfri skötsel av sina uppgifter som möjligt (Social- och hälsovårdsministeriet, 2019).

Publikationen är, trots sitt namn, ett ytterligt redskap för uppgörande av en plan för en kommuns kontinuitetshantering samt beredskapsplan. Som bilagor finns olika mallar som kan användas till godo i uppgörandet av en beredskapsplan eller samarbetsavtal.

Sammandrag av publikationerna utgivna av social- och hälsovårdsministeriet

De sex publikationer utgivna av social- och hälsovårdsministeriet som jag valt att presentera ovan, är i mitt tycke alla väl gjorda, och svarar på det behovet som de olika aktörerna inom social- och hälsovården har vid uppgörande av beredskapsplaner och planer för kontinuitetshantering. Av de olika ministerier som jag har sökt material ifrån angående beredskapsplanering som kommunerna och de olika sektorerna i kommunerna kunde dra nytta av, har social- och hälsovårdsministeriet i mitt tycke den mest kompletta serien av publikationer inom ämnet.

7. Covid-19pandemins första våg i Borgå våren 2020

I Borgå började man nås av de första signalerna av att något speciellt var på gång strax efter årsskiftet 2020. I nyhetssändningarna kom det allt oftare inslag om en epidemi i Wuhan i Kina, som krävde människoliv. I medierna spekulerades det om att epidemin skulle ha fått sin början genom att någon skulle ha ätit en fladdermus som skulle ha köpts på en marknad för vilda djur just i Wuhan. I början ansågs epidemin rätt avlägsen, och de första uttalanden av experter på THL, Institutet för hälsa och välfärd, var lugnande, i januari 2020 behandlade THL:s pressmeddelanden bland annat att man inte ser risker i att få coronavirussmitta via försändelser från Kina, och att man kan resa till Kina bara man undviker de epidemidrabbade områden i Kina (Institutet för hälsa och välfärd, 2021). I detta skede kallade man även viruset till Wuhan-coronavirus.

I Borgå var det första tecknet på en försämrad situation, att man i personalens reseanvisning började rekommendera att inte alls resa till krisdrabbade områden utomlands, och överväga resor. Man började inhibera offentliga tillställningar och Borgå införde besöksförbud inom administrationen gällande utomstående besökare.

Då världshälsoorganisationen WHO den 11.3.2020 konstaterade, att corona-epidemin klassas som en pandemi, insåg man att situationen var allvarlig (Yle, 2020). I medierna hade man sett inslag, där hyllorna i mataffärer gapade tomma, då människor hamstrat mat och speciellt wc-papper. Dagen efter att WHO deklarerat att epidemin klassas som en pandemi, började hamstringen även i Finland och Borgå. Handdesinficeringsmedel, engångshandskar samt wc papper fanns inte att få. Människor hamstrade även mediciner till den grad, att Social- och hälsovårdsministeriet gjorde ett beslut om att med stöd av beredskapslagen, förplikta apoteken att förhindra hamstring av mediciner (Social- och hälsovårdsministeriet, 2020).

Fredagen den 13.3.2020 blev en dag jag alltid kommer att minnas. Under hela mitt professionella liv har det i alla utbildningar talats om ibrukttagande av beredskapslagstiftningen, och att det görs endast i mycket allvarliga situationer. Jag kan ärligt medge, att jag fick kalla kårar då jag som så många andra, såg på regeringens informationstillfälle den dagen, där det konstaterades att vårt land är i undantagstillstånd, och att beredskapslagstiftningen tas i bruk i begränsad omfattning.

Denna dag konstaterade man under ett extrainkallat ledningsgruppsmöte i Borgå stad, att man skall övergå till en fas där det mesta stängs ner, och att man skall bereda sig på något som i det här skedet redan var definierat till en pandemi, där man kan vänta sig ett stort antal dödsoffer i befolkningen.

Samma dag sammanträdde stadsstyrelsen i Borgå för att bevilja de särskilda befogenheter som avses i förvaltningsstadgans 73 § (Porvoo, 2020). Då dessa särskilda befogenheter var tagna i bruk, var det i praktiken ledningsgruppen för extraordinära förhållande som ansvarade för ledningen av stadens funktioner under pandemin. Ledningsgruppen för extraordinära förhållanden sammanträdde under veckoslutet 14-15.3.2020 tre gånger, för att samordna alla de åtgärder som de olika sektorerna gjorde som förberedelse inför något som ingen riktigt visste hur allvarligt det skulle bli. Utbildningssektorn jobbade för högtryck, och skolorna började jobba på distans den 16.3.2020. Inom social- och hälsovården jobbade man på att säkra tillgången på personal. Då det nationellt hade beslutats att dagvård och närskola ordnas endast för barn vars föräldrar jobbar inom samhällskritiska yrken, var utredningen av hur många som behöver dagvård åt sina barn en stor fråga under den första veckan av undantagsförhållanden.

Pressen på ledningsgruppen för extraordinära förhållanden var stor. Från normala förhållanden skulle all verksamhet under en mycket kort tidsperiod till något som man aldrig egentligen hade tänkt sig. Inom sjukvården förberedde man sig på stora mängder svårt sjuka patienter, och utgick på basen av informationen runt om i världen, på ett stort antal omkomna. Ishallen i Borgå reserverades som ett tillfälligt bårhus, och man beställde kylcontainers då man befarade att mängden avlidna skulle överskrida kapaciteten man hade att behandla de avlidna.

Då ett flertal daghem stängdes, kartlade man antalet personer som jobbade på daghem med närvårdarexamen. Dessa flyttades till social- och hälsovården för att avlasta den egentliga sjukvårdspersonalens arbetsbörda. Samtidigt jobbade man inom stadens administration med var man kunde placera den del av stadens personal som blivit utan jobb, då flera funktioner stäng, som biblioteket, ungdomsväsendet, idrottsväsendet med flera. Detta ledde till samarbetsförhandlingar med målsättningen att permittera den delen av personalen vars jobb hade avbrutits på grund av pandemin, och inte hade kunnat ges några andra uppgifter. Dessa förhandlingar var naturligtvis mycket tråkiga, speciellt då hela samhället var i undantagsförhållanden.

Inom kommunerna befarade man en stor ekonomisk smäll, då inkomster uteblev på grund av stängda funktioner, och stora nya kostnader som kommit med pandemin. Detta ledde till att alla sektorer inom Borgå stad, förutom att sköta pandemin, skulle uppgöra rätt omfattande ekonomiska sparpaket.

Ledningsgruppen för extraordinära förhållanden sammanträdde dagligen, förutom veckosluten, från den 13.3-30.3.2020. Efter detta kunde man minska på mötesfrekvensen, först till tre gånger per

vecka, och sedan till två gånger per vecka. På räddningsverket i Östra Nyland hölls ett kort ledningsgruppsmöte dagligen ända till slutet av maj 2020.

Under våren blev det även klart, att vi inte har ett fullgott system för ledande av kriser i vårt land. Detta märktes speciellt genom det, att flera instanser ville koordinera verksamheten, med stöd av lite olika lagstiftning. Regionförvaltningsverket samlade in lägesbild från kommunerna, som koordinerades i Nyland av räddningsverken. Inrikesministeriets räddningsavdelning samlade en lägesbild över räddningsväsendets beredskap, som gjordes av räddningsverken. Som sista i slutet på våren 2020, började även polisen samla in en lägesbild från kommunerna. Detta ledde till att man i kommunerna blev frustrerade på att så många ville få en lägesrapport, med lite olika frågor, att man i kommunerna kände att man inte får tid för själva skötandet av pandemin. Under flera dagar fick jag personligen sitta i möte från morgon till kväll, med olika aktörer som vill få lägesbild över situationen i kommunerna eller räddningsväsendet. Här bör konstateras, att den bästa lägesbilden under pandemin producerades av statsrådets lägescentral.

På sommaren, då undantagsförhållanden tog slut den 16.6.2020, trodde man att det mesta var vunnet, och att man rätt snabbt kunde lätta på restriktionerna. Skolåret hade tagit slut, vilket lättade på pressen för Borgå stads bildningsväsen.

I detta sammanhang skall det konstateras, att all berörd personal jobbade hårt, men de ledande tjänstemännen var under långa tider tvungna att jobba mer eller mindre dygnet runt för att få stadens funktioner att fungera på ett så bra sätt som bara möjligt. De otroligt många timmarna som flera av de ledande tjänstemännen var tvungna att jobba under pandemin, kunde stundvis märkas i form av trötthet och delvis som frustration under vissa utdragna förhandlingar i ledningsgruppen för extraordinära förhållanden, som delvis även senare presenteras i intervjuvaren.

Eftersom min empiriska del baserar sig på hur covid-19 eller coronapandemins första våg våren 2020 inverkade på Borgå stad, och därigenom hur ledningsgruppen för extraordinära förhållanden klarade sig i sin uppgift under denna tid, avslutar jag här bakgrundsinfon om hur pandemin berörde Borgå.

8. Analys av intervjusvaren

Respondenterna svarade på intervjufrågorna antingen på finska eller svenska. I analysdelen presenterar jag resultat härledda ur intervjusvaren, och kommer också att citera respondenterna. Respondenterna citeras namnlösa. Om svaren som citeras varit ursprungligen skrivna på finska, har jag översatt dem till svenska. Intervjusvaren sparar jag den tid som särskilt besluts, men de publiceras inte i avhandlingen.

Analysen har jag indelat i två delar; i den första delen analyseras hur respondenterna uppfattade att ledningsgruppen för extraordinära förhållanden lyckats i sitt arbete och varför. I den andra delen analyseras respondenternas uppfattning om vilken roll kommunens beredskapsplan hade för ledningsverksamheten, och hur den kunde utvecklas.

De ledande politikernas svar behandlas skilt, även om jag endast intervjuade två personer.

Då respondenterna erbjöds att svara på intervjufrågorna anonymt, är intervjuerna ordnade enligt intervjudatum och klockslag då resultaten inkommit samma dag. Den politiska ledningen är i samma intervjulista som de intervjuade tjänstemännen. Intervjuerna får som hänvisning och som skiljetecken en bokstavs och nummerkombination som man kan skilja svaren i analysen nedan.

Intervju 1. Borgå den 29.3.2021 kl. 8.00 (R1)

Intervju 2. Borgå den 29.3.2021 kl. 13.00 (R2)

Intervju 3. Borgå den 29.3.2021 kl. 15.00 (R3)

Intervju 4. Borgå den 30.3.2021 kl. 19.00 (R4)

Intervju 5. Borgå den 7.4.2021 kl. 12.00 (R5)

Intervju 6. Borgå den 8.4.2021 kl. 10.00 (R6)

Intervju 7. Borgå den 8.4.2021 kl. 19.00 (R7)

Intervju 8. Borgå den 18.4.2021 kl. 10.00 (R8)

Intervju 9. Borgå den 18.5.2021 kl. 16.00 (R9)

Intervju 10. Borgå den 18.5.2021 kl. 17.00 (R10)

Intervju 11. Borgå den 25.5.2021 kl. 11.00 (R11)

8.1 Hur lyckades ledningsgruppen för extraordinära förhållanden i sitt arbete?

Ledningsgruppen för extraordinära förhållanden sammanträdde under perioden mars - juni 33 gånger. I början sammanträdde gruppen varje dag, några gånger till och med två gånger per dag, men då man fick i gång verksamheten, minskade antalet möten först till tre gånger per vecka, och sedan till två gånger per vecka.

Av de tio respondenterna tyckte fem att gruppen lyckades mycket bra och fem tyckte gruppen lyckades bra.

Som orsaker nämnde man att gruppen sammanträdde tillräckligt ofta, vilket ledde till att medlemmarna i ledningsgruppen hade en klar lägesbild. Andra orsaker som nämns i svaren var att medlemmarna i gruppen kände varandra, medlemmarna hade en sådan tjänsteställning att de var vana att leda och fatta beslut. Även kommunikationen nämndes ofta som ett led i att man lyckades, både den externa och interna. I många svar lyfts ordförandens roll i ledningsgruppens arbete fram som en framgångsfaktor.

Kommunikationen till olika parter har en central roll i krisledning av en kommun. Saarinen har för sin pro gradu-avhandling vid Tammerfors universitet intervjuat kommundirektörer för att undersöka deras egen syn på krisinformation och hur de uppfattar sin egen roll i ledande av en kommun i en krissituation (Saarinen, 2020, s. 30). I Saarinen's material uppgav kommundirektörerna att krisinformation av en kommundirektör riktar sig till bland annat de förtroendevalda, stadsstyrelsen, stadsfullmäktige, nämnderna, näringslivet, föreningar och samfund, nationella påverkare och den stora publiken (Saarinen, 2020, s. 30). Den interna informationen som riktar sig till personal och förtroendevalda är en central del av ledning vid en krissituation (Saarinen, 2020, s. 30). Detta bekräftas även av respondenterna i min intervju.

Ledningsgruppen för extraordinära förhållanden lyckades i huvudsak bra. Möten hölls tätt och lägesbilden uppdaterades regelbundet. R3

Förhållandevis bra – situationen var ny och det att arbetet blev utdraget och avvek från tidigare övningar R1

Ordförandes roll var avgörande (ledarskap) och informationens insats i att dra samman vad som egentligen beslutats. R1

I Säkerhetsstrategi för samhället 2017 konstateras det att ”vid beredskap och i störningssituationer bibehålls ledningsförhållandena, organisationerna och ansvarsfördelningen så oförändrade som möjligt.”

Även om respondenterna tyckte att ledningsgruppen för extraordinära förhållanden klarat sig bra, fanns det ändå en del faktorer som respondenterna uppfattade att störde arbetet.

Det som oftast lyftes fram var gruppens storlek. Som mest bestod gruppen av 23 personer, och alla hade inte en aktiv roll i arbetet. Det andra som lyftes fram var att diskussionen i gruppen ofta gick in på detaljer. Detta tyckte flera respondenter att inte hörde till ledningsgruppens arbete, utan kunde ha behandlats i en mindre grupp.

På basen av detta, kunde det under senare delen av pandemin ha varit skäl att göra en bedömning över vem som skall delta i ledningsgruppen för extraordinära förhållanden. Som negativ inverkan skulle detta ha försvårat tillgången till bakgrundsinformation och diskussioner som har funnits som bas för de gjorda besluten som sedan skrivs som ett pressmeddelande.

Ett litet misslyckande var kanske gruppens förnyande under krisen. I den senare delen av krisen har arbetet emellanåt blivit ineffektivt, då det används mycket tid på två sektors ärenden. R6

Jobbigt emellanåt då diskussionen förs mellan fem personer, och närvarande är ca. 23 personer. R7

8.2 Beredskapsplanen

I detta kapitel analyseras hur väl respondenterna känner till Borgå stads beredskapsplan, om de deltagit i uppgörandet av den eller beredskapsplanen för sin sektor, samt hur respondenterna uppfattar att beredskapsplanen stödde arbetet i ledningsgruppen för extraordinära förhållanden.

För att få bakgrund till hur respondenterna uppfattar att beredskapsplanen stöder krisarbetet under covid-19pandemin i Borgå, är det väsentligt att undersöka hur väl respondenterna känner till beredskapsplanen.

Av de tio respondenterna ansåg sig åtta känna till beredskapsplanen och två ganska bra. Som följdfråga hur väl respondenterna känner sin egen sektors beredskapsplan, ansåg sig nio känna den och en ganska bra.

Att respondenterna faktiskt känner den bekräftas i frågan om beredskapsplanen var uppdaterad, eftersom samtliga kunde konstatera att den inte var det. Det blev ändå klart att respondenterna hade en lite olika uppfattning om i vilket skede uppdateringen var.

Inte så att den skulle ha godkänts i stadsstyrelsen strax innan undantagsförhållanden. R2

Under uppdatering. R8

Vid frågan om den sektorsvisa beredskapsplanen var uppdaterad, konstaterade åtta respondenter att deras sektorsvisa plan är uppdaterad eller att den är ganska bra uppdaterad.

Här är det skäl att konstatera att alla sektorers beredskapsplaner samlas i stadens beredskapsplan. På basen av respondenternas svar kan man också dra den slutsatsen, att de flesta planerna var under uppdatering. Detta tyder på att man ser beredskapsplanen som en viktig del i kommunens beredskap i att bygga upp sin krisberedskap.

Alla respondenter har deltagit i processen för uppgörandet av beredskapsplanen såväl för staden som för sin egen sektor.

De flesta respondenterna uppfattade att delaktighet i processen att uppgöra beredskapsplanen stödde deras insats under pandemins första våg. Detta, trots att det inte direkt fanns något skrivet om hur en pandemi kan inverka på stadens personal och hur tjänster skall och kan produceras.

Ja, arbetet med att utforma och uppdatera planerna är givande, kanske mera givande än själva planen. Tro faktiskt att det finns ett egenvärde i att organisationen regelbundet uppdaterar planen. Även den bästa plan är ändå endast en bra utgångspunkt för nästa uppdatering av planen. En plan kan aldrig innehålla alla möjliga scenarier så risken är

stor att just det scenariot som inträffar inte är beaktat till alla delar i den aktuella planen.

R4

Att delta i planering och övningar ger kunskap och skicklighet, som skulle vara svåra att läsa och omfatta ens ur en välgjord beredskapsplan. R9

Då man frågade respondenterna om de hade nytta av beredskapsplanen i ledandet av pandemin, svarade de flesta respondenter att beredskapsplanen stödde verksamheten. Samtliga konstaterade ändå att det inte finns något direkt skrivet om en motsvarande pandemi som covid-19, men att grundidéerna i beredskapsplanen kunde användas.

Det som respondenterna ansåg att mest stödde deras arbete i ledningsgruppen för exceptionella förhållanden var förståelse av ledningsstrukturen under exceptionella förhållanden, det redan nämnda läromålen som erhålls under planeringsprocessen samt definitioner som berör exceptionella förhållanden.

Beredskapsplaneringen samt beredskapsplanen stödde förståelsen för vad undantagsförhållanden, normala förhållanden samt störningar i normala förhållanden betyder. Definieringen av situationen hjälpte sedan till att förstå frågorna om jurisdiktion.

R3

Enligt respondenterna var de största bristerna i beredskapsplanen att den inte känner till en långvarig störning i samhället som inte är definierat som exceptionella förhållanden. Denna kommentar är helt förståelig, men då intervjuerna gjordes på våren 2021, ser man tydligt att respondenterna med denna kommentar mera syftar på tiden efter den s.k. första vågen, då undantagslagstiftningen inte till lika stora delar som på våren 2020 var i kraft. Som en brist som även nämnts av respondenterna kan även nämnas bristen på en konkret arbetsordning eller handlingskort.

När situationen ändras sig till en störning under normala förhållanden är jurisdiktionen mindre, lägesbilden bildas splittrat på arbetsenheterna, och man kan inte endast koncentrera sig på krisen. R3

I beredskapslagen 2 § konstateras ”I denna lag föreskrivs om myndigheternas befogenheter under undantagsförhållanden. I lagen föreskrivs dessutom om myndigheternas förberedelser inför undantagsförhållanden.” Här kommer vi till den svårighet som respondenten syftar på – lagstiftningen är klar om man konstaterat undantagsförhållanden enligt Beredskapslagen, men en långvarig påfrestning i samhället känner inte lagstiftningen till som sådan.

Samma problematik lyfter Saarinen fram i sin avhandling, då hon konstaterar att respondenterna i hennes intervjuer lyft fram problemet med definitionen av en krissituation (Saarinen, 2020, p. 38). Som jag konstaterade tidigare i kapitel 2, så är definitionen av kris och krissituation svår och att det finns flera olika definitioner på begreppet. Respondenterna i Saarinens intervjuer konstaterade vidare, att definitionen av en krissituation varierar från kommun till kommun. Vissa mindre störningar kan dyka upp dagligen, andra definierar situationer som plötsligt hamnat i medierna som krissituationer (Saarinen, 2020, s. 38).

Enligt Saarinen definierade respondenterna i hennes intervju mindre krissituationer som störningar eller störningssituationer, och långvariga krissituationer som undantagsförhållanden (Saarinen, 2020, s. 38). Denna definiering använder man också i Säkerhetskommitténs Säkerhetsstrategi för samhället 2017.

Då man frågade respondenterna hur beredskapsplanen kunde utvecklas för att bättre stöda det operativa arbetet, var det fyra saker som flera än en respondent föreslog. Som första ansågs det viktigt att hålla beredskapsplanen uppdaterad. Som andra förslag nämndes en klar struktur i ledningsförhållanden och ansvarsfördelning. Även utvecklandet av klara handlingskort, dvs. konkreta kort i till exempel A4 format där man konstaterar vad som konkret skall göras i olika situationer skall göras. Inom bildningssektorn utvecklade man dylika kort under andra delen av pandemin. I de korten Borgås bildningssektor gjort, presenterar jag här kultur och fritidsväsendets handlingskort. Där har man för exempelvis biblioteket konstaterat hur många personer som jobbar där under normala förhållanden, och beskriver hur personalen kan flyttas till distansarbete eller flyttas till andra uppgifter under tre olika faser av en kris. På detta sätt har man fört planeringen till ett konkret stadie, och alla vet hur man gör i olika skeden av en kris som inverkar på kultur- och fritidstjänsterna i Borgå.

Som sista fråga fick respondenterna fritt ta upp faktorer som de tycker ha en inverkan på beredskapsplanens struktur och hur man kunde utveckla ledningsfunktionerna under en kris som drabbar staden.

Här konstaterade en del respondenter att man borde involvera flera personer i olika beredskapsövningar. Personalen byts, och genom att regelbundet öva har också personer som kommit i stadens tjänst rätt nyligen, också en möjlighet och orsak att bekanta sig med beredskapsplanen. I Saarinens intervjuer kom de tillfrågade kommundirektörerna till samma slutsats. Enligt dem har byte av personer som innehar nyckelroller i kommunens beredskapsgrupp, en klar inverkan på nivån av beredskapen i kommunen. Det beror på att de möjliga gemensamma erfarenheterna från beredskapsövningar eller till och med från egentliga kriser, gör att medlemmarna i beredskapsgruppen inte har gemensamma funktionsmodeller att stöda sig på (Saarinen, 2020, p. 40). Samtidigt svarade en del respondenter att beredskapsplanen skall vara dynamisk och kunna ändras på snabbt. Nya personer med erfarenhet från olika tidigare organisationer kan tillföra värdefulla idéer till organisationen, som vid behov snabbt skall kunna skrivas in i beredskapsplanen.

8.3 Analys av politiska ledningens svar

För att bedöma hur ledningsgruppen för extraordinära förhållanden klarade sig ur de ledande politikernas synvinkel, intervjuades stadsfullmäktiges ordförande samt stadsstyrelsens ordförande. Eftersom respondenternas antal är så liten, väljer jag att inte heller namnge dem vid citaten.

Frågorna som skickades till den politiska ledningen var andra än de som medlemmarna i ledningsgruppen för extraordinära händelser svarade på, och även dessa frågor är presenterade i metodkapitlet.

Då respondenterna ombads bedöma hur ledningsgruppen för extraordinära förhållanden klarat sig, ansåg båda att den klarat sig mycket bra.

Ledningsgruppen för extraordinära förhållanden har generellt sett lyckats mycket bra. R11

Varför respondenterna tyckte att ledningsgruppen för extraordinära förhållanden klarat sig så bra, nämndes bland annat att processen varit fungerande, beslutsfattandet var snabbt och flexibelt, samt att förtroendet mellan tjänstemännen och den politiska ledningen.

Förtroendet är nyckelordet. R12

Vid frågan om gruppen misslyckades, vad var då orsaken till detta, gav den ena av respondenterna ett svar som enligt min åsikt belyser svårigheten i speciellt långt utdragna kriser eller extraordinära händelser i kommunerna, under en tid då Beredskapslagen inte tagits i bruk. Svaret är en djupgående analys i vilka utmaningar det finns då tjänstemännen leder en operativ verksamhet, men då politikerna har det politiska ansvaret för att styra staden. Undantagsvis citerar jag hela svaret.

Utmaningarna gäller kontakten till beslutsfattarna och informationsgången till beslutsfattarna. Det var nödvändigt att fatta beslut snabbt och verkställa besluten lika snabbt, detta ledde till att motiveringarna till besluten inte alltid var tillräckligt detaljerade för att beslutsfattarna skulle få en korrekt lägesbild. Det är av yttersta vikt att beslutsfattarna känner till bakgrund och argument för beslut som fattas, för det är beslutsfattarna som kontaktas av kommuninvånarna. Då läget är nytt och svåra, begränsande beslut fattas är det viktigt att också beslutsfattarna kan delge korrekt och tillräcklig information för att stärka känslan av trygghet och tillit i en förvirrande situation. Beslutsfattarna är vana vid omfattande beredning och detaljerade motiveringar inför beslut. Det framgick ibland att det nog fanns mera information än de korta motiveringarna, men att man som beslutsfattare måste be om informationen för att kunna delta i diskussioner med kommuninvånare. R11

Då respondenterna svarade på frågan om de kände till stadens beredskapsplan, skilde sig svaren markant. Den ena respondenten svarade att hen har varit med att besluta om den, och den andra konstaterar att den inte presenterats för förtroendevalda. Detta är speciellt, eftersom ett dokument som beredskapsplanen absolut borde vara känt av speciellt de ledande politikerna. Naturligt är ändå det, att de ledande politikerna har mycket att sätta in sig i, och något kan helt naturligt få en lite mindre uppmärksamhet. Då det ändå enligt intervjujuset är uppenbart att alla inte är bekanta med

beredskapsplanen, är detta något som absolut borde skrivas i planen, att tjänstemannaledningen i första skedet av en kris delger planen som repetition åt den högsta politiska ledningen.

Vid frågan om respondenterna hade något annat de ville ta upp som utvecklingspunkter, nämndes även här vikten av regelbundna övningar, samt en ännu effektivare extern information till kommuninnevånarna.

På basen av detta, då jag i skrivande stund även förbereder mig för en kommande beredskapsövning, kommer tanken osökt till att till exempel beredskapsövningarna alltid riktar sig till kommunernas och statsförvaltningen tjänstemän. Dessa borde absolut utvidgas till att i viss mån involvera exempelvis respektive kommuners kommunstyrelsens- och fullmäktiges ordföranden. Denna brist är automatiskt korrigerad i till exempel Helsingfors borgmästarmodell, där stadsstyrelsen till största delen består av politiker på heltid.

8.4 Diskussion om intervjuresultaten

Enligt Fangen är målet med analys att framställa de underliggande datauppgifterna på ett sätt som ger en helhetsbild eller en översikt över det fenomen man vill studera (Katrine Fangen, 2011, p. 83).

I denna sammanfattning skall jag dels analysera vilka faktorer som inverkat på hur ledningsgruppen för extraordinära förhållanden klarade sin uppgift under covid-19pandemins första våg under tidsperioden mars - juni 2020, vilken roll beredskapsplanen för Borgå hade i den operativa ledningen, dels hur man kunde utveckla beredskapsplanen till att stöda ledningen i en kris.

Ledningsgruppen för extraordinära förhållanden klarade sin uppgift bra under den första vågen av covid-19pandemin under tidsperioden mars - juni 2020. Samtliga intervjuade medlemmar i ledningsgruppen var av den åsikten, och de intervjuade ledande politikerna delade denna åsikt. Borgå stads arbetarskyddskommission valde även ledningsgruppen för extraordinära förhållanden till årets arbetsplats 2020.

Orsaker som bidrog till att ledningsgruppen för extraordinära förhållanden klarade sin uppgift så bra, var enligt respondenterna som deltog i arbetet bland annat att medlemmarna kände varandra och hade tillit till varandra, vilket underlättar jobb under press. Vana att leda, och vikten av en gemensam lägesbild för alla stadens funktioner nämndes som viktiga faktorer. Vidare nämndes

ordförandes stora roll av flera respondenter. Vidare bidrog politikernas stöd till gruppen till att man kunde jobba effektivt. Vikten av en tillräcklig extern och intern kommunikation nämndes även. Respondenterna påpekade att en nedbantning av antalet medlemmar i ledningsgruppen för extraordinära förhållanden skulle ha varit på sin plats, då alla inte berördes av de frågor som behandlades i gruppen. Detta är motstridigt med det faktum att det som framgångsfaktor nämndes en bra lägesbild, eftersom den effektivast kan byggas genom att delta i uppgörandet av den.

Beredskapsplanens roll för det operativa arbete som ledningsgruppen för extraordinära förhållanden gjorde, var klart tudelad. Alla respondenter ansåg sig känna till planen, och de flesta har deltagit i uppgörandet av både Borgå stads beredskapsplan samt planen för sin egen sektor. Det ansågs allmänt att deltagandet i planeringsprocessen stödde det operativa arbetet under pandemin, men att planen i sig själva inte stödde det operativa arbetet. Detta berodde mest på att funktion under en pandemi som denna inte är behandlad i planen. Beredskapsplanens mervärde åt respondenterna låg mest i beskrivningen av ledningsförhållanden i undantagsförhållanden samt i att förstå helheten av ledningsstrukturen.

I svaren av de ledande politikerna blev det klart att alla inte kände till planen, och detta är något som måste tas i beaktande i stadens krisledning.

Respondenterna föreslog att man kunde utveckla beredskapsplanen genom att till exempel utveckla den till ett dynamiskt styrdokument, som är uppdaterat samt ett dokument som är flexibelt att utveckla. Som nytt till beredskapsplanen föreslogs handlingskort till alla sektorer, där man kan gå mera ner på detaljnivå vid behov.

Vikten av kontinuerliga övningar med flera deltagare nämndes också flera gånger.

9. Avslutning

I min avhandling har jag undersökt genom tidigare forskning hur beredskapsplanering borde byggas upp. Enligt den forskning som jag presenterat i exemplen, av både Enrico L. Quarantelli och Christer Pursiainen, är en grundlig riskanalys centralt i beredskapsplaneringsprocessen. Enligt Quarantelli lönar det sig att i planeringen basera sig på det som har den största sannolikheten att inträffa, och att planera hur man ska förebygga och hantera riskerna så att det inverkar möjligast lite på kommunen och kommuninvånarna (Quarantelli, 1998, s. 2). Scenariarbete under planeringsprocessen känns på basis av detta som ett bra redskap att använda i kommunen. Båda hävdar också att det inte lönar sig att göra för strikta och specifika planer, eftersom ledningsorganisationen skall kunna motsvara det ledningsbehov krisen i kommunen kräver, och inte på snäva, formella ledningsorganisationer. Pursiainen konstaterar, att tidigare forskning visar att ledningsorganisationen ofta fattar ad hoc beslut mer än på planer gjorda på förhand (Pursiainen, 2020, s. 60). På basis av de intervjuer jag gjorde med medlemmar i ledningsgruppen för extraordinära förhållanden i Borgå, stöder resultatet den tidigare forskningen. I intervjuerna poängteras vikten av att ta del i själva planeringsprocessen, och konstaterades att man under den fortsatta delen av pandemin kunde och kanske borde ha gjort förändringar i ledningsgruppen.

Om man utgår ifrån att ledningsorganisationen inte i planen planeras för strikt, ställer det större krav på medlemmarnas kunskapsnivå. Det är viktigt att nya medlemmar i kommunernas krisledningsgrupper introduceras i sina uppgifter vid en möjlig kris i kommunen. I introduktionen skall även definitivt ingå ett aktivt deltagande i olika krisövningar.

Som en målsättning för denna uppsats hade jag att få en klar bild av lagstiftningen som styr och stöder kommunernas beredskapsplanering. Även om jag arbetat med dessa frågor i mitt yrke i flera år, är det ändå rätt överraskande att notera vilken stor roll räddningslagen, som ändå är en sektorlag, har. Räddningslagen utgör efter beredskapslagen, den näst viktigaste normativa grunden för beredskapsplanering i vårt land.

Vid en jämförelse av lagstiftningen beträffande beredskapsplanering i Sverige och Norge, kan man konstatera att lagstiftningen till stora delar är rätt liknande, men det finns olikheter som vi i Finland kunde ta lärdom av. I den svenska lagen Skydd mot olyckor, har man klart och tydligt skrivit vad kommunerna är skyldiga att göra och på vilket sätt. Att notera med lagen om Skydd mot olyckor är, att den motsvarar vår finska räddningslag, dvs. en sektorlag ges en stor roll i kommunernas

beredskapsplanering. I den norska, Forskrift om kommunal beredskapsplikt, ges även klara föreskrifter om vad kommunernas beredskapsplaner skall innehålla, men speciellt, att kommunerna är skyldiga att öva årligen. Enligt min mening är det ett kraftigt krav.

Anvisningarna som jag valt att studera, är alla användbara. En del av dem är utgivna innan regionförvaltningsreformen 2010 eller är annars så gamla, att man måste läsa dem med den insikten att allt inte kan omsättas direkt. De bästa publikationerna hittar man på Räddningsinstitutets eller Social- och hälsovårdsministeriets hemsidor. En person som utan tidigare erfarenhet av beredskapsplanering kan komma i gång och göra ett gott arbete genom att använda informationen i dessa publikationer. Speciellt anser jag att social- och hälsovårdsministeriets publikationer är väldigt kvalitativa. Här kan också nämnas att trots sökning på både undervisnings och kulturministeriets hemsidor, eller Undervisningsstyrelsen, så kunde jag inte hitta en enda publikation om beredskapsplanering. Detta är överraskande, då bildningen utgör den andra stora sektorn inom kommunerna.

Borgå stads ledningsgrupp för extraordinära händelser klarade sin uppgift på basen av intervjuerna bra. Av denna åsikt var samtliga respondenter som var medlemmar i den nämnda ledningsgruppen samt de ledande politikerna som intervjuats. I de lokala medierna under tiden som forskningen baserar sig på, fanns mycket positiv respons i hur ledningsgruppen för extraordinära händelser skött ledningen av staden under covid-19 pandemins första skede.

Orsaker som ledde till ett välgjort jobb var en bra ordförande, gruppens medlemmar kände varandra väl och litade på varandra, medlemmarna var vana ledare och kunde verkställa besluten samt att möten hölls tillräckligt ofta vilket bidrog till att samtliga medlemmar hade en bra lägesbild. Faktorer som medlemmarna i ledningsgrupp för extraordinära händelser nämnde som kunde utveckla en liknande ledningsgrupps arbete, var att under en långvarig kris borde antalet medlemmar i gruppen kritiskt ses över samt att det i ledningsgruppen inte borde gås in på för många detaljer.

Beredskapsplanen utgjorde inte enligt medlemmarna i ledningsgruppen för extraordinära händelser ett operativt verktyg. Detta berodde bland annat på att en pandemi som händelse var nämnd i beredskapsplanen, men funktionerna och tillvägagångssätten vid en pandemi inte var öppnade på ett sätt som vid denna pandemi skulle ha behövts. Dock konstaterades det att det var nyttigt att delta i att uppgöra planen, eftersom man då går igenom definitioner om undantagsförhållanden, vilka hotbilder man skall planera för och så vidare. Det ansågs även viktigt att hålla planen uppdaterad och att uppdateringarna skall kunna göras flexibelt vid behov.

Från politiskt håll påpekades det om vikten att i beredskapsplanens del om kriskommunikation, notera vikten av att hålla de ledande politiska instanserna uppdaterade med den operativa verksamheten.

Övriga utvecklingsförslag som medlemmarna i ledningsgruppen för extraordinära händelser gav, var vikten av regelbundna övningar med tillräcklig många deltagare, samt införandet av handlingskort för sektorerna.

Denna avhandling presenterar de normativa grunder som kommunernas beredskapsplanering skall basera sig på samt hur man i en kommun som hör till de 21 största i landet har klarat den operativa ledningen i covid-19pandemins första skede. Verksamhetsförutsättningarna i kommunerna runt om i vårt land är mycket olika. Det finns kommuner med en beredskapsplaneringsenhet, och allt flera kommuner har en säkerhetschef som ansvarar för den praktiska delen av beredskapsplaneringen. Samma material finns tillhanda åt alla kommuner, oberoende av storlek. Trots detta, är kommunernas beredskapsplaner mycket olika. Planerna skall inte vara identiska då även verksamhetsomgivningen för kommunerna är olika. Kommunernas storlek inverkar mycket på verksamhetsomgivningen. Större kommuner har ett eget bildningsväsen, social- och hälsovård, vattenverk, och kanske fungerar som värdkommun för det regionala räddningsverket. I den andra ytterligheten finns små kommuner som kanske har gett ut på entreprenad allt som går att ge ut.

Förutom problemen i beredskapsplaneringen har de minsta kommunerna med stor sannolikhet större utmaningar att ordna den operativa ledningen under extraordinära förhållanden. Att kunna ordna med ersättare till de olika funktionerna i en liten kommun kan vara omöjligt. Det kan finnas endast en person med ansvar för bildningssektorn, en för den outsourcades social- och hälsovårdssektorn mm. Om någon av dessa inte finns tillhanda, riskerar systemet en kollaps.

Samtidigt då beredskapsplaneringen alltmer siktar på resilienta kommuner, det vill säga att funktionerna planeras så att man så gott det går kan undvika katastrofer och kriser, om det inte är möjligt, klarar man av katastrofen eller krisen möjligast bra, och slutligen får man funktionerna återställda så snabbt och effektivt som möjligt. Detta är det man i kommunerna allt mera borde sträva till att uppnå.

Covid-19pandemin ger en utmärkt möjlighet till att forska vidare i hur de finska kommunerna klarat sina uppgifter i en utdragen kris. Den forskningen kunde ge mycket värdefull information om hur man i vårt land bättre kunde svara på de krav som ett alltmer el- och internetberoende samhälle

ställer. I skrivande stund jobbar man i beredningen av välfärdsområden med bland annat att bygga upp beredskapsplaner och krisledningsgrupper. Hur denna nya förvaltningsnivå mellan de statliga myndigheterna och kommunerna hittar sin roll även i beredskapssynvinkel blir intressant att se.

Jag inledde avhandlingen med Dwight D. Eisenhowers citat: "Plans Are Worthless, But Planning Is Everything." Innebär det att en kommun har en beredskapsplan som är uppgjord enligt alla konstens regler att kommunen är beredd på exceptionella förhållanden? I värsta fall har man anlitat en konsult för att skriva en plan som sedan finns i hyllan och samlar damm. Enligt min mening hade Eisenhower helt rätt – det viktigaste är inte själva planen, utan planeringsprocessen.

10 Källförteckning

- Bryman, 2018. *Forskningsdesign*. u.o.:u.n.
- Cullberg, J., 2005. *Kris och utveckling*. Stockholm: Natur & kultur.
- David D. Brown, J. C. K., 1997. The Concept of Resiliency: Theoretical Lessons from Community Research. *Health and Canadian Society*, 4(1), pp. 29-52.
- Folkrättskommittén, 2010. *Krigets lagar*, Stockholm: Statens offentliga Utredningar.
- Försvarsdepartementet, 2017. *Motståndskraft - Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*, Stockholm: Försvarsdepartementet.
- Försörjningsberedskapscentralen, 2009. *Kontinuitetsstyrning av verksamheten*, Helsingfors: Försörjningsberedskapscentralen.
- Hakala, S., 2011. Kriisien maailma - analyttinen katsaus kriisitutkimukseen. *Media ja viestintä*, Issue 34, pp. 68-81.
- Inrikesministeriet, 2019. *Nationell riskbedömning 2018*, Helsingfors: Inrikesministeriet.
- Institutet för hälsa och välfärd, 2021. *Institutet för hälsa och välfärd*. [Online]
Available at: <https://thl.fi/sv/web/thlfi-sv>
- Jenny Magnusson, M. O., 2007. *Kommunal beredskapsplanering för pandemier – underlag till förbättringsåtgärder*, Lund: Lunds tekniska högskola.
- Juntti, S., 2021. *Kunnan kriisijohtaminen ja resilienssi*, u.o.: Oulun yliopisto.
- Jussi Korhonen, M. S., 2012. *Kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan malli ja ohje sen käyttöön*, Kuopio: Pelastusopisto.
- Jussi Korhonen, M. S., 2014. *Allmänna delen av kommunens beredskapsplan*, Kuopio: Räddningsinstitutet.
- Katrine Fangen, A.-M. S., 2011. *Många möjliga metoder*. 1 red. Lund: Studentlitteratur.
- Kommunförbundet, 2020. *Kommunikation i kriser och exceptionella situationer*, Helsingfors: Kommunförbundet.
- Korhonen, J., 2010. *Kunnan kriisijohtaminen*, Kuopio: Pelastusopisto.
- Kuntaliitto, 2020. *Kunnan varautumisen johtaminen*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Larsen, A. K., 2007. *Metod helt enkelt*. Malmö: Gleerups.
- Lindbäck, M., 2012. *Kontinuitetsplanering - Sveriges nya krishantering?*, Umeå: Umeå universitet.
- Maanpuolustuskurssit, 2017. *Turvallinen Suomi 2018*, Helsinki: Turvallisuuskomitea.
- Niva, H., 2018. *Resiliensbegreppet i svensk kommunal krishantering*, Lund : Lunds universitet.
- Olausson, P. M., 2019. *Planning for resilience in the case of power: The Swedish STYREL policy*, u.o.: Sciendo.
- olyckor, C. f. u. a., 2009. *Inblandning av renat avloppsvatten i ledningsnätet för hushållsvatten i Nokia 28-30.11.2007*, Helsingfors: Centralen för undersökning av olyckor.

- Olycksutredningscentralen, 2009. *Puhdistetun jäteveden joutuminen talousvesiverkostoon*, Helsingfors: Olycksutredningscentralen.
- Perry, R. W., 2007. What is a disaster. i: *Handbook on Disaster research*. u.o.:Springer, pp. 1-15.
- Porvoo, 2020. *porvoo.fi*. [Online]
[Använd 2020].
- Pursiainen, C., 2020. Kriisinhallinta ja koronakriisi: Alustava arvio. *Kosmopolis*, 50(2), pp. 51-71.
- Quarantelli, E. L., 1998. *Major Criteria for judging disaster planning and managing their applicability in developing countries*. Newark, University of Delaware Disaster Research Center.
- Rahnama, M. R. S. R. A. H. M., 2012. *The Role of Municipality in Crisis Management*, s.l.: Institute of Interdisciplinary Business Research.
- Rajajärvi, P., 2019. Suomesta kehittyi 80 vuodessa väestönsuojelun suurvalta. *Pelastustieto*.
- Rauhanen, H., 2014. *Kaasusodankäynnin pelosta alkanut väestönsuojelun kehitys Suomessa 1920-1930-luvuilla*, Tampere: Tampereen yliopisto.
- Runesson, E., 2015. *Kommunal krishanteringsförmåga, Uppsala kommuns beredskap inför en eventuell naturkatastrof*, Uppsala: Uppsala universitet.
- Saarinen, E., 2020. *Kunnan kasvot vai toimintaa koordinoiva taustajohtaja?*, Tampere: Tampereen yliopisto.
- Social- och hälsovårdsministeriet, 2006. *Social- och hälsovårdens förberedelser för exceptionella situationer*, Helsingfors: Social- och hälsovårdsministeriet.
- Social- och hälsovårdsministeriet, 2008. *Handbok för beredskapsplanering inom socialväsendet*, Helsingfors: Social- och hälsovårdsministeriet.
- Social- och hälsovårdsministeriet, 2011. *Riskhantering och säkerhetsplanering*, Helsingfors: Social- och hälsovårdsministeriet.
- Social- och hälsovårdsministeriet, 2014. *Exceptionella situationer inom miljöhälsan*. Helsingfors: Social- och hälsovårdsministeriet.
- Social- och hälsovårdsministeriet, 2015. *Grundandet av ett evakueringscenter*, Helsingfors: Social- och hälsovårdsministeriet.
- Social- och hälsovårdsministeriet, 2019. *Avtalsbaserad beredskap*, Helsingfors: Social- och hälsovårdsministeriet.
- Social- och hälsovårdsministeriet, 2019. *Planering av beredskap och kontinuitetshantering*, Helsingfors: Social- och hälsovårdsministeriet.
- Social- och hälsovårdsministeriet, 2020. *Social- och hälsovårdsministeriet*. [Online]
Available at: https://stm.fi/-/stm-n-paatoksilla-varmistetaan-laakevalmisteiden-saatavuutta-ja-jakeluketjunt-toimivuutta?languageId=sv_SE
[Använd 2020].
- Sosiaali- ja terveysministeriö, 2008. *Sosiaalitoimen valmiussuunnitteluopas*, Helsingfors: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Säkerhetskommittén, 2017. *Säkerhetsstrategi för samhället*, Helsingfors: Statsrådets principbeslut.
- Säkerhetskommittén, 2021. *Turvallisuuskomitea.fi*. [Online].

Terminological centralen TSK, 2017. *Ordlista om övergripande säkerhet*. Helsingfors: Terminological centralen TSK.

Terminological centralen TSK, 2017. *Ordlista om övergripande säkerhet*. Helsingfors: Terminological centralen TSK.

Tjora, A., 2010. *Från nyfikenhet till systematisk kunskap*. Lund: Studentlitteratur.

Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö, 2012. *Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta kunnassa*, Helsinki: Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö.

Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö, 2012. *Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta kunnassa*, Helsinki: Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö.

Valtioneuvoston kanslia, 2009. *Valtion kriisijohtamismallin toteuttaminen alue- ja paikallishallinnossa*, Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Valtonen, V., 2010. *Turvallisuustoimijoiden yhteistyö*. 1 red. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.

Vuorinen, S., 2019. *Valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnitelma*, Helsingfors: Social- och hälsovårdsministeriet.

Yle, 2020. *Svenska.yle.fi*. [Online]
Available at: <https://yle.fi/uutiset/3-1125104>
[Använd 2020].

Lagar:

Beredskapslagen 1552/2011

Finlands grundlag (731/1999)

FOR-2011-08-22-894.

Hälso- och sjukvårdslagen (2010/1326)

Kommunallagen 410/2015

Lag om försvarstillstånd (1991/1083)

Lag om grundläggande utbildning (1998/628)

Lag om smittsamma sjukdomar (1227/2016)

Räddningslagen (2011/379)

SFS 2003:778. Lag om skydd mot olyckor

SFS 2006:637. Förordning om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

SFS 2017:30. Hälso- och sjukvårdslag

Socialvårdslag (2014/1301)

Bilder: 1. Krishanteringscyckeln

