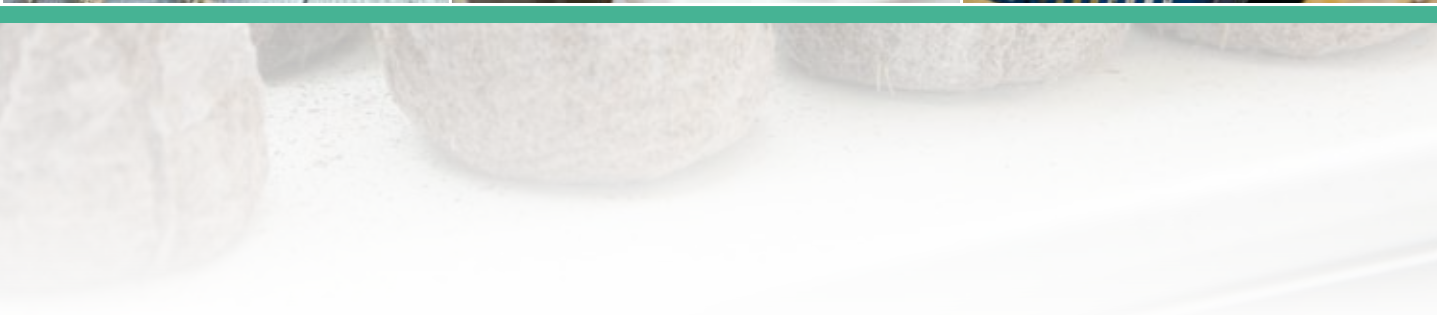


Anvisning till kommunerna om beredskap och kontinuitetsplanering inom försörjningen av dagligvaror



I SAMARBETE

Arbets- och näringsministeriet

Social- och hälsovårdsministeriet

Försörjningsberedskapscentralen

Regionförvaltningsverken

Försörjningsberedskapscentralen

Norra Magasinsgatan 7 A

00130 HELSINGFORS

www.huoltovarmuus.fi

Ombrytning: Tiina Takala

Översättning: Ursula Vuorenlinna

Tryckning: Erweko Oy, 2013

ISBN: 978-952-5608-11-3



Innehåll

Bakgrund	3
1 Definitioner och anvisningens tyngdpunkter	4
2 Beredskapen inom kommunens försörjning av dagligvaror	5
2.1. Allmänt	5
2.2. Den matservice som kommunen har organiseringsansvaret för	5
2.3. Övriga målgrupper	6
2.4. Rapportering, utbildning och övningar	7
3 Ikraftträdande och uppdatering	7



Bakgrund

Statsrådet godkände i december 2010 en säkerhetsstrategi för samhället (SSS 2010). Strategin utgör en gemensam grund för alla aktörer i samhället i fråga om beredskap och krisledning, och den kompletteras av andra linje- och styrdokument som upprättas inom de olika förvaltningsområdena. Beredskapsverksamhet och kontinuitetsshantering i kommunen, som publicerades våren 2012, är ett exempel på ett sådant dokument. Anvisningen till kommunerna om beredskap och kontinuitetsplanering inom försörjningen av dagligvaror är en tillämpning av nämnda dokument inom sektorn i fråga.

Den nätverkande ekonomins känslighet för störningar i vardagen i dagens samhälle har under de senaste åren accentuerats och denna utveckling kommer troligtvis att fortgå trots de beredskapsåtgärder som vidtas. Lokalt har störningarna också drabbat dagligvarornas leveranskedja och i allmänhet har de börjat som en följd av exceptionella väderförhållanden. I allmänhet har problemen inom försörjningen av dagligvaror varit en följd av långvariga elavbrott. Lokala störningar i försörjningen av dagligvaror är oftast kopplade till mera omfattande störningssituationer, där problemen inom försörjningen av dagligvaror är en del av en mera omfattande helhet. En sådan problemsituation övades i maj 2012 i Pieksämäki vid en övning som organiserades av Livsmedelsförsörjningssektorns pooler och Östra Finlands regionförvaltningsverk. Denna anvisning bygger till en stor del på de erfarenheter man fick vid övningen.

Kommunernas beredskap har av tradition styrts av skyldigheten enligt beredskapslagen att bereda sig också på undantagsförhållanden. Inom försörjningen av dagligvaror har detta inneburit att man har koncentrerat sig på att organisera en ransonering som utgår från folkförsörjningen samt berett sig på situationer som sammanhänger med militära hot. Social- och hälsovårdsministeriets publikation 2008:12 ”Handbok för beredskaps-

planering inom socialväsendet” innehåller också anvisningar för störningssituationer i normala förhållanden inom bespisningen i kommunens socialväsena. Likaså innehåller Försörjningsberedskapscentralens publikation om beredskapsplaneringen av massbespisning ”Joukkoruokailun valmiussunnitteluopas” praktiska anvisningar för störningar under normala förhållanden (www.huoltovarmuus.fi/julkaisut).

I denna anvisning behandlas inte undantagsförhållanden, dvs. sådana särskilt allvarliga situationer som definieras i beredskapslagen (1552/2011). De sammanhänger med ett väpnat angrepp eller hot om ett sådant, äventyrande av befolkningens försörjning och samhällets funktion, storolyckor eller pandemier som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka. I dessa förhållanden är det möjligt att ta i bruk en riksomfattande ransonering av dagligvaror, ifall situationen kräver det. I anvisningen behandlas inte heller sådana situationer där man måste evakuera befolkningen, vilka avses i räddningslagen.

Sannolikt är att en situation som kräver ransonering av dagligvaror inte uppkommer utan förvarning. En ransonering kan gälla dagligvaror i allmänhet eller bara vissa produktgrupper. Det antas att det kommer att finnas en varningstid under vilken man praktiskt kan genomföra och färdigställa ransoneringen och att det därför inte är motiverat att göra några särskilt detaljerade allmänna förberedelser på förhand. Arbets- och näringsministeriet förbereder sig tillsammans med Försörjningsberedskapscentralen på att ge ytterligare anvisningar samt vid behov anpassa produktionen och konsumtionen. Den lokala organisationen av eventuella ransoneringsåtgärder ska genomföras med stöd av organisationen inom kommunernas socialväsena.

Som en allmän princip måste man också komma ihåg att när man i normala förhållanden förbereder sig på störningar, stöder det också beredskapen inför undantagsförhållanden.

1 Definitioner och anvisningens tyngdpunkter

I denna anvisning definieras försörjningen av dagligvaror enligt följande:

Försörjningen av dagligvaror är en del av det system som tryggar livsmedelsförsörjningen och den inriktar sig i första hand på att de dagligvaror som är viktiga med tanke på befolkningens välbefinnande ska finnas tillgängliga samt på att trygga verksamhetsbetingelserna för massbespisningen.



Med livsmedelsförsörjning avses en helhet bestående av primärproduktion, livsmedelsindustri samt livsmedelshandel och distribution. Det praktiska innehållet i begreppet dagligvaror kan t.ex. vara en förteckning över de mest sålda livsmedlen samt övriga produkter som detaljhandeln behandlar som dagligvaror. Förteckningen finns på adressen www.huoltovarmuus.fi/julkaisut. De dagligvaror som inte är livsmedel är hygienartiklar. Denna anvisning gäller i första hand dagligvarornas livsmedelsutbud. Trots detta måste i synnerhet tillgången på tillräckligt med hygienartiklar säkerställas för de personer som omfattas av hemvården och anstaltstjänster inom social- och hälsovårdsväsendet. Även tillgången på rent vatten är ytterst viktig både för enskilda medborgare och för dem som omfattas av anstaltsvård. Vattentjänstpoolen har utarbetat en handbok för distribution av reservvatten (www.vvy.fi/index.phtml?s=373).

Den beredskap inom försörjningen av dagligvaror som avses i denna anvisning gäller i första hand allvarliga störningssituationer under normala förhållanden. Vid störningssituationer under normala förhållanden utgår man ifrån antagandet att dagligvaror finns att få i tillräckliga

mängder inom landet. I en störningssituation uppkommer det sådana problem i dagligvarornas distributionssystem som förhindrar eller allvarligt försvårar den normala distributionen till konsumenterna. Den relativa betydelsen av massbespisning och annan matservice har hela tiden ökat och denna trend fortgår bl.a. till följd av att befolkningen blir äldre. Följaktligen har massbespisningen och säkerställandet av den en central ställning vid beredskapen inom försörjningen av dagligvaror. Av massbespisningen är i synnerhet den matservice där kommunerna har organisationsansvaret föremål för beredskapen oberoende av om dessa tjänster ordnas inom kommunens egen organisation eller köps utifrån.

Begreppen beredskap, beredskapsplanering och kontinuitetshantering används på det sätt som definieras i dokumentet "Beredskapsverksamhet och kontinuitetshantering i kommunen" (www.yhteiskunnanturvallisuus.fi/sv/material).

WWW

huoltovarmuus.fi/julkaisut

vvy.fi

yhteiskunnanturvallisuus.fi/sv/material

2 Beredskapen inom kommunens försörjning av dagligvaror

2.1. Allmänt

En allmän princip är att kommunens ledning ansvarar för den beredskap som ingår i kommunens verksamhetsområde. De särskilda organiseringsarrangemang som presenteras i denna anvisning undanröjer inte detta ansvar. Också i störningssituationer strävar handeln och distributionskedjorna av företagsverksamhetskäl efter att få försörjningen av dagligvaror att fungera och då stöder de sig så långt det är möjligt på mekanismerna under normala förhållanden. Likaså stöder sig kommunens verksamhet även i störningssituationer så långt det är möjligt på den organisation som gäller i normala förhållanden.

Lokalt bereder man sig på störningssituationer i försörjningen av dagligvaror utgående från de relevanta hotmodellerna i SSS 2010. I sin helhet beskrivs hotmodellerna i säkerhetsstrategi för samhället (www.yhteiskunnanturvallisuus.fi/sv/material). Utgående från detta rekommenderas det att kommunerna gör riskanalyser och vidtar beredskapsåtgärder i fråga om försörjningen av dagligvaror åtminstone med tanke på lokala långvariga elavbrott, trafikavbrott, problem i betalningsrörelsen, pandemier och avbrott i varuleveranserna. Också andra störningssituationer ska man bereda sig på, ifall de ses som lokala hot. Vid kartläggningen av riskerna är det skäl att samarbeta med det regionala räddningsverket, företagen och organisationerna. Om det behövs, görs beredskapen i samarbete med grannkommunerna.

I dagens läge har mycket få kommuner utnämnt en tjänsteinnehavare, som svarar för försörjningen av dagligvaror inom kommunens område i den omfattning som avses i denna anvisning. Kommunen bör utnämna en person

som ansvarar för beredskapen och kontinuitetshanteringen inom försörjningen av dagligvaror.

Den ansvarsperson som utnämnts ska organisera tillräcklig kontakt med aktörerna inom försörjningen av dagligvaror inom sitt område och känna deras logistiksystem tillräckligt väl. Personen ska också samordna den beredskap och kontinuitetshantering som sammanhänger med försörjningen av dagligvaror och massbespisningen i kommunens organisation.

2.2. Den matservice som kommunen har organiseringsansvaret för

Kommunen har ganska begränsade möjligheter att påverka hela befolkningens tillgång till dagligvaror. Därför är det särskilt viktigt att kommunen i sin beredskapsverksamhet utarbetar en kontinuitetsplan för den matservice som den har organiseringsansvaret för. Denna plan ska täcka de kunder som omfattas av social- och hälsovårdstjänsterna, såsom patienter på hälsovårdscentrals bäddavdelning, personer som bor på äldreboenden eller omfattas av serviceboende, kunder inom hemtjänsten och hemsjukvården, daghem, barnskyddsinstitutioner samt elever och studerande vid kommunens eller samkommunens skolor och läroinrättningar. I planen ska också identifieras vilka behovsgrupper som kräver specialkost och samt möjligheterna att upprätthålla och vid behov utöka omfattningen av massbespisningen.

Elavbrott har orsakat situationer där kommunen har blivit tvungen att evakuera invånare tillfälligt. I dessa situationer kan man även bli tvungen att organisera matservice. I kontinuitetsplanen ska man inte bara identifiera de risker som riktar sig mot verksamheten, utan beskriva hur återhämtningen från störningen ska ske eller hur

verksamheten kan fortgå anpassad till de förändrade förhållandena. En central princip vid störningar i försörjningen av dagligvaror är att de bestämmelser om livsmedelshygien som gäller i normala förhållanden också ska iakttas i en störningssituation.

Kommunerna har också utifrån köpt sådan mat-service som de ansvarar för. Denna utveckling kommer sannolikt att fortgå. När kommunen köper mat-service av en tjänsteleverantör är det viktigt att ända från den fas då offerter begärs in tills kontrakt har ingåtts beakta verksamhetens förmåga att fortgå och anpassa sig i störningssituationer. Försörjningsberedskapscentralen har gjort upp allmänna anvisningar och stödmaterial för upprättandet av dylika tjänstekontrakt. Dessa s.k. Sopiva -rekommendationer finns på finska på adressen (www.huoltovarmuus.fi/tietoa-huoltovarmuudesta/jatkuvuudenhallinta/sopiva/). Kommunen måste bereda sig på en sådan situation där en extern tjänsteleverantör i en störningssituation inte klarar av att uppfylla skyldigheterna i kontraktet. Efter en genomgång av kontinuitetsplanen för mat-service bör det bedömas vilka påverkningsmöjligheter kommunen har med beaktande av innehållet i en mera omfattande beredskapsplanering av kommunens försörjning av dagligvaror åtminstone på det sätt som beskrivs i kapitel 2.3.

2.3. Övriga målgrupper

Vid störningar i försörjningen av dagligvaror är det viktigt att kommunen kan fastslå att alla kommunbor inte behöver samma slag av stöd utifrån. När kommunen inriktar sina åtgärder prioriteras, utöver kunder i hem- och anstaltsvård och inom boendeservicen, andra som behöver särskilt stöd, som t.ex. äldre som bor ensamma och personer med nedsatt fysisk eller psykisk förmåga. Det är bra om kommunen kartlägger vilka förmågor att stöda och hjälpa vid störningssituationer medborgarorganisationerna inom kommunens område har. Likaså lättar det på det tryck som kommunen utsätts för vid störningar, ju bättre kommunborna själva har förberett sig för att klara sig t.ex. med ett hemförråd. Var och en kan själv få idéer för allmän beredskap i hemmet t.ex. med hjälp av Försörjningsberedskapscentralens spel KotivaraX (www.huoltovarmuuskeskus.fi) samt på den webbplats som Räddningsbranschens centralorganisation i Finland SPEK upprätthåller (www.spek.fi). En kommission för hemmens egen beredskap (Kotien omatoimisen varautumisen toimikunta, Kova), som grundats vid Försörjningsberedskapsorganisationen, har sammanställt råd om hur man själv kan förbereda sig på störningar. Råden är tänkta att stöda centrala medborgarorganisationer.



2.4. Rapportering, utbildning och övningar

Den person som ansvarar för försörjningen av dagligvaror ska rapportera till kommunledningen om beredskapen och kontinuitetsplaneringen samt om allvarliga störningssituationer som inträffat. Kommunen rapporterar på motsvarande sätt till regionförvaltningsverket i enlighet med de anvisningar verket ger särskilt.

I fråga om beredskapen räcker det inte med att planera. Det behövs också utbildning för personalen. En tillräcklig beredskap förutsätter också samarbete och gemensamma övningar för myndigheterna och de aktörer inom näringslivet och den tredje sektorn som är kopplade till försörjningen av dagligvaror.

För planeringen, utbildningen och övningarna kan man hitta idéer och exempel också i det material som sammanställts utgående från den redan nämnda övningen i Pieksämäki. Materialet finns på adressen www.huoltovarmuuskampus.fi/julkaisu. I en bilaga till denna anvisning finns en stomme med allmänt innehåll och en minneslista för den kontinuitetsplan över matservicen som kommunen ansvarar för samt en mall till åtgärdskort för vilka åtgärder man ska vidta i en störningssituation.

3 Ikraftträdande och uppdatering

Denna anvisning träder i kraft den 1 mars 2013. En omvärdering och uppdatering av anvisningen inleddes år 2018.



WWW

huoltovarmuus.fi/tietoa
huoltovarmuudesta/jatkuvuudenhallinta/sopiva/

huoltovarmuuskampus.fi/julkaisu

huoltovarmuus.fi/kotivarax/

spek.fi



Stomme till en kontinuitetsplan för den matservice som kommunen ansvarar för med tanke på att en allvarlig störningssituation ska kunna hanteras

- Vilket slag av störningssituation (långvarig störning i eldistributionen/omfattande trafikavbrott/ avbrott i varuleveranserna till följd av datakommunikationsproblem/ störning av betalningsrörelsen) är det fråga om? Ifall det bedöms att olika störningar får samma konsekvenser, konstateras detta.
- Vilka funktioner påverkas av störningen?
- Vilken är den kritiska funktion/process som måste säkerställas i situationen?
- Ett hurtant avbrott i verksamheten kan accepteras och vilken är den nivå som eftersträvas i en störningssituation?
- Hurdana resurser, utrustningar, verktyg och utrymmen förutsätts för att den kritiska funktionen/processen ska kunna säkerställas?
- Vem ansvarar för verksamheten under störningen och för att direktiv ges om vilka åtgärder som måste vidtas?
- Vem bör bekanta sig med hanteringen av denna störning och handlingsdirektiven?
- Hur och när övar man sig i att verka i en störningssituation?
- När kommer man nästa gång att bedöma hur tillräcklig hanteringen av en störning och handlingsdirektiven är?

Mall till åtgärdskort för en allvarlig störningssituation

- Vem leder situationen i en störningssituation?
- Vem bedömer hur allvarlig störningssituationen är och hur görs det? Vilken verksamhet och vem påverkas av situationen?
- Vem ska genast meddelas om en störningssituation?
- Vem bedömer och på vilket sätt, om verksamhetsenheten klarar av situationen eller om man måste sammankalla lednings- eller krisgruppen?
- Vilka är de omedelbara åtgärderna i linjeorganisationen för att den eftersträvade nivån på verksamheten ska kunna nås?
- Hur får man det stöd man behöver från interna enheter/funktioner?
- Hur får man det stöd man behöver från externa aktörer?
- Hur och vem meddelas om situationen internt (inom kommunens organisation)?
- Hur och vem meddelas om situationen externt?
- Hurdana fortsatta åtgärder förutsätts för att man ska återhämta sig från en störningssituation?

www.huoltovarmuus.fi



HUOLTAVARMUUSKESKUS
FÖRSÖRJNINGSBEREDSKAPSCENTRALEN
NATIONAL EMERGENCY SUPPLY AGENCY



Norra Magasinsgatan 7 A , 00130 Helsingfors
Tfn 02950 510 00 | Fax 09 2609 584