

Kommunstyrelsen

Remiss av riktlinje för kommunikation i komplexa händelser och kriser - Kriskommunikationsplan

Förslag till beslut

1. Förslag till revidering av reviderad riktlinje för kommunikation i komplexa händelser och kriser remitteras till samtliga nämnder och bolag.
2. Remissvar ska vara kommunstyrelsen tillhanda senast den 30 april 2023.

Sammanfattning

2014 fastställde kommunfullmäktige en plan för kriskommunikation. Planen har nu reviderats och översatts till riktlinjer enligt Eskilstuna kommuns struktur för styrande dokument. Enligt lagstiftning ska den dock benämnas Kriskommunikationsplan. Förslag till riktlinjer föreslås remitteras till samtliga nämnder och bolag.

Riktlinjen gäller för hela kommunkoncernen och förtydligar åtaganden när det gäller kommunikation inför, under och efter en allvarlig störning, händelse eller kris. Kriskommunikation är en del i krisledningsarbetet och en förutsättning för att hantera händelsen eller krisen.

Ärendebeskrivning

De senaste åren med pandemi och andra komplexa händelser har bidragit till nya lärdomar och förnyade arbetsätt vad gäller kriskommunikationsarbete. Det betyder att kommunkoncernens kriskommunikationsplan som beslutades 2014 behöver revideras för att bättre svara upp till att vara ett stöd i kriskommunikationsarbetet och ytterst själv krishanteringen.

Flera utvärderingar har gjorts av krisarbetet och kriskommunikationsarbetet i samband med pandemin Covid-19. I kommunrevisionens granskning av kommunens hantering av Covid-19 krisen 2020 så är en av slutsatserna i rapporten att kriskommunikationsplanen är för gammal.

Riktlinjen gäller för hela kommunkoncernen och ska användas inför, under och efter störningar, händelser, allvarliga händelser och extraordinära händelser. Den gäller för alla slags situationer då hela eller delar av kommunkoncernens verksamhet är drabbad av en allvarlig störning eller händelse. Samlade erfarenheter utifrån de senaste årens händelser och kriser har tagits tillvara i arbetet med framtagande av riktlinjen.

Kriskommunikation ska bidra till att sprida snabb, tillförlitlig och tydlig information så att oro minskas och ryktesspridning motverkas. Den ska också ge berörda individer och grupper förutsättningar att så långt som möjligt fatta bästa möjliga egna beslut i krisen. Kriskommunikation är en del i krisledningsarbetet och en förutsättning för att hantera händelsen eller krisen. God kommunikation vid händelser och kriser skapar förtroende för kommunkoncernen och vår förmåga att hantera händelser eller kriser. Bristfällig kommunikation kan medföra ökad oro och misstro vilket kan öppna upp för spridning av desinformation och misinformation.

Riktlinjen innehåller beskrivningar av viktiga begrepp, definitioner, principer och förhållningssätt i kriskommunikationsarbetet. Beskrivningar av hur olika perspektiv behöver tas i beaktande i förhållande till hur komplex händelsen är. Även organisering och bemanning utifrån givna roller i en kriskommunikationsfunktion är beskrivna, allt i syfte att så snabbt som möjligt starta kommunikationsarbetet vid en störning, händelse eller kris.

Finansiering

De reviderade riktlinjerna bedöms inte ge några nya kostnader.

Konsekvenser för hållbar utveckling och en effektiv organisation

Genom kommunikationsinsatser ska berörda individer och grupper ges förutsättningar att så långt som möjligt fatta bästa möjliga egna beslut i en kris. Det förutsätter ett jämställt och jämlikt förhållningssätt som också bidrar till att stärka förtroendet för kommunkoncernen.

Genom beskrivna roller, arbetssätt, rutiner och förhållningssätt ges ramar för hur kriskommunikationsarbetet startas upp, genomförs och avslutas vid kriser. Det leder till effektivt nyttjande av både personella och ekonomiska resurser. Gott kriskommunikationsarbete förutsätter ett arbete med ständiga förbättringar med digitalisering som möjliggörare.

KOMMUNLEDNINGSKONTORET

Tommy Malm
Kommundirektör

Eva Norberg
Kommunikationsdirektör

Beslutet skickas till:

Samtliga nämnder och bolag

STYRDOKUMENT

Riktlinjer för kommunikation vid komplexa händelser och kriser - kriskommunikationsplan

Beslutad när	
Beslutad av	
Diarienummer	KSKF/2022:336
Ersätter	Kriskommunikationsplan för Eskilstuna kommunkoncern 2014 KSKF/2014:181
Gäller för	Samtliga nämnder och bolag
Gäller fr o m	
Gäller t o m	
Dokumentansvarig	Kommunikationsdirektör
Uppföljning	

Ämnesområde och bakgrund

Inför eller vid en verksamhets- eller samhällsstörning ska kommunen agera snabbt och kraftfullt samt kommunicera om situationen, vilka bedömningar som görs och vilka åtgärder som sätts in. Det sker genom samverkan inom kommunkoncernen och i förekommande fall med andra myndigheter och organisationer genom att genomföra och samordna intern och extern kommunikation via de kanaler och kontaktytor som lämpar sig bäst. Kriskommunikation är en del i att hantera en komplex händelse eller kris.

Riktlinjen förtydligar kommunens åtagande när det gäller kommunikation inför, under och efter en allvarlig störning, händelse eller kris. Den är en fördjupning i förhållande till Kommunikationspolicy och Plan för hantering av händelser, allvarliga händelser och extraordinära händelser. Dokumentet är enligt Eskilstuna kommuns dokumenthantering en riktlinje men benämns som kriskommunikationsplan utifrån lagstiftningens terminologi.

Kriskommunikationsplanen gäller för hela kommunkoncernen och är styrande för kommunikationen i krisledningsarbetet, oavsett var i organisationen krisen uppstår. Kriskommunikationsplanen ska omsättas i samtliga förvaltningar och bolag och integreras med krisorganisationen och krisledningsarbetet i respektive förvaltning och bolag.

Omfattning

Riktlinjen gäller för hela kommunkoncernen och ska användas:

- inför, under och efter störningar, händelser, allvarliga händelser och extraordinära händelser.
- i alla slags situationer då hela eller delar av kommunkoncernens verksamhet är drabbad av en allvarlig störning eller händelse.

Definitioner och begrepp

- Kriskommunikation
- Händelse, allvarlig händelse, extraordinär händelse
- Förtroendekris
- Verksamhets- och samhällsstörningar
- Geografiskt områdesansvar

Kriskommunikation

Kriskommunikationen ska bidra till att sprida snabb, tillförlitlig och tydlig information så att oro minskas och ryktesspridning motverkas. Den ska också ge berörda individer och grupper förutsättningar att så långt som möjligt fatta bästa möjliga egna beslut i händelsen eller krisen och underlättar hanteringen av krisen.

God kommunikation vid händelser och kriser skapar också förtroende för kommunkoncernen och vår förmåga att hantera händelser eller kriser.

Bristfällig kommunikation kan medföra ökad oro.

Information och kommunikation bedöms vara samhällsviktig verksamhet. Kriskommunikationsarbetet är en del i krisledningsarbetet i att hantera händelsen eller krisen.

Händelse, allvarlig händelse, extraordinär händelse

Gradering av hur komplex händelsen är vilket ger riktning hur krisledningsarbetet och kommunikationsarbetet behöver startas upp, organiseras och bemannas.

- **Händelse**
Definieras som en samhällsstörning som avviker från det normala och som endast berör en förvaltning/ett bolag. Ansvar för att hantera kommunikationsarbetet ligger hos respektive förvaltning eller bolag.
- **Allvarlig händelse**
Definieras som en samhällsstörning som avviker från det normala och som berör fler än en förvaltning eller ett bolag och/eller kräver en större och samordnad hantering och samordnad kommunikation.
- **Extraordinär händelse**
En extraordinär händelse är en samhällsstörning där samhällsviktig verksamhet är hotad. Det kan innebära stora påfrestningar för en eller flera verksamheter med stora konsekvenser. En extraordinär händelse kräver skyndsamma samordnade insatser och samordnad kommunikation.

Förtroendekris

En förtroendekris kan vara en störning i verksamheten. Det är en händelse som avviker från det normala och som skadar förtroendet för organisationen och därmed utgör ett hot att nå uppsatta mål. Oftast, men inte alltid, kan sådana kriser hanteras inom den ordinarie linjeorganisationen.

Verksamhets- och samhällsstörningar

Störningar kan delas in i verksamhetsstörning och samhällsstörning.

- Verksamhetsstörningar handlar ofta om störningar som drabbar den egna kommunala verksamheten.
- Samhällsstörningar är händelser som hotar eller påverkar samhällsviktig verksamhet.

Geografiskt områdesansvar

Eskilstuna kommun har ett geografiskt områdesansvar som innebär att verka för att aktörer i kommunen, privata såväl som offentliga, samverkar och uppnår samordning gällande förberedelser inför och under hanteringen av samhällsstörningar.

Riktlinjer för kommunikation vid komplexa händelser och kriser

Kriskommunikationen är en viktig del av kommunkoncernens krishantering och är avgörande för hur kommunkoncernen klarar av att hantera en allvarlig störning. Kommunikation är nödvändig för att viktiga samhällsfunktioner ska kunna fungera, för att upprätthålla allmänhetens förtroende och för att motverka rykten och desinformation samt för att allmänheten ska vidta korrekta åtgärder. Vid en händelse av något slag så ökar alltid behovet av att informera och kommunicera. Efterfrågan på information från allmänhet och berörda personer går sällan att överskatta. Vid alla tillfällen är det centralt att kommunikationsinsatserna startar upp snabbt.

Extern kommunikation och intern kommunikation vid störningar och händelser

Extern och intern kommunikation är båda lika viktiga i hantering av kriser, men med olika perspektiv. Den externa kommunikationen är till för att upprätthålla funktioner i samhället, minska oro samt motverka rykten i samhället.

Den interna kommunikationen är viktig för att delge hela organisationen om hur arbetet med händelsen fortgår och vilka bedömningar och insatser som görs. Det bidrar till att minska oro hos medarbetare.

Kommunikationen behöver ha en tydlig struktur och kontinuitet för att ge stöd i krishantering. Det förutsätter ett organiserat, samordnat och tydligt och krisledningsarbete.

Olika perspektiv

Förutom målgruppsanpassning behöver även olika perspektiv tas i akt. De olika perspektiven har olika behov och kräver varierad detaljrikedom.

1. Kommunikation inom och mellan staber och grupperingar som hanterar en händelse eller kris behöver vara tydlig, säkerställd, snabb och följa stabsmetodikens logiker.
2. Kommunikation för de som är direkt berörda av händelsen eller störningen:
 - a. Invånare, kunder, verksamma eller besökare som behöver vidta åtgärder.
 - b. De som har ett linje- och verksamhetsansvar inom kommunkoncernen. Här behövs till exempel bedömningar av risker göras inom verksamheten.
3. Kommunikation för de som behöver känna till men som inte har ett direkt ansvar i att hantera störningen, händelsen eller krisen. Till exempel är det viktigt att ha en samordnad, säkerställd, tydlig och återkommande kommunikation om hur händelsen hanteras och vilka bedömningar som görs. Detta kan ske genom löpande lägesbilder eller veckorapporter.

Sätt att nå ut (kanaler)

Externt

Kriskommunikation sker i etablerade kanaler. Till externa målgrupper är kommunens primära kommunikationskanaler vår webbplats eskilstuna.se samt appen Eskilstuna direkt. Även kundcentret Eskilstuna Direkt ska alltid förses med information för att kunna svara på frågor.

Andra etablerade, digitala kanaler är kommungemensamma sociala medier, sms och i vissa fall mejl. För skolan finns verksamhetssystem som når alla föräldrar och elever.

Vissa händelser och kriser kan kräva att information och kommunikation behöver ske via fysiska platser som Eskilstuna direkt, mötesplatser och informationspunkter. Exempelvis vid massiva strömavbrott.

För att kunna nå allmänheten snabbt då det är fara för liv och hälsa kan Viktigt Meddelande till Allmänheten (VMA) via Sverige Radio P4 och SVT användas. Även så kallat myndighetsmeddelanden till allmänheten kan skickas ut via SR P4 oavsett tid på dygnet.

Media

Lokal press och media fyller en viktig funktion vid svåra händelser och kriser. Nära och kontinuerlig kontakt med Eskilstuna-Kuriren, P4 Sörmland och SVT Sörmland är därför viktigt att upprätthålla. En presstalesperson för press och media är angeläget att tillsätta tidigt vid allvarliga och extraordinära händelser. Detta för att underlätta för media att få information samtidigt som det också avlastar verksamheterna så att de kan fokusera på att hantera händelsen.

Internt

Till interna målgrupper inom kommunkoncernen är intranätet den primära generella kommunikationskanalen för att nå medarbetare. Andra sätt är möten, mejl och interna digitala verktyg kopplat både till dator och mobiltelefon.

Inom krisberedskapsorganisationen används CoSafe som kanal för att larma, snabbt dela lägesbilder samt att beskriva vilka bedömningar och insatser som görs under en händelse.

Kommunikationen ska kännetecknas av att vara

Vägledande

Kriskommunikationen ska vägleda både allmänheten och kommunens medarbetare till korrekta åtgärder i stunden och länka till andra myndigheter eller organisationer som har akutell information om händelsen.

Snabb

Vägen till första kommunikationsinsats ska vara så snabb som möjligt oavsett hur mycket eller lite det finns att berätta initialt. Den bild av krisen som växer fram de första timmarna är svår att ändra på senare. Därför gäller det att kommunen så snabbt som möjligt ger en första bild / läge av händelsen. Ambitionen är att ligga steget före händelseförloppet och försöka förutse informationsbehov.

Öppen

Transparens så långt som möjligt är grundbulten i kriskommunikation. Vi ska ta hänsyn till olika aspekter av krisen, svara på frågor, förklara beslut och överväganden. Öppenhet kan innebära att vi är tydliga och öppna med att vi inte kan berätta vissa saker på grund av till exempel sekretess eller av annan hänsyn till enskilda medborgare.

Tydlig

Kommunikationen ska bygga på fakta. Vi ska inte spekulera eller föra oberkäftade uppgifter vidare. Det innebär att vi lämnar så uttömmande svar som möjligt, utan att tro, anta eller förutspå något.

Tillgänglig

Information ska vara lätt att hitta och lätt att förstå. Vi ska använda klarspråk så att så många som möjligt kan förstå vad vi vill förmedla. Det är viktig att personer i ledande positioner ser kriskommunikation som en naturlig del i deras roll att informera om i sin verksamhet, även i svåra stunder. Vi behöver också ta hänsyn till hur olika målgrupper har förmåga att kunna ta till sig information.

Empatisk

Det mänskliga perspektivet, empati och respekt ska genomsyra kriskommunikationen. Grunden för en god kriskommunikation är att vi har empati, inlevelse och förståelse för de som är drabbade. Vi behöver förstå att även de som inte direkt är drabbade också vill ha information.

Samordnad och förtroendeskapande

Vår kommunikation ska vara samordnad mellan kommunens förvaltningar, nämnder och bolag enligt principen "ETT ESKILSTUNA – vi utvecklar Eskilstuna tillsammans. Kommunen har också ett geografiskt områdesansvar där vi ska samordna information till kommuninvånare och media från såväl offentliga som privata aktörer. En aktiv omvärldsbevakning är nödvändig för att snabbt upptäcka trender, förändringar och fånga behov om vilka frågor som behöver besvaras. En väl samordnad kommunikation bidrar till att skapa förtroende för hur kommunkoncernen hanterar händelsen.

Misinformation och desinformation

Begreppen misinformation och desinformation handlar om spridning av felaktig information. Desinformation är felaktig information som sprids medvetet i syfte att förvillan medan misinformation är felaktig information som även kan spridas i tron att den är korrekt. Stark oro i kombination med internet och sociala medier kan resultera i att felaktig information och konspirationsteorier snabbt får stor spridning. När en felaktig idé väl fått fäste kan det vara svårt att bemöta den. Därför är det viktigt att vara proaktiv i arbetet mot des- och misinformation.

Typhändelser och tidsperspektiv

Olika typer av händelser eller kriser ställer olika krav på kommunikationsarbetet. Anpassning behöver ske utifrån händelsens eller krisens karaktär samt händelseförlopp. Det ställer krav på etablerade former och rutiner för mobilisering, organisering och arbetssätt i kommunikationsarbetet.

- Akut och snabbt händelseförlopp
Ställer krav på snabb mobilisering.
- Långsamt händelseförlopp
Ställer krav på uthållighet över tid och konsistenta budskap.
- Händelser och situationer där förtroende utmanas
Kan vara både långsam och snabb händelseutveckling och kan ha både kort och långt händelseförlopp.

Bemanning och organisering

För att skapa samordnade kommunikationsinsatser i händelse av kris sker tillfällig organisering av en kriskommunikationsfunktion som stöttar i händelsen eller krisen. Den ska alltid vara en del i den ordinarie stabsorganiseringen och bemannas med resurser enligt ansvars- och närhetsprincipen.

Bemanning sker med representantskap utifrån vilka verksamheter som hanterar händelsen eller krisen. Beroende på hur komplex händelsen är varierar antalet ingående resurser i kriskommunikationsfunktionen. Varje ingående person har dock en tydlig roll enligt definierade rollkort. Det kan till exempel vara kommunikationsansvarig, ansvarig för intern kommunikation, ansvarig för externa kanaler, omvärldsbevakare och medieansvarig. Syftet är att kunna samordna och genomföra kommunikationsinsatser på ett snabbt, övergripande, tydligt och tillgängligt sätt.

KiB – Kommunikatör i beredskap

KiB är en övergripande beredskapsfunktion med uppdrag att öka kommunens förmåga att snabbt kunna kommunicera ett samordnat övergripande perspektiv i en händelse eller krissituation. KiB är i beredskap dygnet runt och aktiveras av TiB (tjänsteperson i beredskap).

Redaktion i beredskap

En samlad kommunikationsfunktion som finns tillgänglig att snabbt kunna prioritera akuta behov av kommunikationsinsatser under kontorstid. Redaktionen som består av kommunikatörer förfogar över kommunens övergripande kommunikationskanaler samt planering och genomförande av publicering. Samverkar både med förvaltningar och bolag.

Ansvar

Varje förvaltning/bolag ansvarar för att den egna organisationen arbetar i enlighet med kriskommunikationsplanens intentioner vid händelser och krisituationer.

Principer för kriskommunikation följer principer för krisberedskap

Beredskap för att hantera kriskommunikation bygger på att samhällets normala, dagliga verksamhet förebygger och hanterar händelser och störningar så långt som möjligt inom ordinarie linjeansvar.

Grundläggande principer

- **Ansvarsprincipen**
Den som har kommunikationsansvar i en verksamhet under normala omständigheter har också motsvarande ansvar vid störningar och händelser. Den utökade ansvarsprincipen innebär att samverkan över verksamhetsgränser kan behövas för att samordnade kommunikationsinsatser ska kunna ske.
- **Närhetsprincipen**
Kommunikationsplanering och -insatser gällande störningar och händelser ska hanteras i linjeverksamheten där de inträffar och av de som är närmast berörda och ansvariga.
- **Likhetsprincipen**
Aktörer ska inte göra större förändringar i organisationen än vad situationen kräver. Verksamheten under samhällsstörningar ska fungera som vid normala förhållanden, så långt det är möjligt.
- **Geografiskt områdesansvar**
Eskilstuna kommun har det geografiska områdesansvaret inom kommunen. Det innebär att kommunen har ett samordningsansvar av kommunikationsarbetet kopplat till händelsen mellan alla som är inblandade i kris- och kommunikationsarbetet på lokal nivå.

Förhållande till redan fattade politiska beslut

Riktlinjer för kriskommunikation kompletterar Plan för hantering av händelser, allvarliga händelser och extraordinära händelser KSKF/2021:8 samt Kommunikationspolicy KSKF/2022:333.

Riktlinjerna bryts ned i anvisningar, rutiner och instruktioner som beslutas på tjänstemannanivå.