

Långsiktig plan för den kommunala hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap

Delredovisning

Denna publikation skyddas av upphovsrättslagen. Vid citat ska källan uppges. För att återge bilder, fotografier och illustrationer krävs upphovsmannens tillstånd.

Publikationen finns som pdf på Socialstyrelsens webbplats. Publikationen kan också tas fram i alternativt format på begäran. Frågor om alternativa format skickas till alternativaformat@socialstyrelsen.se

Artikelnummer 2022-6-8045

Publicerad www.socialstyrelsen.se, juni 2022

Förord

Socialstyrelsen fick, tillsammans med länsstyrelserna, den 8 juli 2021 i uppdrag att kartlägga och stödja den kommunala hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap (S2021/05469 (delvis)). Uppdraget består av tre delar. Den första delen redovisades den 15 mars 2022 och omfattade en kartläggning och redovisning av identifierade behov av stöd för den kommunala hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens arbete med krisberedskap och civilt försvar. Den andra delen, som redovisas i föreliggande rapport, omfattar en långsiktig plan utifrån prioriterade områden som bedöms kunna stärka den kommunala hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap vid fredstida kriser, höjd beredskap och ytterst krig.

Delrapporten vänder sig till regeringen, huvudmän inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten, myndigheter och andra aktörer. Delrapporten har tagits fram av projektledaren Karin Evenholt tillsammans med utredaren Maria Carlund. Projektgruppen har bestått av Johan Carlstedt, Erik Wessman, Anna Netterheim, Emmelie Pettersén Ugglå, Maria W Nilsson, Mia Lindström, Amanda Eldeland och Erika Granström. Fler medarbetare vid myndigheten samt externa experter och referenspersoner har bidragit med sin kunskap i arbetet. Ansvarig chef har varit tillförordnade krisberedskapschefen Taha Alexandersson

Olivia Wigzell
Generaldirektör

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	7
Inledning	8
Uppdragsbeskrivning	8
Omfattning och avgränsningar	8
Metod och genomförande	8
Målbild för att stärka den kommunala hälso- och sjukvårdens beredskap och civilt försvar	9
Långsiktig plan för den kommunala hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens krisberedskap och civilt försvar	10
Prioriterade områden	10
Bilaga 1: Befintliga stöd	21
Samverkan och ledning	21
Planeringsförutsättningar	23
Upphandla och samverka med privata utförare	25
Målgruppsanpassad kriskommunikation	26
Att upprätthålla ordinarie verksamhet vid avbrott och störningar	27
Bilaga 2: Juridiska förutsättningar för den kommunala hälso- och sjukvården och socialtjänsten	29
Krisberedskapslagar	29
Krishantering bygger på tre principer	29
Kommunernas ansvar i fredstid	29
Kommuners ansvar inför och vid höjd beredskap	32
Ersättning till kommunerna	33

Sammanfattning

Den kommunala hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens krisberedskap och civilt försvar varierar i förmåga mellan landets kommuner. Den kartläggning som utgjorde den första delredovisningen av detta uppdrag visade på följande prioriterade områden där det behövs stöd:

- Samverkan och ledning
- Planeringsförutsättningar
- Utbildning och övning
- Upphandling och samverkan med privata utförare
- Målgruppsanpassad kommunikation
- Att upprätthålla ordinarie verksamhet vid avbrott och störningar

Utifrån dessa prioriterade områden redovisas i denna delrapport en plan som sträcker sig fram till 2030 (innevarande och kommande totalförsvarsbeslutsperiod). Planen beskriver de nationella stöd som bör utvecklas och spridas från berörda myndigheter för att stödja kommunernas arbete inom de prioriterade områdena. Prioritering och lämplig ordning av beskrivna områden avses förankras med kommunerna inför slutrapportering av uppdraget. I samband med detta påbörjas planering och arbete med framtagandet och utvecklingen av nationella stöd. Uppföljning av arbetet och bedömning av den generella krisberedskapsförmågan kommer även fortsättningsvis ske inom befintliga processer samt utveckling av dessa, t.ex. Öppna jämförelser och Risk och sårbarhetsanalyser. Inriktningen för arbetet med krisberedskap och civilt försvar utgår från nuvarande och kommande totalförsvarsbeslut och planen Handlingskraft som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap tagit fram. Genom nationellt och regionalt stöd till kommunerna förväntas krisberedskapen och arbetet med civilt försvar utvecklas, stärkas och bli mera likvärdig.

Inledning

Uppdragsbeskrivning

Socialstyrelsen och länsstyrelserna fick den 8 juli 2021 i uppdrag att kartlägga den kommunala hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap samt identifiera och kartlägga dess behov av stöd för arbete med krisberedskap och civilt försvar.

Uppdraget är indelat i tre delar varav den första delrapporten, som lämnades till regeringen den 15 mars 2022, redovisade en kartläggning av den kommunala hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap och behov av stöd för arbete med krisberedskap och civilt försvar. I förevarande del redovisas en tidsatt långsiktig plan med beskrivning av lämpliga områden för det fortsatta beredskapsarbetet i kommunerna. I uppdragets slutrapportering ska ett stödjande underlag med förslag om hur den kommunala hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens arbete med krisberedskap och civilt försvar kan stärkas och vidareutvecklas redovisas.

Omfattning och avgränsningar

Kommunen har ett omfattande ansvar för krisberedskap och civilt försvar med många aktörer och verksamheter involverade och inom flera processer. Denna rapport avgränsas till den kommunala hälso- och sjukvården och socialtjänstens beredskap.

Ekonomi och resursfrågor kommer inte att behandlas specifikt i rapporten men är en viktig förutsättning för att förbättra och stärka den kommunala hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens krisberedskap och civilt försvar.

Pågående arbeten och utredningar, såsom Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap¹ där lagändringar om kommuners krav på beredskapsplanering föreslås, kan under den här beskrivna tidsplanen komma att påverka utvecklingen av arbetet inom krisberedskap och civilt försvar. Denna redovisning utgår därför från dagens juridiska förutsättningar samt de prioriterade områden och behov av nationella stöd som identifierades i kartläggningen som redovisades i myndighetens första delredovisning till regeringen².

Metod och genomförande

Rapporten är framtagen i ett samarbete mellan Socialstyrelsen och Länsstyrelser. Möten och workshops har genomförts med följande syften:

- Systematisk genomgång av genomförd kartläggning
- Identifiering av prioriterade områden för fortsatt arbete
- Formulering av målbild och tidsplan

¹ Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga - Regeringen.se

² Kartläggning av den kommunala hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap Delrapportering, Socialstyrelsen: 2022

- Redovisning av de juridiska förutsättningarna för den kommunala hälso- och sjukvården och socialtjänsten för krisberedskap och civilt försvar
- Identifiering av redan existerande stöd inom de prioriterade områdena
- Förslag på stöd som behöver uppdateras eller utformas

Socialstyrelsen har fört dialog med Sveriges kommuner och regioner (SKR) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Målbild för att stärka den kommunala hälso- och sjukvårdens beredskap och civilt försvar

Krisberedskap och civilt försvar handlar om att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera kriser och krig. För att åstadkomma en sammanhängande planering för totalförsvaret har Försvarmakten (FM) och MSB tagit fram planeringsantaganden som utgångspunkt för gemensam planering, senast i form av Handlingskraft 2021. Dessa gäller för Socialstyrelsen, Länsstyrelserna och kommunerna och deras verksamheter. Handlingsplanen innehåller sex fokusområden som initialt bedöms som särskilt viktiga för att öka den samlade förmågan och krigsavhållande effekten i totalförsvaret. Fokusområdena ligger också till grund för Socialstyrelsens arbete och prioriteringar.

Socialstyrelsens och Länsstyrelsernas bedömning är att målbilden för beredskapen inom kommunal hälso- och sjukvård och socialtjänst är god och likvärdig över landet. Det finns idag ingen samlad bild av förmågan och arbetet inom den kommunala hälso- och sjukvården och socialtjänstens krisberedskap och civilt försvar. Mätbara och uppföljningsbara mål på nationell, regional och lokal nivå innebär flera utmaningar. Utifrån de senaste årens överenskommelser mellan staten och regionerna utvecklas indikatorer för att följa upp arbetet. Dessa skulle kunna utvecklas för att möjliggöra uppföljning även på kommunal nivå.

För att alla delar inom vård och omsorg ska omfattas tydligare inom krisberedskap och civilt försvar bör Socialstyrelsen och andra myndigheter eftersträva ett mer aktivt och strukturerat arbetssätt inom den kommunala hälso- och sjukvården och socialtjänsten beredskap på ett liknande sätt som arbetet rörande regionernas beredskap.

Långsiktig plan för den kommunala hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens krisberedskap och civilt försvar

Planen sträcker sig fram till 2030 (innevarande och kommande totalförsvarsbeslutsperiod) och beskriver de nationella stöd som bör utvecklas och spridas från berörda myndigheter för att stödja kommunernas arbete inom identifierade prioriterade områden. Vilka åtgärder som är prioriterade och i vilken ordning de bör genomföras avses att förankras med kommunerna inför slutrapportering av uppdraget. I samband med detta påbörjas planering och arbete med framtagandet och utvecklingen av nationella stöd.



Figur1: Långsiktig plan med nuläge och målbild

Nedan beskrivs identifierade behov, förslag på nationella eller regionala stöd samt en beskrivning av vilka aktörer som förslås utveckla eller ta fram identifierade stöd inom respektive område. Bedömningar och listan på behov av stöd ska inte betraktas som slutlig eller komplett och kan komma att kompletteras inför slutredovisningen av detta uppdrag och över tid. Inom samtliga prioriterade områden har även en översyn genomförts över befintliga stöd samt vilka stöd som behöver utvecklas eller upprättas. Befintliga stöd som är identifierade inom varje prioriterat område återfinns i Bilaga 1.

Prioriterade områden

Inom ramen för kartläggningen identifierades sex prioriterade områden. Nedan redovisas identifierade behov och förslag på framtagande av nationella stöd för vart och ett av dessa områden

- Samverkan och ledning
- Planeringsförutsättningar
- Utbildning och övning
- Upphandling och samverkan med privata utförare
- Målgruppsanpassad kommunikation
- Att upprätthålla ordinarie verksamhet vid avbrott och störningar

Samverkan och ledning

Vid en inträffad händelse behöver samverkan mellan flera aktörer fungera. Det gäller såväl inom den kommunala förvaltningen som externt med regioner, med myndigheter såsom länsstyrelser och Socialstyrelsen och andra berörda aktörer.

Därutöver behövs en fungerande samverkan med privata utförare. Roller och ansvarsfördelningen för dessa olika parter är inte alltid känd. En viktig grund för samverkan och ledning är MBS:s vägledning *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*³.

Identifierade behov

Kartläggningen påvisade att det fanns utmaningar i att skapa lägesbilder och att upprätta rapporteringsvägar. Flera kommuner påpekar att det har funnits utmaningar under Coronapandemin gällande kommunikation med regionerna och länsstyrelserna.

Socialstyrelsen har, tillsammans med länsstyrelserna, identifierat tre nationella stöd som riktar sig till socialtjänsten och den kommunala hälso- och sjukvården. Samtliga förväntas förbättra förutsättningarna för en god samverkan och ledning i en krissituation.

Förslag på framtagande av nationella stöd

Gemensamma grunder

Ge stöd för implementering av *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* och användningen av befintlig terminologi. Terminologi och definitioner kan behöva kompletteras för att underlätta en enhetlig planering på lokal nivå för socialtjänstens och den kommunala hälso- och sjukvårdens verksamhetsområden. Det kan röra t.ex. olika benämningar på vårdformer och boenden.

Säkerställ att befintliga nationella stöd är aktuella

Säkerställ att befintliga nationella stöd för krisberedskapsarbetet och civilt försvar (se bilaga 1) inom kommunal hälso- och sjukvård och socialtjänst är aktuella och vid behov arbeta för att dessa kompletteras.

Utveckla krisberedskap på Kunskapsguiden.se

Utveckla tema riktad till socialtjänstens och den kommunala hälso- och sjukvårdens krisberedskap och civilt försvar på webbplatsen Kunskapsguiden.se⁴. Kunskapsguiden är en webbplats som samlar kunskapsstödande produkter från Socialstyrelsen, andra myndigheter och aktörer. Här hittar de som

³ Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar (msb.se)

⁴ Kunskapsguiden: <https://kunskapsguiden.se/>

arbetar inom socialtjänsten eller hälso- och sjukvården stöd och vägledning. Innehållet på Kunskapsguiden är uppbyggt kring områden och teman. Vissa delar finns redan idag inom krisberedskap, exempelvis för värmebölja⁵ men behöver kompletteras med fler områden så att beslutsfattare och medarbetare kan hitta relevant stöd och hur de kan arbeta med beredskapen i sin verksamhet.

Planeringsförutsättningar

En betydande del av arbetet med krisberedskap och civilt försvar innebär planering och förberedande arbete samt kontinuerlig uppföljning och utvärdering. Här avgränsas området planeringsförutsättningar till de behov av planeringsstöd som identifierats i kartläggningen.

Stöd	Syfte	Aktör	Genomförande
Implementeringsstöd för <i>Gemensamma grunder</i> inom kommunal hälso- och sjukvård och socialtjänst	Ökad förmåga att samverka och leda vid inträffade händelser.	Socialstyrelsen, Länsstyrelserna och MSB	Utgå från gemensamma grunder och anpassa till kommunal hälso- och sjukvård och socialtjänst krisberedskap och civilt försvar. I det arbetet ingår även att identifiera eventuella behov av komplettering av termer och definitioner.
Säkerställ att befintliga nationella stöd är aktuella	Att samlat erbjuda olika former av stöd utifrån identifierade behov och nationella anvisningar eller inriktning för krisberedskap och civilt försvar.	Socialstyrelsen i samverkan med andra myndigheter och aktörer	Ingå i tema/område krisberedskap och civilt försvar inom kommunal hälso- och sjukvård och socialtjänst Kunskapsguiden.se Uppdaterade vägledning, informationsblad m.m.
Utveckla temat krisberedskap och civilt försvar inom kommunal hälso- och sjukvård och socialtjänst på Kunskapsguiden.se	Att erbjuda professionen ett lättillgängligt, kortfattat stöd.	Socialstyrelsen i samverkan med andra myndigheter och aktörer	Ingå i tema/område krisberedskap och civilt försvar inom kommunal hälso- och sjukvård och socialtjänst Kunskapsguiden.se

Identifierade behov

Kommunerna efterfrågar olika typer av stöd i planeringsarbetet, däribland tydliga målsättningar och kravställningar⁶ som den kommunala hälso- och

⁵ Värmebölja – att förebygga och hantera dess effekter - Kunskapsguiden.se

⁶ Med kravställning menas t.ex. specifika tidsförhållanden och krav på förmåga utifrån den regionala hälso- och sjukvårdens samt Försvarmaktens behov,

⁸ Uppdrag att ta fram nationella utbildnings- och övningsplaner för katastrofmedicinsk beredskap och civilt försvar samt nationell samordning av utbildning och övning. Regeringen.se

sjukvården och socialtjänsten ska förhålla sig till för att kunna planera inför kriser, höjd beredskap och ytterst krig.

Ytterligare behov av stöd i planeringsarbetet som framkommit avser kunskap, tillämpning och tolkning av totalförsvarslagstiftningen för den kommunala hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens verksamhet. Det saknas ett samlat kunskapsstöd till den kommunala hälso- och sjukvården och socialtjänsten i kommunerna för totalförsvarsplaneringen.

Socialtjänsten och kommunal hälso- och sjukvård behöver ingå i det kommunala arbetet med krisberedskap och planering för civilt försvar. Delaktighet i kommunens planering avseende krigsorganisation och dess bemanning ger också den kommunala hälso- och sjukvården och socialtjänsten möjlighet att belysa och inkludera de specifika utmaningar och behov som gäller för deras verksamheter, brukare och patienter.

Förslag på framtagande av nationella och regionala stöd

Inom det prioriterade området planeringsförutsättningar har Socialstyrelsen tillsammans med länsstyrelserna identifierat två nationella stöd som behöver utvecklas eller tas fram:

Nationellt och regionalt forumför dialog och kompetensutveckling
Utveckla ett nationellt och regionalt lokalt forum för krisberedskap och civilt försvar för kommunal hälso- och sjukvård och socialtjänst för bl.a. dialog, utbyte av lärdomar och genomgång av planeringsanvisningar.

Planeringsanvisningar

Nationellt sammanhållet stöd rörande vård och omsorg i form av distribuerade planeringsanvisningar för kommunal hälso- och sjukvård och socialtjänstverksamhet innehållande gemensamma målbilder, grundantaganden och utgångspunkter.

Vid samverkansövningar behöver alla aktörer ha en gemensam syn på övningsmetodik samt ha kunskap om metoder för erfarenhetshandling. Det gör det enklare och effektivare att tillsammans såväl som enskilt planera, genomföra och utvärdera samverkansövningar. Stödet bör därför vara synkroniserat med planeringsanvisningar för regionerna. Socialstyrelsen arbetar inom ramen för ett annat regeringsuppdrag⁸ med att ta fram ett utbildningsmaterial om hälso- och sjukvårdens roll i totalförsvaret som även ska kunna användas av kommuner.

Utveckla indikatorer för krisberedskap

Utifrån framtaget och uppdaterat kunskapsunderlag ta fram nya, och vid behov revidera befintliga indikatorer, framför allt inom Socialstyrelsens Öppna jämförelser av krisberedskap inom socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård⁷. Indikatorerna gör det möjligt att jämföra hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens kvalitet i hela Sverige. Resultaten av jämförelserna ger insyn och kan användas för att följa upp, analysera och utveckla hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens verksamheter på olika nivåer. Indikatorerna kan även användas i annan nationell uppföljning inom området.

⁷ Öppna jämförelser av krisberedskap inom socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård - Socialstyrelsen

Stöd	Syfte	Aktör	Genomförande
Nationellt och regionalt forum för planering och genomförande	Kompetenshöjning och utbyte av lärdomar och förutsättningar inom krisberedskap och civilt försvar inom kommunal hälso- och sjukvård och socialtjänst.	Socialstyrelsen, MSB, Försvarsmakten Länsstyrelserna	Exempelvis anordna kompetenshöjande forum på nationell och regional nivå.
Nationellt sammanhållet stöd i form av distribuerade planeringsanvisningar för kommunal hälso- och sjukvård och socialtjänst	Förbättra möjligheten att strukturerat planera den kommunala hälso- och sjukvården och socialtjänsten	Socialstyrelsen, MSB och Länsstyrelserna	Nationellt framtagna utbildnings- och övningsplaner utifrån planeringsantaganden för krisberedskap och civilt försvar samt utifrån den författningsmässiga och organisatoriska skillnaden mellan fredstida kriser och höjd beredskap. Stödet ska vara synkroniserat med planeringsanvisningar för regionerna.
Utveckling av indikatorer för krisberedskap inom kommunal hälso- och sjukvård och socialtjänst i Öppna jämförelser	Att följa upp arbetet och krisberedskapsförmågan på lokal nivå.	Socialstyrelsen och SKR	Utifrån framtaget och uppdaterat kunskapsunderlag ta fram nya, och vid behov revidera befintliga indikatorer inom Socialstyrelsens öppna jämförelser av krisberedskap inom socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård.

Utbildning och övning

Identifierade behov

I kartläggningen identifierades behov av utbildnings- och övningsstöd inom krisberedskap och civilt försvar för kommunal hälso- och sjukvård och socialtjänst. Det handlar om övningsmaterial i form av scenarioövningar liksom enkla och anpassade övningar på verksamhetsnivå.

Av kartläggningen framkom också behovet av utbildning om system, processer och aktörer och utbildningsstöd i form av material för att göra lokala övningar.

Förslag på framtagande av nationella och regionala stöd

Det finns behov av nationellt framtagna och regionalt samordnade utbildningsinsatser anpassade för den kommunala hälso- och sjukvården och socialtjänsten - såsom tillämpning av totalförsvarslagstiftning, krigsorganisation och dess bemanning, prioriteringar inom vård och omsorg, samverkan i vårdkedjan mellan kommun, region och privata utförare, stöd i RSA-arbetet och kontinuitetshantering och planering. Väletablerade koncept och pedagogik vad avser krisberedskap, planering för civilt försvar, inklusive juridiska och

tekniska aspekter finns att tillgå men kan med fördel anpassas för målgruppen.

Stöd	Syfte	Aktör	Genomförande
Utbildning	Att introducera de aktuella verksamheternas personal till området krisberedskap och civilt försvar.	Socialstyrelsen i samarbete med MSB och länsstyrelserna.	Lättillgängliga och behovsanpassat utbildningsmaterial (Arbete inom detta pågår inom olika myndigheter)
Material för regionala och lokala övningar	Att underlätta genomförandet av övningar på både verksamhetsnivå och kommunnivå. Att underlätta deltagandet i regionala övningar.	Socialstyrelsen i samarbete med länsstyrelserna.	Lättillgängliga och behovsanpassade övningar

Upphandling och samverkan med privata utförare

Utförandet av kommunal hälso- och sjukvård samt socialtjänst kan ske i egen regi eller av privata vårdgivare eller utförare av socialtjänst. Kommunen har dock alltid det yttersta ansvaret för att den vård eller socialtjänst som bedrivs av privata utförare eller vårdgivare är av god kvalitet. Inom de privata utförarna ingår även idéburna aktörer. Den upphandlade verksamheten kan vara belägen både i den geografiska kommunen eller i annan kommun. Här används begreppet privata utförare av vård och omsorg som ett sammanfattande begrepp.

Upphandling avser här endast upphandling av vård eller omsorgsverksamhet som kommunen ansvarar för. Samverkan och samarbete avser i detta område dialog mellan kommun och privata utförare av vård och omsorg.

Identifierade behov

Det är stora skillnader mellan kommunerna i vilken omfattning de har upphandlad vård och omsorg. Privata utförare förekommer både som upphandlade enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och som valbara för den enskilde enligt lagen (2006:962) om valfrihetssystem (LOV).

Inom personlig assistans, som regleras i socialförsäkringsbalken (SFB), är det individen som är beviljad personlig assistans som själv väljer utförare. Personlig assistans kan anordnas av en kommun eller annan verksamhet som har tillstånd att bedriva personlig assistans. Det är även möjligt för den assistansberättigade att anställa sina egna assistenter. Kommunen har dock alltid ansvar att täcka upp om utföraren inte kan tillhandahålla tjänsten t.ex. på grund av sjukdom.

I kartläggningen framkom det att det finns kommuner som ställer krav på krisberedskap i upphandling, och kommuner som inte gör det. Därtill upp-gavs att kravställningen i vissa fall behöver utvecklas och en önskan om stöd för detta. Flera kommuner som har privata utförare uppger i kartläggningen att de har haft svårt att uppskatta de privata utförarnas förmåga att upprätthålla verksamheten vid avbrott eller störningar. Orsaker som angavs vara att kommunen saknar kännedom om de privata utförarnas förmåga. Även sekretess mellan verksamheterna lyfts upp som en försvårande omständighet.

Gällande civilt försvar framkom ett behov av att tydliggöra på vilket sätt kommunen kan involvera privata utförare.

Förslag på framtagande av nationella stöd

I befintliga stöd om upphandling av vård och omsorg beskrivs det som är viktigt om krisberedskap i korta ordalag⁸. På samma sätt finns övergripande stöd om krisberedskap inom vård och omsorg som är avsedda att appliceras på flera områden, bland annat vid upphandling⁹. Ställt mot svaren i enkätundersökningen i kartläggningen behöver kännedom om dessa befintliga stöd öka och i vissa delar fördjupas.

Inom det prioriterade området upphandling och samverkan med privata aktörer har Socialstyrelsen tillsammans med länsstyrelserna identifierat tre nationella aktiviteter och stöd som behöver utvecklas eller tas fram.

Sprida och öka kännedom om befintliga stöd

Respektive myndigheter (Upphandlingsmyndigheten, MSB och Socialstyrelsen) behöver säkerställa tillgänglighet till befintliga stöd gällande krisberedskap och civilt försvar i samband med upphandling av samhällsviktig verksamhet som innefattar vård och omsorg. Kommunerna behöver säkerställa att de som arbetar med upphandling har kunskap och håller sig uppdaterade om befintliga stöd.

Uppdatera och fördjupa befintliga stöd

Befintliga stöd om krisberedskap och planering av civilt försvar gällande kommunernas samverkan och samordning med olika privata utförare av vård och omsorg, behöver fördjupas. Samordningen behöver inkludera även externa placeringar samt privata assistansutförare/egenanordnad assistans.

MBS har ett pågående arbete med nya avsnitt i ”Handbok i kommunal krisberedskap”. Handbokens syfte är att stödja kommunernas utveckling av krisberedskapen. I handbokens kapitel beskrivs lagreglerade uppgifter samt delar som ansvar och roller, planering, risker och sårbarheter samt utbildning och övning¹⁰. Under 2022 beräknas kapitlen ”Kommunal hälso- och sjukvård” respektive ”Socialtjänst” bli klara. Socialstyrelsen publicerade 2009 en vägledning för krisberedskap inom socialtjänstens område. Denna skrift finns för närvarande inte tillgänglig via webben då den innehåller inaktuella laghänvisningar. I vägledningen beskrivs till viss del den samverkan och de utmaningar som kommunerna i kartläggningen beskriver att de har behov av. För närvarande bidrar Socialstyrelsen med att utforma innehållet i handboken och kommer att identifiera eventuella ytterligare behov i ett kompletterande material under arbetet med slutredovisningen av detta regeringsuppdrag.

Vidareutveckla stöd vid upphandling

Upphandlingsmyndigheten föreslås vidareutveckla och fördjupa befintliga stöd om upphandling av vård- och omsorg med områdena krisberedskap och civilt försvar¹¹. Arbetet behöver göras tillsammans med specialistkompetens inom områdena vård- och omsorg samt krisberedskap, t.ex. tillsammans med

⁸ Befintliga stöd redovisas i bilaga 1

⁹ Befintliga stöd redovisas i bilaga 1

¹⁰ <https://www.msb.se/handbokikommunalkrisberedskap>

¹¹ Till exempel på <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/branscher/vard-och-omsorg/>

Socialstyrelsen, MSB och/eller SKR. Syftet är att ge ännu tydligare vägledning vid upphandling av t.ex. vård och omsorgsboende och ramavtal till LOV för hemtjänst. Exempel på områden är robusthet, försörjningsberedskap och gemensamma övningar. Stöden bör vara tydliga både gällande upphandling enligt LOU och LOV.

Stöd	Syfte	Aktör	Genomförande
Sprida och öka kännedom om befintliga stöd	Högre användning av befintliga stöd som syftar till säkrare avtal och upphandlingar	Socialstyrelsen	Publiceras som tema Krisberedskap och Civilt försvar inom kommunal hälso- och sjukvård och socialtjänst Kunskapsguiden.se
Uppdatera och fördjupa befintliga stöd	Säkerställa att krisberedskapsperspektivet är tydligt i upphandlingar och avtal	Upphandlingsmyndigheten tillsammans med Socialstyrelsen, MSB och/eller SKR.	Gemensamt arbete mellan föreslagna aktörer utifrån upparbetade rutiner
Vidareutveckla stöd vid upphandling	Ge ännu tydligare vägledning vid upphandling av t.ex. vård och omsorgsboende och ramavtal till LOV för hemtjänst	Upphandlingsmyndigheten tillsammans med Socialstyrelsen, MSB och/eller SKR.	Gemensamt arbete mellan föreslagna aktörer

Målgruppsanpassad kriskommunikation

Kriskommunikation till grupper som är svåra att nå behöver hanteras specifikt. Avsändarna för kriskommunikation är kommunikätörsansvariga i kommunen, personal i verksamheter inom socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård och mottagarna är personer med särskilda behov av anpassad information.

Identifierade behov

Det är det viktigt att arbeta med att nå ut med målgruppsanpassad information och kommunikation till alla grupper i socialtjänstens och den kommunala hälso- och sjukvårdens verksamheter i en krissituation.

Kartläggningen påvisade att det fanns utmaningar i att målgruppsanpassa information och att nå ut med information till specifika målgrupper.

Det handlar inte bara om språkanpassningar utan även målgruppsanpassning till grupper som av olika anledningar kan ha svårigheter att ta till sig information, eller är svårare att nå än andra. Några kommuner beskrev utmaningar kring att det skapas fördröjningar när informationen behöver anpassas, exempelvis kring språk eller pedagogik, för att nå ut till olika målgrupper och få genomslag. Några kommuner uppger också att det generellt är svårt att nå ut med information till vissa målgrupper, ett exempel som nämns är brukare i ordinärt boende.

Flera kommuner påpekar att det har funnits utmaningar under Coronapandemin gällande kommunikation med regionerna och länsstyrelserna. De menar att samverkan hade kunnat ske i ännu högre utsträckning för att gemensamt arbeta med budskap, kampanjer och strategier, vilket hade kunnat minska det dubbelarbete som uppstod.

Förslag på framtagande av nationella och regionala stöd
Inom det prioriterade området målgruppsanpassad kriskommunikation har Socialstyrelsen tillsammans med länsstyrelserna identifierat två nationella stöd som behöver utvecklas.

Nationellt stöd för utveckling av kriskommunikation

Aktuella myndigheter bör ta fram nationellt stöd för kommunikationsansvariga i kommunen och deras verksamheter med att målgruppsanpassa kriskommunikation. Genom att samla de stöd som finns tillgängliga idag på ett gemensamt ställe skulle det underlätta arbetet i den kommunala kontexten. Det skulle behövas ett samlat stöd med information till personer med funktionsnedsättning. MSB har arbetat genom att hänvisa till PTS (Post -och telestyrelsen) talsvarstjänster, Tele tal, texttelefoni och bildtelefoni som kan hjälpa olika grupper i kontakterna med samhället, exempelvis med 1177.

Regionala nätverksträffar

Länsstyrelserna anordnar nätverksträffar för länets kommunikatörer med syfte att implementera nationellt framtagna stöd inom målgruppsanpassad kriskommunikation samt budskap, kampanjer och strategier.

Stöd	Syfte	Aktör	Metod
Nationellt stöd för utveckling av kriskommunikation	Minska dubbelarbete och öka kompetensen om målgruppsanpassad kommunikation.	Socialstyrelsen MSB Länsstyrelserna	Ingå i tema Krisberedskap och Civilt försvar inom kommunal hälso- och sjukvård och socialtjänst på Kunskapsguiden.se
Regionala nätverksträffar för kommunikatörer.	Implementera nationellt framtagna stöd inom målgruppsanpassad kriskommunikation.	Länsstyrelserna och kommunikatörer i kommunen	Genom befintligt kommunikatörsnätverk inom regionen

Att upprätthålla ordinarie verksamhet vid avbrott och störningar

Att uppskatta socialtjänstens och den kommunala hälso- och sjukvårdens förmåga att upprätthålla ordinarie verksamhet vid avbrott eller störningar beskrivs av flera kommuner som svårt. Detta eftersom förmågan påverkas av många olika faktorer, från hur omfattande avbrottet eller störningen är till vilken eller vilka verksamheter som drabbas då förutsättningarna att hantera olika avbrott eller störningar kan variera. Det är på samma sätt svårt att sätta upp exakta riktlinjer för vilka förutsättningar kommunerna ska arbeta utifrån eftersom det beror på omfattning, vilken allvarlighetsgrad och vilka verksamheter som blir drabbade etc. Representanter för socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård kan identifiera risker för sina verksamheter. Det är därför viktigt att kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser, RSA, inkluderar kommunal hälso- och sjukvård och socialtjänst på ett sätt som underlättar beredskapsplaneringen för att säkerställa vård och omsorg även i händelser av frestida kriser och att dessa går att följa upp både på lokal och aggregerad nivå.

För att kunna upprätthålla verksamheten oavsett händelse behövs planering som utgår från de risker som identifierats inom kommunens geografiska ansvarsområde samt utgå från planeringsantaganden i Handlingskraft.

Identifierade behov

Driftsäkerhet omfattar områden som regleras olika lagstiftning och många olika aktörer är involverade. Varje område kräver i sin tur en egen plan för planering i perspektiven före, under och efter. För att uppnå ökad robusthet krävs omfattande resurser och expertis för varje specifikt område t ex livsmedel och energiförsörjning.

Åtgärderna som kommer att kunna vidtas inom detta regeringsuppdrag motsvarar inte den problembild som har beskrivits utan det krävs ett samlat stöd från flera aktörer och specialister inom varje område för att uppnå åtgärderna som efterfrågas. Det är även en resursfråga och de åtgärder som behövs är kostsamma.

Förslag på framtagande av nationella stöd

Inom det prioriterade området att upprätthålla ordinarie verksamhet vid störning eller avbrott har Socialstyrelsen tillsammans med länsstyrelserna identifierat tre nationella stöd som behöver utvecklas eller tas fram.

Nationellt stöd för kontinuitetshantering

I arbetet med en långsiktig plan har MSB framfört förslag om komplement till vägledningen om robusta sjukhusbyggnader¹² rörande riktad kommunikation om kontinuitetshantering, ett målgruppsanpassat stöd som bygger på MBS:s stöd om kontinuitetshantering samt riktade utbildningsinsatser etc. Viktigt är dock att inte endast fokusera på kontinuitetsplaner utan allt arbete som görs inom ramen för kontinuitetshantering och som bidrar till en ökad förmåga hos verksamheterna.

Nationellt stöd för arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser

Att förtydliga arbetet med RSA inom den kommunala hälso- och sjukvården skulle leda till en bättre beredskap. Här behövs även säkerställas att den kommunala hälso- och sjukvården och socialtjänsten ingår i kommunens RSA-arbete. Kompetensen behöver spridas till verksamhetsnivå och användas som underlag för kontinuitetshantering lokalt. Det skulle i sin tur leda till bättre lägesbild av identifierade risker och åtgärder på aggregerad nivå.

Nationell vägledning och övningsstöd för att evakuera av brukare och patienter

Ett kunskapsstöd bör tas fram för att stödja planeringen för evakuering av boende och patienter från sina bostäder, såväl från ordinärt boende som särskilda boenden.

¹² Den robusta sjukhusbyggnaden (msb.se)

Stöd	Syfte	Aktör	Genomförande
Kontinuitetshantering	Bidrar till en ökad beredskapsförmåga för verksamheter inom kommunal hälso- och sjukvård och socialtjänst	MSB	Riktad kommunikation om kontinuitetshantering, ett målgruppsanpassat stöd som bygger på MBS:s stöd om kontinuitetshantering, riktade utbildningsinsatser
Nationellt stöd för arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser	En tydligare analys och uppföljning av risker och sårbarheter inom verksamheterna inom kommunal hälso- och sjukvård och socialtjänst	Socialstyrelsen, MSB länsstyrelserna	Framtagande av kunskapsstöd och material för inriktning och beskrivning av exempelvis lägsta krav på förmåga.
Nationellt stöd för att evakuera boende	Ökad beredskap och säkerhet vid evakuering	Socialstyrelsen	Vägledning för evakuering av brukare och patienter i särskilda boenden Ingå tema Krisberedskap och Civilt försvar inom kommunal hälso- och sjukvård och socialtjänst Kunskapsguiden.se

Bilaga 1: Befintliga stöd

Nedan beskrivs, utan att göra anspråk på att vara komplett, befintliga stöd för arbete med krisberedskap och planering för civilt försvar. Givetvis måste tas i beaktande att kunskap vanligen bäst förvärvas stegvis och gärna med stöd av lärare. Flertalet av vägledningarna och utbildningarna är inte anpassade till någon som saknar grundläggande kunskaper om krisberedskap och planering för civilt försvar. Inom kommunerna bör därför en utbildningsplan tas fram för personalen inom de aktuella verksamheterna.

Samverkan och ledning

Det är huvudsakligen MSB som tagit fram de olika stöd som finns, och de är utformade för kommunens arbete generellt.

Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar (MSB)¹³

Detta material ger stöd för ett gemensamt sätt att tänka och arbeta på för att stödja samverkan och ledning, en gemensam grund för att kunna öka förmågan att hantera samhällsstörningar. För att kunna samverka effektivt vid samhällsstörningar, både inom organisationen och med andra aktörer är det viktigt att vi använder och uppfattar centrala termer på samma sätt. Det kan liknas vid tvåspråkighet: inblandade aktörer ska kunna sitt eget språk och det gemensamma. Den ordlista som ingår i gemensamma grunder är tänkt att bidra till en bättre samverkan.

Lägesbilder – Att skapa och analysera lägesbilder vid samhällsstörningar (MSB)¹⁴

Materialet syftar till att öka kunskapen kring begreppet lägesbild och hur lägesbilder kan användas i samband med samhällsstörningar.

Aktörsgemensamma former för inriktning och samordning vid samhällsstörningar (MSB)¹⁵

Stöd för att praktiskt omsätta de aktörsgemensamma formerna som beskrivs i *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, och som utgörs av tre delar: inriktnings- och samordningskontakt, inriktnings- och samordningsfunktion samt stöd till inriktnings- och samordningsfunktion. Dessa aktörsgemensamma former är utformade för det geografiska områdesansvaret på lokal, regional och nationell nivå. Avsikten är att hanteringen av samhällsstörningar ska präglas av helhetssyn, samtidigt, proaktivitet och förståelse för varandras perspektiv. Det handlar om att omsätta

¹³ Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar (msb.se)

¹⁴ Lägesbilder: att skapa och analysera lägesbilder vid samhällsstörningar (msb.se)

¹⁵ Aktörsgemensamma former för inriktning och samordning vid samhällsstörningar: vägledning för aktörer på lokal och regional nivå med utgångspunkt i geografiskt områdesansvar (msb.se)

aktörernas förmåga till effekt genom bland annat tydliga kontaktvägar samt en väl fungerande och flexibel grund för dialog.

Samverkanskonferenser: råd och rekommendationer till dig som leder eller deltar i samverkanskonferenser (MSB)¹⁶

Samverkanskonferenser är ett av verktygen i det aktörsgemensamma arbetet. I ökad dialog och samverkan bidrar alla med sina perspektiv och kunskaper. På så vis skapas en bättre helhetsbild tillsammans. Materialet innehåller råd och rekommendationer till den som ska delta i, eller leda en samverkanskonferens.

Vägledning för beslutsfattande i samband med samhällsstörningar (MSB)¹⁷

Beslutsstödet är en metod för att prioritera inför och under insatser vid samhällsstörningar över hela hotskalan, det vill säga vid samhällsstörningar under såväl normalberedskap som höjd beredskap. Beslutsstödet ska hjälpa personer att tillräckligt snabbt komma fram till beslut som är avvägda, tydliga, transparenta och kommunicerbara. Beslutsstödet blir aktuellt när en övergripande uppfattning om vad som händer i stort finns, men personer inte vet hur tillgängliga resurser bör användas.

Vägledning för lokal ISF (MSB)¹⁸

Vid samhällsstörningar kommer de hanterande aktörerna behöva samordna sina insatser, prioritera behoven och hjälpas åt för att kunna agera så effektivt som möjligt. För att kunna åstadkomma detta används en lokal inriktnings- och samordningsfunktion (ISF), som kommunen står värd för. Vägledningen för lokal ISF ska underlätta för kommuner att verka för samordning utifrån deras geografiska områdesansvar.

Förstärkningsresurs för stöd till samverkan och ledning (MSB)¹⁹

Förstärkningsresursen för stöd till Samverkan och ledning, FSOL, består av personer med bred erfarenhet och kunskap inom krishantering och syftar till att förstärka aktörens ledningsförmåga. FSOL är tänkt att kunna bistå alltifrån centrala myndigheter, länsstyrelser, regioner, kommuner och räddningstjänster.

Nätverket för kommunal krisberedskap (NKK) (SKR)²⁰

SKR driver nätverk om krisberedskap i kommuner och regioner. SKR samordnar också kommuners och regioners deltagande i olika nationella forum för krisberedskap. Nätverket (NKK) består av en säkerhetschef eller

¹⁶ Samverkanskonferenser: råd och rekommendationer till dig som leder eller deltar i samverkanskonferenser (msb.se)

¹⁷ Vägledning för beslutsfattande i samband med samhällsstörningar: Metod, fördjupning och exempel (msb.se)

¹⁸ <https://www.msb.se/sv/publikationer/vagledning-for-lokal-isf--att-astadkomma-inriktning-och-samordning-vid-samhallsstorningar-utifran-det-lokala-geografiska-omradesansvaret-samverkan-och-ledning/>

¹⁹ MBS:s förstärkningsresurs för stöd till Samverkan och ledning (FSOL)

²⁰ Nätverk, krisberedskap | SKR

säkerhets- och beredskapssamordnare per län. Representanterna utses av kommunerna i respektive län. Utöver dessa har storstadslänen en extra företrädare. De kommunala representanterna ingår i samverkansområdena. Nätverket träffas två gånger per år på SKR.

Planeringsförutsättningar

Vägledning för säker och robust samverkan (MSB)²¹

Denna vägledning ger stöd för att upprätta en säker och robust samverkan och välja verktyg för denna samverkan.

Kontinuitetshantering (MSB)²²

Detta stöd syftar till att bidra till en bättre planering för att upprätthålla verksamhet även vid störningar, händelser och kriser.

Handlingskraft (Försvarsmakten)²³

Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025.

Vägledning för kommunens arbete med styrdokument 2019 – 2022 (MSB)²⁴

Denna vägledning är ett stöd för kommunen i sitt framtagande av styrdokument kring krisberedskap.

Vägledning för kommunens utbildnings- och övningsplan 2019 – 2022 (MSB)²⁵

Denna vägledning är tänkt underlätta kommunens arbete med utbildnings- och övningsplaner.

Motståndskraft (Försvarsdepartementet)²⁶

Denna rapport handlar om inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025.

Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25)²⁷

Slutbetänkande av utredningen om civilt försvar.

²¹ Vägledning för säker och robust samverkan (msb.se)

²² Kontinuitetshantering (msb.se)

²³ <https://www.forsvarsmakten.se/siteassets/4-om-myndigheten/dokumentfiler/handlingskraft.pdf>

²⁴ <https://www.msb.se/sv/publikationer/vagledning-for-kommunens-arbete-med-styrdokument-2019-2022/>

²⁵ <https://www.msb.se/sv/publikationer/vagledning-for-kommunens-utbildnings-och-ovningsplan-2019-2022/>

²⁶ <https://www.regeringen.se/4b02db/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/forsvarsberedningen/ds-2017-66-motstandskraft-inriktningen-av-totalforsvaret-och-utformningen-av-det-civila-forsvaret-2021-20252.pdf>

²⁷ <https://www.regeringen.se/496a62/contentassets/444fe6ead7c442cba3f3d1d50c8c206e/struktur-for-okad-motstandskraft-sou-2021-25.pdf>

Planering under osäkerhet: Om att planera för det okända inom krisberedskapen, totalförsvaret och andra områden (Totalförsvarets forskningsinstitut)²⁸

Rapporten handlar om robusta beslutsstödsmetoder och principer för hantering av osäkerheter vid beslutsfattande.

FOI:s modell för Risk- och sårbarhetsanalyser (FORSA) (FOI)²⁹

Denna handbok beskriver hur arbetet med RSA kan organiseras, från start och förberedelser till en färdig RSA-rapport, samt innehåller tips på hur man kan ta vara på arbetet i den egna verksamheten.

Samverkan och ledning i gråzon – En identifiering av behov och verktyg (FOI)³⁰

Syftet med denna rapport är att identifiera behov kopplade till samverkan och ledning i gråzon. Gråzon brukar beskrivas som tillståndet mellan fred och krig där stater och andra aktörer försöker att påverka ett lands intressen, handlingsfrihet och förmåga. Vidare är syftet att även identifiera relevanta verktyg som skulle kunna stödja aktörer i deras hantering av händelser i gråzon.

Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar (typfall 1–4) samt (5) (FOI)³¹

Denna studie är tänkt att ge aktörer ökad förståelse för förutsättningar vid en hotutveckling som leder till beredskapshöjning och tillämpande av totalförsvaret.

Totalförsvaret – Grundkurs (MSB)³²

Kursen är grundläggande och syftar till att utveckla deltagarnas kunskaper om det svenska totalförsvaret samt skapa engagemang och gemensamma förutsättningar för planering och samarbete inom det nya totalförsvaret.

Grundläggande webbkurs i totalförsvarsjuridik (FHS)³³

Webbkursen riktar sig till den som vill lära sig mer om det svenska totalförsvaret och dess regelverk.

²⁸ <https://www.foi.se/rapportsammanfattning?reportNo=FOI-R--4972--SEI>

²⁹ <https://www.foi.se/rest-api/report/FOI-R--3288--SE>

³⁰ <https://www.foi.se/rest-api/report/FOI-R--4959--SE>

³¹ <https://www.foi.se/rapportsammanfattning?reportNo=FOI%20Memo%205089>,

<https://www.foi.se/rapportsammanfattning?reportNo=FOI%20MEMO%206338>

³² <https://www.msb.se/sv/utbildning--ovning/alla-utbildningar/totalforsvar-grundkurs/>

³³ <https://www.fhs.se/utbildningar/grundlaggande-totalforsvarsjuridik.html>

Upphandla och samverka med privata utförare

Upphandlingsmyndigheten och MSB har stöd kring området krisberedskap vid upphandling av vård och omsorg. Upphandlingsmyndigheten har även mer generella stöd om t.ex. uppföljning som kan vara ett bra stöd vid uppföljning av delarna om krisberedskap. Även Socialstyrelsen och SKR har stöd som berör området.

Webbaserat stöd: Upphandling till samhällsviktig verksamhet (Upphandlingsmyndigheten)³⁴

Materialet omfattar upphandling av samhällsviktig verksamhet. Syftet är att i inköpsprocessens kunna ställa rätt typ av krav på förmågan att stå emot och hantera störningar. I stödet förklaras hur det går till att ta hänsyn till krisberedskapsaspekter vid upphandling. Stödet är till för dem som på olika sätt är involverad i upphandling till samhällsviktig verksamhet

Webbaserat stöd: Upphandling i akuta situationer (Upphandlingsmyndigheten)³⁵

Et stöd kring vad som är viktigt att tänka på vid upphandling händelse av akuta situationer eller kris

Webbaserat stöd: Upphandla eller utkontraktera vård och omsorg (Upphandlingsmyndigheten)³⁶

I materialet beskrivs processen för utkontraktering enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) som lagen om valfrihetssystem (LOV).

Vägledning: Upphandling till samhällsviktig verksamhet (MSB)³⁷

Vägledningen är framtagen 2018 av MSB, Upphandlingsmyndigheten och SKR tillsammans. Vägledningens syfte är att utgöra ett stöd för hur krisberedskapsaspekter så som kontinuitet, funktionalitet och leveransförmåga kan säkerställas vid upphandling till samhällsviktig verksamhet. Vägledningen avser upphandling av all samhällsviktig verksamhet inklusive upphandling av vård och omsorg.

³⁴ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/upphandla-till-samhallsviktig-verksamhet/>

³⁵ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/akuta-situationer>

³⁶ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/branscher/vard-och-omsorg/>

³⁷ <https://www.msb.se/sv/publikationer/upphandling-till-samhallsviktig-verksamhet--en-vagledning/>

Informationsstöd: Ingen force majeure för socialtjänsten. 10 frågor och svar om krisberedskap (Socialstyrelsen)³⁸

Informationsbroschyr framtagen 2009 för att vara en inspirationskälla för politiker och chefer inom socialtjänstens alla verksamheter. Den identifierar privata utförare av vård och omsorg som en viktig samarbetspart

Webbaserat stöd: Valfrihetssystem, information och stödmaterial (SKR)³⁹

Ett webbaserat stöd, generellt om valfrihetssystem. Innehåller information och länksamling till ytterligare stödmaterial.

Vägledning: Krav på leverantörer och avtalsvillkor i LOV- upphandlingar. En krav- och villkorsbank. (SKR)⁴⁰

En rapport, från 2014, som beskriver en överblick över vilka krav på leverantören och avtalsvillkor som är tillämpliga vid LOV-upphandlingar. Framtagen främst för dåvarande landsting och avser hälso- och sjukvård.

Vägledning för krisberedskap inom socialtjänstens område, Socialstyrelsen 2009

I vägledningen finns ett kort stycke om upphandling av tjänster och varor.

Målgruppsanpassad kriskommunikation

Guide till kriskommunikation (MSB)⁴¹

Stöd för hur kommunen kan kommunicera med invånarna om krisberedskap.

Kurs i kriskommunikation (MSB)⁴²

Kurs i kriskommunikation fokuserar på kommunikationens betydelse vid samhällsstörningar. Den är utvecklad av och genomförs av MSB.

Informationsstöd (MSB)⁴³

Grunder i kriskommunikation (MSB)

³⁸ https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2009-126-133_2009126133.pdf

³⁹ <https://skr.se/skr/demokratiledningstymning/driftformer/valfrihetssystemochersattningsmodeller/valfrihetssysteminformationochstodmaterial.1969.html>

⁴⁰ <https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/kravpaleverantorerochavtalsvillkorilovupphandlingar.29019.html>

⁴¹ Guide till riskkommunikation (msb.se)

⁴² <https://www.msb.se/sv/utbildning--ovning/alla-utbildningar/kriskommunikation/>

⁴³ https://rib.msb.se/filer/pdf/23476_5.pdf

Vägledning för kommunikation under kriser (MSB)⁴⁴

Vägledning för kommunikation under kriser Forskningsbaserade metoder med fokus på beteendeförändring och exempel från covid-19-pandemin

Vägledning om att integrera kommunikation i samverkan och ledning (MSB)⁴⁵

Kriskommunikation för ökad effekt vid hantering av samhällsstörningar En vägledning om att integrera kommunikation i samverkan och ledning.

Krisinformation.se (MSB)⁴⁶

Samlad information på olika språk.

Samhällsviktiga nummer och samtalsförmedlande tjänster⁴⁷

Det finns tre samtalsförmedlande tjänster i Sverige. Det är tjänsterna Texttelefon.se, Bildtelefon.net och Teletal. Syftet med tjänsterna är att underlätta för personer med vissa funktionsnedsättningar att ringa och bli uppringda på likvärdiga villkor som andra. Tjänsterna kan bland annat användas för att ringa 112, 1177, 113 13 och 114 14.

Metodstöd för dialog med personer med funktionsnedsättning

- Metodstöd för dialog för personer med funktionsnedsättning. (MFD)⁴⁸
 - Kartläggning om krisinformation på fler språk än svenska. (MSB)⁴⁹
- Vägledning om riskkommunikation. (Länsstyrelserna)⁵⁰

Att upprätthålla ordinarie verksamhet vid avbrott och störningar

MSB har ett gediget material som stödjer kommunernas arbete med avbrott och störningar. Här är arbete med RSA och kontinuitets-planering och hantering viktiga delar som redovisats under Planeringsförutsättningar.

Beredskap för värmebölja

- Värmebölja – Vägledning till handlingsplaner. (Folkhälsomyndigheten)⁵¹

⁴⁴ <https://rib.msb.se/filer/pdf/29735.pdf>

⁴⁵ <https://rib.msb.se/filer/pdf/28912.pdf>

⁴⁶ Krisinformation.se - Information från svenska myndigheter, länsstyrelser och kommuner

⁴⁷ Välkommen till Texttelefoni.se! - Texttelefoni - En förmedlingstjänst från PTS, Välkommen till Bildtelefoni.net - Bildtelefoni.net, Teletal | Få stöd under telefonsamtal

⁴⁸ Metodstöd för dialog - MFD,

⁴⁹ <https://rib.msb.se/filer/pdf/28816.pdf>

⁵⁰ <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/samlat-stod-till-kommuner/guide-till-riskkommunikation/>

⁵¹ Värmeböljor – vägledning till handlingsplaner — Folkhälsomyndigheten (folkalsomyndigheten.se)

- Stöd till personal i socialtjänsten om värmebölja – att förebygga och hantera dess effekter. (Socialstyrelsen)⁵²

Pandemiberedskap⁵³

Samlat stöd från Folkhälsomyndigheten kring pandemiberedskap, avseende samverkan och samordning samt planeringsstöd.

Den robusta sjukhusbyggnaden – En vägledning för driftsäkra sjukhusbyggnader

Den nya vägledningen vänder sig till dig som arbetar med att planera, projektera, bygga och förvalta sjukhusbyggnader. Robust och stärkt driftsäkerhet bidrar till en hög patientsäkerhet för vården i vardag, kris och krig.

⁵² Värmebölja – att förebygga och hantera dess effekter - Kunskapsguiden

⁵³ <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/krisberedskap/pandemiberedskap/>

Bilaga 2: Juridiska förutsättningar för den kommunala hälso- och sjukvården och socialtjänsten

Krisberedskapslagar

Kommunens ansvar för krisberedskap regleras i huvudsak i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, LEH. I LEH definieras extraordinär händelse som en händelse som avviker från det normala och som medför, eller riskerar att medföra, en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och därför kräver skyndsamma insatser av en kommun eller en region.⁵⁴ En extraordinär händelse kan exempelvis vara hot mot sjukvårdsverksamheten, energiförsörjningen, vatten- och avloppsnätet eller vägnätet. Alla dessa händelser riskerar att få en direkt påverkan på socialtjänstens och den kommunala hälso- och sjukvårdens verksamheter. Tillämpningen av lagen aktualiseras vid större olyckshändelser som hotar liv, hälsa, miljö eller egendom.

Det som särskiljer extraordinära händelser från andra händelser är de extraordinära händelsernas stora omfattning och att händelseförloppet är snabbt och svårt att överblicka och därmed kräver snabba beslut av de kommunala organen. Det är alltså händelser som ställer speciella krav på den kommunala organisationen.⁵⁵ LEH har tillkommit för att underlätta i situationer som ställer särskilda krav på flera nämnder samtidigt.

Krishantering bygger på tre principer

Det svenska krishanteringssystemet bygger på de ordinarie förvaltningsstrukturerna och på principen om att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande verksamhetsansvar vid en kris (**ansvarsprincipen**). En annan viktig princip är att en kris ska hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda samt ansvariga (**närhetsprincipen**). En tredje princip är att förändringar i organisationen inte ska göras större än vad som krävs (**likhetsprincipen**).⁵⁶

Kommunernas ansvar i fredstid

Risk- och sårbarhetsanalyser

Grunden för ett gott beredskapsarbete ligger ofta i genomförandet av en risk- och sårbarhetsanalys. En risk- och sårbarhetsanalys ger kommunen en överblick över den egna verksamheten och dess sårbarheter vilket i sig hjälper

⁵⁴ 1 kap. 4 § LEH

⁵⁵ Prop. 2001/02:184 Extraordinära händelser i kommuner och landsting s. 14

⁵⁶ Prop. 2005/05:133 Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle s. 51

kommunen att förebygga, förbereda och hantera kriser. En viktig del av kommunernas ansvar går just därför ut på att analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Dessutom ska kommunen för varje ny mandatperiod, med beaktande av nämnda analys, fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser. Regler för vad en sådan risk- och sårbarhetsanalys ska innehålla finns i Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps, MSB, föreskrifter.⁵⁷ Av de allmänna råden till föreskrifterna framgår bland annat att socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård ses som samhällsviktiga verksamheter som därmed bör ingå i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyserna.⁵⁸ Risk- och sårbarhetsanalyserna rapporteras till länsstyrelserna som i sin tur sammanställer kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser.⁵⁹ Det är viktigt att notera att Socialstyrelsen alltså inte tar del av dessa analyser.

Kommunerna ansvarar även för att förtroendevalda och anställda får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid.⁶⁰

Geografiskt områdesansvar

Utöver det egna verksamhetsansvaret har kommunen ett geografiskt områdesansvar på lokal nivå. Det innebär att kommunen ska säkerställa att samordningen fungerar mellan aktörerna inom det egna geografiska området, både i det förberedande skedet, under och efter en extraordinär händelse. Områdesansvaret innebär också att kommunen ska samordna informationen till allmänheten och media för att skapa en samlad och enhetlig bild av det som inträffat.⁶¹

I förarbetena⁶² beskrivs det geografiska områdesansvaret på följande sätt:

”Det geografiska områdesansvaret innebär dock inte på något sätt att kommunen tar över andra aktörers ansvarsområden (...) Ett lämpligt sätt att bedriva samordningsarbetet i kommunen kan vara att inrätta ett forum där representanter för de lokala krisaktörerna deltar. Det faller då inom kommunens ansvar att vara sammankallande i ett sådant krishanteringsråd eller motsvarande. En viktig uppgift för kommunen är därför att bygga upp och underhålla ett lämpligt kontaktnät. I det geografiska områdesansvaret ingår också att kommunen skall göra en samlad analys av sådana risker och sådan sårbarhet i det geografiska området som kan leda till en extraordinär händelse och göra denna analys känd för berörda aktörer. Den analys som kommunen skall göra enligt 2 kap. 1 i § den föreslagna lagen, med inriktning främst på den egna verksamheten, är naturligtvis en

⁵⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2015:5) om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser

⁵⁸ Allmänna råd till 4 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2015:5) om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser

⁵⁹ 4 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2015:5) om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser

⁶⁰ 2 kap. 8 § LEH

⁶¹ 2 kap. 7 § LEH

⁶² Prop. 2005/06:133 Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle s. 109

viktig del i den samlade analys som kommunen skall göra känd för berörda aktörer.”

En viktig förutsättning för en god krisberedskap är att olika aktörer har förtroende för varandra. Förtroende skapas genom kontakter mellan organisationer och bygger på personliga relationer som grundläggs i det vardagliga samarbetet innan krisen uppstår.

På lokal nivå är kommuner och regionerna huvudaktörer i krishanterings-systemet. En viktig förutsättning för att minska sårbarheten och förbättra krishanteringsförmågan i lokalsamhället är nära samverkan under hela krishanteringsprocessen, d.v.s. före, under och efter en extraordinär händelse. För socialtjänsten rör det sig t.ex. om samverkan med andra kommunala förvaltningar, med regionen, med verksamheter i privat regi samt med trossamfund och andra frivilligorganisationer.

Krisledningsnämnd

I varje kommun och landsting ska det finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser, d.v.s. en krisledningsnämnd. Det innebär att kommunfullmäktige antingen är skyldig att tillsätta en sådan nämnd eller att besluta att en annan nämnd även ska ha denna funktion. Kommunfullmäktige ska även fastställa krisledningsnämndens stadgar. Av stadgarna ska krisledningsnämndens uppgifter framgå samt vilka uppgifter den kan överta från andra nämnder.

Kommunallagens (2017:725) bestämmelser om sammanträden, jäv, valbarhet m.m. gäller för krisledningsnämnden utöver bestämmelserna i LEH.

Rapportering

Varje kommun ska hålla länsstyrelsen informerad om vilka åtgärder som vidtagits enligt 2 kapitlet LEH och hur åtgärderna påverkat krisberedskapsläget. Kommunerna ska även vid en extraordinär händelse i fredstid ge länsstyrelserna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen samt om vidtagna och planerade åtgärder.

Kommunens verksamhetsansvar

Socialtjänsten och den kommunala hälso- och sjukvården är exempel på verksamheter som kommunen har ansvar för och som regleras i speciallagstiftning som exempelvis SoL och HSL. Det är ansvarsprincipen och därmed verksamhetsansvaret som är utgångspunkten för kommunens uppgifter i krishanteringsystemet. Det innebär att det ansvar kommunen har för olika samhällsviktiga verksamheter under normala förhållanden också gäller under en kris. I verksamhetsansvaret ingår dels att kommunen ska vidta åtgärder för att minska sårbarheten i sin verksamhet, dels att ha beredskap för att kunna upprätthålla sådana delar av verksamheten som inte tål avbrott, om en extraordinär händelse skulle inträffa.

Oavsett om verksamheten bedrivs i kommunal eller enskild regi är det den ansvariga nämnden som ska försäkra sig om att verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet.⁶³ Nämnden kan alltså inte ursäktas en driftstörning under

⁶³ 6 kap. 6 § kommunallagen (2017:725), KL

en kris med att det var det privata företaget som misskötte sin uppgift. Ur ett krisberedskapsperspektiv är det därför viktigt att kommunen t.ex. vid en upphandling ställer krav på att enskilda verksamheter säkerställer driften av ett äldreboende vid ett långvarigt strömavbrott eller vid en influensapandemi med begränsad personalstyrka.

Kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.⁶⁴ Det är dock kommunfullmäktige som normalt sett ska bestämma nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden.⁶⁵ Fullmäktige får bl.a. besluta att en nämnd ska ha hand om en eller flera verksamheter i kommunen och om en nämnd ska tillhandahålla tjänster åt en annan nämnd. Fullmäktige kan vidare delegera uppgifter till nämnderna.⁶⁶ Det här innebär att ansvarsfördelningen mellan nämnderna kan se olika ut i olika kommuner och socialtjänstens ansvar kan vara fördelad på en eller flera nämnder. Det är den eller de nämnder som har erhållit ansvar för socialtjänstens verksamhet, ofta en socialnämnd, som ska se till att socialtjänsten och den kommunala hälso- och sjukvården har en god krisberedskap och är väl förberedd för de olika typer av extraordinära händelser som kan drabba en kommun. Nämnden kan sedan i sin tur fördela ansvaret på olika delar inom nämndens eller förvaltningens verksamhetsområde. Förvaltningschefer och enhetschefer har också viktiga uppgifter och stort ansvar när det gäller krisberedskapen inom de egna verksamhetsområdena.⁶⁷

Kommuners ansvar inför och vid höjd beredskap

Enligt 3 kap. 1 § LEH ska kommuner vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser). Under höjd beredskap ansvarar kommunstyrelsen för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva. Varje kommun ska ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Dessa ska innehålla uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivas under höjd beredskap. Av planerna ska också framgå krigsorganisationen, den personal som ska tjänstgöra i denna och vad som i övrigt behövs för att kommunen eller regionen ska kunna höja sin beredskap och bedriva verksamheten under höjd beredskap.⁶⁸

Kommunen har ett geografiskt områdesansvar även vid höjd beredskap. I de här fallen ska kommunstyrelsen verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas och för att samverkan kommer till stånd mellan dem som bedriver verksamheten.⁶⁹ I den omfattning regeringen

⁶⁴ 6 kap. 1 § KL

⁶⁵ 6 kap. 2 § KL, 11 kap. 1 § HSL och 2 kap. 4 § Sol.

⁶⁶ 6 kap. 3 § KL

⁶⁷ 7 kap. 5 § KL

⁶⁸ 4 § FEH

⁶⁹ 3 kap. 4 § LEH

i särskilda fall beslutar, får kommunen ytterligare uppgifter under höjd beredskap eller när ransoneringslagen (1978:268) i annat fall tillämpas.

Kommunerna ska vidare under höjd beredskap hålla länsstyrelserna informerade om beredskapsläget och de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen.⁷⁰

Ersättning till kommunerna

Kommunerna är självständiga aktörer i krishanteringssystemet och bestämmer själva över metoder och former för sitt krisberedskapsarbete. Enligt 5 kap. 1 § LEH ska kommunerna få ersättning av staten för kostnader för förberedande uppgifter som de utför enligt 2 kap. LEH.

Alla kostnader för krisberedskap i fredstid ersätts dock inte. En förutsättning för att krisberedskapsuppgifter som rör extraordinära händelser i fredstid ska ersättas är att verksamheten är till nytta för hanteringen av mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som allvarligt kan påverka kommunens verksamhet. Ersättningen enligt 5 kap. 1 § LEH utgör alltså ett komplement till kommunens egen finansiering av arbetet med krisberedskap.

Det framgår av 10 § FEH att den ersättning som kommunerna får enligt 5 kap. 1 § LEH bestäms och betalas ut av MSB inom ramen för vad regeringen årligen beslutar.

I ”Överenskommelsen om kommunernas krisberedskap 2019–2022”⁷¹ har MSB och SKR kommit överens om de uppgifter som kommunerna ska utföra inom ramen för beredskapsarbetet för att erhålla ersättning. Av överenskommelsen framgår även på vilket sätt MSB och länsstyrelserna ska stödja kommunerna i arbetet. Överenskommelsen innehåller exempelvis uppgifter som att kommunen ska genomföra och utvärdera minst två övningar under en mandatperiod och att kommunens krisledningsnämnd och tjänstemannaledning ska övas minst en gång per mandatperiod. Andra exempel är att kommunens förberedelser inför extraordinära händelser ska ske i samverkan med närliggande kommuner och relevanta aktörer utanför det egna geografiska området. Det kan vara värt att notera att överenskommelsen inte innehåller några stödjande uppgifter för Socialstyrelsen. Hela överenskommelsen finns att läsa bl.a. på MBS:s webbplats.⁷²

Nämnda överenskommelse kompletteras av ”Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar (2018–2020 med revideringar till och med 2022)”.⁷³ Ersättningarna enligt de två överenskommelserna hanteras fristående. Även den kompletterande överenskommelsen finns att läsa bl.a. på MBS:s webbplats.⁷⁴

⁷⁰ 3 kap. 5 § LEH och 6 § FEH

⁷¹ Dnr MSB 2018-09779, SKL 18/03101

⁷² <https://www.msb.se/siteassets/dokument/amnesomraden/krisberedskap-och-civilt-forsvar/finansiering/overenskommelse-kommunernas-krisberedskap-2019-2022-181015.pdf>

⁷³ MSB 2021-13778 och SKR 21/01510

⁷⁴ <https://www.msb.se/contentassets/129dce3776f84481848a6cff532f7941/overenskommelse-kommuner-civilt-forsvar-2022beslutad.pdf>