

# Socialtjänstens beredskap för särskilda händelser

Riktlinjer

Socialstyrelsen klassificerar från och med år 2001 sin utgivning i olika dokumenttyper. Detta är **Riktlinjer**. Socialstyrelsens riktlinjer kan innehålla rekommendationer om planering, metoder och/eller kompetens m.m. utifrån bedömningar av expertis inom hälso- och sjukvård, socialtjänst, hälsoskydd och smittskydd. Rekommendationerna utesluter inte andra sätt att uppnå målen med planeringen eller insatserna. Socialstyrelsen svarar för slutsatser och rekommendationer.

ISBN: 91-7201-645-0

Artikelnummer: 2002-102-3

Omslag: *Fhebe Hjäl*m

Omslagsfoto: Snöovädret i Gävle december 1998.

*Tobias Röstlund/Pressens Bild*

Sättning: *Guy Bruno*

Tryck: LTAB, Linköpings Tryckeri AB, april 2002

# Förord

Enligt Socialtjänstlagen (2001:453) 2 kap. har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas där får det stöd och den hjälp som de behöver. Ansvaret gäller oavsett om normala förhållanden råder eller om en särskild händelse inträffat i kommunen. Endast om landet kommer i krig eller krigsfara får regeringen meddela särskilda föreskrifter. Rekommendationer för den grundläggande planeringsnivån inom socialtjänsten och närliggande verksamheter för kris och krig finns i Socialstyrelsens rapport ”Socialtjänsten under kris och i krig” (SoS-rapport 1998:1).

Syftet med dessa riktlinjer är att vara till stöd och hjälp för kommunernas socialtjänst när de planerar för särskilda händelser i fred. Med socialtjänst avses den verksamhet som kommunerna bedriver enligt socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Den hälso- och sjukvård som kommunerna bedriver regleras i hälso- och sjukvårdslagen med tillhörande författningar.

Med särskild händelse avses alla händelser från olyckor till svåra påfrestningar på samhället.

Det är Socialstyrelsens förhoppning att riktlinjerna skall kunna användas vid utarbetandet av socialtjänstens planer för särskilda händelser.

Riktlinjerna är utarbetade av *Birgit Zetterberg-Randén*, Socialstyrelsen, Enheten för Katastrof- och Beredskapsplanering. Företrädare för Socialstyrelsens socialtjänstavdelning, ÖCB, Svenska kommunförbundet, ett antal länsstyrelser och kommuner har haft möjlighet att lämna synpunkter på rapporten. Inkomna förslag och synpunkter har beaktats i största möjliga utsträckning.

Nina Rehnqvist  
Tf generaldirektör

INAKTUUELLT

# Innehåll

Förord .....	3
Sammanfattning .....	7
Inledning .....	11
Förändringar i synen på beredskap .....	11
Sårbara personer .....	12
Ädelreformen, handikappreformen och psykiatrireformen .....	12
Demografiska förändringar .....	13
Risker och hot .....	14
Riskanalys .....	17
Ansvar och planering .....	19
Ansvar .....	19
Planering .....	21
Samverkan .....	23
Information .....	25
Personalförsörjning .....	28
Utbildning och övning .....	30
Kvalitetssäkring .....	32
Referenser .....	33
Övrig litteratur .....	35
Bilaga 1 .....	36
Bilaga 2 .....	38

INAKTUUELLT

# Sammanfattning

Samhället förväntas idag ha en god beredskap och förmåga att hantera olika typer av händelser, alltifrån olyckor och katastrofer till svåra påfrestningar på samhället i fred. Regeringen har redovisat elva områden där det bör finnas en särskilt god beredskap. Händelser och störningar inom flera av dessa områden påverkar direkt eller indirekt socialtjänstens verksamheter, t.ex. avbrott i el-, värme- och vattenförsörjningen.

Risk innebär att en negativ händelse kan inträffa eller att en negativ situation kan utvecklas. Det moderna samhället är komplicerat och sårbart. Nya risker tillkommer och det har också blivit svårare att bedöma riskerna. Olyckor med radioaktivt utsläpp, kemiska och biologiska ämnen liksom sabotage och terrorism har fått ökad aktualitet. De dominerande katastrofriskerna i Sverige har dock hittills varit skadehändelser vid kommunikationsolyckor, bränder och hantering av farliga produkter. Utöver beredskap för de nyss beskrivna tänkbara olyckorna måste socialtjänsten också ha beredskap för händelser av annan karaktär. Det kan vara händelser där barn eller ungdomar varit inblandade i brottsliga handlingar eller utsatts för brottsliga handlingar av barn eller vuxna.

Ett indirekt hot mot en god beredskap är att socialtjänsten idag har svårigheter att rekrytera och behålla kompetent personal.

Syftet med riskanalys är att identifiera risker för att om möjligt eliminera dessa eller att vidta åtgärder för att minimera konsekvenserna av en händelse. Kommunens riskanalys ger en bild av alla risker i kommunen och bör därför vara en av utgångspunkterna för den riskanalys som varje verksamhet inom kommunen genomför. Den andra utgångspunkten är den egna verksamhetens karaktär och villkor. Riskanalysens resultat utgör underlag för behovet av åtgärder på kort och lång sikt och för de planer som upprättas inom varje verksamhetsområde eller enhet. Planerna styr i sin tur vilken utbildning och övning som behöver genomföras.

Kommunen har enligt kommunallagen (1991:900) ansvar inom sitt geografiska område. Kommunfullmäktige beslutar om hur kommunens ledning vid en särskild händelse skall vara organiserad. Kommunallagens regler om delegering, beslut, protokollföring, anmälan av beslut m.m. gäller dock helt och hållet.

Vid en särskild händelse blir kraven på ledning, samverkan och information till kommuninvånarna och massmedia mycket stort. Beslut kan behöva tas och verkställas med kort varsel och kanske på basis av ett

ofullständigt underlag. Ofta rör besluten flera kommunala nämnders ansvarsområden. Kraven på uthållighet kan bli mycket stora. Kommunen måste därför säkerställa sin ledningsförmåga i förväg innan en särskild händelse inträffar. Ett sätt att göra det är att utnyttja den möjlighet till delegering som kommunallagen ger.

Enligt socialtjänstlagen har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Det hör till socialtjänstens uppgifter att svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det. I socialtjänstens ledningsansvar ingår att ge befogenhet så att befintliga resurser kan omprioriteras i förhållande till de behov som uppstår. Vid en särskild händelse kan det bli nödvändigt att sänka ambitionsnivån. Bistånd kan få ges på annat sätt eller annat ställe än normalt men på en levnadsnivå som ändå är skälig i förhållande till situationen.

I samband med en särskild händelse kan det finnas behov av att organisera psykiskt och socialt omhändertagande av människor som direkt eller indirekt drabbats av händelsen. I de flesta kommuner finns för denna uppgift s.k. POSOM-grupper. Det är vanligt att det är socialtjänstens individ- och familjeomsorg som har ansvaret för gruppernas arbete.

Riskanalysen är utgångspunkten för planeringen och verksamhetens karaktär och villkor styr planernas utformning. Strategiplanering är i många fall nödvändig. Exempel på sådan planering är att man redan innan en tänkbar händelse inträffar vet vart man kan flytta människor i eget boende eller i kommunens särskilda boenden vid t.ex. ett långvarigt avbrott i el-, vatten- och värmeförsörjningen. Förutom att planera för att kunna hantera olika situationer är det viktigt att i det förebyggande arbetet så långt det är möjligt förebygga de risker som kan förutses, t.ex. att säkerställa reservkraft och reservvärme för viktiga anläggningar.

En situation där beslut måste tas under stor tidspress är krävande och svår även för personer som är vana att leda och fatta beslut. Ett viktigt syfte med planerna för särskilda händelser är att säkerställa att krishantering kan påbörjas omgående och på ett effektivt sätt. Förutsättningen för det är att planerna är aktuella.

Exempel på uppgifter som bör ingå i respektive plan är vem som ansvarar för kontakten med kommunledningen, socialtjänsten och andra förvaltningar inom kommunen och vem som ansvarar för dokumentation och utvärdering av händelsen. Planen bör innehålla uppgifter på nyckelpersoner, samverkande myndigheter eller organisationer och grupper, entreprenörer och enskilda verksamheter som det är lämpligt att kontakta och hur det skall ske. Aktuella förteckningar över telefonnummer och e-postadresser är till stor hjälp om något skulle inträffa.

Av en checklista bör framgå vilka som har ansvaret för olika uppgifter, både när det gäller planeringen och i den akuta situationen.

När man planerar för särskilda händelser är det nödvändigt att definiera socialtjänstens samverkansparter och att klargöra ansvars- och arbetsfördelningen liksom behovet av avtal och andra överenskommelser. För att upprätthålla en god beredskap krävs också fortlöpande kontakter och gemensamma övningar.

Vid särskilda händelser krävs förutom förmåga att hantera själva händelsen också förmåga att hantera de informations- och kommunikationsproblem som hänger samman med händelsen. Informationen internt, till allmänhet och till media har en stark koppling till lednings-, samordnings- och prioriteringsuppgiften. Den kommun eller annan aktör som förlorar kontrollen över informationen kan förlora möjligheten att hantera själva händelsen eftersom den information som lämnas avgör hur människorna handlar. Det är kommunens ansvar att de som drabbats av den särskilda händelsen och de aktörer som hanterar den får sådan information att de får bästa möjliga förutsättningar att fatta beslut. I planeringen bör man beakta behovet av tolkar som kan informera personer som inte talar svenska. Man måste också tänka på hur man skall informera personer med olika funktionshinder, t.ex. syn- och hörselskadade, om de vanliga informationsvägarna inte fungerar. Med tanke på risken för elavbrott är det viktigt att förteckningar och listor över t.ex. nyckelpersoner inte enbart finns på datamedia.

Vid en särskild händelse är det sannolikt att behovet av personal blir större. En bekymmersam personalförsörjningssituation under normala förhållanden kan medföra att det blir svårt att förstärka personalen vid särskilda händelser. Personalförsörjningen kan bli än mer känslig under kvällar, nätter, helger och semestertider. Det är nödvändigt att undersöka vilka möjligheter det kan finnas att få in mer personal i verksamheten eller att få tillgänglig personal att räcka för fler uppgifter.

Övningar och utbildningar genomförs idag främst på central nivå inom kommunerna och med ledningspersonal. För personalen som arbetar på servicehus, i andra boendeformer eller i brukarnas hem är insatserna ofta begränsade till brandövningar. Behovet av utbildnings- och informationsinsatser är därför stort. Övningar behöver genomföras både inom den egna organisationen och tillsammans med samverkande myndigheter och organisationer. Det är viktigt att kommunen avsätter personella och ekonomiska resurser för att kunna genomföra utbildningar och övningar.

Socialtjänstens insatser skall vara av god kvalitet. Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. Kraven på kvalitet gäller oavsett i vems regi verksamheten bedrivs.

En god beredskap inför särskilda händelser förutsätter att

- planläggning inför sådana händelser är genomförd och kontinuerligt aktualiserad
- personalen är utbildad och övad
- samverkan med andra aktörer är förberedd genom fortlöpande kontakter, t.ex. vid utbildningar, övningar och konferenser
- informationsberedskapsplanen är känd så att snabb, konkret och korrekt information kan lämnas till drabbade, egen personal, allmänhet och medier.

# Inledning

## Förändringar i synen på beredskap

Under senare år har den svenska beredskapen genomgått stora förändringar. När man idag talar om beredskap avser man beredskap för ett brett spektrum av risker och hot vid sidan av beredskapen för krig. Samhället förväntas idag ha en god beredskap och förmåga att hantera olika typer av händelser, alltifrån olyckor och katastrofer till svåra påfrestningar på samhället. Svåra påfrestningar kan sägas utgöra olika slag av extrema situationer med låg sannolikhet och som skiljer sig åt i sak (19). Det finns dock många typer av svåra händelser som kan drabba en kommun och som ställer särskilda krav på kommunens organisation och beslutsfattande. Exempel på sådana händelser som inträffat under senare år är giftutsläppet från tunnelbygget i Båstad hösten 1997, utrymningen av Kävlinge och Furulund i samband med ett befarat ammoniakutsläpp våren 1996 och snöovädret i Gävle i december 1998. I dessa riktlinjer avses med särskild händelse inte enbart vad som brukar menas med svår påfrestning på samhället i fred utan varje svår, hastigt uppkommen situation som kräver omedelbara och samordnade åtgärder från kommunens ledning och/eller socialtjänstens ledning, personal och resurser i syfte att mildra konsekvenserna för brukare, andra kommuninvånare och dem som vistas i kommunen (6, 19).

I regeringens skrivelse 2000/01:52, Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred, redovisas elva områden där regeringen anser att det bör finnas en särskilt god beredskap. Områdena är:

- nedfall av radioaktiva ämnen
- elförsörjning
- telekommunikationer
- försörjning med vatten
- radio och TV
- översvämningar och dammbrott
- massflykt av asyl- och hjälpsökande till Sverige
- allvarlig smitta
- terrorism
- kemikalieolyckor och utsläpp av farliga ämnen till sjöss
- övergripande informationssäkerhet.

Händelser och störningar inom flera av dessa områden påverkar direkt eller indirekt socialtjänstens verksamheter. Avbrott i el-, värme- och vattenförsörjningen innebär risk för att hemtjänsten får svårt att lösa sina uppgifter i fastigheter som saknar reserver för el- och vattenförsörjning. Kemikalieolyckor eller utsläpp av farliga ämnen och längre avbrott i el-, värme- och vattenförsörjningen kan medföra att t.ex. särskilda boendeenheter måste utrymmas. Störningar i telekommunikationerna kan innebära att trygghetslarmen inte fungerar. Brand kan uppstå i ett servicehus och snökaos kan innebära att det blir svårt för hemtjänstens personal att ta sig hem till brukarna. Socialtjänstens personal måste ha förmåga att kunna agera vid olika typer av händelser.

Socialstyrelsen genomförde under 1998 en studie då man bl.a. intervjuade representanter för socialtjänsten i ett 30-tal kommuner och vid sex länsstyrelser (30). Resultatet av studien visade att socialtjänstens beredskap inte sällan är otillräcklig för händelser som skulle komma att kräva resurser och rutiner utöver de ordinarie. Det är därför angeläget att kommunerna vidtar åtgärder för att förbättra beredskapen för särskilda händelser.

## Sårbara personer

I varje kommun finns personer som under normala förhållanden inte är beroende av kommunens socialtjänst men som vid olika störningar blir sårbara. Det kan vara äldre eller personer med funktionshinder som bor i egen bostad och som i vanliga fall klarar sig med olika typer av hjälpmedel, t.ex. trygghetslarm. När el-, vatten- och värmedistribution samt telefon, radio och TV fungerar klarar de sitt dagliga liv, men om någon eller några av dessa funktioner slås ut blir de sårbara. De kan då behöva stöd från socialtjänsten. Även de personer som bor i egen bostad och redan har stöd från hemtjänsten liksom de som bor i kommunens särskilda boenden blir sårbara när en särskild händelse inträffar. Det kan medföra att det krävs större insatser från socialtjänsten än i vanliga fall.

## Ädelreformen, handikappreformen och psykiatrireformen

Ädelreformen, handikappreformen och psykiatrireformen som genomfördes under 1990-talet medförde att ansvaret för vården och omsorgen för ett stort antal människor överfördes från landstingen till kommunerna. År 2000 svarade kommunerna för 43 procent av vården- och omsorgen (1).

Reformerna medförde att kommunerna kraftigt omprioriterade insatserna inom hemtjänsten till de mest hjälpbehövande. Ett stort antal äldre och andra med mer begränsade hjälpbehov ställdes delvis utanför den offentliga omsorgen (32). Dessa personer, med olika hjälpbehov, som klarar sig själva med hjälpmedel eller med hjälp av anhöriga kan komma att behöva stöd från socialtjänsten vid en särskild händelse.

Människor med sådana diagnoser som man tidigare ansåg måste vårdas på sjukhus eller annan institution vårdas idag hemma. Bland dessa finns personer som för sin vård är beroende av teknisk apparatur, personer med psykiska sjukdomar eller förståndshandikapp och svårt sjuka och döende personer.

## Demografiska förändringar

År 2010 kommer det att finnas nästan 50000 fler personer i Sverige som fyllt 85 år än år 2000 enligt Statistiska centralbyråns beräkningar (1). En åldrande befolkning medför ökade behov av vård och omsorg. Problem med syn, hörsel, rörelseförmåga osv. blir med åren allt vanligare även om många bibehåller en god hälsa högt upp i åren. Det biologiska åldrandet gör olika organ och organsystem känsligare för påfrestningar genom att reservkapaciteten minskar. Det gör att risken för sjukdomar och handikapp också ökar med åldern (7). Det kan medföra dels att antalet personer som blir direkt beroende av kommunens stöd ökar, dels att vård- och omsorgsbehoven blir större.

Det är viktigt att klarlägga

- Vilka konsekvenser ädelreformen, handikappreformen och psykiatrireformen har fått för verksamhetsområdet.
- Hur socialtjänsten får kännedom om och kommer i kontakt med de personer som i vanliga fall inte har stöd från socialtjänsten men som kan behöva stöd om en särskild händelse inträffat, och vilket stöd de kommer att behöva.
- Hur behovet förändras vid en särskild händelse för de grupper som är beroende av kommunens socialtjänst i sitt dagliga liv.

# Risker och hot

Risk innebär att en negativ händelse kan inträffa eller att en negativ situation kan utvecklas.

Det moderna samhället är komplicerat och sårbart. Nya risker och hot tillkommer och det har blivit svårare att bedöma riskerna. Olyckor med radioaktivt utsläpp, kemiska och biologiska ämnen liksom sabotage och terrorism har fått ökad aktualitet. Riskerna för epidemier måste också beaktas, t.ex. en influensapandemi. Riskerna i Sverige har dock hittills dominerats av kommunikationsolyckor, bränder och hantering av farliga produkter. Riskerna för naturkatastrofer är liten trots att översvämningar och snöoväder vid några tillfällen under senare år orsakat stora problem (21).

Under de senaste åren har flera händelser med farligt gods inträffat. I april 1996 spårade ett godståg ur på järnvägen genom Kävlinge och Furulund. Tåget bestod bl.a. av två vagnar med det giftiga ämnet ammoniak. För att skydda allmänheten från läckande ammoniak vid bärgningen av vagnarna evakuerades ca 9000 invånare. För äldreomsorgens del berörde evakueringen ett sjukhem, tre servicehus, tre gruppboenden för senildementa personer och äldre personer i egen bostad. Inom handikappomsorgen berördes två gruppboenden för utvecklingsstörda. Dessutom berördes sju områden inom skola och barnomsorg (3).

I april 2000 spårade ett godståg med nio gasolvagnar ur på stationsområdet i Borlänge. Innan bärgningen av vagnarna påbörjades beslutade man att ca 630 invånare skulle evakueras. Av dessa behövde ett 60-tal kommunens hjälp med transporter och av dessa behövde ett 30-tal vård och transporterades till ett sjukhem (6).

I december 1998 drabbades Gävletrakten av ett snöoväder. Staden blev helt snötäckt och snödrivor på upp till fyra meter skapades av den starka vinden. Ingångar till bostäder och andra fastigheter blockerades och gator och vägar blev oframkomliga för trafik. Tågtrafik fick ställas in. Människor hade svårt att ta sig till sina arbetsplatser och skolor och daghem hölls stängda liksom ett flertal affärer, industrier m.m. I stort sett var Gävle isolerat från omvärlden under några dagar (6).

Vid en isstorm som drabbade östra Kanada i januari 1998 blev nästan tre miljoner människor utan elektricitet, 300000 av dem i närmare en månad. Den avbrutna elförsörjningen gjorde att många inte kunde stanna kvar i sina bostäder. Under perioden som strömavbrottet varade tvingades 25–56 procent av befolkningen, beroende på region, att flytta.

Man upprättade 454 uppsamlingscentra. Det visade sig emellertid att det var svårt, ibland omöjligt för handikappade att vistas på dessa centra då anordningar för handikappade saknades. Även äldre personer hade problem. Man hade mycket stora svårigheter att på ett adekvat sätt ta hand om de patienter som flyttades från långvårdskliniker. Hemsjukvården hade under krisen svårigheter att identifiera och uppsöka alla människor som var speciellt utsatta. Skälet var brister i samarbetet mellan sjukvården och de sociala myndigheterna (11).

Natten till den 30 oktober 1998 utbröt brand i Makedoniska föreningens lokal i Göteborg. Vid branden omkom 63 ungdomar, många med invandrarbakgrund, och drygt 200 skadades. Vid det tillfället ställdes stora krav på samordning av samhällets resurser för psykologiskt stöd åt anhöriga och överlevande. Samordningen gällde mellan företrädare för olika trossamfund och ideella organisationer och mellan PKL- och POSOM-verksamheterna. ”PKL-verksamheten liksom POSOM-verksamheten kom att bli omfattande vid olyckan. Den mångkulturella sammansättningen av de drabbade och deras tillhörighet till olika trossamfund ställde nya och stora krav på verksamheterna, något som måste tas hänsyn till i allt större omfattning i framtiden” (5). Även ledningsinsatserna visade sig kräva en annorlunda inriktning än planeringen angav. Man behövde bl.a. förstärka katastrofsamordningsgruppen med kompetens inom individ- och familjeomsorgsverksamhet och skolverksamhet (15).

När det gäller dödsbränder i övrigt, visar den uppföljning som Räddningsverket utförde 1999, i samverkan med bl.a. Svenska Brandförsvärsföreningen, på en oroväckande överrepresentation av äldre som avlidit genom brand (22).

Vid den stora översvämningen i Arvika hösten 2000 hotades hundratals bostadsfastigheter, kontor, vårdhem, affärs- och industribyggnader och fritidshus av översvämning. Även den tekniska infrastrukturen var allvarligt hotad av vattenmassorna (6).

I mars 2001 inträffade ett elavbrott som drabbade Kistaområdet i Stockholm. Avbrottet orsakade allvarliga störningar för hushåll, företag och institutioner i området. Kommunikationer och andra verksamheter liksom sjukvårdens och socialtjänstens verksamheter stördes kraftigt. Bland annat tystnade telefonerna på sex vårdcentraler och ett stort antal trygghetslarm slutade fungera. Människor blev instängda i hissar, mat- och varuleveranser försvårades, vatten- och avloppsfunktioner, uppvärmningssystem i bostäder och institutioner liksom låsnings- och säkerhetssystem slutade fungera. Informationen till medborgarna försvårades. I de drabbade områdena var det endast de som hade batteriradio som direkt nåddes av informationen om elavbrottet. Både det fasta och det mobila telenätet slogs ut, liksom TV (2).

Utöver de nyss beskrivna händelserna måste socialtjänsten också ha beredskap för händelser av annan karaktär. Det kan vara händelser där barn eller ungdomar varit inblandade i brottsliga handlingar eller utsatts för brottsliga handlingar av barn eller vuxna. En olycka med en skolbuss där många barn omkommer och skadas är ett annat exempel på en händelse som påverkar enskilda, familjer och många andra människor och som kommer att kräva insatser från socialtjänsten.

Socialtjänsten har idag avsevärda svårigheter att rekrytera och behålla kompetent och erfaren personal. Arbetsbelastningen på personalen är hög och arbetsledarna får ansvar för allt större personalgrupper och allt fler enheter (18, 20, 23, 24). Detta förhållande är ett indirekt hot mot en god beredskap.

Det är inte möjligt för ett verksamhetsområde att ha specifik beredskap för varje typ av händelse, stor som liten, eftersom varje händelse är unik och innehåller nya och speciella förhållanden som ingen förutsett. Varje händelse kommer sannolikt att kräva en särskild lösning. En god grundberedskap som är flexibel och kan anpassas efter rådande situation är därför den bästa beredskapen.

Det är viktigt att klarlägga

- Vilka personer som på ansvarig chefs uppdrag arbetar med frågor som rör olika typer av risker och hot.

# Risikanalys

Syftet med riskanalys är att identifiera risker för att om möjligt eliminera dessa eller att vidta åtgärder för att minimera konsekvenserna av en händelse.

Med risk menas möjligheten att en negativ händelse skall inträffa eller att en negativ situation skall utvecklas. I riskanalys ingår:

- riskinventering
- bedömning av konsekvenserna av den befarade händelsen eller situationen
- uppskattning av sannolikheten för att den befarade händelsen eller situationen skall inträffa eller uppstå (12).

Kommunens riskinventering kan göras utifrån en beräkning av stationära och rörliga hot. Ett stationärt hot kan t.ex. vara en kemisk industri eller ett avbrott i el-, värme- och teleförsörjningen. Ett rörligt hot kan vara transporter av farligt gods, t.ex. kemikalier som vid en olycka kan börja läcka ut. Kommunens riskanalys ger en bild av alla risker i kommunen och bör därför vara en av utgångspunkterna för den riskanalys som varje verksamhet inom kommunen genomför. Den andra utgångspunkten är den egna verksamhetens karaktär och villkor.

Risikanalysen inom socialtjänsten måste beakta externa och interna hot som kan finnas. Exempel på externa hot är t.ex. avbrott i den tekniska försörjningen, transporter av farligt gods eller en kemisk industri i närheten av ett servicehus eller ett särskilt boende. Exempel på interna hot är fara för bränder, inbrott och hot från olika personer mot brukare eller personal.

Risikanalysens resultat utgör underlag för behovet av åtgärder på kort och på lång sikt och för de planer som upprättas inom varje verksamhetsområde eller enhet. Planerna styr i sin tur vilken utbildning och vilka övningar som behöver genomföras. Det är nödvändigt att följa upp riskanalysen och revidera upprättade planer regelbundet och med jämna mellanrum.

Det är viktigt att klarlägga

- Vem som ansvarar för att riskanalys för verksamheten eller enheten genomförs.

- Hur ofta uppdatering av riskanalysen bör ske.
- Vilka externa risker och hot det finns inom verksamhetsområdet eller enheten.
- Vilka konsekvenser de externa riskerna och hoten skulle kunna få inom verksamhetsområdet eller enheten.
- Vilka interna risker och hot det finns inom verksamhetsområdet eller enheten.
- Vilka konsekvenser de interna riskerna och hoten skulle kunna få inom verksamhetsområdet eller enheten.

# Ansvar och planering

## Ansvar

Kommunen har enligt kommunallagen (1991:900) ansvar inom sitt geografiska område.

I lagen om civilt försvar finns bestämmelser om att kommunerna skall vidta de beredskapsförberedelser som behövs för deras verksamhet under höjd beredskap (16). Grunden för verksamheten under höjd beredskap utgörs emellertid av de förberedelser som genomförs och den beredskap som finns för särskilda händelser som kan inträffa i fred. I SoS-rapport 1998:1 beskrivs vilken lägsta nivå som rekommenderas för socialtjänsten under höjd beredskap (29). Dessa riktlinjer berör därför endast särskilda händelser i fred.

Det finns ännu inte någon särskild lag som reglerar hur kommunen bör agera vid särskilda händelser i fred, om det inte är fråga om räddningstjänst.

Regeringen tillsatte i maj 2001 en utredning med uppdrag att göra en översyn och lämna förslag till de lagändringar som behövs för kommunernas och landstingens organisation och beslutsfattande vid extraordinära händelser i samhället i fred. I utredningens betänkande Extraordinära händelser i kommuner och landsting föreslås att kommuner och landsting enligt lag åläggs ett planeringsansvar för extraordinära händelser (6).

Kommunfullmäktige beslutar om hur kommunens ledning skall vara organiserad vid en särskild händelse. Det kan innebära att kommunen måste göra vissa förändringar i fråga om beslutsrätt och information. Kommunallagens regler om delegering, beslut, protokollföring, anmälan av beslut m.m. gäller dock helt och hållet (13, 28).

I reglementet för kommunstyrelsen kan fullmäktige närmare ange vilka uppgifter som skall ingå i kommunstyrelsens övergripande lednings- och styrfunktion. Bland annat ingår det i kommunstyrelsens ledningsfunktion att leda och samordna informationsverksamheten i kommunen (14).

Vid en särskild händelse blir kraven på ledning, samverkan och information till kommuninvånarna och massmedia mycket stora. Man kan behöva ta och verkställa beslut med kort varsel och kanske på basis av ett ofullständigt underlag (17). Ofta rör besluten flera kommunala

nämnders ansvarsområden. Kraven på uthållighet kan bli mycket stora. Kommunen måste därför säkerställa sin ledningsförmåga innan en händelse inträffar. Ett sätt att göra det är att utnyttja den möjlighet till delegation som kommunallagen ger. Delegation från en nämnd i kommunen regleras i 6 kap. 33–38 §§ kommunallagen. Beslutanderätt kan delegeras till utskott, enskild förtroendevald eller tjänsteman. Delegation av brådskande ärenden regleras i kommunallagens 6 kap. 36 §. Sådana ärenden kan delegeras till ordföranden eller annan ledamot av nämnden. Man får dock inte delegera sådana ärenden som anges i särskilda föreskrifter, t.ex. inom socialtjänsten och inom hälso- och sjukvården.

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område. Enligt socialtjänstlagen har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen, oavsett om de är bosatta där eller inte, får det stöd och den hjälp som de behöver (28). Kommunen får dock sluta avtal med någon annan om att utföra dess uppgifter inom socialtjänsten. Uppgifter som innebär myndighetsutövning får dock inte överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.

Enligt 3 kap. 1 § i socialtjänstlagen hör det till socialtjänstens uppgifter att svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det.

I lagen stadgas också att socialtjänsten har ett särskilt ansvar för information och uppsökande verksamhet (28). I samband med en särskild händelse kan ökade behov av information och uppsökande verksamhet uppstå.

I socialtjänstens ledningsansvar ingår att ge befogenhet så att befintliga resurser kan omprioriteras i förhållande till de behov som uppstår. Vid en särskild händelse kan det bli nödvändigt att sänka ambitionsnivån. Bistånd kan få ges på annat sätt eller annat ställe men på en levnadsnivå som ändå är skälig i förhållande till situationen.

I samband med en särskild händelse kan det finnas behov av att kunna organisera psykiskt och socialt omhändertagande av människor som direkt eller indirekt drabbats av händelsen. I de flesta kommuner finns för denna uppgift s.k. POSOM-grupper (POSOM= psykiskt och socialt omhändertagande). POSOM-grupperna kan bestå av olika sammansättningar av representanter för olika samhällsfunktioner och frivilligorganisationer, men det är vanligt att det är socialtjänstens individ- och familjeomsorg som ansvarar för POSOM-gruppernas arbete. Personalen inom individ- och familjeomsorgen har kunskaper för att kunna bistå människor i krissituationer med psykologiskt, socialt och materiellt stöd.

## Planering

Riskanalysen är utgångspunkten för planeringen och verksamhetens karaktär och villkor styr planeringen.

I planeringen för särskilda händelser måste man beakta förekomsten av kommunala företag och privata entreprenörer. Deras roll i planeringen för och vid en särskild händelse måste klargöras och regleras vid varje upphandlingstillfälle. Det är alltid kommunen som har det yttersta ansvaret.

Strategiplanering är i många fall nödvändig. Exempel på det är att redan innan en tänkbar händelse inträffar klara ut vart människor i eget boende eller i kommunens särskilda boenden kan flyttas vid ett långvarigt avbrott i el, vatten- och värmeförsörjningen, vid brand etc. samt vilka resurser som krävs i övrigt.

Förutom att planera för att kunna hantera olika situationer är det viktigt att i det förebyggande arbetet så långt det är möjligt förebygga de risker som kan förutses. Det kan bl.a. handla om att säkerställa reservkraft och reservvärme för särskilt viktiga anläggningar eller inrättningar, att installera larmanordningar t.ex. brandlarm och att säkerställa tele samband.

Erfarenhet visar att förmågan att hantera informationen är en av de svåraste och mest grannliga uppgifterna utöver att hantera händelsen. Varje verksamhet har därför, utöver andra planer, nytta av en informationsberedskapsplan. I planen bör det framgå hur man för ut information till personal, brukare, anhöriga, allmänhet och massmedia och vem som ansvarar för att ge informationen.

### Planer

En situation där man måste ta beslut under stor tidspress är krävande och svår även för personer som är vana att leda och fatta beslut. Ett viktigt syfte med planerna är därför att säkerställa att krishanteringen vid en särskild händelse kan påbörjas omgående och på ett effektivt sätt. Förutsättningen för det är att planerna är aktuella. Det är därför viktigt att man utser någon som tar ansvar för att planerna uppdateras regelbundet, efter övningar och efter en särskild händelse.

Det är också viktigt att ta tillvara de anställdas kompetens och kunskap och att så många som möjligt medverkar i att utarbeta planerna, som då samtidigt blir förankrade. Även den mentala beredskapen ökar. Mot bakgrund av den personalomsättning som sker är det viktigt att nyanställd personal informeras vid anställningens början och att all övrig personal kontinuerligt informeras om aktuell planering, så att var och en kan agera rätt om en särskild händelse skulle inträffa. Även semester-

vikarier och praktikanter måste få information. Den enskilde arbetstagarens ansvar för att informera sig om den planering som finns måste betonas.

Exempel på uppgifter som bör ingå i respektive plan är vem som ansvarar för kontakten med kommunledningen, socialtjänstförvaltningen och andra förvaltningar inom kommunen och vem som ansvarar för dokumentation och utvärdering av händelsen. Planen bör innehålla uppgifter på nyckelpersoner, samverkande myndigheter eller organisationer och grupper, entreprenörer och enskilda verksamheter som det är lämpligt att kontakta och hur det skall gå till. Aktuella förteckningar över telefonnummer och e-postadresser är till stor hjälp om en särskild händelse skulle inträffa.

För att kunna nå all personal inom en förvaltning eller på en enhet är det viktigt att det finns aktuella listor över personalen och att alla vet var dessa listor finns. Utifrån särskilda larmlistor kan man kontakta den personal som inte finns på arbetsplatsen.

Av en checklista bör klart framgå vilka som har ansvar för olika uppgifter, både när det gäller planeringen och i den akuta situationen. Exempel på sådana uppgifter är vem som ansvarar för att utrymningsvägarna alltid är fria och att personalen vet hur en utrymning går till. Andra uppgifter är vem som i den akuta situationen ansvarar för utrymning av de boende, att kontakt tas med anhöriga, att ytterligare personal kallas in och att kontakt tas med andra kommunala enheter.

Dokumentation under och efter en särskild händelse är mycket viktig. De gjorda iakttagelserna kan man då ta till vara och använda vid den revidering och uppdatering av organisation, planer m.m. som man alltid bör göra mot bakgrund av gjorda erfarenheter.

Det är viktigt att klarlägga

- Vem som ansvarar för att planen för särskilda händelser är aktuell.
- För vilka särskilda händelser det bör finnas checklistor utarbetade.
- Vilka avtal som finns med entreprenörer eller motsvarande.
- Hur man följer upp den verksamhet som är utlagd på entreprenörer.
- Vem som ansvarar för att en särskild händelse dokumenteras, att erfarenheterna analyseras och att planerna revideras.

# Samverkan

När man planerar för särskilda händelser är det nödvändigt att definiera socialtjänstens samverkansparter och att klargöra ansvars- och arbetsfördelningen liksom behovet av avtal och andra överenskommelser. Det är många aktörer som blir inblandade och alla blir beroende av varandra.

Personkännedom och kunskap om samverkande myndigheters eller organisationers organisation och resurser bidrar till ett snabbt agerande vid en särskild händelse. För att kunna upprätthålla en god beredskap för särskilda händelser krävs fortlöpande kontakter och gemensamma övningar

Nedanstående lista är exempel på samverkansparter som kan vara aktuella för socialtjänsten i planeringen för särskilda händelser.

- *Alternativa utförare* som svarar för driften av sociala verksamheter, främst särskilda boenden blir allt vanligare i många kommuner. Det är viktigt att den beställande kommunen reglerar deras ansvar för planering och verksamhet för särskilda händelser. Skyldighet att bistå med personal i en katastrofsituation och att genomföra och delta i övningar och utbildningar måste också regleras.
- *Andra förvaltningar inom kommunen*, bl.a. skola, barnomsorg, räddningstjänst, kommunalteknisk försörjning med avseende på el-, värme- och vatten.
- *Anhörigföreningar*.
- *El-, värme- och vattenleverantörer* utöver de kommunala leverantörerna.
- *Entreprenörer för vissa tjänster*, t.ex. matdistribution, teletjänster, IT-tjänster, bussbolag och taxiföretag (färdtjänst).
- *Frivilligorganisationer*. Möjligheterna att teckna särskilda avtal med frivilligorganisationer kan undersökas.
- *Försvarsmakten* förfogar över resurser vad gäller personal, materiel m.m. Försvarsmaktens resurser kan efter särskild överenskommelse nyttjas av kommunen.
- *Försäkringskassan* angående frågor om personlig assistans och annat handikappstöd.

- *Grannkommunerna* eftersom många problem löses bäst över kommungränserna. Många frågor och problem är också likartade, varför ett samarbete med grannkommunerna kan vara ett sätt att effektivisera och underlätta arbetet.
- *Invandrarföreningar*.
- *Kriminalvårdsstyrelsen*. I de kommuner där det finns fångvårdsanstalter är viktigt att klargöra kommunernas ansvar för internerna om en särskild händelse skulle inträffa.
- *Kommunalförbund*. För att svara för vissa gemensamma frågor kan kommuner bilda kommunalförbund. Om så har skett kan kommunalförbunden också vara en part som bör tas med i planeringsarbetet.
- *Länsstyrelsen* i sin roll både som kommunens samarbetspart och som tillsynsmyndighet.
- *Media*.
- *Migrationsverket* när det gäller mottagande av flyktingar.
- *Polisen*.
- *Statens institutionsstyrelse* svarar för driften av vissa institutioner på många håll i landet, t.ex. institutioner för tvångsvård av unga kriminella och/eller missbrukare enligt LVM och LVU. Det är angeläget att ansvarsfördelningen gentemot kommunen klargörs för särskilda händelser, eventuellt i särskilda avtal.
- *Sjukvårdshuvudmännen* när det gäller hälso- och sjukvården i både särskilda boendeformer och i ordinärt boende.
- *SOS Alarm (112)*.
- *Trossamfunden* har en viktig roll i samband med katastrofer när det gäller psykiskt och socialt omhändertagande.
- *Överstyrelsen för civil beredskap* till och med 2002-06-30, därefter, enligt förslag i proposition 2001/02:158, Krisberedskapsmyndigheten från och med 2002-07-01.

Det är viktigt att klarlägga

- Vilka frågor man bör samverka om i förebyggande syfte och med vem eller vilka.
- Vem eller vilka man alltid bör samverka med vid en inträffad händelse.

# Information

I kommunstyrelsens ledningsfunktion ingår det att leda och samordna informationsverksamheten i kommunen (14).

Vid en särskild händelse kommer ett stort och akut behov av information att uppstå. Informationen måste därför vara snabb, korrekt, fullständig och uttryckt på ett sätt som är lätt att förstå för alla som bor eller vistas i kommunen.

Förutom förmåga att hantera själva händelsen krävs också förmåga att hantera de informations- och kommunikationsproblem som hänger samman med denna. Den interna informationen spelar en avgörande roll för hur den uppkomna händelsen hanteras. Informationen internt, till allmänhet och till media har en stark koppling till lednings-, samordnings- och prioriteringsuppgifterna. Den kommun eller annan aktör som förlorar kontrollen över informationen kan förlora möjligheten att hantera själva händelsen, eftersom den information som lämnas avgör hur människorna kommer att handla (10). Brist på information eller otydlig information gör människorna oroliga och kan få negativa konsekvenser för alla berörda: brukare, anhöriga, personal, massmedia m.fl. Otydlig eller felaktig information kan också ge upphov till onödig ryktesspridning.

Kommunen har ansvaret för att de som drabbats av den särskilda händelsen och de aktörer som hanterar den får sådan information att de får bästa möjliga förutsättningar att fatta beslut. Kommuninvånare, som inte är direkt berörda av händelsen, måste också få sina behov av saklig och uppdaterad information tillgodosedda. Detsamma gäller personer som inte bor men vistas i kommunen när en särskild händelse inträffar.

Vid diskoteksbranden i Göteborg 1998 belystes hur viktigt det är med likartad och korrekt information under strukturerade former då massmedia, anhöriga och allmänhet fanns på plats nästan lika snabbt som räddningsstyrkorna. Det blev också snabbt ett oerhört tryck på sjukhusen från press och anhöriga. Som mest fanns det 14 TV-team från de nordiska länderna, USA, England, Tyskland och Frankrike på plats. I syfte att snabbt få ut information till anhöriga prioriterades information till medierna i stället för en mer direkt anhörigkontakt. Det tillvägagångssättet har efter branden kritiserats som bristfälligt då det visade sig vara en otillräcklig kriskommunikationsväg i det multietniska och flerspråkiga Sverige (8).

Erfarenheterna från det oväder som drabbade Syd- och Västsverige i december 1999 visade att det är svårt för en aktör att få nödvändig eller relevant information. Utan tillgång till korrekt och aktuell information är det svårt att planera och sprida information. Utvärderingen visade också att bristande kommunikation mellan de olika aktörerna var ett stort problem. Viktiga faxmeddelanden hamnade på obemannade tjänsteställen och inaktuella telefonlistor gjorde att fel telefonnummer spreds till allmänheten. Det tog flera timmar för kommunledningarna att få tag på nyckelpersoner. Ett stort problem för kommunledningarna var att få en samlad bild av läget i kommunerna. När ett händelseförlopp är snabbt förändras lägesbilden lika snabbt och en aktör måste ha möjlighet att kontinuerligt få aktuell information (4).

Vid elavbrottet som drabbade ca 50000 personer i Kistaområdet i Stockholm i mars 2001 visade det sig att det inte fanns några förberedda informationsstrategier för störningar av större format. Vid elavbrottet som varade i ett och ett halvt dygn blev både det fasta och det mobila telenätet utslaget. Kommuninvånarna informerades via informationsblad och direktkontakter med bl.a. servicehus, skolor och enskilda personer med hemtjänst. En annan svårighet var språkproblem på grund av den stora andel invandrare som bor i området. Alternativa vägar för att sprida information behövs eftersom de flesta informationsvägar är beroende av el, t.ex. e-post, telefon och fax (2).

Varje kommun bör upprätta en central informationsberedskapsplan som ett hjälpmedel för att på ett enkelt sätt kunna anpassa kommunens informationsverksamhet till de krav som ställs om en särskild händelse skulle inträffa. Av planen bör det framgå hur kontakterna med massmedia bör skötas. Ansvarsfördelningen för informationen mellan kommunens centrala ledning, förvaltningarna och andra verksamheter måste också klargöras. Det är synnerligen viktigt att samma information lämnas av den centrala kommunledningen, den eller de förvaltningar och de verksamheter som berörs av händelsen och helst av en speciellt informationsansvarig. Även av de informationsberedskapsplaner som bör finnas inom socialtjänstens verksamheter eller enheter måste det framgå vem som ansvarar för vilken information vid en särskild händelse.

Att ha övat informationsspridning under stress är viktigt. Vid alla typer av övningar är det därför lämpligt att informationsfrågor tas med.

I planeringen för informationen vid en särskild händelse bör man beakta behovet av tolkar som kan informera personer som inte talar svenska liksom hur man informerar personer med olika funktionshinder, t.ex. syn- och hörselskadade, om de vanliga informationsvägarna inte fungerar, bl.a. hur ett Viktigt meddelande till allmänheten (VMA) når alla som bor och vistas i kommunen. Alternativa eloberoende informations-

vägar, t.ex. informationsblad på olika språk och/eller samverkan med olika föreningar som kan sprida information muntligt bör finnas med i informationsberedskapsplanerna.

Mot bakgrund av risken för elavbrott är det viktigt att förteckningar och listor inte enbart finns på datamedia.

Det är viktigt att klarlägga

- Vilka, inom den egna verksamheten, som har behov av information om en särskild händelse inträffar och vad informationen bör innehålla.
- Vilka, utanför den egna verksamheten, som har behov av information om en särskild händelse inträffar och vad informationen bör innehålla.
- Vem som ansvarar för att berörda informeras.
- Hur information till berörda sprids vid ett elavbrott.
- Om det finns eller bör finnas checklistor för information vid olika typer av händelser.
- Vem som ansvarar för att informationsberedskapsplanen revideras.

# Personalförsörjning

Inriktningen för socialtjänsten vid särskilda händelser är att så långt som möjligt ge samma service som under normala förhållanden.

Vid en särskild händelse är det sannolikt att behovet av personal blir större än under normala förhållanden. När trygghetslarmen inte fungerar krävs tätare besök hos brukarna, när det inte går att värma eller laga mat i den egna bostaden krävs personal för matdistribution. Elavbrott kan ge problem med vattenförsörjningen och då krävs personal för distribution av vatten. Toaletterna kan sluta fungera. Om det skulle bli nödvändigt att evakuera ett servicehus eller annat särskilt boende krävs mer personal. Generellt kan sägas att de personer som i vanliga fall är beroende av socialtjänstens insatser sannolikt kommer att bli ännu mer beroende vid en särskild händelse. Dessutom kommer sannolikt ett antal personer som i vanliga fall klarar sig själva att behöva stöd i en sådan situation. Det kräver utökade personella resurser. För att klara uthålligheten vid en inträffad särskild händelse kan också ett ökat personalbehov uppstå.

Vid en särskild händelse tvingas kanske vissa personalkategorier att utöka sin arbetstid. Vid stora olyckor eller bränder kan det kan röra sig om personal inom räddningstjänsten och vid omfattande avbrott i el-, värme och vattenförsörjningen kan det vara personal inom kommunens tekniska förvaltning. Bland dessa kan finnas personer som i vanliga fall tar hand om närstående i stället för hemtjänsten. Dessa personer får i en sådan situation mindre möjligheter att hjälpa sina närstående. Stödet måste då komma från hemtjänsten som får ökad belastning i en redan svår personalsituation.

Kraven på socialtjänsten kan också komma att öka till följd av att akutsjukhusen tvingas inrikta sin verksamhet på att ta emot personer som akut drabbats av en inträffad händelse. Detta kan få till följd att patienter som inte är medicinskt färdigbehandlade skrivs ut till den kommunala sjukvården.

En bekymmersam personalförsörjningssituation under normala förhållanden kan medföra att det blir svårt att förstärka personalen vid särskilda händelser. Personalförsörjningen kan bli än mer känslig under kvällar, nätter, helger och semestertider.

Här följer några exempel på vilka möjligheter som kan finnas för att

få mer personal i verksamheten eller för att få tillgänglig personal att räckta till för fler uppgifter.

- Ledig personal kallas in liksom de vikarier som brukar anlitas.
- Deltidsanställda ökar sin tjänstgöringsgrad.
- Anställda arbetar övertid.
- Kommunanställd personal från andra förvaltningar tas i anspråk.
- Närstående som är villiga att hjälpa till anlitas.
- Personal från närliggande kommuner tjänstgör.
- Frivilligorganisationer anlitas.
- Samordning av vårdbehövande/vårdenheter sker.
- Prioritering mellan olika vårduppgifter sker.
- Barnomsorgen utökas under kvällar, nätter och helger.

Under de senaste åren har allt fler bemanningsföretag etablerats på marknaden. Dessa bör vid behov också kunna anlitas i större utsträckning.

Det är viktigt att klarlägga

- Vilken planering som finns för att klara ett ökat personalbehov både på kort och på lång sikt.
- Om det finns förteckning över personer som kan tjänstgöra som extra personal.
- Om det finns överenskommelser med personalen om extra tjänstgöring vid en särskild händelse.
- Om det finns avtal/överenskommelser med frivilligorganisationer/bemanningsföretag m.fl. om att tjänstgöra vid särskilda händelser.

# Utbildning och övning

I beredskapen för särskilda händelser ingår att regelbundet öva organisationen. Övningar och utbildningar genomförs främst på central nivå inom kommunerna och för ledningspersoner, visade Socialstyrelsens studie 1998 (30). För personal som arbetar på servicehus, i andra boendeformer eller i brukarnas hem är insatserna ofta begränsade till brandövningar. Behovet av utbildning och övning är därför stort. Övningar behöver genomföras både inom den egna organisationen och tillsammans med samverkande myndigheter och organisationer. Nedan redovisas exempel på några angelägna insatser för socialtjänstens personal för att förbättra deras kunskaper om vad som gäller vid olika former av störningar. Det gäller både vård- och omsorgspersonal och dem som arbetar med administrativa uppgifter.

- Informera kontinuerligt och på bestämda tider varje år om planeringen för särskilda händelser och dess innehåll.
- Klargör vilka rutiner som gäller för hur informationen om beredskapen för särskilda händelser skall delges personalen muntligt och skriftligt. Informera om och betona den enskildes ansvar för att informera sig om risker i arbetet och om planläggningen för akuta situationer.
- Informera nyanställd personal om kommunens och socialtjänstens planering för särskilda händelser i samband med introduktionen.
- Tillse att personalen känner till utrymningsvägarna.
- Öva och testa den räddningsmateriel som finns i lokalerna.
- Informera om och diskutera, t.ex. i samband med studiedagar, de planer och risker som finns på respektive enhet.
- Genomför lokala övningar, t.ex. inom ett hemtjänstdistrikt eller ett särskilt boende. Det är viktigt att övningarna är realistiska och regelbundet återkommande.
- Fokusera en del av utbildningsinsatserna på hur den mentala beredskapen hos personalen kan stärkas.
- Genomför utbildningsinsatser, rörande t.ex. risker i arbetet, hantering av utrustning, utrymningsvägar, krishantering och "första hjälpen-insatser".

- Se till att reservanordningar, t.ex. reservkraft, regelbundet provas under realistiska förhållanden.

Det är viktigt att kommunen avsätter personella och ekonomiska resurser för att kunna genomföra utbildnings- och övningsverksamhet.

Det är viktigt att klarlägga

- Vilka utbildningar som behöver genomföras inom verksamhetsområdet eller enheten.
- Hur ofta utbildningarna behöver genomföras.
- Vilka som har behov av att delta i respektive utbildning.
- Vilka övningar som det finns behov av att genomföra inom verksamhetsområdet eller enheten.
- Hur ofta övningarna behöver genomföras.
- Vilka som har behov av att delta i övningarna.

# Kvalitetssäkring

Insatser inom socialtjänsten skall vara av god kvalitet. Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras (28, 31). Kommunerna bör fastställa en övergripande inriktning och policy för verksamhetens kvalitet. Kommunerna bör vidare säkerställa att det i varje verksamhet finns ändamålsenliga metoder för att fortlöpande styra, följa upp, utveckla och dokumentera kvaliteten. Kommunerna bör också klargöra vem eller vilka som har ansvaret för kvalitetssäkrings- och kvalitetsutvecklingsarbetet (26, 27, 31).

Föreskrifter och regler för kvalitetsarbetet inom socialtjänsten finns i socialtjänstlagen (28, 31), Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 1998:8) om kvalitetssystem inom omsorgerna om äldre och funktionshindrade (26, 31) och i Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2000:15) om kvalitetssystem inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg (27).

Inom hälso- och sjukvården skall likaså kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. Föreskrifter för kvalitetsarbetet inom hälso- och sjukvården finns i hälso- och sjukvårdslagen (9, 31) och i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 1996:24) Kvalitetssystem i hälso- och sjukvården (25, 31).

Kraven på kvalitet gäller oavsett i vems regi verksamheten bedrivs.

# Referenser

1. Aktuellt om äldreomsorgen. Oktober 2001. Stockholm, Svenska Kommunförbundet, 2001.
2. Allvarliga störningar i nordvästra Stockholm i samband med kabelbrand den 11 mars 2001. Stockholm, Stockholms Brandförsvär, Ledningsenheten, 2001.
3. Ammoniakolyckan i Kävlinge. Socialtjänstens beredskap och insatser. Stockholm, Socialstyrelsen, 1977. (SoS-rapport 1997:6).
4. Andersson C. Efter stormen. Beredskap 2000;(4):6–10.
5. Brandkatastrofen i Göteborg natten 29–30 oktober 1998. Stockholm, Socialstyrelsen, 2001. (KAMEDO 75).
6. Extraordinära händelser i kommuner och landsting. Stockholm, Fritzes, 2001 (Statens Offentliga Utredningar 2001:105).
7. Folkhälsorapport 2001. Stockholm, Socialstyrelsen, 2001.
8. Hagström, A. & Sundelius, B. Krishantering på göteborgska: En studie av brandkatastrofen den 29–30 oktober 1998. CRISMART, Vol. 15. Stockholm, Försvarshögskolan, 2001.
9. Hälsa- och sjukvårdslag (1982:763).
10. Informationsberedskap vid svåra påfrestningar. Stockholm, Socialstyrelsen, 2000. Stencil
11. Isstormen i östra Kanada 1998. Stockholm, Socialstyrelsen, 2000. (SoS-rapport 2000:9. KAMEDO 74).
12. Klassifikationer och terminologi. Medicinska katastroftermer och begreppsdefinitioner. Stockholm, Socialstyrelsen, Epidemiologiskt centrum, 2001.
13. Kommunallag (1991:900).
14. Kommunens ledning vid kriser. Kommunalrättsliga aspekter på ledningsfunktionen vid särskilda händelser. Stockholm, Överstyrelsen för civil beredskap, Svenska Kommunförbundet, 1999.

15. Krisledning i Göteborg. En studie av Göteborgs stads ledning vid branden i Makedoniska föreningens lokaler i oktober 1998. Stockholm, FOA, Avdelningen för Försvarsanalys, 1999.
16. Lag (1994:1720) om civilt försvar.
17. Ledningsmetodik vid en särskild händelse i kommunen. Stockholm, Överstyrelsen för civil beredskap, 1999.
18. Nationell handlingsplan för äldrepolitiken. Lägesrapport 2001. Stockholm, Socialstyrelsen, 2001.
19. Regeringens skrivelse 2000/01:52. Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.
20. Resultatet av den sociala tillsynen 1998. Socialstyrelsen, länsstyrelserna. Stockholm, Socialstyrelsen, 1999.
21. Riktlinjer – Medicinsk katastrofberedskap. Stockholm, Socialstyrelsen, 2001.
22. Riktlinjer för brandskydd i vårdboende, äldreboende och boende för funktionshindrade i Örebro kommun. Örebro kommun, Stadskansliet Säkerhet, 2001.
23. Social tillsyn 1999. Resultat av länsstyrelsernas tillsyn. Socialstyrelsen, länsstyrelserna. Stockholm, Socialstyrelsen, 2000.
24. Social tillsyn 2000. Resultat av länsstyrelsernas tillsyn. Socialstyrelsen, länsstyrelserna. Stockholm, Socialstyrelsen, 2001.
25. Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (1996:24) Kvalitetssystem i hälso- och sjukvården.
26. Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 1998:8) om kvalitetssystem inom omsorgerna om äldre och funktionshindrade.
27. Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2000:15) om kvalitetssystem inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg.
28. Socialtjänstlag (2001:453).
29. Socialtjänsten under kris och i krig. Planeringsinriktning. Stockholm, Socialstyrelsen, 1998. (SoS-rapport 1998:1).
30. Socialtjänstens personella beredskap. En förstudie. Stencil. Socialstyrelsen, Beredskapsenheten, 1998.

31. Wilow, K. Författningshandbok 2002. För personal inom hälso- och sjukvård. Stockholm, Liber, 2001.
32. Äldreuppsdraget. Slutrapport. Stockholm, Socialstyrelsen, 2000. (Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 2000:4).

## Övrig litteratur

*Utöver referenslistan kan nedanstående litteratur vara av värde för den som vill fördjupa sig.*

Castenfors, K. & Stenström, P. Fredagen den 13:e. En studie av FOA:s kris- och informationsberedskap med anledning av gasolyckan på Tegeluddsvägen i Stockholm i februari 1998. Stockholm, FOA, 1998.

Dödsbränder 1999. Karlstad, Räddningsverket, 2000.

Enander, A. & Johansson, A. Agera i och lära av kriser. En förstudie om olika aktörers erfarenheter. Stockholm, Överstyrelsen för civil beredskap, 2000.

Estoniakatastrofen. M/S Estonias förlisning i Östersjön den 28 september 1994. Stockholm, Socialstyrelsen, 1997. (SoS-rapport 1997:15. KAMEDO 68).

Författningshandbok för totalförsvaret och skydd mot olyckor 2001/02. Stockholm, Fritzes, 2001.

Kommunens beredskap. Stockholm, Överstyrelsen för civil beredskap, 1998.

Lindow, S. Erfarenheter och lärdomar av Estoniakatastrofen: En studie om krishantering. Stockholm, Överstyrelsen för civil beredskap, 1998.

Plan för informationsinsatser vid kriser och svåra påfrestningar. Stockholm, Socialstyrelsen, 2000. Stencil

Psykiskt och socialt omhändertagande vid stora olyckor och katastrofer. Stockholm, Socialstyrelsen, 1991. (Allmänna råd från Socialstyrelsen 1991:2).

Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Stockholm, Fritzes, 1998. (Försvarsdepartementet, Ds 1998:32).

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen. Säkerhet i en ny tid. Stockholm, Fritzes, 2001. (Statens Offentliga Utredningar 2001:41).

## Ordförklaringar

### **Beredskap:**

Tillstånd att vara beredd på kommande utveckling.

### **Informationsberedskapsplan (enligt Socialstyrelsen):**

Informationsplaner beskriver normalt väl definierade situationer och informationsstrategier för att hantera dessa. En informationsberedskapsplan består av ett antal rutiner som skall vara inövade och kontrolleras återkommande. Därutöver består den av ett antal checklistor där olika delar används, beroende på vad den aktuella situationen kräver.

### **Katastrof:**

Situation där tillgängliga resurser är otillräckliga i förhållande till det akuta behovet, och belastningen är så hög att normala kvalitetskrav trots adekvata åtgärder inte längre kan upprätthållas.

### **Olycka:**

Plötslig händelse som har skadlig inverkan på människor, miljö eller egendom.

### **LSS:**

Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

### **LVM:**

Lag (1998:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

### **LVU:**

Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser för vård av unga (LVU).

### **Pandemi:**

Sjukdom som drabbar befolkningen i flera länder.

### **PKL-grupp:**

Grupp vid akutsjukhus som leder och samordnar det psykologiska och sociala omhändertagandet av drabbade, anhöriga och personal vid stor olycka eller katastrof.

### **POSOM-grupp:**

Grupp inom kommunen som är avsedd att leda och samordna det psykologiska och sociala omhändertagandet av drabbade, anhöriga och personal vid stor olycka eller katastrof.

### **Risk:**

Möjlighet att en negativ händelse skall inträffa eller att en negativ situation skall utvecklas.

**Risikanalys:**

Systematisk identifiering och bedömning av risker i ett visst sammanhang.

I riskanalys ingår:

- riskinventering
- bedömning av konsekvenserna av den befarade händelsen eller situationen
- uppskattning av sannolikheten för att den befarade händelsen eller situationen skall inträffa eller uppstå.

**Stor olycka:**

Situation där tillgängliga resurser är otillräckliga i förhållande till det akuta behovet, men där det genom omfördelning av resurser och förändrad teknik är möjligt att upprätthålla normala kvalitetskrav.

**Svår påfrestning:**

Långvarigt tillstånd som omfattar flera delar av samhället på ett sådant sätt att allvarliga störningar uppstår i viktiga samhällsfunktioner och som kräver att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas.

**Särskild händelse (inom kommun):**

En svår, hastigt uppkommen situation, som kräver omedelbara och samordnade åtgärder från kommunens ledning, berörda förvaltningar och verksamheter eller enheter i syfte att mildra konsekvenserna för alla som bor eller vistas i kommunen.

**Särskild händelse (inom hälso- och sjukvård):**

Befarad eller inträffad händelse, som är så omfattande eller allvarlig att hälso- och sjukvården, för att kunna lösa sina uppgifter, behöver organiseras och ledas av särskild sjukvårdsledning.

**VMA:**

Viktigt Meddelande till Allmänheten. Myndigheter har rätt att få sända ut meddelanden av vikt för allmänheten kostnadsfritt via radio eller TV. Myndighetsmeddelanden skall sändas skyndsamt men det bryter inte sändningar. Det gör däremot VMA som i princip är brådskande meddelanden från en räddningsledning.

## Lagar och förordningar

I denna bilaga redovisas en sammanställning av lagar och förordningar som är viktiga när kommunerna planerar socialtjänsten och den kommunala sjukvården inför särskilda händelser.

- Arbetsmiljölagen (1977:1160)
- Förordning (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade
- Hälso- och sjukvårdslag (1982:763)
- Kommunallagen (1991:900)
- Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)
- Lag (1993:389) om assistansersättning
- Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)
- Lag (1998:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)
- Räddningstjänstlag (1986:1102) (omtryck 1992:948)
- Räddningstjänstförordning (1986:1107) (omtryck 1995:502)
- Sekretesslag (1980:100) (omtryck 1992:1474)
- Sekretessförordning (1980:657) (omtryck 1998:1333)
- Smittskyddslag (1988:1472)
- Socialtjänstlag (2001:453)
- Socialtjänstförordning (2001:937)
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 1996:24) Kvalitetssystem i hälso- och sjukvården
- Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 1998:8) om kvalitetssystem inom omsorgerna om äldre och funktionshindrade
- Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2000:15) om kvalitetssystem inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg