

10 frågor och svar om krisberedskap

Ingen force majeure för socialtjänsten

RAPPORTERA

LÄRA

ANALYSERA



ANALYSERA

PLANERA

ÖVA

HANTERA

Vad gör ni för att minska sårbarheter i verksamheten?

Är Du beredd?

Räcker reservkraften för kommunens äldreboenden?

Känner Du till ditt ansvar?

Tar ni upp krisberedskap i socialtjänstens förfrågningsunderlag och avtal?

Vilka av socialtjänstens verksamheter måste alltid kunna upprätthållas? Med vilken ambitionsnivå?

Hur länge klarar ni att hålla igång verksamheten med halv personalstyrka?

När övade ni krisberedskapen senast inom LSS-området?

Står Du pall för mediatrycket?

Ingen force majeure för socialtjänsten



När det gäller krisberedskap är vissa samhällsfunktioner viktigare än andra – socialtjänsten är en av dessa. Med socialtjänst avses i den här skriften verksamhet som bedrivs enligt SoL, LVU, LVM och LSS.

Individ- och familjeomsorg, äldreomsorg och omsorg om personer med olika typer av funktionsnedsättning är

exempel på verksamhetsområden som måste fungera i alla väder och i alla situationer.

De erfarenheter som berörda kommuner gjorde efter exempelvis stormen Gudrun, flodvågskatastrofen i Sydostasien, evakueringen från krigets Libanon och brandkatastrofen i Göteborg visar att socialtjänstens verksamheter måste kunna hantera konsekvenserna av en kris och samtidigt sköta de ordinarie uppgifterna.

Det finns med andra ord inga omständigheter som leder till att kommunen befrias från socialtjänstlagens ansvar, vilket också kan uttryckas med den titel vi valt för den här skriften: *Ingen force majeure för socialtjänsten*.

Det är min förhoppning att skriften ska vara en inspirationskälla för politiker och chefer inom socialtjänstens alla verksamheter så att arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser, planering, övning, utbildning och erfarenhetsåterföring tar ytterligare fart. Mer att läsa finns i Socialstyrelsens vägledning *Krisberedskap inom socialtjänstens område*.

Stockholm i maj 2009

Håkan Ceder,
Överdirektör Socialstyrelsen

1

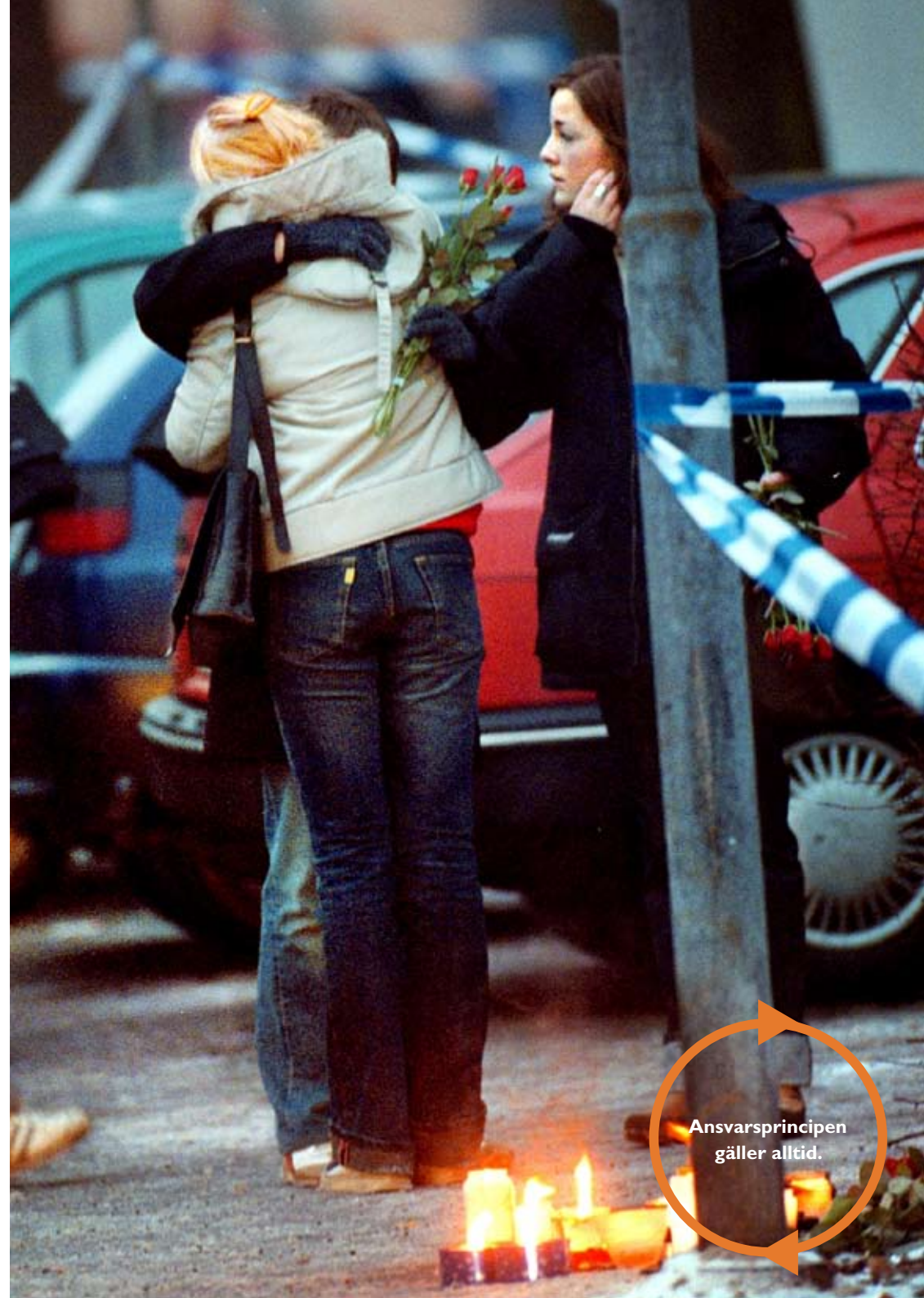
Vilket ansvar har vi inom kommunens socialtjänst när det gäller krisberedskap och vilka krav kan kommuninvånarna ställa om en allvarlig händelse skulle inträffa?

I grunden gäller ansvarsprincipen. Det betyder att ingen annan tar över utan att kommunens socialtjänst har samma ansvarsområden vid en allvarlig händelse som vid normala förhållanden.

Krisberedskap handlar om förmågan att förebygga, motstå och hantera allvarliga händelser. Socialtjänsten ska ha kunskap om vilka risker och hot som kan äventyra verksamheten, hur man kan minska sårbarheten, lindra konsekvenserna och säkerställa att både myndighetsutövning och verkställighet fungerar även vid en allvarlig kris. Oavsett om verksamheten bedrivs i kommunal eller enskild regi är det ansvarig nämnd som ska försäkra sig om att verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet. Ur ett krisberedskapsperspektiv kan det t. ex. handla om att ta reda på hur huvudmannen för en enskild verksamhet säkerställer driften av ett äldreboende vid ett långvarig elavbrott eller vid en influensapandemi med begränsad personalstyrka.

I samband med en kris är det viktigt att socialtjänsten prioriterar de som kan vara extra utsatta eller drabbade. Kommunen bör också förbereda sig för att kunna söka upp personer som normalt klarar sig på egen hand, men som vid en allvarlig händelse kan behöva hjälp. Därför är det viktigt att socialtjänsten har god kännedom om levnadsförhållandena i kommunen och planerar för hur man också ska kunna nå personer som man normalt inte har kontakt med.

Ju mer allvarlig, omfattande och/eller långvarig en kris är, desto svårare blir det för socialtjänsten att hålla en normal nivå på verksamheten. Men med en noggrann planering ökar möjligheterna att ge stöd och hjälp till de personer som behöver det i enlighet med lagstiftning och de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige fastställt.



Ansvarsprincipen
gäller alltid.



Var ligger egentligen ansvaret för socialtjänstens krisberedskap?

2

Det är kommunstyrelsen som har det yttersta ansvaret för att alla som vistas i en kommun får det stöd och den hjälp de behöver vid en allvarlig händelse. Det är också där samordningen av krisberedskapen i en kommun ska ske.

Normalt ger kommunstyrelsen faktnämnder ansvaret för olika delar av kommunens verksamhet. För socialtjänstens del är det oftast socialnämnden. Det är alltså socialnämnden eller motsvarande nämnd som ska se till att socialtjänsten har en god krisberedskap och är väl förberedd för de olika typer av allvarliga händelser som kan drabba en kommun. Socialnämnden 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.

En kris eller allvarlig händelse kan ofta beröra mer än en kommun. Det underlättar därför krishanteringen om kommunerna har planer för gemensamma och samordnade insatser. Länsstyrelsen som har det geografiska samordningsansvaret på länsnivå ska vara sammanhållande instans i länet när det gäller krisberedskap och verka för samordning av de åtgärder som behöver vidtas. Länsstyrelsen ska även stödja kommunernas krisberedskap när det gäller planering, risk- och sårbarhetsanalyser, utbildning och övning.

Landstingen har det övergripande ansvaret för krisberedskap inom hälso- och sjukvården, vilket kan beröra många som samtidigt också får stöd och hjälp från socialtjänsten, t ex äldre personer eller personer med olika typer av funktionsnedsättning. Därför är det viktigt att kommunen och landstinget samordnar krisberedskapen.

Nationellt har bland andra Socialstyrelsen ansvar för att stödja och utveckla kommunernas krisberedskap inom socialtjänstens område. Denna skrift och vägledningen *Krisberedskap inom socialtjänstens område* är exempel på detta.

Det är kommunledningen som lägger ribban.

3

Vilka författningar är det som reglerar socialtjänstens krisberedskapsplanering?

Målet med kommunens krisberedskapsarbete är att kunna upprätthålla grundläggande service, trygghet och omvårdnad även vid en allvarlig händelse. Kommunens ansvar för krisberedskap inom socialtjänst, funktionshinderområdet och den kommunala hälso- och sjukvården utgår från den ordinarie verksamhetens krav på säkerhet och uthållighet. För att säkerställa att kommuner och andra myndigheter vidtar nödvändiga krisberedskapsåtgärder inom sina respektive ansvarsområden har riksdagen beslutat om särskilda kompletterande lagar.

Några av de viktigaste författningarna (lagar, förordningar och föreskrifter) som anger vad en kommuns socialtjänst har för ansvar när det gäller krisberedskap är:

- Kommunallagen – en övergripande lag som handlar om hur kommuner och landsting ska vara organiserade och vad de ska ansvara för.
- Socialtjänstlagen – handlar om vad kommunerna har för ansvar när det gäller socialtjänstens område.
- Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) – en lag som ger rättighet till stöd och service för vissa grupper.

- Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt förordningen med samma namn – handlar om vad kommuner och landsting har för uppgifter och ansvar vid kriser och allvarliga händelser.
- Lagen om skydd mot olyckor, liksom förordningen med samma namn, ger individen, kommunen och staten ett grundläggande ansvar för att skydda liv, hälsa, egendom och miljö.
- Sekretesslagen – innehåller bestämmelser om vad som ska vara hemligt i bland annat kommuners verksamhet.
- Arbetsmiljölagen samt arbetsmiljöföreskrifter – anger vilka regler som gäller för arbetsmiljön.
- Kvalitetsföreskrifter för socialtjänst och hälso- och sjukvård – bindande regler som bland annat handlar om hur kommunerna och landstingen ska bedriva socialtjänst respektive hälso- och sjukvård.

Mer om dessa författningar och vad de konkret betyder för socialtjänstens krisberedskap går att läsa i vägledningen. Där finns även hänvisningar till andra regelverk som kan vara aktuella.



Eftersom många lagar påverkar socialtjänstens krisberedskap behövs vägledning.

4

Varför ska vi i socialtjänsten göra en risk- och sårbarhetsanalys och vilka uppgifter har kommunens beredskapssamordnare?

Kommunen ska göra en risk- och sårbarhetsanalys över sin verksamhet. Analysen ska innehålla en uppskattning av vilka risker och hot som kan vara aktuella och vilken förmåga kommunens verksamheter har att stå emot och hantera en allvarlig händelse. För att analysen ska bli så bra som möjligt är det en fördel att först kartlägga verksamhetens arbetsuppgifter, funktioner, målgrupper m.m.

Risk- och sårbarhetsanalyserna ligger sedan till grund både för förvaltningarnas beredskapsplanering och för kommunens gemensamma krisberedskapsplan. Beredskapssamordnarens uppgift är främst att samordna detta arbete för kommunen och se till så att andra berörda institutioner, myndigheter, trossamfund och frivilligorganisationer är involverade och informerade.

Beredskapssamordnaren har oftast inte den detaljkunskap som behövs för att kunna ta fram en god krisberedskapsplan inom de olika förvaltningarnas separata områden. Den förvaltning som normalt ansvarar för en verksamhet har samma ansvar även vid en kris. Och för att vara så väl förberedd som möjligt är det viktigt att analys, planering, utbildning och övning sker av socialtjänstens personal och förtroendevalda. Det är hos dem kunskapen om socialtjänstens område finns och det är också de som ska agera vid en allvarlig händelse.



Krisberedskap är en del i socialtjänstens kvalitetsarbete.



5 Vilka andra aktörer bör vi samverka med för att få så god krisberedskap som möjligt?

Samordning och samverkan är nyckelfaktorer vid en kris. Oftast berör en allvarlig händelse inte endast en förvaltning eller en kommun. Det kan istället handla om ett stort antal aktörer som behöver samarbeta nära och smidigt i ett pressat läge – och oftast är det viktigt att komma igång med insatser snabbt.

Samarbete och samverkan är väsentligt såväl under planering och förberedelser som under en kris och i uppföljningsarbetet efteråt. Det finns flera aktörer som socialtjänsten behöver ha väl upparbetade kontakter med när det gäller krisberedskap, till exempel:

- Andra förvaltningar i kommunen, som skola, räddningstjänst eller teknisk förvaltning.
- Grannkommuner.
- Privata aktörer som har uppgifter inom socialtjänstens område, till exempel privata äldreboenden.
- Polisen.
- Landstinget.
- Länsstyrelsen.
- Trossamfund som är aktiva i kommunen.
- Frivilligorganisationer, som till exempel Röda Korset och Rädda Barnen.

Samverkan kräver
god planering.

6

Olika händelser får olika konsekvenser i olika verksamheter – hur ska vi hantera det?

God krisberedskap handlar om att kunna möta olika sorters kriser – också de oväntade – på ett så bra sätt som möjligt och vara förberedd på hur händelserna kan drabba människor i kommunen.

Människors behov av hjälp och stöd från socialtjänsten vid en kris ser olika ut beroende på vad som hänt. Några exempel från senare år:

- Stormen Gudrun ledde till att många människor främst på landsbygden blev utan el, vatten och telefon, vilket innebar att många äldre fick svårigheter att klara vardagen. Situationen försvårades ytterligare av att socialtjänstens personal, frivilliga och anhöriga hade svårighet att nå fram eftersom vägarna var blockerade av nedfallna träd.
- Flodvågskatastrofen i Sydostasien medförde stor efterfrågan av psykologiskt, socialt och praktiskt stöd från de drabbade.
- Kriget i Libanon betydde att många svenskar som vistades där evakuerades. Vid hemkomsten behövde de hjälp med allt ifrån sovplats till tillfälligt ekonomiskt bistånd.

De här händelserna visar hur viktigt det är med en god krisberedskapsplanering och att det finns ett väl organiserat lokalt krisstöd som kan träda i funktion snabbt när något allvarligt inträffar.



Hinder på vägen
kan försvåra
hjälpinsatserna.



På vilket sätt bör vi förbereda oss inför mass-medias och allmänhetens krav på information?

7

Information till berörda, allmänhet, massmedier och andra aktörer är oerhört viktigt vid en allvarlig händelse. Brist på information – eller om den tar för lång tid att förmedla – lämnar fältet fritt för spekulationer och ryktesspridning. Felaktig information kan få konsekvenser som är svåra eller omöjliga att rätta till i efterhand.

Information bör alltid finnas med i krisplanering och i samband med övningar. Det är viktigt att regelbundet utbilda och öva personal och förtroendevalda i hur man möter media. Kommunens press- och informationsansvariga behöver vara väl förberedda och ha tillräckliga resurser för att kunna klara av det stora informationsbehov som en allvarlig händelse normalt leder till. Det handlar om allt från att snabbt kunna gå ut med information via kommunens webbplats, till att förstärka telefonväxeln och att genomföra presskonferens.

Alla berörda, även personer med funktionsnedsättning och icke svensktalande, måste kunna ta till sig den information som sprids. Detta kan ställa särskilda krav på hur informationen är utformad och vilka kanaler som används.

Det är också viktigt att förstå att alla anställda i kommunen är informatörer i någon mening. Information ska alltså vara samordnad och väl känd internt. Det finns annars risk för att kommunföreträdare sprider olika budskap.

Media är oftast en bra kanal för att nå ut med kommunens budskap.

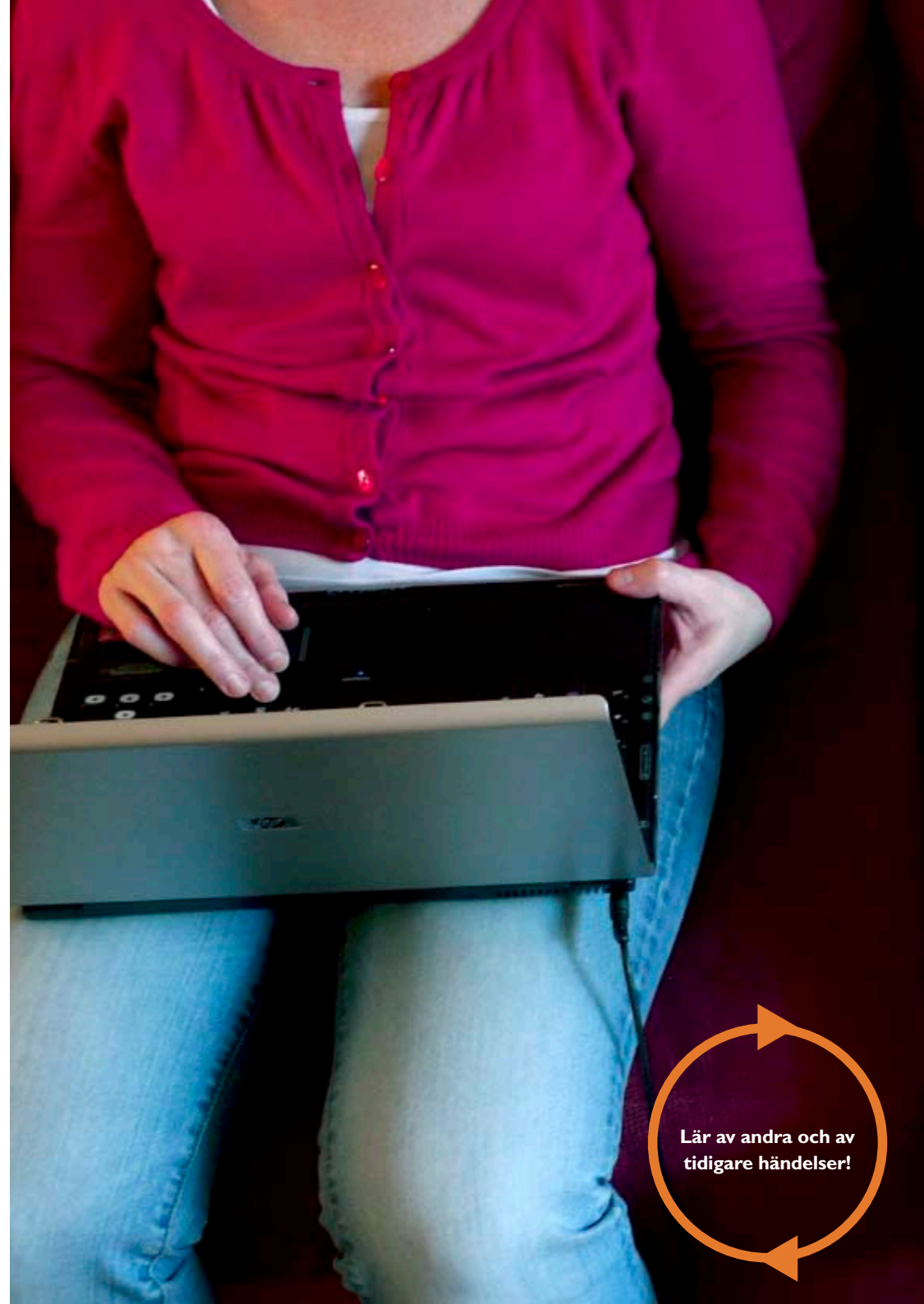
8

Var hittar man tips om händelser som kan vara bra att förbereda sig för?

I vägledningen *Krisberedskap inom socialtjänstens område* finns det en exempelsamling av händelser som inträffat – större olyckor, översvämningar, avbrott i el- och teleförsörjning och liknande. Här finns också exempel på tänkbara händelser, som utsläpp av farliga ämnen eller större epidemier och också en diskussion om vad t ex en klimatförändring kan leda till när det gäller socialtjänstens område.

Andra bra källor är:

Crismart vid Förvarshögskolan www.crismart.org,
Socialstyrelsens katastrofmedicinska observatörsstudier,
Kamedo www.socialstyrelsen.se,
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
www.msbmyndigheten.se,
och de olika länsstyrelsernas publikationer,
www.lansstyrelsen.se.



Lär av andra och av tidigare händelser!



Vad behöver vi dokumentera vid en allvarlig händelse – och varför?

9

Dokumentation av vad som sker vid en allvarlig händelse är viktigt av flera skäl:

- För att kunna lära sig av det som hänt.
- För att kunna följa upp.
- För att i efterhand kunna redogöra för vad som faktiskt skett, vilka insatser som gjorts och omfattningen av dessa, vem som gjort vad och varför och liknande.

Dokumentation tar tid och behöver planeras i förväg. Det är därför viktigt att alla berörda aktörer är överens om vad som ska dokumenteras och att man avsätter tid och resurser för att sammanställa uppgifterna. Några exempel på uppgifter som bör dokumenteras:

- Vilka insatser som getts.
- Insatsernas omfattning och varaktighet.
- Vilka målgrupper som tog del av insatserna.
- Vilka särskilda behov som fanns hos målgrupperna.
- Insatsernas geografiska spridning.

Med hjälp av dokumentation kan viktiga erfarenheter tas tillvara.

10

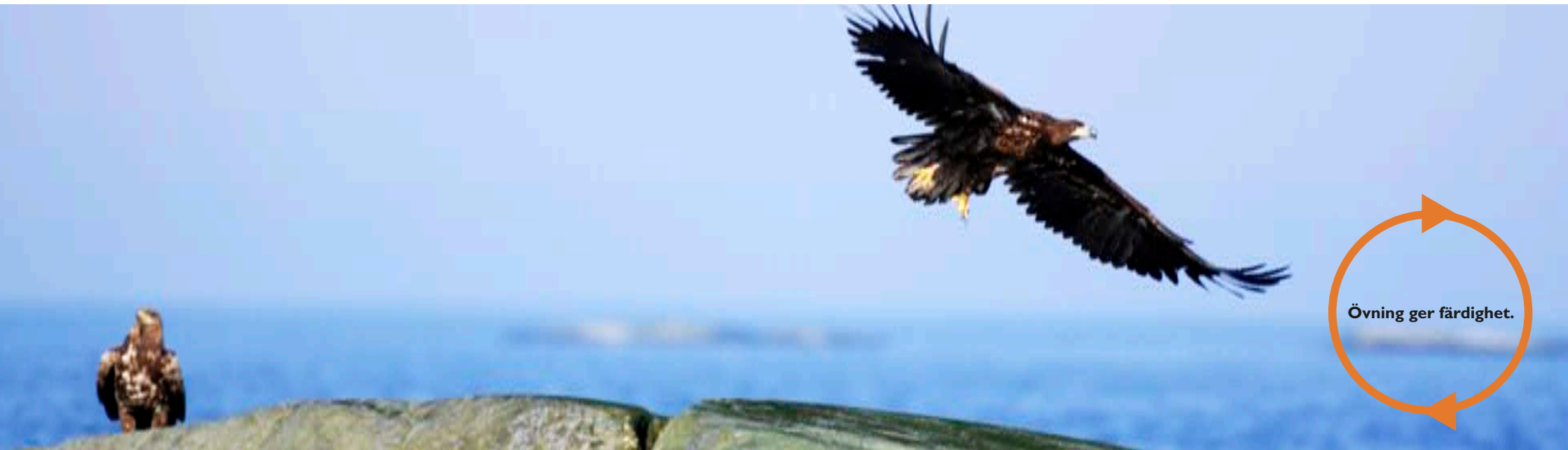
Att öva krisberedskapen i vår verksamhet låter avancerat – hur gör man?

Forskning och studier visar att regelbundna och väl planerade övningar kraftigt stärker möjligheterna att hantera en kris. Det är genom att öva och träna som man kan upptäcka brister och svagheter i krisberedskapen. Man blir också bättre på samordning och blir mer effektiv, kommer igång snabbare med insatser osv. Med tanke på nyanställningar och andra personalförändringar inom socialtjänsten är det viktigt att ha övningar med jämna mellanrum, liksom att ha rutiner för att informera ny personal om de planer som finns för kriser och allvarliga händelser.

När det gäller hur övningarna ska utformas rent praktiskt går det att få hjälp med planering, förberedelser och genomförande via kommunens beredskapssamordnare och länsstyrelsen. Tänk på att belysa olika moment i övningarna, till exempel behovet av information till de drabbade, allmänhet och massmedier. Öva om möjligt med andra berörda aktörer.

Bilder

1. En 16-årig pojke dödades under en skottlossning på Bromma gymnasium i Stockholm år 2001. Foto: Lars Epstein, Scanpix.
2. Arvika drabbades hårt av ihållande regn år 2000. Vattennivån steg upp till tre meter över det normala. Under mer än en månad pågick kommunens och befolkningens kamp mot vattenmassorna dygnet runt. Foto: Lars Hedelin, Scanpix.
3. Foto: Socialstyrelsen.
4. Stormen Gudrun i södra Sverige år 2005. Elsa Nilsson på Västana äldreboende i Ryssby sitter och löser korsord i skenet av stearinljusen. Foto: Tomas Oneborg, Scanpix.
5. Räddningspersonal undersöker en plastbehållare efter ett troligt gasutsläpp på Finlandsbåten Cinderella på Stadsgårdskajen i Stockholm år 2006. Foto: Krister Larsson, Scanpix.
6. Stormen Gudrun i södra Sverige år 2005. Bussturen skulle gå mellan Alvesta och Växjö när omkullblåsta träd stoppade bussen. Busschauffören valde att istället ta den lilla vägen mot Öpestorp men en nedrasad elkabel kom i vägen. Ingen vågade flytta på kabeln så bussen blev stående i skogen medan stormen fällde allt fler träd runt omkring den. Foto: Hans Runesson.
7. Foto: Leif R Jansson, Scanpix.
8. Foto: Bengt Nilsson, Scanpix.
9. Foto: Melker Dahlstrand, Scanpix.
10. Foto: Lars Pehrson, Scanpix.



Övning ger färdighet.

Målet med kommunens krisberedskapsåtgärder är att kunna upprätthålla grundläggande service, trygghet och omvårdnad även vid en allvarlig händelse.

Genom att analysera vad som kan påverka den egna verksamheten och vidta förebyggande och förberedande åtgärder ökar möjligheterna för att socialtjänsten ska kunna hantera konsekvenserna av olika typer av allvarliga händelser, t.ex. snöoväder, tågolyckor, översvämningar, influensapandemier eller katastrofer utomlands där svenskar drabbas.

Den här skriften har tagits fram som komplement till Socialstyrelsens vägledning *Krisberedskap inom socialtjänstens område* och riktar sig främst till chefer och politiker med ansvar för äldreomsorg, omsorg om personer med funktionsnedsättning och individ- och familjeomsorg.

Svaren på frågorna i skriften är kortfattade – mer uttömmande information finns att läsa i vägledningen.

Ingen force majeure för socialtjänsten

(artikelnr 2009-126-133) kan beställas från
Socialstyrelsens beställningsservice, 120 88 Stockholm
Webbutik: www.socialstyrelsen.se/publicerat
E-post: socialstyrelsen@strd.se, fax: 08-779 96 67

Publikationen kan också laddas ner från www.socialstyrelsen.se