RESEARCH REPORTS IN SOCIAL WORK 2017:2
School of Social Work
Lund University

Kunskapsunderlag för socialtjänstens delaktighet i kommunala risk- och sårbarhetsanalyser (Sorsa)

CARIN BJÖRNGREN CUADRA

Kunskapsunderlag för socialtjänstens delaktighet i kommunala risk- och sårbarhetsanalyser (Sorsa)

Carin Björngren Cuadra

LUND
UNIVERSITY

ISBN: 978-91-7753-172-2

© Carin Cuadra, Socialhögskolan, 2017

Redaktör: Lars Harrysson

Omslagsbilder: Ita Jablonska & Carin Cuadra

Adress: Lunds universitet, Socialhögskolan, Box 23, 221 00 Lund

Research Reports in Social Work 2017:2

Printed in Sweden by Media-Tryck, Lund University

Lund 2017

I grunden handlar krisberedskap om att försöka skydda det vi anser skyddsvärt

Ur Krisberedskap för social hållbarhet

Innehållsförteckning

Förord 7
Sammanfattning 9

Inledning 11
Vikten av socialtjänstens delaktighet 12
Sorsamodellen som processkarta 13
Kunskapsunderlagets upplägg och avgränsningar 14

Del I 17

Kapitel 1 Socialtjänstens krisberedskap i dess sammanhang 19
Socialtjänstens uppgifter och insatsnivåer 19
Socialt arbete i förhållande till kriser 21
Kunskaper om socialt arbete och krisberedskap 23
Socialtjänstens perspektiv på krisberedskap 25
Det kommunala sammanhanget 26
Det nationella sammanhanget 27
Krisberedskap för resiliens och en hållbar samhällsutveckling 31

Kapitel 2 Människans villkor: osäkerhet och beroende 35
Det moderna risksamhället 35
Beroenden i det moderna samhället 37
Att kategorisera risker 38
Sociala risker 39
Riskers sociala dimensioner 40
Att mötas kring sociala risker 43

Kapitel 3 Att analysera risker och sårbarheter 47
Risk- och sårbarhetsanalyser som ett viktigt verktyg 48
Kontinuitetshantering 53
Att analysera sociala risker 55

Del II ... 59

Kapitel 4 Sorsamodellen ... 63
Att läsa processkartan ... 63
Nationell nivå ... 64
Kommunövergripande nivå ... 73
Förvaltning för socialtjänst och dess enheter ... 88

Del III ... 105

Kapitel 5 Några centrala teman i socialtjänstens krisberedskap ... 107
Krisstöd ... 107
Kriskommunikation ... 110
Dokumentation ... 112
Prioritering av uppgifter i verksamheten ... 113

Kapitel 6 Avslutning ... 117
Genomförandet av Sorsaprojektet ... 117
Lärdomar ur Sorsaprojektet ... 118
Författarens tack ... 120

Centrala begrepp ... 121

Referenser ... 127
Lagar, förordningar och föreskrifter ... 134

Bilagor ... 135
Bilaga 1: Vägledande frågor för scenarioanalys ... 135
Bilaga 2: Stöd för noteringar vid analys ... 136
Bilaga 3: Sammanställning av scenarioanalys (exempel) ... 139

Förord

Den här rapporten är ett resultat av projektet *Sorsa – socialtjänstens roll inom risk- och sårbarhetsanalyser*. Projektet har finansierats av Socialstyrelsen genom anslag 2:4 krisberedskap perioden juni 2014 – december 2016. Det har genomförts vid Socialhögskolan Lunds universitet och Malmö högskola. Rapporten utgör ett bidrag till metodutveckling och kunskapsstöd för socialtjänsten inom området krisberedskap. Projektets syfte har varit att utveckla och förstärka socialtjänstens roll i kommunala risk- och sårbarhetsanalyser. En modell har utvecklats av författaren i samarbete med ett antal kommuner.

Projektet inleddes efter att Socialstyrelsen i bland annat risk- och sårbarhetsanalyserna observerat att socialtjänstens roll i arbetet med krisberedskap inom kommunerna behöver stärkas. Rapporten riktar sig till de som arbetar med krisberedskap och socialtjänst på lokal och regional nivå, inom offentlig och privat sektor. Rapporten riktar sig också till de socialtjänsten samverkar med inom och utom den egna kommunen. Rapporten presenterar en modell som kan användas vid planering, genomförande och uppföljning av arbetet med krisberedskap.

Johan Carlstedt
Socialstyrelsen

Carin Björngren Cuadra
Malmö högskola

Sammanfattning

Den här rapporten är ett resultat av projektet *Sorsa – socialtjänstens roll inom risk- och sårbarhetsanalyser.* Den utgör ett bidrag till metodutveckling och kunskapsstöd för socialtjänsten inom området krisberedskap. Rapporten riktar sig till de som arbetar med krisberedskap och socialtjänst på lokal och regional nivå, inom offentlig och privat sektor samt till den socialtjänsten samverkar med inom och utom den egna kommunen.

Kunskapsunderlagets syfte är att utgöra ett stöd åt svenska kommuner att utveckla och stärka socialtjänstens roll i krisberedskapen. Syftet är också att ge en ökad förståelse för det sammanhang socialtjänstens krisberedskap befinner sig i och för de förutsättningar socialtjänsten har att förhålla sig till. Därför presenteras i del I detta sammanhang, inklusive det kommunala och nationella. Här sätts krisberedskap in i ett hållbarhetsperspektiv och krisberedskap framträder som ett bidrag till det resilienta samhället. Krisberedskap diskuteras även i förhållande till det moderna samhället vars tekniska och sociala beroenden ger upphov till nya former av risker och sårbarheter.

Del II av kunskapsunderlaget utgörs av *Sorsamodellen*. Modell kan användas vid planering, genomförande och uppföljning av arbetet med krisberedskap. Den ger illustrerande exempel hämtade från svenska kommuner som deltagit i utvecklingsprojektet. Sorsamodellen sätter kommunala *risk- och sårbarhetsanalyser* i centrum. Risk- och sårbarhetsanalyser utgör centrala verktyg i kommunalt krisberedskapsarbete. De påverkar krisberedskapens inriktning, ligger till grund för beslut om krisplaner, resursfördelning och utbildningsinsatser samt ger underlag för samhällsplanering. Socialtjänstens bedömningar av risker och deras eventuella konsekvenser ses därför som värdefulla bidrag i de kommunala analyserna.

Sorsamodellen erbjuder ett stöd för att säkerställa socialtjänstens delaktighet i risk- och sårbarhetsanalyser och andra aktiviteter som underbygger den kommunala krisberedskapen. Modellen utgår från de krav och mål som gäller enligt lagar och föreskrifter inom området. Sorsamodellen åskådliggörs i form av en processbeskrivning eller processkarta. I den illustreras processer, aktiviteter och rutiner. Processkartan har fyra nivåer: den nationella, den övergripande kommunala, socialtjänstens förvaltningsnivå samt dess enhetsnivå.

Sorsamodellen följer den befintliga kommunala fyraåriga risk- och sårbarhetscykeln samt förordar att socialtjänsten även utveckla en egen årscykel som engagerar verksamheternas enhetsnivåer och kopplas till den längre cykeln. Sammantaget förväntas detta leda till en stärkt delaktighet i den kommunövergripande processen och till en betydande egennytta för socialtjänsten genom att den får tillfälle att utveckla den egna verksamhetens krisberedskap. Sorsamodellen bygger således på en integrering av krisberedskap i kärnverksamheten.

Som komplement till detta kunskapsunderlag finns material att ladda ner. Det är mallar i word-format att använda vid genomförande och sammanställning av risk- och sårbarhetsanalyser samt vid analyser av sociala risker (se sid 15).

Inledning

Detta kunskapsunderlag sätter fokus på socialtjänstens roll i samhällets samlade krisberedskap. Krisberedskap avser enligt den officiella definitionen förmåga att förebygga, motstå och hantera krissituationer genom åtgärder och strukturer som skapas, före, under och efter en kris. Kunskapsunderlagets syfte är att utgöra ett stöd åt svenska kommuner att utveckla och stärka socialtjänstens roll i krisberedskapen. En central del av innehållet består av en modell som utvecklats specifikt för detta syfte. Den kallas *Sorsamodellen*. Sorsamodellen beskriver hur en kommun kan gå tillväga. Den ger också illustrerande exempel hämtade från svenska kommuner som deltagit i ett utvecklingsprojekt.

Sorsamodellen sätter kommunala *risk- och sårbarhetsanalyser* i centrum. Sådana analyser genomförs regelbundet i landets kommuner. Analysernas syfte är att systematiskt identifiera oönskade händelser som kan inträffa och deras konsekvenser men också de olika verksamheternas förmåga att hantera påfrestningar sådana händelser medför. Risk- och sårbarhetsanalyser ska bidra till att minska sårbarheten och öka förmågan att hantera kriser och allvarliga händelser. Syftet med risk- och sårbarhetsanalyser brukar ses ur två perspektiv. Det första är utifrån den egna verksamhetens nytta med hänsyn till den egna krisberedskapen. Det andra är utifrån analysens bidrag till en samlad bedömning för hela samhället (MSB 2011).

Risk- och sårbarhetsanalyser utgör centrala verktyg i kommunalt krisberedskapsarbete. De påverkar krisberedskapens inriktning eftersom de bidrar med kunskapsunderlag och underlag för åtgärder och beslut (MSB 2011). De ligger till grund för beslut om krisplaner, resursfördelning och utbildningsinsatser. Analyserna ger även underlag för samhällsplanering (ibid.). Det innebär att risk- och sårbarhetsanalyserna är viktiga också i strävan efter en hållbar samhällsutveckling. En hållbar utveckling förutsätter att vi tänker på framtiden. I detta tänkande är *risk* ett nyckelbegrepp. Begreppet risk hjälper oss att tänka på

och tala om framtidens osäkerhet och den moderna världens komplexitet, tvetydighet och ständiga förändring (Becker 2014).

Vikten av socialtjänstens delaktighet

Sorsamodellens utgångspunkt är att en bred delaktighet är en kvalitativ fördel när vi närmar oss risker. Det är värdefullt att bedömningar görs ur skilda perspektiv. Detta har att göra med att risker och deras konsekvenser bedöms olika av olika aktörer. Sådana bedömningar görs inte endast utifrån människors varseblivningar utan även utifrån deras tolkningsramar (Renn m.fl. 2011). Risker är inte endast reella fenomen med verkliga konsekvenser. De är även tolkningskänsliga och skapas till viss del i samspel mellan människor. Socialtjänstens bedömningar av risker och deras eventuella konsekvenser utgör därför värdefulla bidrag i de samlade bedömningarna av risker inom en kommun.

Vikten av att socialtjänstens perspektiv har en plats vid analys av risker understryks än mer av att kommunala risk- och sårbarhetsanalyser bidrar till såväl regionala som nationella bedömningar av samlade riskbilder. Socialtjänsten kan bidra med sitt perspektiv, sin kunskaps- och värdegrund och specifika lagstadgade ansvar. Socialtjänsten kan även bidra med viktig sakkunskap om sin verksamhets vardag och dess betydelse för brukarna. Socialtjänsten möter många människor i utsatta positioner. Den vänder sig både till grupper och individer som anses särskilt sårbara (Payne & Askeland 2008). Socialtjänsten tillför således kunskaper om människors sårbarhet och hur de berörs av de risker som analyseras. Detta är ett väsentligt bidrag inte minst vid beskrivning av konsekvenser av negativa händelser.

Som framgått ingår en nytta för den egna verksamheten i syftet med de kommunala risk- och sårbarhetsanalyserna. Socialtjänsten får tillfälle att arbeta fram aktuella och väl underbyggda underlag för att utveckla verksamhetens krisberedskap. Socialtjänsten kan även få underlag för sitt arbeta med att kunna säkerställa verksamheten så långt möjligt även under påfrestande omständigheter. Det är också så att den krisberedskapsförmåga som byggs upp kan vara användbar vid händelser av varierande allvarlighetsgrad. Det vill säga, den är användbar inte endast vid så kallade extraordinära händelse. Den kan komma till nytta också vid andra händelser som socialtjänsten uppfattar som allvarliga.

Sorsamodellen som processkarta

Sorsamodellen erbjuder ett stöd för att säkerställa socialtjänstens delaktighet i risk- och sårbarhetsanalyser och andra aktiviteter som underbygger den kommunala krisberedskapen. Modellen utgår från de krav och mål som gäller enligt lagar och föreskrifter inom området. Sorsamodellen beskriver processer och rutiner som kan säkerställa en eftersträvad systematik. Modellens processer och rutiner åskådliggörs i form av en processbeskrivning eller processkarta. Processen löper för närvarande i fyraårscykler på kommunal nivå. Socialtjänsten följer denna process men kan enligt Sorsamodellen även utveckla sin egen årscykel nära kopplad till den längre cykeln. Sammantaget förväntas detta leda till en stärkt delaktighet i den kommunövergripande processen och till en betydande egennytta för socialtjänsten.

> Processer avser en serie aktiviteter som främjar ett visst ändamål eller resultat. Rutiner avser ett bestämt tillvägagångssätt för hur aktiviteter ska utföras och hur ansvaret för utförandet är fördelat (SOSFS 2011:9).

I sin helhet ger kunskapsunderlaget följande:

- En introduktion till arbete med krisberedskap i Sverige samt till vanligt förekommande begrepp inom krisberedskapsområdet
- Ett stöd för att säkerställa socialtjänstens delaktighet i de aktiviteter som underbygger den kommunala krisberedskapen.

Kunskapsunderlaget förväntas därmed uppfylla följande syfte:

- Att ge en ökad förståelse för det sammanhang socialtjänstens egen krisberedskap befinner sig i och för de förutsättningar socialtjänsten har att förhålla sig till
- Att ge stöd åt svenska kommuner att utveckla och stärka socialtjänstens roll inom den kommunala krisberedskapen.

Sorsamodellens officiella källor

Internationell standard SS-ISO 31000:2009. Riskhantering – principer och riktlinjer.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011) Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser.

Sveriges Kommuner och Landsting tillsammans med några landsting och regioner (2014) Process systematiskt säkerhetsarbete.

Socialstyrelsen (2009) Krisberedskap inom socialtjänstens område. Vägledning för planering.

Socialstyrelsen (2008) Krisstöd vid allvarlig händelse.

Sorsamodellen bygger på en integrering av krisberedskap i kärnverksamheten. Den process som Sorsamodellen beskriver kan samordnas med det kvalitetsarbete som görs under socialtjänstlagen och även i den interna kontroll som sker under kommunallagen som syftar till att säkerställa organisationens måluppfyllelse (se Eriksson 2016). Sett från säkerhetsamordnares perspektiv kan Sorsamodellen ”översättas” till andra kommunala förvaltningar.

Kunskapsunderlagets upplägg och avgränsningar

Kunskapsunderlaget består av tre delar. **Del I** beskriver Sorsamodellens sammanhang och är indelad i tre kapitel. **Kapitel 1** sätter scenen genom ett sammandrag av socialtjänstens uppgifter följt av en internationell utblick om ”disaster social work” och ett avsnitt om forskning och kunskapsläget. Därefter beskrivs det sammanhang socialtjänstens krisberedskap befinner sig i, både kommunalt och nationellt. Kapitlet avslutas med en diskussion kring hur krisberedskap ur ett hållbarhetsperspektiv kan ses som bidrag till det resilienta samhället. **Kapitel 2** tar sin utgångspunkt i människans och det moderna samhällets villkor i termer av risker och beroenden. Vidare diskuteras hur risker kategoriseras och riskers sociala dimensioner. Så kallade social risker uppmärksammas särskilt. **Kapitel 3** behandlar analys av risker och sårbarheter. I detta kapitel får sociala risker ett särskilt utrymme.

Del II beskriver **Sorsamodellen** i **kapitel 4**. Här återfinns en bild av modellens processkarta. Den åskådliggör Sorsamodellens processer, aktiviteter och rutiner. Framställningen följer processkartans flöde. Den ger en sammanställning av den lagstiftning och andra centrala källor som socialtjänsten behöver förhålla sig till i sitt krisberedskapsarbete. I beskrivningen av Sorsamodellens processer, aktiviteter och rutiner ges exempel som är hämtade främst från de kommuner som deltagit i utvecklingsarbetet.

Del III består av två kapitel. K**apitel 5 be**handlar några viktiga teman för socialtjänstens krisberedskap som inte fått utrymme i processkartan. **Kapitel 6** redogör för utvecklingsprojektets genomförande i samverkan med ett antal kommuner, samt några lärdomar ur projektets genomförande.

Som komplement till denna rapport finns material att ladda ner. Det är mallar i word-format att använda vid genomförande av risk- och sårbarhetsanalyser. Materialet kan med fördel förändras och kompletteras efter behov. http://mah.se/sorsa

Vid analyser av sociala risker hänvisas till *Krisberedskap för social hållbarhet* samt dess tillgängliga stödmaterial.

http://www.lansstyrelsen.se/skane/Sv/publikationer/2016/Pages/krisberedskap-for-social-hallbarhet.aspx

Kunskapsunderlaget gör vissa **avgränsningar**. Det behandlar endast fredstida krisberedskap. Det rör inte heller den relation som förutsätts finnas mellan förmåga att hantera krissituationer i fred och en grundläggande förmåga till civilt försvar. Inte heller behandlas arbetsrättsliga frågor som till exempel arbetsmiljöansvar i förhållande till krisberedskap. Däremot konstateras att utbildning och övning i krisberedskap kan ses som en del av arbetsmiljöansvaret (Socialstyrelsen 2009). En avgränsning som bör tydliggöras är att kunskapsunderlaget inte förmedlar information om hur socialtjänsten runt om i landet arbetar i dag utöver de exempel som ges.

Del I

Kapitel 1

Socialtjänstens krisberedskap i dess sammanhang

Detta kapitel inleds med ett sammandrag av socialtjänstens uppgifter. Avsikten är att tydliggöra socialtjänstens grundläggande förutsättningar. Därpå följer en allmän introduktion till det sociala arbetets roll i förhållande till kriser och katastrofer med en internationell utblick. Därefter ges en introduktion till socialtjänstens perspektiv i förhållande till krisberedskap följt av en introduktion till de kommunala och nationella sammanhangen.

Socialtjänstens uppgifter och insatsnivåer

Med socialtjänst avses verksamhet som bedrivs enligt socialtjänstlagen, SoL (2001:453), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Även hemsjukvård ingår då den bedrivs i både ordinärt och särskilt boende med stöd av socialtjänstlagen. Även Hälso- och sjukvårdslagen, HSL är aktuell för hemsjukvården till exempel i fråga om medicinskt ansvarig sjuksköterskas arbetsuppgifter.

Av socialtjänstlagen framgår att de grundläggande värderingarna som ska vara vägledande för socialtjänsten är demokrati, trygghet, jämlikhet och solidaritet (1 kap 1 §). Där framgår även att kommunen svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvar för att enskilda får det stöd och den hjälp de behöver (2 kap 1 §). Det är den kommun där den enskilde vistas som ansvarar för nämnda stöd och hjälp (2a kap 1 §).

Vid sidan av detta brett uttryckta ansvar formulerar lagen också ett särskilt ansvar för vissa grupper, nämligen barn och unga, äldre människor, människor med funktionshinder, människor med missbruksproblem, anhörigvårdare, och brottsoffer (5 kap).

I lagen beskrivs även de uppgifter som socialnämnden har (3 kap 1 §). Uppgifterna kan delas in i tre nivåer eller inriktningar av insatser. 1) Insatser som är anpassade för enskilda *individer* som försörjningsstöd, hemtjänst och annat bistånd, 2) *Allmänt* inriktade insatserna som att informera om socialtjänsten, rådgivning, förebyggande och uppsökande verksamhet och slutligen 3) *Strukturinriktade* insatserna. Till de senare hör att göra sig väl förtrogen med levnadsförhållanden i kommunen och medverka i samhällsplaneringen. Det gäller även att ta initiativ till att bevaka att åtgärder vidtas för att skapa god samhällsmiljö och goda förhållanden (Fahlberg & Larsson 2016). Det avser också vad som kallas grannskapsarbete i bostadsområden (ibid.).

Socialnämnden ska även ta initiativ till att åtgärder skapas för en god samhällsmiljö för barn och unga, äldre och andra grupper som har behov av samhällets särskilda stöd (3 kap 2 §). Eftersom insatser i övrigt ska vara inriktade mot var och en som behöver stöd och särskild hjälp måste socialtjänsten vara uppmärksam på de grupper för vilka man har särskilt ansvar (Fahlberg & Larsson 2016).

När det gäller samhällsplanering är det fråga om att tidigt i processen ge underlag som kompletterar tekniska och andra data med sociala aspekter (Thunved, 2012) men även att delta i själva planeringen och i uppföljningen. Socialtjänstens deltagande motiverades då det lagstadgades (i den nya socialtjänstlagen1982) att den förutsatte kunna öka samhällsplaneringens förmåga att förebygga och lösa strukturellt orsakade sociala problem (Denvall 1995; 1997).

Medverkan i samhällsplanering ska bygga på socialnämndens och anställdas erfarenheter. Insatsnivåerna är på så vis kommunicerande kärl. Kunskaper och erfarenheter från möten med individer och grupper bidrar till kunskapsunderlagen men också rön från den sociala forskningen. Underlagen belyser på så vis förhållandet mellan sociala problem och samhällsstrukturer (Thunved 2012). Formerna för medverkan är inte reglerade i lag. Samhällsplanering vilar emellertid på kommunstyrelsen. Detta förutsätter att former för samverkan utvecklas med andra verksamheter för att socialnämnden

ska kunna påverka planeringen. Att socialtjänstens underlag förs fram tidigt i processen är avgörande (Fahlberg & Larsson 2016).

> *Socialarbetare utgör en ovärderlig resurs i planeringen*
>
> Fahlberg & Larsson 2016:50

Lagen uttrycker även ett kvalitetskrav. Insatser ska vara av god kvalitet och personalen ska ha lämplig utbildning och erfarenhet för att lösa sina uppgifter (3 kap 3 §).

Vare sig SoL eller de kompletterande lagstiftningarna LSS, LVU eller LVM innehåller någon bestämmelse som specifikt reglerar kommunens ansvar för verksamheten vid allvarliga händelser eller i förhållande till kriser (Socialstyrelsen 2009). De innehåller heller inte några undantagsbestämmelser i dessa avseenden. Detta tema utvecklas under rubriken *Socialtjänstens perspektiv.*

Socialt arbete i förhållande till kriser

Socialt arbete i förhållande till kriser kallas i internationella sammanhang ”*disaster social work*” eller ”*disaster interventions*”. Det kan syfta både på det offentligt organiserade sociala arbetet och det som bedrivs på frivillighetens grund. Det finns ingen svensk motsvarighet till denna inriktning och en översättning försvåras av att ”*disaster*” inte är entydigt. Det kan motsvara både kris och katastrof på svenska och har även föreslagits motsvara olycka (Kvarnlöf 2015).

Socialt arbete spelar en stor roll internationellt i hanterandet av kriser och katastrofer (Desai 2007; IASSW 2010). Det gäller i arbetet med förebyggande åtgärder likaväl som insatser i akuta situationer och i efterhand i återuppbyggnadsskeden (Gillespie & Danso 2010). De konkreta uppgifterna varierar men är vanligtvis orienterade mot lokalsamhällesnivå (Cuadra 2015). En systematisk genomgång av litteraturen identifierade över 30 olika uppgifter (Eydal m.fl. 2016). Det finns en viss slagsida mot trauma och stressinterventioner och koordinering av akuta stödåtgärder (Pyles 2007). Slagsidan återspeglas i att arbete i förebyggande skeden inte lyfts fram i samma utsträckning som uppgifterna i akuta skeenden. De senare har utförts under beteckningen *”disaster releif work”*

från tiden då socialt arbete påbörjade sin professionaliseringsprocess mot slutet av 1800-talet (Eydal m.fl. 2016).

I akuta skeden kan uppgifter för socialt arbete röra sig om uppsökande verksamhet och identifiering av de mest behövande och ”slussning” till relevant vård och service. Det kan också gälla att förse berörda med information, tillfälliga boenden, mat och kläder och annan praktisk hjälp (ibid.). Det sociala arbetet kan även vara inriktat mot att koordinera och samordna civilsamhällets aktörer och frivilliga krafter (ibid.).

I de efterföljande skeendena kan det röra sig om stöd till lokalsamhällets återuppbyggnad och även här är samordning en identifierad uppgift, inte minst vad gäller kanalisering och fördelning av hjälpresurser. Det kan också röra sig om stöd till hela lokalsamhällen att rekonstruera sociala funktioner och utveckla nya möjligheter till försörjning lika väl som ge stöd till individer i försäkringsärenden. Psykosocialt stöd och stöd till individer, familjer och grupper att återhämta sig från eventuella trauman bör också nämnas (t.ex. hjälplinjer, sorgegrupper, krisstödsgrupper) samt att bidra till familjeåterförening (ibid.). Att ta fram underlag för beslutsfattare som beaktar de mest sårbara människornas behov är en annan identifierad uppgift (ibid.).

I en svensk exempelsamling återfinns de flesta av de ovan nämnda uppgifterna. Fokus ligger vid akuta skeden. Här nämns insatser utan individuell behovsbedömning som evakuering, kollektiv transport, utspisning, tillgång till värmestugor med möjlighet att sköta hygien, tvätt och måltider, aktiviteter för olika målgrupper, minnesstunder, enskilda samtal, samtalsgrupper, medmänskligt stöd. Även individuellt behovsprövade insatser nämns som ekonomiskt bistånd, vård- och omsorgsinsatser (t.ex. hemtjänst, särskilt boende), vård- och behandlingsinsatser (t.ex. jour- eller familjehem), stödinsatser (t.ex. kontaktfamilj, samtalsstöd), familjerättsligt stöd, god man, förmyndare. Slutligen nämns informations- och kommunikationsinsatser som t.ex. uppsökande verksamhet genom hembesök, telefonsamtal eller brev; journummer som allmänheten kan ringa, stödcentraler, informationscentra, kriscentra, sammankomster, föreläsningar, webbplatsinformation; annonser i press, radio och TV; informationsblad, affischer, presskonferenser (Socialstyrelsen 2009).

Trots denna mångfald av uppgifter finns det ytterligare potential att utveckla inom socialt arbete (Dominelli 2012; Adamson 2014). Det sociala arbetets roll skulle emellertid kunna systematiseras ytterligare utifrån dess kunskapsområden

(Cuadra 2015). Vidare skulle en orientering mot "*community development*" i förebyggande skeden och i återuppbyggnad kunna stärkas (Cuadra 2015; jfr Pyles 2007). Denna potential ser också *The United Nations Office for Disaster risk reduction*, UNISDR. Organisationen har försökt främja det sociala arbetets engagemang inom området (UNISDR 2015). Ansträngningen motiveras av en växande samstämmighet kring att världen går i riktning mot problematiska framtidsscenarier med ett ökat antal kriser och katastrofer. Till exempel anger den internationella klimatpanelen att det sannolikt kommer att ske en ökning av allvarliga händelser till följd av klimatpåverkan (IPCC 2014). *Global Risk report* (2016) rankar risker som ofrivillig migration och djupgående social instabilitet högt i termer av deras sannolikhet och konsekvens. Poängen Sorsamodellen uppmärksammar är de utmaningar dessa och andra risker innebär för det sociala arbetet. Det gäller både på internationell, nationell och lokal nivå om riskerna tar manifest gestalt.

Kunskaper om socialt arbete och krisberedskap

Det sker olika typer av kunskapsproduktion som är relevant för det sociala arbetet i förhållande till kriser och katastrofer. Inom den akademiska forskningen i socialt arbete finns två svenska avhandlingar som rör området kriser och katastrofer. En handlar om spontant stöd och krisgrupper (Nieminen Kristofersson 2002) medan den andra utforskar förhållandet mellan maskulinitet och katastrofer (Folkesson 2005). Utöver detta finns en nordisk jämförande studie av socialtjänstens formella roll inom de övergripande samhälleliga systemen för krisberedskap (Eydal m.fl. 2016). En slutsats som dras där är att de nordiska länderna kan dra lärdom av varandra och utveckla sitt samarbete.

Det finns också forskning inom andra discipliner som delvis rör socialtjänstens ansvarsområde (t.ex. Guldåker 2009; Sparf 2014) mer specifikt äldre- och funktionshinderområdet. Andra studier tar upp socialchefers erfarenheter (Enander 2015) och förutsättningar för tvärsektoriell samverkan mellan räddningstjänst och äldreomsorg (Danielsson 2016) men också kommunal krishantering (t.ex. Nilsson 2010; Becker 2010) med viss bäring på socialtjänsten. En systematisk litteraturgenomgång av den internationella litteraturen drog slutsatser med relevans för socialtjänstens engagemang i krisberedskap (Linnell

2013). Den visade att människor i allmänhet föredrar sina existerande nätverk framför nätverk som formeras speciellt för krisberedskap. Dessa iakttagelser kan ha bäring på vad eventuellt grannskapsarbete från socialtjänstens sida i ett krisberedskapssammanhang behöver vara känslig inför (Eydal m.fl. 2016).

I den internationella litteraturen inom socialt arbete finns också studier som har mer direkt praktiknära relevans. Till exempel studier har visat att i krissituationer löper äldre en risk för misshandel (Gutman & Yon 2014) och att bli övergiven av vård- och omsorgspersonal (Soligman & Rogge 2002). Vidare har det framförts att äldre bör uppmärksammas särskilt både i beredskapsplanering och i hantering av akuta skeenden (Teasley & Moore 2010). En särskild aspekt av planering som lyfts fram är den som gäller hur ansvariga myndigheter ska komma i kontakt med äldre i en krissituation har (Gillespie & Danso 2010).

Det finns också en växande mängd litteratur om hur krisberedskap kan anpassas så att den svarar upp mot äldres, men även andra sårbara gruppers behov (Eydal m.fl. 2016). I detta sammanhang har en rådande brist på kunskaper om äldres reaktion vid evakuering problematiserats (Gutman & Von 2014). Den praktikinriktade utvecklingen diskuteras inte endast i termer av behov av ytterligare kunskapsutveckling. Den har också kommenterats kritiskt. Det har påtalats att det ligger en fallgrop i att se just grupper och därmed vissa individer som motsvarar viss karaktäristika som sårbara närmast per automatik. Följden kan bli att ingen hänsyn tas till andra faktorer som kan vara väl så viktiga för att förstå individens situation och förmåga i förhållande till kriser (Sparf 2015).

Öppna jämförelser som kunskapskälla

I det svenska sammanhanget utgör öppna jämförelser av socialtjänsten krisberedskap en kunskapskälla. De första resultaten av detta arbete presenterades 2016 i samverkan mellan Socialstyrelsen och SKL (Sveriges Kommuner och Landsting 2016 samt Socialstyrelsen 2016). De planeras att genomföras regelbundet. Jämförelserna baseras på svenska kommuners och stadsdelars svar på en webbenkät. Frågorna i sin tur bygger på och preciserar tre valda indikatorer. Indikatorerna gäller:

1. om det finns rutin om att krisberedskap ska ingå i kravspecifikation vid upphandling av tjänster för särskilt sårbara grupper
2. om det finns en plan för evakuering av särskilt sårbara grupper
3. om det finns en beredskapsplan för höga temperaturer.

Resultaten visar att den krisberedskap som kommunerna anger är på plats idag finns i högst utsträckning inom äldreomsorgen. Det är även inom detta område kommunerna i högst utsträckning uppger att krisberedskap ingår i kravspecifikationen vid upphandling och att de har en plan för evakuering.

Socialtjänstens perspektiv på krisberedskap

Olika typer av allvarliga händelser ställer regelbundet socialtjänsten och dess personal inför stora utmaningar att upprätthålla verksamheten på en acceptabel nivå. Händelserna kan, om de påverkar eller innebär störningar i servicen, få negativa konsekvenser speciellt för socialtjänstens målgrupper men även för befolkningen i stort och för förtroendet för socialtjänsten (Socialstyrelsen 2009).

Ett aktuellt exempel är skogsbranden i Västmanland sommaren 2014. Den ledde till evakuering av äldre-, vård- och omsorgsboenden, upprättande av krisinformationscenter och krisstöd (Regeringskansliet 2015). Ett annat exempel är hur det stora antalet asylsökande under 2015 ledde till att flera kommuner aktiverade sina krisledningsorganisationer.

Andra typer av händelser som relativt nyligen berört socialtjänsten kan vara skyfall och höga flöden (Socialstyrelsen 2015) och längre perioder av otjänligt kommunalt dricksvatten (Sparf 2014) samt händelserna i Husby våren 2013 (de los Reyes m.fl. 2014). Andra exempel är allvarliga stormar som Gudrun 2005 (Nieminen Kristoffersson 2007) och den tågurspårning i Kävlinge 1996 som gav upphov till evakuering av närmare 10000 personer inklusive äldreboenden (Socialstyrelsen 2009). Diskoteksbranden i Göteborg 1998 motiverade olika typer av insatser, både akuta och i form av uppföljande psykosocialt stöd (Nieminen Kristoffersson 2002).

Under sådana ansträngda förhållanden tar sig socialtjänstens ansvar sin utgångspunkt i ansvaret för sina målgrupper. Socialtjänsten kan aldrig vid ett

eventuellt avbrott i sin verksamhet göra en hänvisning till *force majeure* (Socialstyrelsen 2009). Kraven att upprätthålla de delar av verksamheten som inte tål avbrott är högt ställda. De höga kraven kan förstås mot bakgrund av att många människor är beroende av socialtjänstens insatser för sin dagliga livsföring och trygghet. Utebliven omsorg, vare sig det gäller utslagna trygghetslarm, försörjningsstöd, utkylda äldreboenden eller en fördröjd LVM-utredning kan leda till allvarliga konsekvenser.

Socialtjänsten har inte endast ansvar att upprätthålla sin pågående verksamhet inom äldreomsorg, omsorgen om personer med olika typer av funktionsnedsättningar, individ- och familjeomsorgen och hemsjukvården. Det yttersta ansvaret och det allmänt inriktade ansvaret som socialtjänstlagen formulerar innefattar eventuellt tillkommande uppgifter i händelsernas spår och personer som socialtjänsten inte redan har kontakt med. Det kan till exempel gälla att evakuera alla äldre- och stödboenden eller passagerarna från en förolyckad färja i kommunens hamn. Det kan också gälla att erbjuda ett allmänt tillgängligt krisstöd. Det kan även gälla information och uppsökande verksamhet. Erfarenheten har visat att i samband med allvarliga händelser kan socialtjänsten vara mycket central för vissa individer och hushåll, även de som i normala fall klarar sig utan den kontakten (Nieminen Kristoffersson 2007).

Sammantaget handlar krisberedskap om att kunna upprätthålla den ordinarie verksamheten men också om att vid behov kunna utöka eller förändra den, göra prioriteringar och anpassa den till den uppkomna situationen (Socialstyrelsen 2009). Därför är förberedelser och planering med utgångspunkt från målgrupper och lagstiftning inför eventuella allvarliga händelser helt centrala (ibid.). Krisberedskap tar på så vis sin utgångspunkt i det ordinarie verksamhetsansvaret och utgöra en integrerad del i den ordinarie verksamheten.

Det kommunala sammanhanget

Kommunerna har att axla en nyckelroll i det svenska krisberedskapssystemet. Detta kan förstås mot bakgrund av att det är kommunerna som svarar för stora delar av välfärdstjänster och samhällsservice som till exempel skolor, omsorg, vägar, el och vatten (Socialstyrelsen 2009). De krav som ställs på kommunerna är desamma oavsett om det råder ”ett normalt tillstånd eller kris” (SOU 2001:105).

Sett ur detta perspektiv syftar krisberedskapsarbete till att skapa trygghet för människor som lever och verkar i kommunen (Socialstyrelsen 2009) oavsett situation.

Organiseringen av krisberedskap skiljer sig åt mellan kommuner. I många fall placeras det inom ramen för ett bredare trygghets- och säkerhetsarbete som kan omfatta räddningstjänst, alarmering, olycksförebyggande, brottsförebyggande och internt skydd. Kommuners arbete med trygghet och säkerhet omfattar all verksamhet.

Ur det kommunala perspektivet går säkerhetsarbetet på två legala ben (Sparf 2014). Det ena benet gäller olyckor där lagen (2003:733) om skydd mot olyckor reglerar kommuners ansvar för räddningstjänst. Räddningstjänsten agerar i förhållande till vardagsolyckor men utför också räddningsinsatser under allvarligare händelser. Det andra benet gäller krisberedskap. Krisberedskapens lagstiftning utvecklas i processkartan. Emellertid, redan här bör nämnas att kommunerna är enligt lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) ålagda att minska sårbarheten i sin verksamhet. Kommunerna ska ha en god förmåga att hantera krissituationer och andra allvarliga störningar. Risk- och sårbarhetsanalyser ses som ett viktigt verktyg i det förebyggande och förberedande arbete detta innebär. Kommuner är ålagda att genomföra sådana analyser regelbundet och då bland annat analysera vilka extraordinära händelser (se *Centrala begrepp*) i fredstid som kan inträffa. Det är dessa analyser som Sorsamodellen fokuserar på i syfte att stärka socialtjänstens delaktighet i dem.

Kommunerna har också ett ansvar att gå utanför den egna organisationen och verka för att aktörer i kommunen samverkar och samordnas i fråga om krisberedskap. Detta kallas geografiskt områdesansvar. Detta ansvar ger lagstöd att i krisberedskapsarbetet samla aktörer som vanligtvis inte sitter ner tillsammans.

Det nationella sammanhanget

Krisberedskap ingår som en del av ett bredare arbete som går under den officiella benämningen samhällsskydd och beredskap. Här ingår, utöver krisberedskap, skydd mot olyckor och civilt försvar. Krisberedskap avser förmåga att förebygga,

motstå och hantera krissituationer genom åtgärder och strukturer som skapas, före, under och efter en kris.

De samhällsövergripande målen för krisberedskap indelas i ett förebyggande perspektiv och ett hanterande perspektiv. Målen för krisberedskapen är:

- att minska risken för olyckor och kriser som hotar vår säkerhet,
- att värna människors liv och hälsa samt grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter genom att upprätthålla samhällsviktig verksamhet och hindra eller begränsa skador på egendom och miljö då olyckor och krissituationer inträffar.

Arbetet med krisberedskapen ska också bidra till att minska lidande och skadeverkningar av allvarliga olyckor och katastrofer i andra länder (Proposition 2014/15:01).

Arbetet med samhällsskydd och beredskap har en dubbelriktad inriktning. Det kombinerar förebyggande av oönskade händelser och en strävan efter förmåga att hantera dem om och när de inträffar (MSB 2014). Inriktningen är också att greppa "hela hotskalan", från vardagliga olyckor till större kriser och krigsrelaterade händelser. Begreppet *samhällsstörningar* används som ett samlande begrepp för händelser, oavsett deras orsak eller grad av allvarlighet. Samhällsstörningar definieras som "de företeelser och händelser som hotar och ger skadeverkningar på det som ska skyddas i samhället" (MSB 2015a:21). Samhällsstörning kan på så vis syfta både på oönskade händelser i sig och på de negativa konsekvenser som följer i dess spår. Ett exempel kan vara en allvarlig storm men även de elavbrott som kan följa i stormens spår.

På nationell nivå har regeringen formulerat mål för säkerhetsarbetet (Prop 2005/06:133). Dessa mål är förankrade i identifierade skyddsvärden. Det är således den höga värderingen av vissa förhållanden som gör att dessa anses skyddsvärda och därför ska värnas.

Målen för Sveriges säkerhet är att värna:

befolkningens liv och hälsa,

samhällets funktionalitet

förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter.

Med det intresse för socialtjänsten som Sorsamodellen utgår från noteras hur målen här ovan, både säkerhetsmålen och krisberedskapsmålen, korresponderar med socialtjänstens verksamhet. Socialtjänstens verksamhet ”bryter ner” målen och dess underliggande skyddsvärden och omsätter dem i människors trygghet, levnadsvillkor och deltagande i samhällslivet i vardagen (Länsstyrelserna 2015). Under arbetet med att utveckla Sorsamodellen har tolkningen gjorts att det är denna koppling som gör att socialtjänsten identifierats som en samhällsviktig verksamhet. Annorlunda uttryckt, socialtjänstens verksamhet är – en bland många verksamheter – som är speciellt viktig för befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet och grundläggande värden (MSB 2013:18). Därför bör verksamheten upprätthålla en sådan kontinuitet att den alltid kan fortgå, åtminstone på en miniminivå oavsett händelser eller tillstånd i samhället (ibid.).

Samhällsviktig verksamhet uppfyller minst ett av följande kriterier. 1) Ett bortfall av, eller störning i verksamheten ensamt eller tillsammans med motsvarande händelse i andra verksamheter på kort tid kan leda till att en allvarlig kris inträffar. 2) Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.

Proposition 2007/08:92 Stärkt beredskap – för säkerhets skull.

Det är viktigt att notera att detta inte per automatik gäller samtliga delar av socialtjänstens verksamhet under alla förhållanden. I en given allvarlig situation kan bort- och omprioritering behöva göras (Socialstyrelsen 2009) och prioritet ges till vissa delar av verksamheten. Detta tema återkommer nedan under rubriken *Prioritering*.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har delat in samhällsviktig verksamhet i 11 sektorer. Dessa åskådliggörs i figur 1. Observera att indelningen av socialtjänstens verksamheter som återfinns inom sektorn för hälso- och sjukvård samt omsorg inte motsvarar socialtjänstlagens indelning.

SAMHÄLLSSEKTOR	EXEMPEL PÅ VIKTIGA SAMHÄLLSFUNKTIONER
Energiförsörjning	Produktion av el, distribution av el, produktion och distribution av fjärrvärme, produktion och distribution av bränslen och drivmedel m.m.
Finansiella tjänster	Betalningar, tillgång till kontanter, centrala betalningssystemet, värdepappershandel m.m.
Handel och industri	Bygg- och entreprenadverksamhet, detaljhandel, tillverkningsindustri m.m.
Hälso- och sjukvård samt omsorg	Akutsjukvård, läkemedels- och materielförsörjning, omsorg om barn, funktionshindrade och äldre, primärvård, psykiatri, socialtjänst, smittskydd för djur och människor m.m.
Information och kommunikation	Telefoni (mobil och fast), internet, radiokommunikation, distribution av post, produktion och distribution av dagstidningar, webbaserad information, sociala medier m.m.
Kommunalteknisk försörjning	Dricksvattenförsörjning, avloppshantering, renhållning, väghållning m.m.
Livsmedel	Distribution av livsmedel, primärproduktion av livsmedel, kontroll av livsmedel, tillverkning av livsmedel m.m.
Offentlig förvaltning – ledningsfunktioner – stödfunktioner	Lokal ledning, regional ledning, nationell ledning, begravningsverksamhet, diplomatisk och konsulär verksamhet m.m.
Skydd och säkerhet	Domstolsväsendet, åklagarverksamhet, militärt försvar, kriminalvård, kustbevakning, polis, räddningstjänst, alarmeringstjänst, tullkontroll, gränsskydd och immigrationskontroll, bevaknings- och säkerhetsverksamhet m.m.
Socialförsäkringar	Allmänna pensionssystemet, sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen m.m.
Transporter	Flygtransport, järnvägstransport, sjötransport, vägtransport, kollektivtrafik m.m.

Figur 1.
Samhällsviktig verksamhet indelad i elva samhällssektorer samt exempel på några viktiga samhällsfunktioner inom respektive samhällssektor. MSB 2013.

Krisberedskapssystemet följer den ordinarie strukturen för offentligt ansvar indelat i lokal, regional och nationell nivå. Detta återspeglas i det legala ramverket som adresserar kommuner och landsting och statliga myndigheter. En av de senare är Myndigheten för samhällsskydd och beredskap vars instruktion gäller att koordinera övriga aktörer och utveckla tvärsektoriell samverkan över alla nivåer (Förordning 2008:1002; Lindberg & Sundelius 2012).

Vissa statliga myndigheter, däribland Socialstyrelsen, tillskrivs ett särskilt ansvar i förhållande till krisberedskap. Även länsstyrelserna tillskrivs ett särskilt ansvar och en stödjande och uppföljande roll i förhållande till kommunerna. Detta utvecklas nedan i processkartan.

Krisberedskapssystemet utgår från tre grundläggande principer oavsett nivå eller aktör; ansvars-, närhets-, och likhetsprincipen. I korthet innebär principerna i tur och ordning att ansvar i händelse av kris ligger hos den som har ansvaret i normala situationer, att kriser hanteras av aktörer så nära själva händelsen som möjligt och att hanteringen ska bygga på och i möjligaste mån likna de strukturer som används i vardagen (Prop. 2005/06:133). Vidare ses aktörers samverkan och proaktiva handlande som viktiga komponenter i ansvarsprincipen (Prop. 2016/17:01).

Krisberedskap för resiliens och en hållbar samhällsutveckling

Som nämndes har den svenska krisberedskapen en förebyggande inriktning vid sidan av att kunna hantera eventuella händelser (MSB 2014a). Denna ansats avspeglar en internationell utveckling inom området. Politikområdet krisberedskap har länkats till andra områdena, främst miljö och samhällsbyggnad och placerats in i ett hållbarhetsperspektiv (MSB 2014b). Det knyter således an till det övergripande målet för samhället på global och nationell nivå; en hållbar utveckling, ekologiskt, ekonomiskt och socialt (Becker 2014; Nyberg 2016).

> *En hållbar utveckling är en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov.*
>
> Vår gemensamma framtid, även kallad Brundtlandrapporten, 1987.

För krisberedskapens del har detta inneburit att från det att kriser tidigare hanterats av experter när de faktiskt inträffat (disaster management, krishantering) har utvecklingen gått mot en bred förebyggande ansats (disaster risk management, katastrofriskhantering). Denna utveckling har inneburit att det inte längre är endast traditionella krishanteringsorganisationer som förväntas ta ett aktivt ansvar. Krisberedskap rör istället i princip alla samhällets intressenter. Det rör

såväl offentliga som privata aktörer, näringslivet, frivilligorganisationer och lokalsamhällen vid sidan av grannskap, hushåll och individer.

Denna breda ansats och detta engagemang fångas i begreppet *resiliens*. Det fungerar som ett målorienterat paraplybegrepp för krisberedskap. Begreppet avser förmågan att stå emot och klara av förändring, anpassa, förbereda, förändra och återhämta sig och till och med vidareutvecklas. Enkelt uttryckt är det förmågan att ”bounce back” eller ännu hellre, baserat av lärande erfarenheter ”bounce forward”.

Inom socialt arbete känns resiliens igen från de psykologiska och hälsovetenskapliga områdena och i ordet ”maskrosbarn”. Begreppet appliceras även på organisationer och företag samt på teknologiska och ekologiska system. I det senare fallet är det naturens resiliens i förhållande till klimatförändringar som åsyftas.

För Sorsamodellens del är det emellertid främst hur begreppet kommit att användas i en social mening på samhällsnivå och hur kris- och katastrofhantering sätts in i detta sammanhang som är viktig. Ur detta perspektiv bidrar krisberedskap till det resilienta samhället. Det resilienta samhället i in tur är en förutsättning för en hållbar samhällsutveckling.

> *Social resiliens beskriver samhällets förmåga att hantera förändring och vidareutvecklas utan att minska välfärden eller valfriheten och flexibiliteten inför framtiden.*
>
> MSB 2014b:10

En poäng med begreppet resiliens ligger i att det tydliggör hur krisberedskapens breda tvärsektoriella förebyggande ansats också innebär en förväntan på engagemang från både individers, hushålls, grannskaps och lokalsamhällens sida.[1] Att utveckla resiliens framträder som en samhällsfråga (Baez & Becker 2016) och

[1] Vad gäller den uppmärksamheten som riktas mot hushållens och individens ansvar att bidra till en samlad beredskap har detta med internationella förebilder bland annat kommit till uttryck i informationskampanjer och informationsmaterial (till exempel www.dinsäkerhets.se och säkerhetspolitik.se) och i 72-timmars metoden driven av Civilförsvarsförbundet. Grundidén är individens ansvar att klara sig på egen hand under tre dygn genom att förbereda sig praktiskt (konserver, vatten, batteriradio etc.) samt hålla sig informerad och följa råd (Bergström 2016). Utvecklingen kan länkas till etableringen av resiliensbegreppet som i sin tur kan länkas till nyliberala samhällsförändringar i vilken avreglering, privatisering och individualisering är ett starkt inslag. För en kritisk vetenskaplig diskussion av denna utveckling, se Bergström 2016.

fångar samspelet mellan strukturella och individuella förhållanden. Begreppet kräver genom sitt holistiska förhållningssätt ett långsiktigt tänkande, över flera år och generationer framåt (Sparf 2016). En annan poäng ligger i begreppets breda anslag som förmår möta upp även okända och komplexa hot. Finns utvecklad resiliens finns förmåga att klara även det oförutsägbara, dynamiska och oväntade (Bergström 2016).

Ett samhälles resiliens påverkas av en rad faktorer som ekonomi, infrastruktur, miljö samt politiska och sociala system (Eydal m.fl. 2016). Även människors resiliens påverkas av en mångfald faktorer. Socioekonomiska likaväl som kön, ålder och funktionsnedsättningar, hälsa och migrationsstatus utgör viktiga bestämningsfaktorer. Det vill säga, just sådana faktorer som ingår i socialtjänstens kunskapsområde och insatser påverkar samhällens och människors resiliens. Mot denna bakgrund kan socialtjänstens konkreta krisberedskapsaktiviteter ses som bidrag till utveckling av resiliens. Detta gäller oavsett om aktiviteterna rör samhällsplanering eller utförs inom den egna verksamheten, kanske i ett visst äldreboende, för att stärka den organisatoriska resiliensen. Det gäller likaväl aktiviteter som avser att utgöra stöd i beredskapsfrågor till särskilt utsatta individer och hushåll i ett lokalsamhälle.

Socialtjänsten kan sägas ha en sorts medlande roll i förhållande till individer och hushåll när samhällets förväntan på eget ansvar och förmågor inte har förutsättningar att uppfyllas. Exempel på det senare kan vara stöd till äldre vårdtagare i att hantera en långvarig värmebölja (Eydal m.fl. 2016 med referens till EmBRACE – Building Resilience Amongst Communities in Europe).

Med blick för socialt arbete är det lätt att se uppfordrande uppgifter och utmaningar att ta sig an för att bidra till samhällets resiliens. Det gäller både för offentligt bedrivet socialt arbete och det som bedrivs inom civilsamhällets ram. En inriktning som utvecklats på senare år är socialt arbete med sikte på samverkan mellan människa och miljö i så kallade socio-ekologiska system. Den går under benämningen ”Grönt socialt arbete” (Dominelli 2012) eller ”sustainability social work”. Utgångspunkten tas i att framgångsrik hantering av miljökriser och klimatförändringar förutsätter ett socialt arbete som adresserar strukturell ojämlikhet, fattigdoms- och fördelningsfrågor, konsumtions- och produktionsmönster samt resursanvändning. Ett sådant socialt arbete kan bidra till att utveckla resiliens i socio-ekologiska system (ibid.). Sorsamodellen uppmärksammar att här möts området krisberedskap och områdena miljö och

samhällsbyggnad men även andra samhällsområden som delar det övergripande målet hållbar utveckling (Becker 2014).

Sammantaget ska Sorsamodellens fokus på risk- och sårbarhetsanalyser således förstås i sitt sammanhang och ur ett hållbarhetsperspektiv. Ur detta perspektiv ses riskhantering och krisberedskap som förutsättningar för en hållbar utveckling socialt, ekologiskt och ekonomiskt.

Vid den tredje världskonferensen i Sendai, Japan 2014 om katastrofriskreducering fastställde ett ramverk, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, Sendai ramverket. Det utgör FN-organet UNISDR:s globala plan för katastrofriskreducering. Sendai ramverket bygger vidare på föregångarna som formulerades Yokohama 1994, Kobe 2005 (Hyogo). Där lyftes proaktivt förebyggande arbete och kopplingen till hållbar utveckling och resiliens men också vikten av att alla aktörer deltar, offentliga, privata, civil- och forskarsamhälle. Sendai formulerar fyra prioriterade åtgärder och sju mål för att förhindra nya och reducera befintliga katastrofrisker. Principerna återges här i engelskt original.

i) Understanding disaster risk; (ii) Strengthening disaster risk governance to manage disaster risk; (iii) Investing in disaster reduction for resilience and; (iv) Enhancing disaster preparedness for effective response, and to "Build Back Better" in recovery, rehabilitation and reconstruction.

Målen är sammanfattat att minska risken för katastrofer och dödligheten i katastrofer, minska förluster av utkomst, hälsa och av ekonomiska, fysiska, kulturella och miljömässiga tillgångar. Målen adresserar personlig nivå, lokalsamhälles- och nationell nivå samt näringslivet. I dokumentet riktas viss uppmärksamhet åt personer med funktionsnedsättningar.

http://www.unisdr.org/ och
http://www.unisdr.org/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf

Kapitel 2

Människans villkor: osäkerhet och beroende

Världen är, och har alltid varit en osäker plats för människan. Osäkerhet är ett grundläggande mänskligt villkor (Folkesson 2005; Butler 2009). Vi är helt beroende av världen och av andra människor för att få det vi behöver för att kunna bevara livet; mat, vatten, skydd, värme, omsorg. Listan är lång. Det är denna osäkerhet som bildar bakgrunden till utvecklandet av socialpolitiska arrangemang (Wronka 1998). Det är också mot denna bakgrund vi kan förstå människans försök genom historien att förutsäga framtiden för att hantera sin osäkerhet. Det gäller också de samtida försöken att förutsäga vad som kan ske. Förutsägelsernas motiv är att de kan underbygga val (Dahlberg 2016 med ref till Bernstein). Det är människans bristande möjlighet att förutsäga framtiden som gör att vi relaterar till negativa händelser som kan inträffa och deras eventuella konsekvenser i termer av *risker*. Begreppet risk fångar in flera komponenter; osäkerhet, sannolikhet och förutsägelse (Dahlberg 2016).

En klassisk definition av risk är att det är produkten av en händelses sannolikhet och händelsens inverkan eller konsekvenser om den inträffar (Dahlberg 2016). Att tänka i termer av risk är på så vis ett försök att förhålla sig till negativa utfall genom att först uppskatta sannolikheten för att de ska inträffa för att i nästa led hantera dem proaktivt.

Det moderna risksamhället

Många har hävdat att livet i det moderna samhället mer än av något annat präglas av risk (Taylor-Gooby & Zinn 2006). Enligt den tyske sociologen Ulrich Beck lever vi i ett senmodernt *risksamhälle*. Han syftar på att moderna tekniker i sig

själva skapar helt nya former av risker. Om de risker människor i alla tider mött varit synliga och kända är de nu osynliga och okända. Vi saknar dessutom kunskaper om dessa nya former av risker både vad gäller deras orsaker och deras konsekvenser (Beck 1992). Beck lyfter flera poänger men den Sorsamodellen tar fasta på gäller hur de senmoderna riskerna inte kan fångas endast genom sannolikhetstänkande. Ett sådant tänkande fungerar endast om det är underbyggt av kunskaper (Dahlberg 2016). I fråga om dagens risker saknas oftast kunskaper. Riskerna är inte tillräckligt kända. Frågan om vad som utgör eller inte utgör risker präglar dagen debatt. Diskussionen gäller inte endast allvarliga händelser utan även andra områden som adresseras i samhälleliga regleringar. Diskussionen handlar bland annat om vilka principer som kan användas för att avgöra respektive risk inom områden som till exempel livs- och läkemedel och hantering av industriavfall men även kriterier för risker för ökande marginalisering, segregering och liknande sociala processer.

Att kunskaper saknas om risker hänger samman med att de uppkommer i sammanhang som i sig utgör komplexa system, till exempel sociala, tekniska och ekologiska system. Komplexitet innebär att det finns invecklade kopplingar och inbördes beroenden som ger upphov till icke- linjära samspel och till oförutsägbara händelser (Dahlberg 2016). Till detta läggs ytterligare en faktor, nämligen att det inte heller råder konsensus om hur risker – i den mån de alls identifieras – bör hanteras. Både experter och politiker kan vara oeniga (Beck 1992).

Mot denna bakgrund kan den nutida formen av riskhantering ses som ett svar på det senmoderna livets komplexitet. En del teoretiker går så långt att de hävdar att riskhantering guidar de flesta av våra beslut (Bernstein 1996). Exempel hämtade från det sociala arbetets engagemang kan till exempel vara rådgivning avseende ”livsplanering” i perioder av förändring i individers liv (Webb 2011) likaväl som en bedömning av ett barns hemförhållanden (Lagerberg & Sundelin 2000). Vi kan se strävan efter beräkning, planering, skydd och kontroll genom vissa procedurer som en förväntan att kunna reglera våra livsvillkor till någon sorts förutsägbar standard (Webb 2011).

Emellertid, det är också viktigt att se hur komplexiteten innebär att den sannolikhetsgrundande rationaliteten inte dominerar helt. Det traditionella närmelsesättets tänkande i termer av sannolikhet och konsekvens är inte tillfyllest när det gäller risker som är komplexa, mångtydiga och kring vilka kunskapsläget

är begränsat eller helt obefintligt (Renn m.fl. 2011). Det är denna iakttagelse som ligger bakom Sorsamodellens utgångspunkt att en bred delaktighet ökar kvaliteten på bedömningar av risker. En bred delaktighet ökar möjligheten att många perspektiv kan göra sig hörda med allt vad det innebär av expertis, maktfördelning och handlingsnivåer. Det kan även bidra med en öppenhet inför osannolika händelser samt för helt okända och aldrig inträffade händelser, händelser som går under benämningen ”svarta svanar” (Dahlberg 2016).

Beroenden i det moderna samhället

Genom den moderna utvecklingen har människans beroenden av världen och av andra människor blivit allt starkare. I det moderna samhället är beroenden en dimension av samhällets tekniska och sociala komplexitet (Johansson & Hassel 2016).

> *Med en stark urbanisering och utveckling av människors teknikberoende ökar sårbarheten, för människors liv och hälsa, tekniska system, ekosystem och sociala strukturer.*
>
> Nyberg 2016:124.

Denna komplexitet gör att inträffade händelser och störningar kan få oöverskådliga och allvarliga spridningseffekter i flera led (MSB 2013). Exempel på sådana ”kaskadeffekter” kan vara ett oväder som slår ut elen vilket slår ut vissa typer av trygghetslarm som gör att hemtjänsten får rondera till sina omsorgstagare och prioritera bort andra åtaganden. Spridningseffekternas upphov ligger ”inbyggda i de strukturer som producerar gemensamma nyttigheter och de metastrukturer som binder dem samman” (Bynander 2015:55).

Socialtjänsten befinner sig i många avseenden i komplexa beroendeförhållanden till parter och leverantörer för att kunna bedriva sin verksamhet. Sorsamodellen uppmärksammar att beroendet får en särskild karaktär genom att socialtjänsten i sin tur har ansvar för individer och grupper som i många avseenden är beroende av socialtjänsten för sin trygghet, liv och hälsa. Det bildas beroendekedjor vars yttersta länk är människor i utsatta eller mindre privilegierade positioner. Sett ut

det perspektivet befinner sig socialtjänsten på ”tvärstrecket mellan kollektiv och individ” (Asplund 1983).

Socialtjänstens beroenden är påtagliga till exempel i fråga om el, värme och vatten, farbara vägar och fungerande transporter, leveranser av tjänster av dagligvaror och läkemedel. De gäller också it- och kommunikationsteknologi som möjliggör till exempel trygghetslarm, utbetalning av försörjningsstöd och rättssäker dokumentation. Socialtjänstens beroendeförhållanden framhävs av de senaste decenniernas avinstitutionalisering som lett till ökat kvarboende i de egna hemmen (Socialstyrelsen 2009) och mångfaldigandet av utförarorganisationer (Sparf 2014). Att lagerhållning av till exempel varor och mediciner undviks till följd av införandet av new public management (Lindberg & Sundelius 2012) skapar också en särskild sorts beroenden. Genom att uppmärksamma beroenden synliggörs att oönskade händelser kan drabba sådant som socialtjänsten behöver för att kunna bedriva sin verksamhet.

Att kategorisera risker

Det finns olika sätt att dela in oönskade händelser som kan inträffa. Senai ramverket (Förenta Nationerna 2015) använder sig av dimensionerna storlek och tid. Det skiljer mellan stor- och småskaliga, vanligt och sällan förkommande samt mellan de plötsliga eller mer långsamma förlopp. En annan indelning är den mellan ”naturliga”, ”man-made” och ”teknologiska” (Eydal m. fl. 2016). Oavsett sin systematik är sådana kategoriseringar problematiska vid närmare granskning. Till exempel framstår gränsen mellan ”naturliga” katastrofer och de som är orsakade av människan som allt mer flytande (Eydal m. fl. 2016). Ett exempel kan vara en jordbävning i Spanien 2013 som orsakades av underjordisk lagring av gas (Instituto Geográfico Nacional 2013). Det kanske tydligaste exemplet kan vara den globala uppvärmningen som människan orsakat med dess förutspådda katastrofala följder i klimatförändringarnas spår (IPCC 2014).

I Sverige används från officiellt håll en indelning i fem kategorier av riskområde (Socialstyrelsen 2015). Indelningen tar fasta på negativa händelsers orsakssamband. Första kategorin är *naturhändelser* som till exempel värmeböljor, stormar, skogsbränder, skyfall och jordskred. Den andra är *olyckor* som dammbrott och utsläpp av farliga ämnen. Kategorin *teknisk infrastruktur och*

försörjningssystem avser störningar i till exempel dricksvatten- livsmedels-, el- och värmeförsörjning men även störningar i finansiella system och elektronisk kommunikation. Det fjärde området, *antagonistiska hot och sociala risker* avser till exempel dataintrång och terroristangrepp medan vad som betecknas som social oro och andra händelser med ursprung i sociala förhållanden hänförs till sociala risker. Riskområdet *sjukdomar* innefattar till exempel allvarlig smitta och pandemier (ibid.).

Sociala risker

Här ovan benämndes en riskkategori *sociala risker*. Under de senaste decennierna har olika typer av samhällsfenomen diskuterats inom trygghets- och säkerhetsområdet just i termer av sociala risker (Hallin 2013). Troligen sammanhänger detta med inträffade omskakande händelser som till exempel terrordåd, oroligheter i storstadsområden och mord begångna av barn (ibid.). Resonemanget har i diskussionen gått bortom en traditionell naturvetenskaplig och teknisk riskförståelse som appliceras på industriella processer, bränder och naturkatastrofer och som annars präglar krisberedskapsområdet (ibid.).

Alla sociala risker har ett gemensamt drag. De sammanhänger med långsiktiga samhällsförändringar och underliggande sociala förändringar (Hallin 2014). Förändringarna rör sig om processer i globaliseringens spår som omstrukturering av ekonomi, produktion och arbetsmarknad. Förändringarna rör sig även om välfärdsstatens omstrukturering i form av avreglering, ökad privatisering och individualisering. Förändringarna har gett fler handlingsmöjligheter men också lett till ett ökat antal människor som upplever osäkerhet kring sociala frågor som utbildning, arbete, pension och hälsa. Det har också lett till en ökande marginalisering och segregation (Hallin 2014). Det är i detta större sammanhang som Hallin föreslår följande definition av sociala risker.

> *En social risk är möjligheten (sannolikheten) för oönskade händelser, beteenden eller tillstånd med ursprung i människors relationer, livsvillkor och levnadsförhållanden och med negativa konsekvenser på det som en grupp människor ser som skyddsvärt.*
>
> Hallin 2013:24

Sociala risker skiljer således ut sig från de övriga traditionella kategorierna av risker i ett par avseenden. För det första, att utöver händelser och dess konsekvenser innefattas beteenden och tillstånd. För det andra, det kan vara speciellt svårt att tolka tecken på sociala risker eftersom dessa är vaga (Boin & ' t Hart 2007). Sociala risker tenderar därför att vara än mer tolkningskänsliga än andra risker. För det tredje, de har en social orsaksförklaring. Sociala risker uppkommer i samspel mellan människor, i fördelning av resurser, positioner och livsmöjligheter. Det är människor som utsätter varandra för sociala risker. Sociala risker springer ur de levnadsförhållanden och livsvillkor. Dessa utgör grogrunden för människors möjligheter, utveckling av skyddsfaktorer och individuella val. De utgör även grogrunden för deras framtidstro och tillit till varandra och till samhällets institutioner. Goda livsvillkor förebygger därmed sociala risker genom att de främjar utveckling av tillit. Av detta följer två saker: För det första, vårt intresse riktas mot livsvillkor, lika väl som mot händelser, beteenden och tillstånd. För det andra, tillitens höga värde framträder och vårt intresse riktas mot människors tillit.

Riskers sociala dimensioner

Det är viktigt att se att även de så kallade traditionella riskkategorierna har sociala dimensioner. Människors relationer till natur och teknik och deras handhavande och organiseringsformer kan utgöra risker och kan falla ut i katastrofala följder. Till exempel kan frånvaro av markplanering förvärra konsekvenser av jordskred och höga flöden. Åsidosatta byggnormer kan ha en inverkan på konsekvenser av en jordbävning. Emellertid, vad Sorsamodellen uppmärksammar är att de traditionella riskkategoriernas sociala dimension framförallt ligger i hur deras konsekvenser kan vara sociala och ”socialt fördelade”. Detta blir synligt till exempel i den globala statistiken över antalet omkomna i katastrofer (UNISDR 2016). I flera internationella studier syns hur kriser och katastrofer drabbar låginkomstländer hårdare (Baez & Becker 2016). Oavsett i vilka länder det är fråga om i ett enskilt fall är konsekvenserna för underprivilegierade individer och grupper oftast värst (UNISDR 2016; Mathbor 2007; Wisner m.fl. 2004). De mindre privilegierade är med andra ord mer sårbara inför risker. Sårbara grupper och individer tas ofta inte i beaktande i samma utsträckning som mer priviligierad människor (Gillespie 2010). Det gäller både förebyggande åtgärder och

beredskapsplanering och i de akuta förloppen då bistånd och stöd fördelas samt i de efterföljande återuppbyggnadskedena (ibid.).

Fördelningen av risker och dess konsekvenser följer på så vis samhällets ojämlikhetsstrukturer. Likaväl som att risker kan osynliggöras längs dessa linjer kan risker vävas in i de processer som kategoriserar vissa individer och grupper som att de är i behov av samhälleliga styrande åtgärder (Olofsson, Giritli, Öhman 2016). Detta visar att både risk (avsett kategori) och sårbarhet inför dem inte kan ses som frikopplade från samhällets sociala strukturer.

Som framgått berörs socialtjänsten av konsekvenser av olika former av negativa händelser. Figuren nedan avser att ge exempel på detta. Figurens huvudpoäng är att ge en överblick samt att understryka socialtjänstens engagemang. Figuren utgår från de fem officiellt använda kategorierna av riskområden som nämndes ovan. De grundorsaker som anges ska ses som exempel. I kolumnen *Grund för riskbedömning* anges endast de som kan ses som grundläggande. Som framgått finns även en öppenhet för helt okända och aldrig tidigare inträffade händelser (”svarta svanar”).

Orsaksgrund	Riskområde	Exempel på oönskade händelser	Grund för riskbedömning	Exempel på sociala konsekvenser som berör socialtjänsten
Geo-fysiologiska Meteorologiska Socio-ekologiska	Naturhändelser	Stormar och snöoväder Skyfall Översvämningar Jordskred	Studier av strukturer och mekanismer. Studier av mönster över tid och aktuella signaler.	Hemtjänsten kan inte ta sig fram pga. avbrott i transporter Evakuering
Materiella Mänskligt handhavande	Olyckor	Dammbrott Utsläpp av farliga ämnen Tågolycka	Sannolikhetsbedömningar i termer av frekvenser eller rangskalor	Skadade och döda människor Jourhemsplacering av barn Människor i behov av krisstöd
Tekniska och socio-teknologiska	Teknisk infrastruktur och försörjnings-system	Avbrott i IT system (telefoni, kommunikation) Elavbrott Avbrott i livsmedelsför-sörjning Otjänligt dricksvatten	Sannolikhetsbedömningar i termer av frekvenser eller rangskalor	Behov av alternativ för utbetalning av försörjningsstöd och dokumentation i journaler och utredningar Trygghetslarm ur funktion Behov av att koka vatten hos omsorgstagare
Biologiska	Sjukdomar	Pandemi Epidemi	Epidemiologiska studier	Underbemanning och tillfällig omfördelning av personal. Stort antal sjuka brukare.
Människors livsvillkor	Socialt orsakat händelser	Segregation Fattigdom S.k. social oro Missbruk Kriminalitet	Bedömning av sannolikhet och konsekvens för socialt oönskade händelser (sociala risker) grundade på analys av livsvillkor och på identifierade mönster och mekanismer i den sociala verkligheten.	Utsatta uppväxtvillkor Ungdom i utanförskap Psykisk ohälsa Arbetslöshet Trångboddhet Ensamhet

Figur 2.
Sammanställning av identifierade riskområden med betoning på socialtjänstens engagemang.

Att mötas kring sociala risker

De senaste decenniernas diskussion om sociala risker har delvis inneburit att frågor som kan förstås som sociala problem och knytas till sociala rättigheter parallellt har omformulerats till frågor om risker, sårbarhet, hot och säkerhet (Hallin 2013). Det senare frågekomplexet hanteras av särskilda experter, till exempel av räddningstjänst, kommunala beredskapssamordnare och polis. Dessa aktörers synsätt skiljer sig delvis från det sociala arbetets (ibid.). I samtalen om sociala risker möts flera olika politikområden, synsätt och traditioner. Det socialpolitiska området möter området för trygghet och säkerhet. I detta möte ligger både utmaningar, tillfälle till gemensamt lärande och möjligheter till fruktbar samverkan.

Intresset för socialt orsakade händelser inom krisberedskapsområdet har bland annat lett till ett intresse för att integrera sociala risker i de kommunala risk- och sårbarhetsanalyserna. Givet att just kommunala risk- och sårbarhetsanalyser bidrar med beslutsunderlag till samhällsplanering framstår socialtjänstens delaktighet i sådana analyser som central. Sorsamodellens utgångspunkt är att socialtjänsten har mycket att tillföra i analysarbetet. Det gäller även i de nya former av samverkan kring vad som formuleras som samhälls- och sociala risker (MSB 2015b). Det kan till exempel vara i ”sociala insatsgrupper” i samverkan socialtjänst, skola och polis.

Det sociala arbetet har lång tradition att arbeta med människors relationer, levnadsförhållanden och livsvillkor. Arbetet har i Sverige i hög grad bedrivits inom den välfärdsstatliga ramen med dess politiska strävan mot en socialt hållbar samhällsutveckling. I denna strävan har social jämlikhet och rättvis fördelning av resurser av skilda slag mellan människor varit centralt.

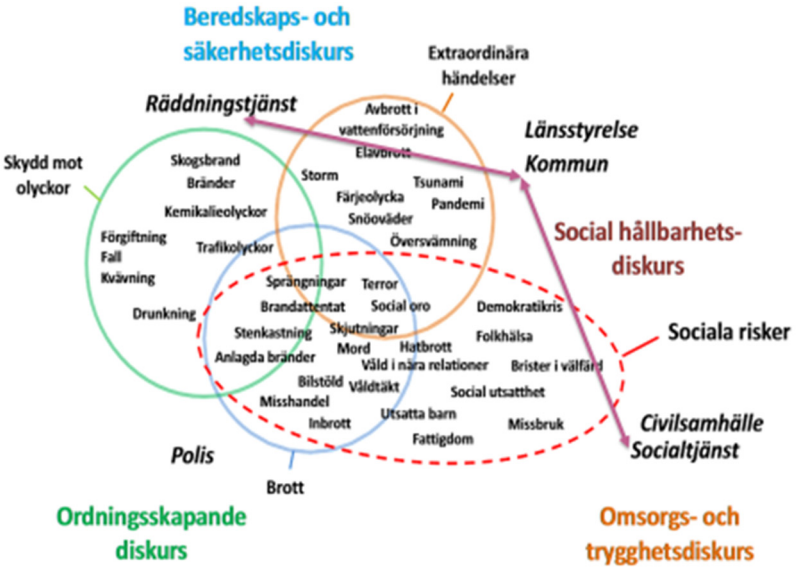
I den meningen är det inget nytt inom socialt arbete att adressera sociala risker (Webb 2011). Det har dock historiskt sett skett i delvis andra språkdräkter än den som nu används i mötet med trygghets- och säkerhetsområdets aktörer. Arbetet har skett i det sociala arbetets två traditioner; det individinriktade *case work* och i det strukturellt orienterade samhällsarbetet.

Figuren nedan illustrerar det stora antalet aktörer som arbetar med sociala risker. Ringarna delar in dem i aktörsgrupper. Poängen bilden lyfter är att inom varje grupp utvecklas olika sätt att prata om och arbeta med risker eller vad som kallas diskurser. Aktörsgrupperna har olika historiska traditioner och fokus. Detta

avspeglas i deras ledord och utgångspunkter i fråga om vad arbetet skall rikts mot och i deras interventionsnivåer. Vissa adresserar vad som betecknas som samhällsrisker, andra adresserar samhällsfrågor utifrån gruppers och individers levnads- och livsvillkor. Intrycket att det kan var lätt hänt att ”man talar förbi varandra” är inte avlägset. Lika nära tillhands ligger att det i praktiken kan vara svårt att hålla på rågången i tanke och tal mellan de risker (möjligheter eller sannolikheter för oönskade händelser) man vill adressera och de faktiska händelserna, beteenden och tillstånd (dvs. om riskerna som tar manifest gestalt). När denna sammanblandning sker är det lätt hänt att individer som är inblandade i faktiska skeendena framstår (och talas om) som sociala risker istället för möjligheten eller sannolikheten för den händelsen, beteende eller tillståndet som riskbegreppet försöker fånga. Sorsamodellens tolkning är att denna sammanblandning gett upphov till en viss skepsis inom området socialt arbete och att begreppet sociala risker kan uppfattas som problematiskt.

Sorsamodellen uppmärksammar att denna sammanblandning delvis kan hanteras genom att i det fall samtalet rör sig på individnivå tala i termer av riskutsatthet, riskbeteende och risktagande.

Pilarna (tillägg av författaren) i figuren nedan avser att framhäva att kommuner (som organisationer) agerar inom mer än en diskurs. Socialtjänstens agerar på flera nivåer (på individ och strukturell nivå). Pilarna avser att understryka att både räddningstjänst och socialtjänst är kommunala uppdrag samt att socialtjänstens medverkan i samhällsplanering sker på kommunövergripande nivå.



Figur 3.
Ett antal aktörer som arbetar med sociala risker. MSB 2015b utvecklad av P-O Hallin, här med tillägg av författaren.

Från krisberedskapsområdet har som framgått intresset ökat för socialt orsakade händelser. Det gäller inte endast hur de hanteras konstruktivt i akuta skeden utan även hur de kan förebyggas. Som också nämnt har detta lett till ett intresse för att integrera sociala risker i de kommunala risk- och sårbarhetsanalyserna. Innan vi utvecklar närmare hur en sådan integrering kan gå till ges i nästa avsnitt en mer generell introduktion till risk- och sårbarhetsanalyser.

I Sollentuna kommun har kommunfullmäktige fattat ett beslut som i praktiken innebär att sociala risker analyseras och behandlas inom ramen för arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. Detta framgår av den beslutade Trygghets- och säkerhetsstrategin för 2014-2018 där sociala risker integrerats. Strategin innebär att sociala risker ingår i de risk - och sårbarhetsanalyser som görs ute i samtliga förvaltningar. Detta sker med stöd av en framtagen mall som avser att underlätta analysarbetet.

Erfarenheten har visat att när socialförvaltningen gör de egna analyserna aktualiseras sociala risker. I övrigt när det gäller Socialförvaltningens engagemang inom området sociala risker har den varit med i att ta fram en handlingsplan tillsammans med andra förvaltningar, (t.ex. Barn- och utbildningskontoret och kultur- och fritidskontoret). Socialförvaltningen har även utifrån sitt kunskapsområde varit med om att ta fram projektplaner för särskilt utsatta områden och bidragit till att ta fram tidiga indikatorer eller ”tecken” på sociala risker.

Kapitel 3

Att analysera risker och sårbarheter

I detta kapitel ges en allmän introduktion till risk- och sårbarhetsanalyser. Framställningen ger inget utrymme till hur det faktiskt går till utan presenterar snarare hur de idealt sett kan gå till i svenska kommuner. Perspektivet vidgas till att gälla alla kategorier av risker, både traditionella och sociala. Den traditionella analysen som först behandlas gäller händelser som är relaterade till natur och väder respektive teknik och infrastruktur och som kan leda till störningar i verksamheter. Därför utvecklas analys av sociala risker i ett eget avsnitt.

Presentationen håller sig på en allmän nivå och framför allt på en övergripande kommunal nivå. Framställningen bygger på Myndighetens för samhällsskydd och beredskap Vägledning (MSB 2011). Den bygger i sin tur på och vidareutvecklar internationellt fastställd standard för principer och riktlinjer inom området (SS ISO 31000) och på kända metoder och verktyg. Det legala ramverket som reglerar risk- och sårbarhetsanalyser bestående av lagar, förordningar och föreskrifter presenteras i processkartan.

> *Risk- och sårbarhetsanalyser […] en metodik att försöka hantera framtiden.*
>
> Hallin 2013:10

Det konkreta arbetet med analyserna går till på olika sätt i kommunerna både ifråga om tillvägagångssätt och analysernas fokus (Eriksson 2016). Det är emellertid vanligt att någon typ av scenarioanalysmetodik används (ibid.). Hur mycket och på vilket sätt just socialtjänsten är med aktivt i processen varierar.

Scenarioanalys innebär att analysen tar sin utgångspunkt i en fiktiv framtida händelse. Ett scenario är idealt sett framskrivet av personer med expertkunskap för att säkerställa att det kan vara möjligt. Det är också vanligen skrivet i stegvisa händelseförlopp där analysdeltagarna delges ett steg eller fas i taget och analyserar vad händelsen skulle innebära för deras verksamhet. Genom en scenarioanalys åskådliggörs verksamhetens risker, sårbarheter och förmåga att hantera den tänkta situationen i hela sin komplexitet. Erfarenheten har visat att det är ett effektivt sätt att engagera deltagare som inte normalt arbetar med risk-och sårbarhetsanalyser.

Risk- och sårbarhetsanalyser som ett viktigt verktyg

Risk- och sårbarhetsanalyser är viktiga i styrningen av krisberedskapsarbetet. Eftersom de ger en bild av möjliga hot, risker och sårbarheter påverkar de inriktningen. Mer konkret ger de kunskapsunderlag och underlag för åtgärder och krisplaner, resursfördelning och utbildningsinsatser. Analyserna ger även underlag för samhällsplanering. Sorsamodellen tar särskilt fasta på att de ger underlag för socialnämndernas och kommunens planering.

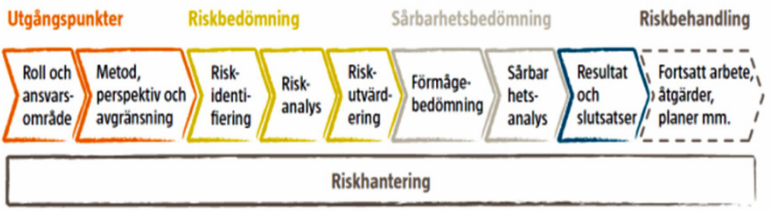
> *Det handlar om att systematiskt identifiera olika oönskade händelser, bedöma hur troligt det är att händelserna inträffar, bedöma de omedelbara negativa konsekvenserna, analysera verksamhetens sårbarheter, samt bedöma förmågan att hantera olika påfrestningar.*
>
> MSB 2011:37

Arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser kan ses som en process över tid (Eriksson 2016). Arbetet pågår år från år och den eftersträvade överblicken kan successivt tona fram i ett spiralformat kumulativt förlopp som tar tid att bygga upp.

Hur arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser omsätts i praktiken kan anpassas till kommuners lokala förutsättningar eftersom dessa varierar Det gäller till exempel i fråga om befolkningens storlek och sammansättning, naturens beskaffenhet och förekomst av verksamheter som behöver beaktas i analyserna (t.ex. vattentäkter, kärnkraftverk, viss industri och infrastruktur) (MSB 2011:37).

Själva arbetet med analyserna leds vanligtvis av en person med central placering inom kommunen med uppdrag att samordna arbetet med krisberedskap. Vanliga titlar på denna funktion är säkerhetssamordnare, beredskapssamordnare och säkerhetschef. I detta kunskapsunderlag används säkerhetssamordnare (jfr Eriksson 2016).

Risk- och sårbarhetsanalyser ska ses i sitt större sammanhang. De ingår nämligen som ett delmoment i riskhantering och i dess systematiska process. Riskhanteringsprocessen åskådliggörs i figuren nedan. I det följande introduceras denna process moment för moment. Processen är cyklisk men idealt sett, tack vare förbättringar, har den ett spiralformat förlopp (Nyberg 2016).



Figur 4.
Riskhaneringsprocessen. MSB 2011.

Utgångspunkter och förberedelse

Riskhanteringsprocessen tar sin utgångspunkt i att processen kräver vissa förutsättningar för att den ska vara till nytta för berörda verksamheter och aktörer och för att resultat ska tas om hand. En viktig förutsättning är att roller och ansvarsområden mellan aktörer har klargjorts och att arbetet är förankrat hos beslutsfattare, ledning och mottagare. Det bör således finnas ett beslut. Beslutet bör klargöra vilka resurser som står till förfogande och hur resultatet ska tas om hand. Själva arbetet organiseras och utformas så att det engagerar kommunens olika verksamheter och är integrerat i övriga processer.

I detta förberedande steg klargörs också den valda metodiken och de avgränsningar som kommer att göras. Det kan till exempel vara i fråga om vilka delar av kommunen eller verksamheter som ingår i analysen. Dessa klargöranden tas upp i dokumentationen som nu påbörjas och sedan fortgår genom hela

processen. Dokumentation är central för att hela processen ska vinna i trovärdighet. De som senare tar del av resultaten, slutsatser och eventuella förslag kan tack vare dokumentationen bilda sig en uppfattning om vad som underbygger dessa avslutande moment.

I förberedelsen ingår även att de perspektiv och värderingar som kommer att underbygga analyserna klargörs. I kommunala sammanhang liksom hos andra offentliga aktörer utgör målen med krisberedskapen en grund. Detta innebär att konsekvensbedömningar görs i förhållande till människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet, grundläggande värden, samt skador på egendom och miljö. Sorsamodellen uppmärksammar att vid bedömningar av konsekvenser av händelser kan socialtjänstens bedömningar utifrån sitt perspektiv, sin kunskaps- och värdegrund och specifika lagstadgade ansvar utgöra värdefulla bidrag.

Riskbedömning

I nästa steg påbörjas själva risk- och sårbarhetsanalysen. Som framgår i figur 4 kallas momentet för en riskbedömning vilken i sig kan brytas ner i delmoment.

Riskidentifiering

Här handlar det om att med blick för negativa oönskade händelser försöka identifiera vad som kan hända. Identifieringen görs baserad på lämplig bakgrundsinformation och sakkunskap. Det görs i termer av riskkällor, områden som kan påverkas, händelser och deras orsaker och potentiella konsekvenser. Riskkällorna kan delas in i kategorier, vanligtvis i de fem som presenterats ovan. Ett exempel på kategorin olyckor hämtat från Sorsaprojektet kan vara en brand i en industri med utsläpp av farliga kemikalier som följd vilka driver in mot centralorten och föranleder evakuering av socialtjänstens boenden och befolkningen i övrigt. Exemplet här kan få illustrera hur riskidentifiering kan ske i form av en scenarioidentifiering som även fångar så kallade kaskadeffekter (spridningseffekter) och kumulativa effekter.

En vanlig metod är emellertid att de som leder processerna redan valt fokus för den vidare analysen som följer i nästkommande delmoment genom att specificera en eller flera scenarier att analysera.

Riskanalys

Här handlar det om att förfina beskrivningarna av vad som kan hända och möjliga konsekvenser. Har processledaren valt scenario sker det genom en analys av det valda scenariot. Vanligtvis görs även en uppskattning av hur troligt eller sannolikt det är att händelsen i fråga inträffar.

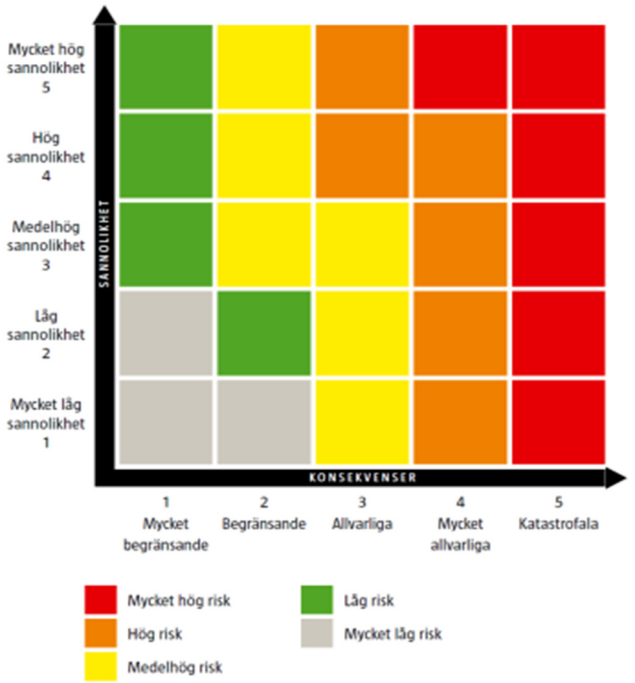
Vad gäller bedömningar av konsekvenser görs alltid sådana utifrån deltagarnas respektive perspektiv, kunskaps- och värdegrund. Sorsamodellen uppmärksammar att här kan socialtjänstens inspel således utgöra viktiga bidrag för det samlade utfallet.

Under Sorsamodellens genomförande blev det tydligt att scenarier "slår" olika inom socialtjänsten och även att förmågebedömningar faller olika ut för olika verksamheter. Om ett scenario fick allvarliga konsekvenser inom äldreomsorgen kunde ett annat utgöra större utmaningar för individ- och familjeomsorgen. Med detta sagt, socialtjänsten kan inte ses om en homogen enhet. Detta bekräftade också vikten av verksamhetsnära och "närsynta" analyser men även vikten av att över tid analysera ett brett spektrum av scenarier. En sammanhängande lärdom var att det var belysande att i scenarioanalyser också överväga hur ett scenario kan beröra socialtjänsten utanför båda tidsändar av ett framskrivet förlopp. Analyserna i Sorsaprojektet identifierade både engagemang före det framskrivna scenariot och efter att scenariot allmänt sågs som avslutat.

Riskutvärdering eller riskvärdering

Här görs en bedömning av om risknivån är acceptabel eller inte och om det kan finnas möjligheter att minska risken eller inte. Värderingen kan bilda ett lämpligt underlag för planering och genomförande av såväl verksamma som kostnadseffektiva riskreducerande åtgärder, det vill säga uppfylla ett av risk - och sårbarhetsanalysernas syften. Givet det värderingsmässiga inslaget uppmärksammar Sorsamodellen igen vikten av socialtjänstens delaktighet.

En så kallad riskmatris är ett vanligt sätt att redovisa en riskvärdering. Matrisen ger genom sin färgsättning en snabb överblick över samtliga scenarier som identifierats.



Figur 5.
Ett exempel på en riskmatris. MSB 2011:52

Sårbarhetsbedömning

I nästa moment påbörjas vad som sammantaget är en sårbarhetsbedömning. Den bryts ner i två delmoment.

Förmågebedömning

I risk- och sårbarhetsanalysens övergripande syfte ingår att bedöma den aktuella verksamhetens förmåga att hantera konsekvenser händelserna kan medföra. Sådan förmågebedömning kan således göras genom en sårbarhetsanalys (och ligga till grund för förslag på åtgärder). Här finns ett begreppsligt samband mellan sårbarhet och förmåga. Det är ju förmågan att hantera en eventuell risk eller händelse som omvänt uttrycks som sårbarhet i den mån förmågan inte räcker till för att motstå och hantera det inträffade.

Sårbarhetsanalys

I detta delmoment analyseras detaljerat hur en eller flera valda händelser påverkar organisationen eller verksamheten i fråga. Genom att fokusera konsekvenser av händelser och hur verksamheten klarar att hantera dem framträder sårbarheterna.

Riskbehandling

Nästa moment handlar om att ta vara på resultaten.

Resultat och slutsatser

Enligt processens gång presenteras resultatet i termer av dragna slutsatser i en sammanfattande rapport där även själva processen bör framgå. För den övergripande kommunala nivån finns föreskrifter som reglerar både form och innehåll för redovisningen. Detta presenteras nedan i processkartan.

Fortsatt arbete, åtgärder, planer mm.

Vad gäller åtgärder och andra planerade aktiviteter är det viktigt att dessa redovisas kopplat till både deras tänkta effekt i fråga om riskreduktion och deras eventuella kostnad.

Kontinuitetshantering

Begreppet kontinuitet har nämnts flera gånger i texten. Bland annat sas ovan att samhällsviktiga verksamheter bör upprätthålla en sådan kontinuitet i sin verksamhet att den alltid kan fortgå, åtminstone på en miniminivå oavsett händelser eller tillstånd i samhället (MSB 2013). Sorsamodellen uppmärksammar att detta förutsätter något slags riktat arbete och planerade åtgärder.

> *De vidtagna åtgärderna ska öka förmågan att kontinuerligt bedriva samhällsviktig verksamhet samt stärka förmågan att hantera extraordinära händelser.*
>
> Överenskommelse mellan MSB och SKL s. 4.

I detta sammanhang har begreppet kontinuitetsplanering blivit allt mer populärt inom krishanteringsområdet och används av en del svenska kommuner (Eriksson 2016). Kontinuitetsplanering ingår som en del i en överordnad kontinuitetshantering.

> *Kontinuitetshantering fokuserar på att planera för att kunna upprätthålla verksamhet och processer för att skapa en nödvändig förmåga till funktionalitet, oavsett händelse.*
>
> MSB 2016:10.

Kontinuitetshantering syftar till att säkerställa förmågan ”att leverera” på vad som bedöms vara ”tolerabel nivå” oavsett störningar. Det syftar på att göra prioriteringar bland sina åtaganden och ta fram planer för hur man kan upprätthålla verksamheten eller åtminstone förkorta avbrottstiden (Elliot m.fl. 2010).

Emellertid, det går att urskilja två alternativa synsätt. Kontinuitetshantering kan ses antingen som ett komplement till traditionell risk- och sårbarhetsanalys eller som ett alternativt arbetssätt (Eriksson 2016). För det senare fallet finns speciella metoder och en ISO standard (SS-ISO 22301:2012). I Sorsamodellens ordval kan man skilja mellan en ”komplementär” och en ”alternativ” betydelse av kontinuitetshantering. För Sorsamodellens är endast det första synsättet möjligt. Precis som i förlagan, *Process för systematiskt säkerhetsarbete*, ses kontinuitetshantering som en integrerad del i ett bredare säkerhetsarbete. Planer och rutiner för upprätthållande av verksamheten tas fram i anslutning till risk- och sårbarhetsanalyserna. I den meningen används begreppet i sin ”komplementära” betydelse i Sorsamodellen. Detta ligger även i linje med Sorsamodellens tolkning av den officiella användningen av begreppet kontinuitetshantering. Till exempel förväntas en ökad förmåga att upprätthålla den samhällsviktiga verksamheten genom en kombination av arbete med just kontinuitetshantering, riskhantering (där risk- och sårbarhetsanalyser ingår, se figur 4), och med hantering av händelser (MSB 2016).

Att analysera sociala risker

Vi återvänder nu till att fokusera sociala risker. Deras speciella kvalitet och orsakssamband motiverar att de ägnas ett eget avsnitt.

Det har utvecklas arbetsmodeller vars syften är att integrera social risker i de kommunala risk- och sårbarhetsanalyserna. Idén är att även risker av social karaktär ska kunna ingå i de sammansatta bedömningarna av risker. En av dessa modeller är *Krisberedskap – för social hållbarhet* (Länsstyrelserna 2015). Sorsamodellen har valt att koppla sig till denna modell. Den har en uttalad utgångspunkt i krisberedskapsområdets traditionella risk- och sårbarhetsanalyser med dess på varandra följande steg.

Krisberedskap – för social hållbarhet har, som namnet antyder ett brett förebyggande perspektiv. Den är utvecklad för att erbjuda ett analysverktyg för tvärsektoriellt förebyggande arbete. Modellen tar sin utgångspunkt i tillit som ett centralt skyddsvärde. Tillit kan som behandlats ovan minska (eller hotas) av försämrade livsvillkor. Av den anledningen tar åtgärder i förhållande till sociala risker sikte på att förstärka livsvillkor.

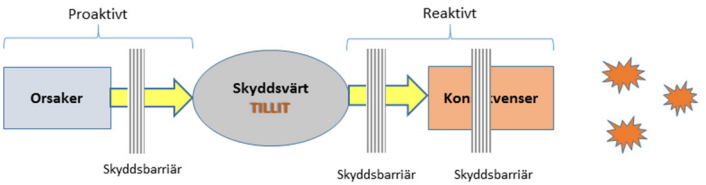
- Fysisk miljö
- Sysselsättning
- Fysisk mobilitet
- Liv och hälsa
- Demokrati
- Ekonomiska förutsättningar
- Utbildning och kunskap
- Immateriella värden

Vad gäller livsvillkor anknyter modellen till de förhållanden som styrs av den samhällsplanering som offentliga aktörer förfogar över. Dessa livsvillkor är förankrade i såväl mänskliga rättigheter som i de svenska folkhälsomålen. De dockar således väl i socialtjänstens verksamhetsområde. Genom att analysera

statusen på de olika livsvillkoren skapas en förståelse för tillitens villkor. En statusvärdering kan baseras på statistiska likaväl som erfarenhetsbaserade underlag. Baserat på dessa kan bedömningar göras om förhållanden kring de aktuella livsvillkoren.

Det finns även andra modeller att tillgå. Modellerna har mycket gemensamt men skiljer sig även åt. En skillnad gäller deras ”tidsskalor”, det vill säga om modellen kan sägas fokusera att hantera den aktuella problematiken ”här och nu” eller om den anlägger ett strategiskt, strukturellt och förebyggande perspektiv.

Bilden här nedan illustrerar skillnaden i tidsskalor. De reaktiva interventionerna längre in på tidsskalans ”här och nu” bemöter och hanterar konsekvenser av bristande tillit såsom detta manifesterar sig i händelser, beteenden och tillstånd, de röda stjärnorna. De proaktiva interventionerna vid tidsskalans början har en förebyggande ansats som syftar till att skydda tilliten. Observera att socialtjänsten finns med som en aktiv part oavsett var på skalan blicken riktas. Emellertid påverkar placeringen på tidsskalan vilken kunskap socialtjänstens tillför i analyserna och även på åtgärder och interventioner. Exempel på bidrag vid den yttre änden där stjärnorna är placerade kan vara den etablerade samverkan som socialtjänsten har med skola och polis.



Figur 6.
Processmodell som illustrerar en tidsskala. Länsstyrelserna, PowerPoint presentation av den aktuella modellen.

Utöver de traditionella stegen i risk- och sårbarhetsanalyser innehåller *Krisberedskap – för social hållbarhet* vissa tillägg för att underlätta fokus på just sociala risker. Modellens utgångspunkt i lagen om extraordinära händelser gör att den i fråga om händelser, beteenden och tillstånd fokuserar på dem som kan leda till samhällsstörningar. Därmed hamnar yttringar som kan leda till sådana störningar i fokus i modellen. Denna fokusering innebär att uppmärksamheten riktas mot beteenden som i någon mening är utåtagerande och samlas under

benämningen ”social oro”. Denna avgränsning återverkar på analysernas möjliga resultat och dess relevanta avnämare eller mottagare.

Emellertid, Sorsamodellens tillämpning av *Krisberedskap – för social hållbarhet* går utöver denna avgränsning. Sorsamodellen tar en utgångspunkt i att när socialtjänsten engagerarar sig i krisberedskap görs det inte endast utifrån kommuners skyldighet att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser under lagen om extraordinära händelser. Socialtjänstens engagemang utgår också från Socialtjänstlagen.

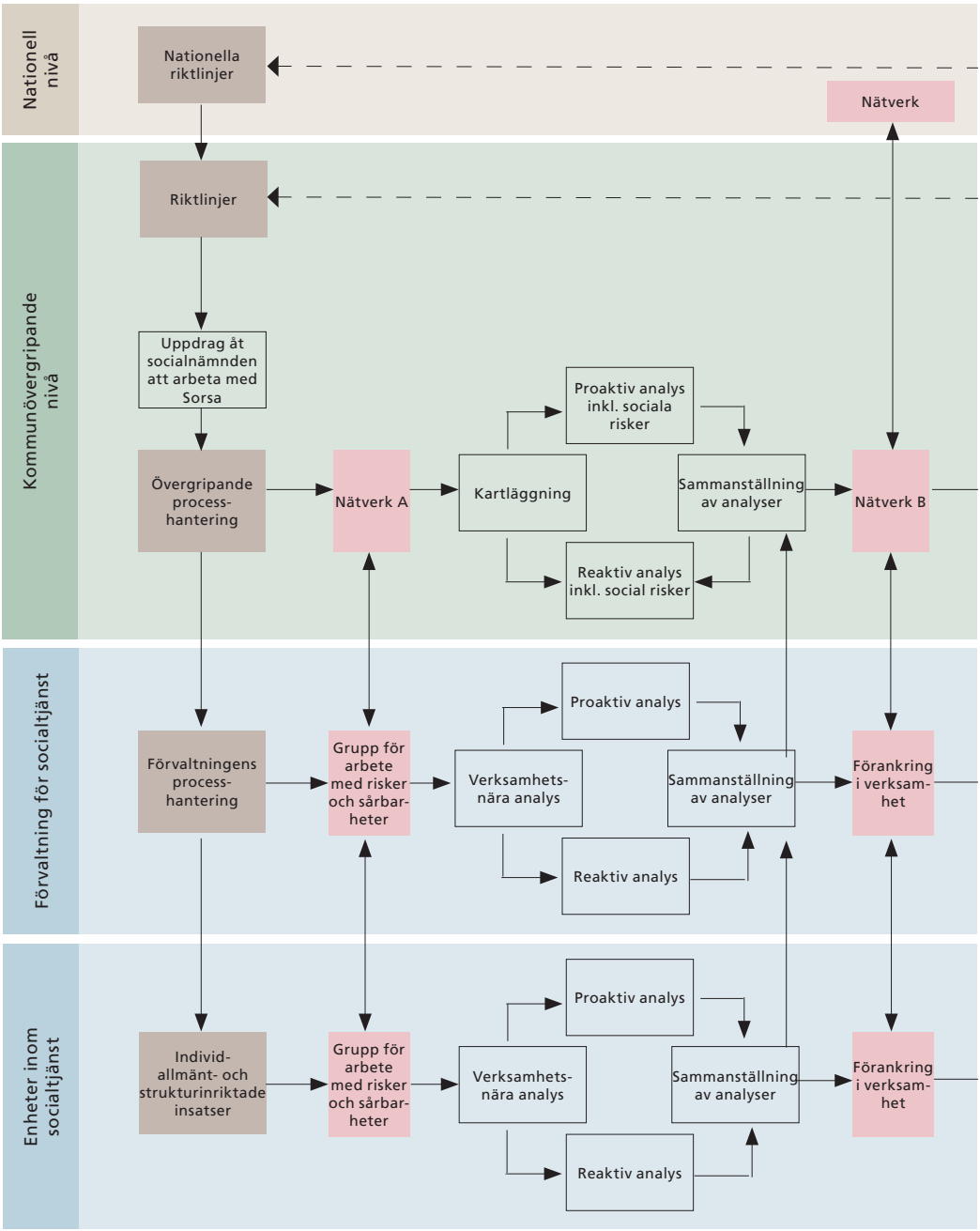
Utifrån socialtjänstens ansvar för insatser på såväl individuell, allmän och strukturell nivå kan intresset även innefatta risker vars manifesta gestalt i motsats till att vara utåtagerande beteende snarare kan vara ”tysta”. Oavsett detta kan de antas ha en negativ inverkan på tillit till samhället och dess institutioner. Det kan till exempel röra sig om psykisk ohälsa, icke fungerande äldreomsorg och bostadslöshet likaväl som utsatta uppväxtvillkor.

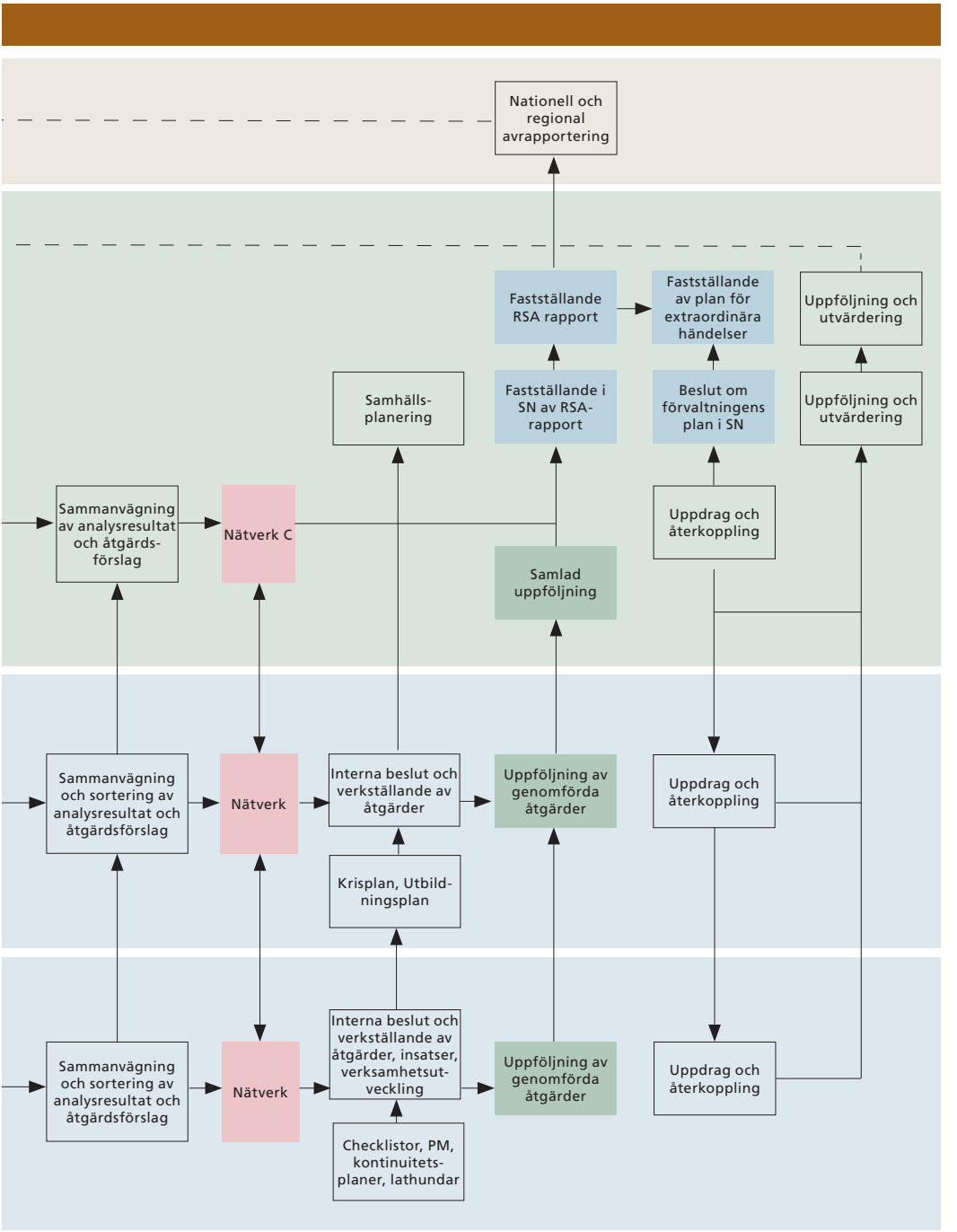
Användning av resultat

I Sorsamodellens tillämpning av *Krisberedskap – för social hållbarhet* kan resultaten av analyser av sociala risker ha flera användningsområden i termer av mottagare. Mottagarna är inte nödvändigtvis intresserade av samma delar av resultaten. Utöver att resultaten ingår i sammanställningen av risk- och sårbarhetsanalysen kan andra delar av resultatet komma till användning som inspel i socialtjänstens medverkan i samhällsplanering. Resultaten kan också återmatas direkt i befintliga eller nyidentifierade samverkanssammanhang och i den egna verksamhets-utvecklingen. Detta beskrivs och exemplifieras närmare i processen nedan.

Del II

Process för socialtjänstens delaktighet i kommunens RSA (SORSA)





Finns att ladda ner på: http://mah.se/sorsa

Kapitel 4

Sorsamodellen

Att läsa processkartan

I detta kapitel presenteras Sorsamodellens processkarta. Processkartan avser att beskriva hur en kommun kan gå tillväga för att säkerställa socialtjänstens delaktighet i risk- och sårbarhetsanalyser och de andra aktiviteterna som underbygger den kommunala krisberedskapen. Den åskådliggör en cirkulär process över tid. Den löper i en fyraårscykel men för socialtjänstens del även i årscykler som engagerar förvaltningens enhetsnivå.

Som framgår av bilden på förra uppslaget har kartan fyra nivåer; 1) nationell nivå, 2) kommunövergripande nivå, i vilken också nämnder för omsorg och socialtjänst samt kommunledning ingår, 3) förvaltning för socialtjänst samt 4) enheter inom socialtjänsten. Inom varje nivå finns olikfärgade figurer.

Figurerna är av fem slag och åskådliggör 1) befintliga regelverk för styrning som processen behöver förhålla sig till, 2) politiska beslut som fattas under processens gång, 3) lägen för uppföljning och kontroll samt 4) involverade aktörer, nätverks- och gruppbildningar som utför aktiviteter och förankrar arbetet inom sina respektive sammanhang, samt slutligen 5) aktiviteter som genomförs.

De linjer som binder samman figurerna är antingen heldragna eller streckade, enkel- eller dubbelriktade. Linjerna åskådliggör riktningen på flödet i processen, det vill säga i vilken ordning aktiviteter utförs. I sin helhet åskådliggör processkartan förhållandet mellan olika ansvarsnivåer och processens olika

aktiviteter. De streckade linjerna markerar den uppföljning och utvärdering som görs av processen i sin helhet.

Framställningen kommer att arbeta sig igenom processkartan, nivå för nivå, steg för steg. Framställningen startar på nationell nivå för att arbeta sig nedåt mot den kommunala nivån och vidare till socialtjänsten och dess enhetsnivåer. Framställningens struktur följer sin förlaga *Process för systematiskt säkerhetsarbete* så långt möjligt efter Sorsamodellens ”översättning” till den kommunala sfären och socialtjänstens sakområde. Utgångspunkten tas i de krav och mål som gäller enligt lagar och föreskrifter inom området. Detta förväntas ge svar på frågan ”varför” något görs. Därefter beskrivs aktiviteter så att även frågan ”vad görs – och hur” besvaras. Likaså kommer ”vem”, det vill säga vilka aktörerna är att framgå och slutligen ”output” eller det förväntade resultatet av en aktivitet.

Med denna introduktion börjar genomgången i kartans övre vänstra hörn där processen startar genom en nationell styrning.

Nationell nivå

På central nivå finns riktlinjer i form av lag, föreskrifter och förordningar. Här finns även en överenskommelse mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges kommuner och landsting (SKL) som ger målbeskrivningar och riktlinjer för kommunernas arbete med krisberedskap. Det kommer att framgå att utöver motiv och riktlinjer ger dessa källor definitioner av centrala begrepp. I detta avsnitt presenteras vad Sorsamodellen bedömer vara av speciellt intresse ur socialtjänstens perspektiv för att kunna förhålla sig till det krisberedskapssammanhang i vilket man ingår.

Genom att hänvisa till styrande dokument klargörs här bakgrunden till aktiviteter i processen, det vill säga vad det är som kan sägas starta respektive aktivitet som genomförs.

Nationella riktlinjer för kommuner

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH)

Bland de nationella riktlinjerna är lag (2006:544), förkortat LEH grundläggande tillsammans med dess tillhörande förordning (SFS 2006:637) samt dess föreskrift (MSBFS 2015:5) för kommunerna. LEH ger en definition av begreppet *extraordinära händelser* (1 kap. 4 §, se *Centrala begrepp*) men använder även begreppet krissituationer (1 kap. § 1). Definitionens betoning på allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner innebär, sett ur Sorsamodellens perspektiv, en avgränsning mot störningar och kriser av andra slag. Det kan till exempel vara de kriser som relaterar till individers upplevelser eller allvarliga händelser med psykosociala konsekvenser.

Lagens uttalade syfte är att kommuner skall minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Genom detta nås också en grundläggande förmåga till civilt försvar (1 kap 1 §). Med detta syfte – där *sårbarhet* och *förmåga* framstår som nyckelbegreppen tillskrivs kommuner följande uppgifter.

- analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet skall värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys (2 kap 1 §)
- med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de skall hantera extraordinära händelser (2 kap 1 §)
- inrätta en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid (krisledningsnämnd) (2 kap 2 §) vars ordförande bedömer när den ska träda i kraft (2 kap 3 §)
- inom sitt geografiska område verka för att 1) olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet, 2) de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas, och 3) informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas (2 kap 7 §)

- ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de skall kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid (2 kap 8 §)
- hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om vilka åtgärder som vidtagits och hur åtgärderna påverkat krisberedskapsläget (2 kap 9 §)
- vid en extraordinär händelse i fredstid ge den myndighet som regeringen bestämmer lägesrapporter och information om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen samt om vidtagna och planerade åtgärder (2 kap 9 §).

LEH ger således grunden till att risk- och sårbarhetsanalyser skall genomföras av kommuner beträffande den egna verksamheten. Notera att i detta avseende utgör socialtjänsten en av verksamheterna. Även de andra uppgifterna innefattar socialtjänsten. Uppgiften att rapportera vidtagna åtgärder vid en extraordinär händelse förutsätter dokumentation av insatser inom socialtjänsten. Detta utvecklas nedan under rubriken *Dokumentation.*

Det är således kommunen som avgör om en viss situation är att betrakta som en extraordinär händelse. Vid en extraordinär händelse är det nämndens ordförande som kan kalla samman krisledningsnämnden. När nämnden träder i funktion medger detta vissa möjligheter att avvika från kommunallagen för att effektivisera beslutsfattande (MSB 2015c). Krisledningsnämnden kan enligt 2 kap. 4 § LEH ta över hela eller delar av andra nämnders verksamhetsområden. Kommunen avgör själv i sitt reglemente för sin krisledningsnämnd vilka befogenheter som kan överföras till nämnden (Prop. 2001/02:184). Exempel i förarbeten är vissa uppgifter från socialtjänsten eller rätt att använda vissa nämnders lokaler för evakuering (ibid.). Notera att kommunen kan komma fram till att det även i en extraordinär händelse är mer ändamålsenligt att fatta de beslut som behövs i ordinarie nämnder (MSB 2015c). I förarbeten framgår att många extraordinära händelser som inträffat hanterats inom ramen för den normala organisationen (Prop. 2001/02:184).

LEH reglerar även bistånd mellan kommuner och stöd till enskild. Från socialtjänstens perspektiv är det centralt att när en enskild persons vistelse i en kommun har föranletts av en extraordinär händelse i fredstid, har vistelsekommunen rätt till ersättning från den kommun som drabbats av en

extraordinär händelse enligt 4 kap. 1 § tredje stycket LEH. Bestämmelsen syftar främst på det fallet att vistelsekommunen varit skyldig att utge bistånd enligt socialtjänstlagen, och utgör alltså ett undantag från bestämmelsen i 2 kap. 2 § socialtjänstlagen som innebär att kommunen bär det ekonomiska ansvaret för dem som vistas i kommunen (MSB 2015c).

Enligt 4 kap. 3 § LEH får kommuner lämna begränsat ekonomiskt stöd till en enskild som drabbats av en extraordinär händelse. Denna bestämmelse ger kommuner möjlighet att utan föregående individuell prövning ge stöd till drabbade personer. Stödet ska vara av mer begränsad ekonomisk omfattning (exempel som nämns i lagens förarbeten är transporter och telefonsamtal) (MSB 2015c).

Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Denna förordning innehåller bestämmelser som anslutet till lag (2006:544) om extraordinära händelser (1 §). Här görs preciseringar i fråga om rapportering. Varje kommun skall hålla länsstyrelsen underrättad om vilka förberedelser som vidtagits inför händelser (2 §). Detta är således grunden till att kommuner sänder sin sammanställda risk- och sårbarhetsanalys till länsstyrelsen. Rapportering avser även att lämna lägesrapporter om händelseutvecklingen vid en eventuell extra ordinär händelse.

Förordningen reglerar också bistånd mellan kommuner (§ 9) och hur ersättning bestäms och betalas ut från statens sida till kommuner för att genomföra sina uppgifter enligt LEH (§ 10). Förordningen ger Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bemyndigande att meddela föreskrifter till kommuner om risk- och sårbarhetsanalyser (12 §). Denna behandlas härnäst.

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

Denna författning innehåller utöver närmare föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser (1 §) enligt LEH några centrala definitioner; *kritiska beroenden, risk*, *samhällsviktig verksamhet*, *sårbarhet*, och *krisberedskap* (§ 2, se även *Centrala begrepp*).

I föreskrifterna framgår också att kommuner ska anpassa arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser till egna behov och förutsättningar. Kommunerna ska också

samordna och integrera arbetet i det riskanalysarbete som sker i enlighet med annan lagstiftning om det är möjligt (3 §). Sorsamodellen uppmärksammar att detta ger stöd åt att från krisberedskapens sida gå utöver traditionella risker och möta upp sociala risker. Föreskriften preciserar också vad som gäller kring rapportering (4 §). Denna del av föreskriften utvecklas nedan under rubriken *Nationell och regional rapportering.*

Överenskommelse om kommunernas krisberedskap

Det finns en överenskommelse mellan MSB och SKL som preciserar uppgifterna i LEH och anger vilken ersättning kommunerna ska få för dessa uppgifter. Överenskommelsen gäller för perioden 2014-2018. Inför nästa period (2019-2022) kommer översyn och uppföljning att ske.

Överenskommelsen slår fast att den förmåga som byggs upp för att hantera extraordinära händelser även kan vara användbar vid händelser som inte är att betrakta som extraordinära. Emellertid ska utgångspunkten i arbetet med uppgifterna i LEH alltid vara hanteringen av extraordinära händelser.

I överenskommelsen görs en precisering av den ersättning som betalas ut till kommunerna för att utföra de uppgifter de har enligt LEH som ett komplement till egenfinansiering. Sorsamodellen uppmärksammar att utöver förberedande och förebyggande arbete nämns åtgärder som ökar förmåga att kontinuerligt bedriva samhällsviktig verksamhet. Detta understryker att kontinuitetshantering är en central aspekt av krisberedskap.

Överenskommelsen utvecklar i termer av mål både för risk - och sårbarhetsanalyser, planering, det geografiska områdesansvaret, utbildning och övning samt rapportering. Målet för risk- och sårbarhetsanalyser är, något sammanfattat, att ge underlag för planering och genomförande av åtgärder för att öka förmågan att kontinuerligt bedriva samhällsviktig verksamhet, ge beslutsstöd för beslutsfattare och verksamhetsansvariga, ge underlag för information om samhällets risker och sårbarheter till allmänheten samt bidra till en liknande bild för samhället i stort av vad som kan påverka samhällsviktiga verksamheter inom det geografiska området.

Målet för det geografiska områdesansvaret är i korthet att kommuner ska ta initiativet till att aktuella aktörer ges möjlighet att samverka i syfte att uppnå samordning i fråga om krisberedskap. Kommunen ska vara sammankallande i sammanhanget.

Målet med kommuners arbete med utbildning och övning är bland annat att det ska finnas regelbundet utbildad och övad krisorganisation. Att beredskapsfunktioner inom krisstöd ska vara utbildad och övad uttrycks explicit. Övningar ska utvärderas utifrån krisberedskap, förmåga och samverkan. Överenskommelsen anger tidsintervaller och minimiantal samt att arbetet ska utgå från risk- och sårbarhetsanalyser.

Vad gäller mål för den planering som kommuner har ansvar att göra, tas det upp nedan under rubrik *Kommunala riktlinjer*.

Socialtjänstlagen (2001:453)

Som framgått ovan, under rubriken *Socialtjänstens uppgifter och insatsnivåer* samt *Socialtjänstens perspektiv* utgör socialtjänstlagen en viktig utgångspunkt för krisberedskapsarbete tillsammans med de kompletterande lagarna LVU, LVM och LSS samt HSL. Ansvar under dessa lagar gäller både under normala förhållanden och vid en krissituation. I socialtjänstlagen framgår ett särskilt ansvar för vissa grupper, nämligen barn och unga, äldre människor, människor med funktionshinder, människor med missbruksproblem, anhörigvårdare, och brottsoffer (5 kap). Här formuleras även ett yttersta ansvar för att enskilda får det stöd och den hjälp de behöver (2 kap. 1 §) samt ansvar att medverka i samhällsplanering (3 kap. 2 §).

Notera de bestämmelser i LEH (se ovan) som utgör undantag från bestämmelsen i 2 kap. 2 § socialtjänstlagen som innebär att kommunen bär det ekonomiska ansvaret för dem som vistas i kommunen (MSB 2015c). Notera även att kommuner får lämna begränsat ekonomiskt stöd till en enskild som drabbats av en extraordinär händelse enligt 4 kap. 3 § LEH och att denna bestämmelse ger kommuner möjlighet att ge stöd till drabbade personer utan föregående individuell prövning (MSB 2015c).

Nationell och regional rapportering

Kommuners rapportering

I den ovan presenterade *Föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser* (MSBFS 2015:5) preciseras den rapport kommuner har att göra (4 §). Dels anges att det är till länsstyrelsen som resultaten av risk- och sårbarhetsanalyser skall sändas, dels anges tidsintervall och datum (31 oktober efter ordinarie val till

kommunfullmäktige), rubrikuppställning och format på rapporterna. Föreskriften anger den förväntade strukturen för sammanställningen av risk- och sårbarhetsanalyserna (4 §) enligt följande:

1. Beskrivning av kommunen och dess geografiska område.
2. Beskrivning av arbetsprocess och metod.
3. Identifierad samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område.
4. Identifierade kritiska beroenden för kommunens samhällsviktiga verksamhet.
5. Identifierade och analyserade risker för kommunen och kommunens geografiska område.
6. Beskrivning av identifierade sårbarheter och brister i krisberedskap inom kommunen och dess geografiska område.
7. Behov av åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat.

Sorsamodellen kan användas vid rapportering

I föreskriftens bilaga anges indikatorer för bedömning av kommunens generella krisberedskapsförmåga. Svarsalternativen per indikator är ja/nej samt ges utrymme för fritext. Indikatorerna är indelade under rubrikerna Ledning (med underrubrik Riskhantering och Planering), Samverkan, Kommunikation (med underrubrik Informationssäkerhet), Kompetens (med underrubriker Utbildning och Övning) samt avslutningsvis Resurser.

Sorsamodellen uppmärksammar att vid besvarandet av indikatorerna för Riskhantering efterfrågas vilka delar av kommunens verksamheter som har involverats i risk- och sårbarhetsanalyserna. Bland de angivna svarsalternativen vars deltagande bekräftas eller inte i termer av ja/nej återfinns Äldreomsorg, Individ- och familjeomsorg samt Stöd och service till funktionshindrade. Sorsamodellen kan potentiellt sett användas till att underbygga och kvalificera ett jakande svar i fråga om socialtjänstverksamheternas delaktighet. Ett tillgängligt fritextutrymme erbjuder möjlighet att ange en motivering.

I föreskriftens bilaga med indikatorer för bedömning av kommunens generella krisberedskapsförmåga återfinns kontinuitetsplaner som indikator. Även här kan Sorsamodellen bidra till att underbygga jakande och motiverande svar i den mån analyserna av risker och sårbarheter lett fram till rutiner och planer (kontinuitetsplaner) för att upprätthålla verksamheten.

Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap

I denna förordning tillskrivs statliga myndigheter ett särskilt ansvar för krisberedskap. Endast länsstyrelserna och Socialstyrelsen tas dock upp i detta avsnitt. Syftet är att de ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer men även inför och vid höjd beredskap (1 §).

Med parallell till kommunernas uppgift att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser tillskrivs statliga myndigheter detsamma i syfte att stärka sin egen och samhällets krisberedskap (8 §). I fokus för analyserna står hot och risker inom myndighetens ansvarområde som allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området (punkt 1). Detta är intressant för Sorsamodellen eftersom socialtjänsten faller inom Socialstyrelses ansvarsområde. Detta utvecklas nedan under rubriken *Socialstyrelsen*.

Länsstyrelser

Krisberedskapsförordningen (2015:1052) tillskriver länsstyrelserna ett regionalt geografiskt samordningsansvar (6 §). Länsstyrelserna ska inom sitt geografiska område vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer, som exempelvis kommuner, landsting och näringsliv, och den nationella nivån. Detta är speciellt intressant för Sorsamodellen med hänsyn till att allvarliga händelser som inträffar kan beröra flera kommuner.

En annan uppgift för länsstyrelserna är att sammanställa regionala risk- och sårbarhetsanalyser (6 §). Sorsamodellen uppmärksammar att här bidra de kommunala sammanställningarna med underlag. Länsstyrelserna ska också verka för samverkan inom och utom länet i förberedande skeden samt under en faktisk kris samordna verksamhet mellan kommuner, landsting och myndigheter. Samordningsansvaret gäller också informationen till allmänheten och massmedia (6 §).

Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

Denna författning kan sägas precisera länsstyrelsernas ansvar ytterligare (52-54 §§). Det intressanta ur Sorsamodellens perspektiv är länsstyrelsernas sammanhållande funktion inom det aktuella geografiska området och uppgiften att före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning

(54 §). I denna roll ska länsstyrelserna bland annat stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet avseende planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning. Häri ligger ett mandat att till exempel stödja organisering av regionala nätverk likaväl som en plattform för kommungemensam utveckling som har bäring på socialtjänstens roll i krisberedskap.

En annan uppgift för länsstyrelserna är att följa upp och göra en bedömning av kommunernas tillämpning av lagen (2006:544) om extraordinära händelser (54 § punkt 5) och rapportera resultaten till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (54 § punkt 6).

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen har ett samlat ansvar för att expertis utvecklas och upprätthålls samt att kunskap sprids om krisberedskap inom myndighetens verksamhetsområde. Verksamhetsområdet omfattar både hälso- och sjukvården och socialtjänsten område utan inbördes prioritering. Vidare ska myndigheten medverka i krisberedskap och i totalförsvaret samt samordna och övervaka planläggningen av den civila hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap.

I det återkommande arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser ska Socialstyrelsen i enlighet med förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap särskilt beakta 1) situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, eller en situation där det finns ett hot eller en risk att ett sådant läge kan komma att uppstå, 2) situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra aktörer, 3) att de mest nödvändiga funktionerna kan upprätthållas i samhällsviktig verksamhet, och 4) förmågan att hantera mycket allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde (8 § punkterna 1-4).

Myndigheten ska för närvarande minst vartannat år värdera och sammanställa resultatet av arbetet i en risk- och sårbarhetsanalys. Redovisningen ska minst innefatta vilka åtgärder som planeras och en bedömning av behovet av ytterligare åtgärder (8 §). I MSBFS 2016:7 föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser finns ytterligare föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser.

Regionalt nätverk

Som framgått har länsstyrelsen genom sitt geografiska områdesansvar och stödjande funktion mandat att stödja organisering av regionala nätverk. Från det perspektiv som underbygger Sorsamodellen är detta ett intressant sammanhang. Följande exempel avser att lyfta fram att ett regionalt nätverk kan beröra medarbetare inom socialtjänsten, i detta fall de som är engagerade i sin kommuns krisstöd.

> Skånes regionala krisstödnätverk initierades våren 2015 av en kommunal säkerhetssamordnare. Hon såg ett behov av att på regional basis regelbundet samla personer som arbetar med krisstöd. Nätverkets syfte är bland annat att öka möjligheten till samverkan och kunskapsdelning inom området krisstöd. Nätverkets aktiviteter beslutas inom nätverket och det administreras i fråga om maillista av Länsstyrelsen Skåne. Nätverket har sedan det startade haft tre träffar. Utöver socialtjänst har andra kommunala förvaltningar, landsting, polis, trossamfund och civilsamhälle varit representerade. Vid sidan av samtal om arbetsformer har träffarna ägnats åt föredrag av inbjudna föreläsare för gemensam kunskapsutveckling kring teman medlemmarna valt.

Kommunövergripande nivå

Framställningen övergår nu till den kommunövergripandenivån, i vilken också nämnder för omsorg och socialtjänst samt kommunledning ingår. Sorsamodellen utgår från att det är den senare som ansvarar för krisberedskapens processhantering.

Från det kommunala perspektivet utgör de nationella riktlinjerna en given utgångspunkt. Dessa behöver nu omsättas genom att en egen kommunal process tas fram.

Kommunala riktlinjer

Med utgångspunkt i lagen (2006:544) om extraordinära händelser och preciseringarna i överenskommelsen mellan SKL och MSB ska varje kommun ta

fram ett styrdokument för sitt arbete med krisberedskap. Styrdokumenten ska beslutas av kommunstyrelsen eller av kommunfullmäktige.

Styrdokumentet ska innehålla en beskrivning av arbetet och de åtgärder som ska ske under den aktuella perioden, hur de ska genomföras och hur den statliga ersättningen ska användas. Det ska även innehålla en utbildnings- och övningsplan. Vidare ska styrdokumentet innehålla en plan för hantering av extra ordinära händelser. Planen ska innehålla

- hur kommunen organiserar sig under en extra ordinär händelse,
- hur kommunens organisation för krisledning ser ut,
- hur den leder, samordnar, samverkar och säkerställer samband (kommunikation) för att hantera händelser, samt
- vilka lokaler och teknisk utrustning för ledning och samverkan som disponeras.

Resultatet, eller outputen av styrdokumentet är att det finns fastställda riktlinjer för hur kommunen hanterar de nationella riktlinjerna, fastställda roller och ansvar vid extraordinära händelser, kartlagda skyddsvärden samt bedömd förmåga att hantera extraordinära händelser.

Som nämnts är det från Sorsamodellens perspektiv centralt att socialtjänstens roll säkerställs genom att skrivas in i den kommunala processen. Därför introduceras nu den politiska nämnden, före det att de politiska besluten illustrerade med blå rektanglar till höger i kartan presenteras.

Uppdrag åt socialnämnd avseende Sorsamodellen

Utgångspunkten tas i att den nämnd eller nämnder (nedan kallat socialnämnd) som har ansvar för socialtjänstens verksamhet sätter mål, riktlinjer och direktiv. Dessa anger verksamhetens ambitionsnivå och utgör dess planeringsunderlag. I detta avseende följer nämnderna mål och riktlinjer som kommunfullmäktige beslutat (i enlighet med 6 kap. 7 § KL). Detta innebär att ett arbete med stöd av Sorsamodellen inom socialtjänsten lämpligen initieras genom ett beslut. Ett alternativt tillvägagångssätt kan vara att frågan endast hanteras på förvaltningsnivå. Emellertid, här tas utgångspunkten att frågan om krisberedskap hanteras av den aktuella nämnden eller nämnderna.

I praktiken kan ett beslut initieras på olika sätt beroende på respektive kommuns perspektiv, organisering och beslutsvägar. Här ges ett exempel på en möjlig väg från ett initiativ till ett formulerat uppdrag att implementera Sorsamodellen. Vägen skiljer sig från den som annars är vanlig inom kommuner genom att uppdrag kommer ”uppifrån” (eg. från nationell nivå) i form av riktlinjer eller andra styrande dokument vilket nu inte är fallet. Här handlar det snarare om att på eget initiativ på kommunal nivå integrera ett systematiskt säkerhetsarbete i den egna kärnverksamheten genom att implementera Sorsamodellen.

Utgångspunkten är att Sorsamodellen rör socialnämndens ansvarsområde vilket innebär att verkställandet av det aktuella uppdraget sker inom socialförvaltningen. Emellertid, de legala ramarna Sorsamodellen relaterar till går utöver socialtjänstlagen och övrig sociallagstiftning. De rör också lag (2006:544) om kommuners och landstings ansvar inför och vid extraordinära händelser i fredstid och förhöjd beredskap. Därför berör frågan om implementering även den förvaltning i kommunen som hanterar krisberedskap. Ofta är sådana sektorsövergripande frågor förlagda till kommunens centrala förvaltning (ev. kallat kommunledningsförvaltning eller kommunledningskontor). I den meningen är frågan om att implementera Sorsamodellen inte endast en sektorsfråga för socialförvaltningen utan även av kommunövergripande karaktär.

I exemplet som skisseras här tas initiativet i den centrala kommunförvaltningen i samråd med socialförvaltningen. Detta innebär att initiativet tas på tjänstemannanivå medan beslutet tas på politisk nivå. Det kan till exempel vara säkerhetssamordnare tillsammans med socialchef och någon medarbetare. De utarbetar ett gemensamt förslag till beslut om ett uppdrag för socialnämnd respektive kommunstyrelsen. Ärendet överlämnas för beslut till kommunfullmäktige. Besluten tas på politisk nivå efter vederbörlig beredning och eventuell remisshantering. Vissa berörda tjänstemän är möjligen involverade i ett eventuellt remissförfarande under beredningstiden. Efter beslut sänds ärendet tillbaka till kommunstyrelsen för verkställighet. Detta innebär att kommunstyrelsen ger uppdrag till socialnämnden.

Uppdragets innehåll inklusive återkoppling

Enligt Sorsamodellen uppdrar socialnämnden i sin tur åt socialförvaltningen uppgiften att inom ramen för den process i vilken den kommungemensamma planen tas fram systematiskt integrera socialtjänstens perspektiv. Uppdragets innehåll är att utarbeta en motsvarande plan på förvaltningsnivå för hur

verksamheten skall hantera extraordinära händelser med beaktande av risk- och sårbarhetsanalyser. Därmed sätts fokus på socialtjänstens delaktighet i risk- och sårbarhetsanalyser inom ramen för den kommunala processen samt på framtagandet av den kommunala planen. Detta innebär att aktiviteterna i risk- och sårbarhetsanalysarbetet genomförs så att förväntade beskrivningar och identifieringar (under föreskrift 2015:5) görs utifrån socialtjänsten. I socialnämndens beslut framgår hur återkoppling till nämnden ska ske. Socialnämnden förutsätts att längre fram fatta beslut om att fastställa den framtagna planen.

Parallellt ger kommunstyrelsen ett motsvarande uppdrag till kommunledningens förvaltning. Uppdraget går i praktiken till säkerhetssamordnaren. De båda uppdragen bildar en gemensam plattform för de båda förvaltningarna.

Uppdragets konkreta hanterande sker därefter inom respektive förvaltning. Tolkningen av uppdraget och beslut om hur det ska utföras sker således på förvaltningsnivå med engagemang av dess enheter. Vi återkommer till detta nedan.

Samhällsplanering

I processkartan är samhällsplanering, det vill säga socialtjänstens medverkan i samhällsplanering nästa aktivitet. Vi återkommer till denna aktivitet eftersom deltagandet förutsätts bygga på socialtjänstens kunskaper. Aktiviteten behöver därför fyllas med konkret innehåll vilket illustreras av de pilar som leder upp mot samhällsplanering. Det konkreta innehållet arbetas fram på kartans två nedre nivåer, inom socialtjänsten. Det kommer att framgå att det konkreta innehållet formuleras genom socialtjänstens delaktighet i risk- och sårbarhetsanalyser.

Fastställande av RSA rapport i socialnämnden

I processkartans bild har nu processen nått den politiska nämnden. Där fattas beslut om fastställande av en sammanställd risk- och sårbarhetsrapport och även i nästa steg, fastställande av en plan för extraordinära händelser. I denna aktivitet fastställer socialnämnden förvaltningens sammanställda risk- och sårbarhetsanalys. Den utgör senare en del av det samlade underlaget för den kommungemensamma risk- och sårbarhetsrapporten vilken därmed tillförsäkras

tydliga inslag av socialtjänstperspektiv. Den utgör även underlag för förvaltningens plan för hanterande av extraordinära händelser.

Emellertid, processkartan är cirkulär och har nu i praktiken gått ett varv under fyra års tid. Processen har engagerat socialförvaltningen med dess enheter för att få väl underbyggda underlag för beslut. Underlagen har arbetats fram i förvaltningens årscykler som engagerat enheterna. Egennyttan består i att socialtjänsten under processens gång kunnat utveckla sin egen krisberedskap och fått underlag för sitt arbeta med att kunna säkerställa verksamheten så långt möjligt även under allvarliga händelser.

Fastställande av plan för extraordinära händelser i socialnämnd

I denna aktivitet fastställer socialnämnden den plan som utarbetats på förvaltningsnivå för hur verksamheten skall hantera extraordinära händelser. Förvaltningens risk- och sårbarhetsrapport har utgjort ett underlag för denna plan.

Fastställande av RSA rapport

I processkartans bild har nu processen fortsatt upp till den kommunala övergripande nivåns högra ytterkant. Kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige fastställer den kommungemensamma risk- och sårbarhetsrapporten (RSA rapporten). Risk- och sårbarhetsanalyserna har genom tidigare aktiviteter tillförsäkrats tydliga inslag av socialtjänstperspektiv. Resultatet eller outputen av en fastställd risk- och sårbarhetsanalysrapport är ett underlag för plan för hantering av extraordinära händelser, samt underlag för redovisning till länsstyrelsen och till Socialstyrelsen.

Fastställande av plan för extraordinära händelser

Aktiviteten gäller kommunstyrelsens fastställande av en plan för extraordinära händelser. Input är som framgått strax ovan en sammanställd risk- och sårbarhetsanalysrapport. Resultatet eller output är ett beslut i kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige om ett styrdokument för kommunens arbete med

krisberedskap. Här följer några exempel ur ett sådant styrdokument ur den del som avser åtgärder som skall ske under den aktuella perioden.

I denna kommunövergripande plan ingår även hur *krisstöd* och *kriskommunikation* organiseras. Detta utvecklas nedan under egna rubriker.

> Hässleholm planerar en reservkraftutredning, utbildning av skolans personal avseende väpnat våld, framkomlighet vid stora snömängder och en översyn av pandemiplanen. Det planeras fortsatt genomförande av åtgärder mot social oro i samverkan mellan kommunen, polisen, länsstyrelsen och andra aktörer.
>
> Klippan planerar att uppdatera sina planer för personalförsörjning i samhällsviktig verksamhet. Man konstaterar att de befintliga pandemiplanen kan utgöra en grund.
>
> Ur styrdokument för krisberedskap för år 2015-2018.

Uppdrag och återkoppling

Denna aktivitet relaterar till de politiskt fattade besluten om styrdokument för kommunens arbete med krisberedskap. Det gäller att på basis av den fastställda planen verkställa åtgärder och uppdrag, utse ansvariga, tilldela uppdrag samt följa upp verkställandet. Detta förväntas resultera i en ökad hanteringsförmåga, robusthet och resiliens i både vardaglig verksamhet och under allvarliga och extraordinära händelser.

Uppföljning och utvärdering

I denna aktivitet tas utgångspunkt i nationella riktlinjer, gällande överenskommelse mellan SKL och MSB, kommunala direktiv och riktlinjer, analysresultat, planer, genomförda utvärderingar och kvalitetskontroller. Momentet gäller att följa upp och utvärdera processen för systematiskt säkerhetsarbete i sin helhet samt dess resultat i förhållande till nationella och regionala mål. Detta kan ske genom intern kontroll eller av kommunens revisorer. Resultatet eller outputen är en kvalitetskontroll och ständiga förbättringar av processen för systematiskt säkerhetsarbete.

Övergripande processhantering i kommunen

Som nämnts förutsätter Sorsamodellen att det finns en övergripande kommunal processhantering för risk- och sårbarhetsanalyser. Sorsamodellen förutsätter att detta sker under ledning av beredskapssamordnare även om processen varierar mellan kommuner. Sorsamodellen kopplar upp sig på processens fyraåriga cykel och säkerställer socialtjänstens delaktighet i den. Sorsamodellen gör ett tillägg genom att integrera *analys av sociala risker* i processen.

Sorsamodellens intresse för socialtjänstens delaktighet kommer att utvecklas först på socialförvaltningsnivå. Där tas även upp att det på kommunövergripande nivå kan finnas generella kommunala rutiner för upphandling med hänsyn tagen till krisberedskap och avtal organisationer i civilsamhället. Detta utvecklas först på socialförvaltningsnivå i avsikt att understryka socialtjänstens perspektiv i denna fråga.

För den kommunala övergripande processen utgör de nationella och kommunala riktlinjerna input, det vill säga de utgör de ingångsvärden i processen som ledande tjänstemän och säkerhetssamordnare har att förhålla sig till. De aktuella arbetsuppgifterna är att klargöra och även uppfylla befintliga riktlinjer om genomförande av risk- och sårbarhetsanalyser med tillhörande förmåge-bedömningar. Andra arbetsuppgifter som den övergripande processen omfattar är att ta fram en plan för hantering av extraordinära händelse baserad på risk- och sårbarhetsanalyser, verka för samordning och samverkan, genomföra uppföljning och kontroll av resultat och åtgärder.

Outputen eller resultatet av dessa klargöranden är en process för genomförande av risk- och sårbarhetsanalyser. Vidare är resultatet ett styrdokument för kommunens arbete med krisberedskap måluppfyllelse för statlig ersättning underlag för återkoppling till verksamheten.

Nätverk A

Med utgångspunkt i nationella och lokala riktlinjer samordnas säkerhetsarbetet med andra regelverk genom formering av ett nätverk eller nätverksbaserad gruppbildning. Vem som ingår varierar över tid och även beroende på aktuella frågeställningar, scenarier och händelser. Samordningen borgar för dialog och delaktighet som i sin tur kan ge en helhetssyn som är underbyggd av sakkunskaper. Samordning ger förankrade arbetsprocesser, en samordnad säkerhetsstruktur och väl underbyggda resultat. Sorsamodellen understryker här vikten av socialtjänstens representation.

> I Ystad består den så kallade RSA gruppen av representanter från samtliga kommunala förvaltningar, men också från de närmaste samverkande samhällsaktörerna som lokalpolisområde Ystad, Sydöstra Skånes Räddningstjänstförbund och den lokala sjukvården inom Region Skåne.
>
> Ur Risk- och sårbarhetsanalys 2015.

Kartläggning

Nästa aktivitet gäller kartläggning av risker och sårbarheter. Utgångspunkten eller input för denna aktivitet som består av både pro- och reaktiva (framåt- respektive bakåtsiktande) analyser är den övergripande processhanteringen skisserad här ovan för systematiskt säkerhetsarbete med uppdrag till ansvariga chefer. Enligt föreskrifterna (MSBFS 2015:5) gäller kartläggningen att identifiera samhällsviktig verksamhet, kritiska aktiviteter som måste fungera, risker och hot, kritiska beroenden, sårbarheter samt en bedömning av för förmåga att hantera allvarliga och extraordinära händelser.

Vad gäller kritiska beroenden har Ystad konstaterat att omsorgsförvaltningens kritiska beroenden är el, vatten, kommunikation, IT, transporter, personal. Boenden utgörs även av en fungerande eller alternativ avfallshantering för att bl.a. undvika smitta.

Ur Risk- och sårbarhetsanalys 2015

Kartläggningens resultat eller output är en dokumenterad genomförd grundläggande kartläggning som ger underlag för fortsatt bedömning och analys av riskers påverkan på det skyddsvärda. Kartläggningen ger också underlag analyser för ökad redundans och därmed minskad risk för avbrott i kritiska aktiviteter. Outputen är även konsekvensanalyser av händelsers påverkan på det som bedömts skyddsvärt för uppdraget och kunskap om verksamhetens möjlighet att motstå och hantera allvarliga och extraordinära händelser.

Proaktiv analys

I den proaktiva analysen genomförs risk- och sårbarhetsanalyser med stöd av tillgängliga modeller. Det kan till exempel ske med stöd av den vägledning (MSB 2011) som beskrivits ovan under rubriken *Att analysera risker och sårbarheter.*

Output är genomförda analyser, dokumenterade i en rapport av valt riskscenario med underlag för ledningens beslut om åtgärder som kan förhindra eller minska sannolikheten för händelsen, minska dess konsekvenser och verksamhets-störningar samt öka förmågan att hantera händelsen om den inträffar.

Reaktiv analys

I den reaktiva bakåtsiktande analysen tas utgångspunkten i tanken att även inträffade händelser är fruktbara att analysera (MSBFS 2015:5). Notera att från det kommunala perspektivet stannar inte analyserna vid extraordinära händelser utan även andra typer av incidenter.

Arbetsuppgiften är att i en särskilt utsedd tvärfunktionella analysgrupper analyserar inträffade händelser. Siktet är inställt på bedömning av händelsernas bakomliggande orsaker och felutveckling, konsekvenser på skilda nivåer samt på

att identifiera uppgifter, roller och åtgärdsförslag. Analysen dokumenteras och återförs till den generella analysgruppen.

Innan nästa moment, som innebär att risk-och sårbarhetsanalyserna sammanställs, har Sorsamodellen lagt till en aktivitet, nämligen analys av sociala risker. Framställningen stannar nu upp vid detta moment för att i mer detalj beskriva hur analys av sociala risker kan gå till i praktiken.

Analys av sociala risker

I detta avsnitt ges en introduktion till *Krisberedskap - för sociala hållbarhet* och dess stegvisa upplägg av hur en analys av sociala risker kan genomföras. Analyserna kan vara både framåt - och bakåtsiktande.

> Modellen *Krisberedskap för social hållbarhet* finns tillgänglig i sin helhet och hänvisar även till tillgängligt stödmaterial.
>
> http://www.lansstyrelsen.se/skane/Sv/publikationer/2016/Pages/krisberedskap-for-social-hallbarhet.aspx

Modellen utgår från lagens uppdrag till kommuner att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser. Den bygger därför på den traditionella risk- och sårbarhetsanalysens steg. Den ger dock utrymme till anpassning till andra etablerade metoder.

En central utgångspunkt är att sociala risker på grund av deras komplexitet behöver analyseras i ett brett tvärsektoriellt sammanhang. Sorsamodellen uppmärksammar att detta gäller även andra risker men inte i den betydelse som är fallet med de sociala riskerna. I det senare fallet kan sammansättningen av deltagarna vid analysen skilja ut sig. Hela analysen behöver ske tvärsektoriellt – man gör den tillsammans. Lagen (2006:544) om extraordinära händelser ger stöd till kommunen att samla aktörer för att tillsammans samtala om risker som kan påverka den sociala hållbarheten.

Framgångsfaktorn är […] den tvärsektoriella gruppens samlade kompetens.

Länsstyrelserna 2015:22.

För att få med olika expertis och perspektiv kan aktörer utöver säkerhetssamordnare och socialtjänst vara representerade, till exempel folkhälsostrateger, skola, fritid, polis, räddningstjänst, samhällsplanerare samt fastighetsägare, frivilliga organisationer. Vad gäller verksamheter kan det vara viktigt att ha med både verkställande och samordnande representanter. Det stärker både kvaliteten på samtalen ifråga om deras underlag samt borgar för förankrade mandat inom respektive sakområden. Även medborgarperspektiv kan vara aktuellt, till exempel i medborgardialogens format.

Förberedelse inför arbetet med risk-och sårbarhetsanalys

I förberedelserna fokuseras förankring hos ledning, beslutsfattare och mottagare vid sidan av att skapa en arbetsprocess som är till största möjliga nytta för den egna verksamheten och samverkansparter. Det gäller både själva processen och resultaten. Vem eller vilka som står för inbjudan kan ha en avgörande betydelse likaväl som att klargöra metoder, ansvarsfördelning och vem som ska vara processledare. Genom att på ett tidigt stadium förankra sin arbetsprocess och inkludera viktiga aktörer skapas goda förutsättningar för en kommande implementeringsprocess.

Identifiering av det skyddsvärda och fokus förflyttat till livsvillkor

Som argumenterats för ovan (under rubriken *Att analysera sociala risker*) är det fruktbart att ta utgångspunkten i att tillit till samhället och dess institutioner är det skyddsvärda, det som således bildar utgångspunkt för analysen. Denna utgångspunkt ger möjlighet att analysera vilka skeenden i samhället, både långsamma och hastigt uppkomna, som kan påverka tilliten negativt och därmed öka risken för oönskade händelser, beteenden och tillstånd av social karaktär. Analysen kommer därmed att handla om de olika livsvillkoren. Livsvillkoren är också de konkreta områden inom vilka samhällets mål för säkerhet ”bryts ner” till människors trygghet, levnadsvillkor och deltagande i samhällslivet. Livsvillkoren är, som konstaterats ovan, områden som socialtjänsten kan adressera.

De centrala frågorna som ställs i detta steg är både hur förhållandena kring livsvillkoren är inom kommunen och hur förhållandena kan tänkas påverka

tilliten. Poängen ligger i att upprätthålla sig vid en övergripande strukturellt nivå och undvika att diskutera enskilda individer.

> *Fokus flyttas från de konsekvenser enstaka individer orsakar till de livsvillkor vi människor behöver få tillgodosedda av det samhälle vi lever i.*
>
> Länsstyrelserna 2015:22

I det fall det uppkommer behov av att prioritera till exempel av tidsskäl mellan livsvillkoren rekommenderas att välja de livsvillkor som tydligast stödjer den önskvärda tilliten ut ett socialt perspektiv. I bilden här nedan ges frågor som kan vägleda samtalen.

Livsvillkor	Frågeställningar	Exempel
Inkludera eventuella skillnader för olika individer och grupper utifrån diskrimineringsgrunder samt socioekonomiska förutsättningar.		
Fysisk miljö	*Hur ser möjligheterna till goda, trygga och tillgängliga miljöer ut?*	*Säkra utemiljöer med låg kriminalitet, tillgång till naturområden, tillgång till bostäder, giftfria miljöer.*
Sysselsättning	*Hur ser möjligheterna till sysselsättning ut inom ert område?*	*Förvärvsarbete, fritidsaktiviteter, sysselsättning, företagande. Möjlighet att använda sin kompetens. Tillgång till att utöva eller ta del av kultur. Arbetsmiljö.*
Fysisk mobilitet	*Hur ser förutsättningarna ut för människor att röra sig?*	*Ekonomiskt, trygghetsmässigt, lagligt, fysiskt tillgängligt. Möjlighet till kollektiv eller privat transport.*
Liv och hälsa	*Hur är tillgången till samhällsservice, kopplat till liv och hälsa?*	*Räddningstjänst, polis, akutsjukvård och vårdcentraler. Tillgång, tillgänglighet och kvalitet. Övrig samhällsservice. Socialt stöd. Socialtjänst.*
Demokrati	*Hur ser förutsättningarna ut för att utöva och ta del av demokratiska rättigheter?*	*Makt och inflytande, röstdeltagande, yttrandefrihet organisationsfrihet och föreningsverksamhet, rättslig och politisk säkerhet. Tillgång till att utöva eller ta del av kultur.*
Ekonomiska förutsättningar	*Hur ser förutsättningarna ut för försörjning?*	*Inkomstskillnader, resurser för offentlig förvaltning, ekonomisk trygghet, organiserad brottslighet, informella försörjningssystem, tillgång till försörjningsstöd. Konjunkturläget, lokalt, regionalt och globalt.*
Utbildning och kunskap	*Hur ser förutsättningen ut för att få ta del av och använda formell utbildning och annan kunskap?*	*Tillgång till skolgång på alla nivåer, kvalitet på undervisning, vuxenutbildning. Kunskap om samhället. Språkutbildning.*
Immateriella värden	*Hur ser förutsättningarna ut för att ingå i ett socialt sammanhang?*	*Känsla av sammanhang, delaktighet och meningsfullhet. Framtidstro, sociala nätverk. Möjlighet till påverkan och medskapande.*

Figur 7.
Livsvillkor som upprätthåller och bygger tillit och vägledande frågor. Länsstyrelserna 2015:17

Riskbedömning

Riskbedömning är som framgått ett samlande begrepp för tre moment; riskidentifiering, riskanalys och riskvärdering. *Riskidentifieringen* ska ringa in risker som undergräver eller hotar det skyddsvärda, i detta fall tilliten. Vid sidan av att gälla den omvärld som verksamheten vänder sig till (till exempel dess brukare) kan riskidentifieringen gälla sådant som undergräver den egna organisationens centrala funktioner. Man kan utgå från befintliga faktaunderlag som relevant statistik och annan information. Resultatet blir ett antal riskkällor eller skisserade riskscenarion att arbeta vidare med. Några exempel som ges i modellen är stor arbetslöshet, låg utbildningsnivå, centralisering av myndigheter och samhällsservice och alkohol- och narkotikaproblematik.

Nästa steg är en fördjupad *riskanalys* där en mer preciserad beskrivning görs vid sidan av en bedömning av sannolikhet och konsekvens. Den klassiska färgade matrisen (se ovan under rubriken *Riskbedömning*) kan med fördel användas. På denna bas kan man prioritera vad som är mest angeläget att arbeta vidare med.

Därefter görs en *riskvärdering* vilken går ut på att avgöra om risknivån är acceptabel eller inte och om det kan finnas möjligheter att minska risken eller inte. Värderingen blir på så vis ett lämpligt underlag för planering och genomförande av riskreducerande åtgärder, ett av risk- och sårbarhetsanalysernas syften. Här borgar gruppens sammansättning för tvärsektoriella perspektiv i de underlag värderingen resulterar i och kan även peka ut en riktning och former för framtida samverkansformer.

Scenario

Detta steg är valfritt i modellen och kan således uteslutas. En sådan analys kan tydliggöra de risker/hot som identifierats i föregående steg i hela sin komplexitet. Exempel på scenarion kan vara avbefolkning, försämrad samhällsservice, attacker på samhällets infrastruktur. Notera att det ligger en fallgrop i att samtalen lätt lämnar den strukturella nivån och siktar direkt på åtgärder.

Sårbarhet

Här görs en fördjupad analys av hur allvarliga konsekvenserna kan komma att bli för samhället och dess olika aktörer om de risker som identifierats i tidigare steg faller ut. Sårbarhetsanalysen kan också visa beroendeförhållanden mellan risker och beroenden mellan olika aktörer. Sorsamodellen uppmärksammar att i detta

steg kan socialtjänstens inspel vara särskilt aktuella givet dess kunskaper om människors skiftande livsvillkor och levnadsförhållanden och i vissa fall beroenden av service för sin säkerhet och dagliga livsföring.

Åtgärder

Nu finns en bild med ett socialt perspektiv av risker som kan komma att påverka samhället och dess aktörer men även av beroendeförhållanden mellan hot/risker och av beroenden mellan aktörer. Innan identifiering av lämpliga åtgärder i en eventuell prioriteringsordning är det av värde att först lyfta fram redan genomförda åtgärder och hur de fungerat samt pågående och planerade åtgärder. Åtgärdsförslagen ska fånga bakomliggande orsaker ur olika perspektiv, ligga på en strukturell nivå och skydda tilliten till samhällets institutioner. De ska således inte inriktas mot akut hanterande. I den meningen avser åtgärderna att förstärka samhällets förmåga att möta upp sociala risker.

Resultat och implementering

Hela arbetet med risk-och sårbarhetsanalysen har dokumenterats så att andra kan ta del av processen och det slutliga resultatet av prioriterade åtgärder, av hur arbetet kommer att hanteras vidare och hur det kommer att följas upp. Observera att i förberedelsesteget togs ställning till hur och till vilka det slutgiltiga resultatet ska kommuniceras så att det kan användas i deras planering och prioritering. Först efter detta är processen genomförd.

Sorsamodellen uppmärksammar att för socialtjänstens del kan resultaten utöver att matas in i den traditionella mottagningsprocessen för risk- och sårbarhetsarbetet också utgöra underlag för socialtjänstens medverkan i samhällsplanering. Detta tema återkommer nedan. Processen går först vidare så att analyserna av sociala risker kan ingå i sammanställningen av samtliga analyser.

Sammanställning av analyser

I denna aktivitet värderas och sammanställs enskilda utarbetade analysrapporter. Sorsamodellen uppmärksammar att en av rapporterna behandlar sociala risker.

Nätverk B

Denna aktivitet utgörs av förankring av de sammanställda analyserna inom de deltagande aktörernas respektive sammanhang och gruppbildningar. Förankringen innebär i sig en kvalitetssäkring av processen genom att den belyses ur olika perspektiv. Resultatet eller outputen är en ökad kunskap om beroenden och förhållanden både inom och mellan verksamheter, dialog och delaktighet kring analysresultat.

Sammanvägning av analysresultat och åtgärdsförslag

Med utgångspunkt i den kvalitetssäkrade sammanställningen av genomförda analyser görs nu en sammanvägning av resultat och åtgärdsförslag till en samlad risk- och sårbarhetsanalysrapport för kommunen. Resultatet eller outputen är därmed ett samlat underlag till kommunens risk- och sårbarhetsanalysrapport. Resultatet är även prioriterade åtgärdsförslag inför politiskt beslut. Åtgärderna är bidrag till utveckling av samhällets och människornas resiliens.

Nätverk C

Det samlade underlaget till risk- och sårbarhetsanalysrapporten kvalitetssäkras i detta moment genom förankring i de deltagande aktörernas sammanhang. Resultatet eller outputen är därmed en sammanställd och kvalitetssäkrad risk- och sårbarhetsanalysrapport för kommunen.

I nästa steg fattas politiska beslut i kommunstyrelsen vilka föregåtts av beslut i socialnämnden. Dessa aktiviteter redogjordes för ovan under respektive rubrik *Fastställande […]* i avsikt att framhäva processens cirkulära form.

Samlad uppföljning

Vad gäller en samlad uppföljning görs den utifrån underlag från lokal verksamhetsnivå, det vill säga bland annat från socialtjänsten, som förs samman till en samlad uppföljning för kommunen. Givet den cirkulära processen resulterar detta i ett underlag för ständiga förbättringar inklusive för uppdatering av den

kommunala planen för extraordinära händelser. Underlaget utgör även material till kommunens risk- och sårbarhetsanalysrapport.

Förvaltning för socialtjänst och dess enheter

Framställningen går nu vidare till nästa nivå i processkartans bild, socialförvaltningsnivån som Sorsamodellen särskilt fokuserar. Observera att processen på denna nivå följer den kommunövergripande fyraårscykeln men även gör egna årscykler för förvaltningen och dess enheter. Detta nära förhållandet mellan förvaltning och enheter gör att de hålls samman i framställningen även om nivåerna skiljs åt i processkartan för att illustrera nivåernas skilda roller och perspektiv.

Utgångspunkten för vad som sker på dessa nivåer tas i uppdraget från socialnämnden att systematiskt integrera socialtjänstens perspektiv. Uppdragets innehåll är att utarbeta en motsvarande plan på förvaltningsnivå för hur verksamheten skall hantera extraordinära händelser med beaktande av risk- och sårbarhetsanalyser. Med utgångspunkt i det centrala kommunala styrdokumentet och planen för extraordinära händelser har varje förvaltning att upprätta en egen krisplan. Är ansvaret uppdelat på flera förvaltningar finns anledning att överväga att samordna krisberedskapsplanering. Genomförda risk- och sårbarhetsanalyser utgör det centrala underlaget. Planen kompletteras med planläggningar som tar sig konkreta uttryck inom verksamheten. I enlighet med sin kommunövergripande referens ska planen innehålla hur förvaltningen organiserar sig under en extraordinär händelse, organisation för hur krisledning leder och samordnar arbetet men även hur kommunikation kan ske och vilka lokaler och teknisk utrustning som kan användas. Syftet är att bland annat säkerställa beslutsfunktioner samt att den ordinarie verksamheten kan fortsätta så långt möjligt.

Planen ska – med kommunens styrdokument som förlaga - innehålla en beskrivning av arbetet och de åtgärder som ska ske under den aktuella perioden, hur de ska genomföras. Den ska även innehålla en utbildningsplan vilken också innefattar övning.

Planeringen tar sin utgångspunkt i sociallagstiftningens krav och bygger på bedömningar av vad som är nödvändigt för att kunna hantera en allvarlig

händelse, upprätthålla befintlig verksamhet och hantera eventuellt tillkommande uppgifter. Planeringen har således att beakta socialtjänstens olika uppgifter i termer av individinriktade, allmänt och strukturellt inriktade insatser samt även kommunens yttersta ansvar.

Några utmaningar

Sorsamodellen uppmärksammar att det finns ett par generella utmaningar för socialtjänsten att beakta vid analys och planläggning. Utmaningarna sammanhänger med socialpolitiska förändringar och det moderna samhällets komplexitet. En sådan utmaning är att uppfylla sitt strukturinriktade ansvar som bland annat innebär att göra sig väl förtrogen med kommuninvånarnas levnadsförhållanden. En annan utmaning är att möta upp det allmänt inriktade ansvaret som gäller information och uppsökande verksamhet. I krisberedskapssammanhang innebär dessa ansvar att planeringen behöver innefatta hur man ska kunna få kännedom om och komma i kontakt med personer som kan komma att behöva hjälp vid en eventuell händelse. Det ökade kvarboendet till följd av avinstitutionalisering ställer särskilda krav på planering som är en utmaning att svara upp mot (Socialstyrelsen 2009).

En ytterligare utmaning ligger i de senaste decenniernas mångfaldigande av utförarorganisationer. Detta bär med sig särskilda krav i fråga om samverkan. Mångfaldigandet av aktörer innebär också en utmaning att säkerställa tillgång till varor och tjänster. De offentliga aktörernas möjlighet till kontroll och styrning över samhällsviktig verksamhet har minskat. Till exempel behöver livsmedel, förbrukningsartiklar och mediciner kunna säkerställas trots den vanligt förekommande avsaknaden av lagerhållning. Behov av att säkerställa gäller även leveranser av tjänster. Ur ett krisberedskapsperspektiv är därför ett systematiskt samarbete mellan säkerhets- och upphandlingskompetens fruktbart. Samarbete kan behöva utvecklas kring både rutiner för bedömning av när det är aktuellt att vid en upphandling ställa särskilda krav på robusthet och hur sådana aspekter kan integreras i förfrågningsunderlag och kravställning (MSB 2014d).

När det gäller offerter vid upphandling kan bedömningar av dessa delvis göras utifrån vad som framkommit i risk- och sårbarhetsanalyser och kontinuitetsplaner. Erfarenhet och sakkunskap kan också bidra med att avgöra vilka varor och tjänster som bör vara aktuella för särskilda krav (MSB 2014d).

Robusta upphandlingar

I Ystad ingår katastrofsituationer som en särskild punkt i förfrågningsunderlag vid upphandling. Bland kraven på anbudsgivaren återfinns bland annat dessa, här i sammanfattad punktform.

- upprätta planer samt utbilda/informera och regelbundet öva sin personal i syfte att ha handlingsberedskap för exempelvis brand, andra svåra olyckor, sabotage, elavbrott eller utebliven vattenförsörjning
- delta i överläggningar och övningar
- följa direktiv ställda av beställaren och samverka för att de totala resurserna för vård och omsorg ska kunna utnyttjas optimalt
- åta sig att följa kommunens anvisningar om en krissituation skulle inträffa
- biträda vid upprättandet av krisplan och medverka i andra beredskapsförberedelser.

Ystad har också definierat följande syfte (bland andra) med risk- och sårbarhetsanalyser: stödja skrivningar och avtal med externa leverantörer och entreprenörer.

Att göra robusta upphandlingar är ett kunskapsområde under utveckling. Det finns ytterligare behov av vägledning i fråga om frågebatterier och sammanställningar av regelverk och rekommendationer och exempel på avtalsformuleringar och hur uppföljning och kvalitetssäkring kan ske (MSB 2014).

Ett annat redskap att använda för att hantera vissa aspekter av krisberedskap kan vara ägardirektiv för kommunala fastighetsbolag. Ett exempel ur Sorsaprojektet är hur möjlighet till ventilationsavstängning i boenden i händelse av utsläpp av farliga ämnen kan integreras i just sådana direktiv.

Ytterligare en utmaning i krisberedskapssammanhang består av att kunna prioritera mellan angelägna uppgifter. Detta tema behandlas under rubriken *Principer för prioritering* nedan.

Förvaltningens processhantering

Denna första aktivitet på förvaltningsnivå innefattar att ta fram en process för förvaltningen som är samordnad med den kommunala fyraåriga processen såsom

den beskrivits här ovan i processkartan. Uppgiften är också att ta fram en process för sin egen årscykel som engagerar enheterna och som underbygger den längre processen.

Utgångspunkten för förvaltningens processhantering är att förvaltningen med beaktande av risk- och sårbarhetsanalyser utarbetar en egen plan för hur förvaltningen ska hantera extraordinära händelser. Därmed understryks att risk- och sårbarhetsanalyser är ett viktigt verktyg för varje verksamhet för att få kunskaper om vilka risker som kan äventyra verksamheten. Poängen med sådana analyser är att de fångar upp både ur ett förebyggande och ett reaktivt perspektiv vad beredskapen behöver riktas in mot.

Grupp för arbete med risker och sårbarheter: Nätverk A

I detta moment förankras och ”bemannas” förvaltningens processhantering i verksamheten, förslagsvis av förvaltningens och/eller enheters brandombud, skyddsombud och *krisberedskapsombud* (se nedan) utsedda i verksamheten samt enheters *kontaktpersoner*. En förutsättning för kvalitet i analyserna är att sakkunskap från samtliga ansvarområden finns representerad (individ - och familjeomsorger, omsorgen om personer med funktionsnedsättningar och vård och omsorg av äldre). Gruppens sammansättning kan återspegla förvaltningens samverkan med andra aktörer som är ett konkret uttryck för det geografiska områdesansvaret. Från socialförvaltningens sida handlar geografiskt områdesansvar om samverkan med andra kommunala förvaltningar och med landsting men även med privata utförare av socialtjänst och de inom civilsamhället.

Forum och krisberedskapsombud

Sorsamodellen understryker vikten av organiserade forum och att det finns utsedda funktioner som kan upprätthålla processen över tid och tjäna som kontaktpersoner mellan processens skilda nivåer. Ett förslag är att det finns ett *krisberedskapsombud* på förvaltningsnivå som fungerar som länk för löpande kontakter med säkerhetssamordnare. Förvaltningens kontaktperson kan i sin tur ha *kontaktpersoner* på enhetsnivå. Forum organiseras i samråd med säkerhetssamordnare för regelbunden uppdatering och utbildning av dessa personer till exempel en gång per år.

I några av de kommuner som deltagit i Sorsaprojektet, t.ex. i Hässleholm ligger kontaktmannaskapet på den funktion som arbetar med kvalitets- och utvecklingsfrågor inom socialtjänsten. Detta underlättar integreringen av krisberedskapsfrågor i kärnverksamhetens kvalitetsutveckling.

Runt kontaktpersonerna på enhetsnivå formeras en arbetsgrupp. Arbetsgruppen engageras i arbetet med risk - och sårbarhetsanalyser inom den egna årscykeln. Kontaktpersonen och arbetsgruppen kan ta initiativ till att frågor om krisberedskap tas upp på arbetsplatsträffar. Ur ett medarbetarperspektiv kan det forum för samverkan som arbetsplatsträffar utgör, borga för att ett engagemang i verksamhetens krisberedskap ingår som en del av medarbetarnas medverkan i verksamhetens fortlöpande utveckling.

Verksamhetsnära kartläggning inom socialtjänsten

I nästa aktivitet fylls förvaltningens bidrag i de kommunala risk- och sårbarhetsanalyserna med konkret innehåll. Detta sker genom flera aktiviteter som tillsammans kallas kartläggning i modellen. Av processkartan framgår att kartläggning består av både de framåtsiktande (proaktiva) och de bakåtsiktande (reaktiva). Sorsamodellen har som framgått lagt till analyser av sociala risker i vilken socialtjänsten deltar på kommunal nivå.

Det som sker på förvaltningsnivå i den fyraåriga cykeln förutsätts förankras på enhetsnivå både inom detta tidsintervall och inom den egna årscykeln som engagerar enheterna. Till exempel kan arbetsplatsträffar vara forum för genomförande av gemensamma analyser och dialog utöver de tillfällen då enhetens arbetsgrupp samlas för eget arbete till exempel med planering och sammanställning.

Tillvägagångssätt

Kartläggning är en aktivitet som kan genomföras på olika sätt och beror på den aktuella kommunens etablerade process under ledning av säkerhetssamordnaren. Sett ur ett kommunövergripande perspektiv är syftet att få en väl förankrad bild av risker och sårbarheter. Här följer Sorsamodellen den aktuella kommunens tillvägagångssätt. Sorsamodellen förordar att socialtjänstens deltagande i risk- och

sårbarhetsanalyser organiseras så att enhetsnivåns engagemang underlättas i ett arbete som kan löpa på årsbasis och underbygger socialtjänstens deltagande i den övergripande processen.

Ett kommunövergripande tillvägagångssätt som förekommer och således socialförvaltningen ”dockar i” är att säkerhetssamordnaren ger en uppgift eller fråga till de kommunala verksamheterna, t. ex att analysera konsekvenser av ett scenario för verksamheten. I praktiken görs ett urval av vilka risker som analyseras och en bred bild förväntas växa fram över tid. Verksamheterna genomför analyser var för sig varefter säkerhetssamordnaren gör en sammanställning. Alternativet är att själva analysen sker vid ett möte som samlar representanter för verksamheterna. Över den längre tidsperiod (fyra år) som den lagstadgade tidscykeln för närvarande innebär kan dessa tillvägagångssätt kombineras.

I Klippan visade en risk - och sårbarhetsanalys vid socialförvaltningen att äldreomsorgen var hänvisade till att få hjälp av tekniska förvaltningar eller Räddningstjänsten för att kunna transportera sig i händelse av kraftiga snöoväder. Detta uppfattades som en sårbarhet. Analysen ledde fram till ett beslut att köpa in fyra stycken fyrhjulsdrivna SUV’ar till äldreomsorgen. Dessa används nu i vardagen vilket ger ökade möjligheter att klara av att driva verksamheten även vid ogynnsamma väderförhållanden.

Här följer två exempel ur Sorsaprojektet på genomförda scenarioanalyser och deras resultat i urval. I fokus står händelsens identifierade konsekvenser, sårbarheter och beroenden samt några åtgärdsförlag.

Scenario - Vattenburen smitta, cryptosporidium

Scenariot innebar att det kommunala vattnet var odrickbart och behövde kokas under cirka tre månader. Scenariot bedömdes innebära en stor mängd insjuknade brukare samt förhöjd sjukfrånvaro bland personalen. Speciellt inom äldre- och funktionshinderområdet framkom att koka vatten skulle vara en tidskrävande uppgift. Det framkom också en osäkerhet kring att möta upp brukare med demensproblematik och för de fall man inte har tillträde till brukares bostad inom funktionshinderomsorgen. Scenariot innebär även omsorg av personer som inte har tidigare kontakt med socialtjänsten. Här följer exempel på andra identifierade sårbarheter:

- Oklara och inte optimala kontaktvägar in i kommunen från ansvariga inom smittskydd och vidare ut i verksamheten
- Brist på information i de centrala myndigheternas kokningsrekommendationer avseende äldre samt sårbara personer och de med funktionsnedsättningar (då befintliga endast nämnder barn)
- Brist (i vissa fall) på rutiner för snabbutredningar för akut bistånd i form av äldreomsorg.

Exempel på åtgärdsförslag

- Se över och inför ”krisrutin” för snabb handläggning inom äldreomsorg eller nytillkomna brukare
- Initiera en samplanering med vården inför en liknande händelse
- Se över tvätt - och soprutiner vid en liknande händelse
- Se över om ”krisavtal” är möjligt kring tillgång på textilier
- Se över hygienrutiner och dokumentera dem i praktiskt format
- Klargör och gör känt i verksamheten platser och antal möjliga vattentankar som kan komma att vara aktuella i kommunen samt hur boenden prioriteras i reservvattenplaner
- Initiera samarbete med nya parter i civilsamhället och anhöriga som kan göra uppgifter som verksamheten behöver prioritera bort (t.ex. städning).

Scenario - Informationssystem och tekniska system

Scenariot innebar att kommunens servrar kopplades ned under tre veckor. Scenariot tydliggjorde verksamheternas beroende av IT. Avbrottet förhindrade åtkomst till journaler och andra stödsystem till exempel för utbetalningar, personalplanering och schema, samordnad vårdplanering, fakturasystem och elektronisk almanacka samt i vissa fall även telefoni (inklusive fax). Omedelbara sårbarheter som identifierades var utbetalning av försörjningsstöd och familjehemsersättning, informationsdelning med social jour och förvaltningsdomstolen. I hemsjukvården framkom att bristen på journaluppgifter kan leda till inläggning i tveksamma fall. För LVU- och LVM-utredningar kan bristen göra att utredningen tappar i tempo och i ytterlighetsfall leda till omedelbara omhändertaganden. Vid sidan av dessa omedelbara beroenden och sårbarheter identifierades till exempel följande.

- Att det inte går att ”felanmäla” informationstekniska problem när de upptäcks i socialtjänstens dygnet-runt-verksamheter
- Verksamheten kan sakna överblick över IP telefoni i förekommande fall och över viss tillgänglig fast telefoni

Exempel på åtgärdsförslag:

- Ta fram manualer för handskriven dokumentation (till exempel beslutsmallar) och blanketter för handskrivna beslut om LVU och LVM
- Se över rutiner för vad av information om brukare som printas och läggs i personakten
- Ha ett antal ”stand alone”-datorer tillgängliga att skriva på (ordbehandling).

Sorsaprojektets genomförande visade att scenarioanalyser ger upphov till en rad frågor som endast kan besvaras av personer med expertkunskap. Detta visar vikten av att scenarier inte endast utvecklas utifrån expertkunskap utan också vikten av att det finns tillgång till expertis inom andra kompetensområden för att säkerställa att analyserna är verklighetsförankrade. Vidare bekräftades att val av scenarier kräver sakkunskap både inom krisberedskapsområdet och socialtjänstens sakområde.

Sammanställning av risk- och sårbarhetsanalyser

I den nästföljande aktiviteten sätts en samlad bild samman på förvaltningsnivå av risker och sårbarheter som kan leda till störningar i verksamheten. Underlagen kommer ur de genomförda analyserna på förvaltnings- och enhetsnivå. Den bilden utgör en del av det samlade underlaget till den kommunala

sammanställningen av risker och sårbarheter. Emellertid, allt som framkommit är inte intressant ur ett kommunperspektiv utan stannar på förvaltningsnivå. Detta utvecklas nedan.

Nätverk B: Förankring i verksamheten

Sorsamodellen bygger på en integrering av krisberedskapsfrågor i kärnverksamheten. Detta sker bland annat genom återkommande intern förankring bland medarbetare. Detta kan ske till exempel på arbetsplatsträffar på förvaltnings- och enhetsnivå. Här kan krisberedskapsombud och dess kontaktpersoner återkoppla analysarbetets fortskridande, vad analyserna gett för handen vad gäller risker, sårbarheter och åtgärdsförslag.

Sammanvägning och sortering av analysresultat och åtgärdsförslag

Analysernas resultat eller output är av olika slag, de adresserar olika aspekter och åtgärdsförslag ligger på skilda nivåer. Vissa resultat i termer av sårbarheter och beroenden men även åtgärdsförslag förs vidare in i den kommungemensamma sammanställningen av analyserna. Ett exempel på ett sådant förslag ur Sorsaprojektet baserat på en scenarioanalys:

> Att initiera en diskussion om möjligheten att kommunens snöröjning vid kraftiga snöoväder ska prioritera vissa vägar som är centrala för äldreomsorgen utifrån var deras boenden är lokaliserade.

Andra åtgärdsförslag tas om hand internt i verksamheten där vissa behöver föras upp på förvaltningens beslutande nivå medan åter andra behöver föras vidare till politisk nivå och har bäring på samhällsplanering (eg. sociala risker). Dessa olika möjliga flöden åskådliggörs i processkartan med pilar i olika riktningar. Här ges ett verksamhetsnära åtgärdsförslag ur Sorsaprojektet från Hässleholm och Klippan:

Att föra in krisberedskapsfrågor i bedömningssamtal angående bistånd i form av äldreomsorg för att få en uppfattning om i vad mån anhöriga kan bistå i en eventuell krissituation. Hur ser de på krissituationer? Vad skulle de göra vid ett storskaligt elavbrott eller om kommunikationsteknologi skulle vara utslagen.

Vissa åtgärdsförslag adresserar medarbetarnas kunskaper. Det gäller till exempel följande förslag från Hässleholm och Burlöv.

Vid scenarioanalyser som innebar utsläpp av farliga kemikalier kom frågan upp om personalen i boenden känner till hur man stänger av fastighetens ventilation om detta skulle bli aktuellt.

Åtgärderna som föreslogs låg på två nivåer. Ett fördes vidare till kommunal nivå, till säkerhetssamordnaren och gällde att framöver ta upp ventilationsavstängning vid brandsyn. Ett kompletterande åtgärdsförslag gällde att ta upp frågan inom verksamheten för att säkerställa att medarbetare känner till hur avstängning kan ske.

Nätverk C: möten med andra aktörer

Detta moment innebär förankring av genomförda analyser i de deltagande aktörernas sammanhang. Det kommunala geografiska områdesansvaret ger stöd att bjuda in och samla aktörer för samverkan och samordning. Här följer ett exempel ur Sorsaprojektet om möte med sociala aktörer inom kommunen.

Vid en scenarioanalys av en allvarlig kemolycka aktualiserades vad en storskalig evakuering skulle innebära för de sociala verksamheterna inom kommunens geografiska område. Mot denna bakgrund bjöd säkerhetssamordnaren i Burlövs kommun in privata aktörer som bedriver omsorgsverksamhet inom kommunen så som HVB-hem och äldreboenden. Även företrädare för socialtjänsten deltog. Syftet var att informera om kommunens ansvar för och arbete med krisberedskap i avsikt att på sikt utveckla samverkan både i planerings- och förberedelsearbetet och i krishantering. Särskilt intresse ägnades åt situationer som kräver omfattande evakuering.

Mötet resulterade i att Samverkansgrupp krisberedskap Soc bildades och beslutades ha två träffar per år för dialog och gemensam kunskaps-utveckling.

Ett annat exempel är det förekommande samarbetet med civilsamhället. Det kan till exempel inbegripa pensionärsföreningar och frivilliga resursgrupper. Samtliga dessa aktiviteter kan ses som att de bidrar till att skapa lokal resiliens. Att samarbeta med frivilligorganisationer kan öka redundansen i stöd- och service när delar av dem kan utföras av frivilliga (Elliott 2010). Här följer ett exempel om ett avtal med en frivilligorganisation. Avtalet är tecknat på kommunövergripande nivå men berör socialtjänsten.

I Klippan har kommunstyrelsen ingått avtal med Klippans Civilförsvarsförening. Syftet med avtalet är bland annat att garantera tillgång till frivilliga personella resurser som kan förstärka och komplettera de ordinarie resurser som finns tillgängliga vid fredstida kriser. Civilförsvarsförening åtar sig att organisera, utbilda och tillhandahålla frivilliga resursgrupper (FRG) för att kunna bistå kommunen.

Bland de uppgifter som åtagandet gäller återfinns att förstärka kommunens informationsfunktion t.ex. genom att sprida informationsblad, planera och bemanna trygghetspunkter och bistå med transporter. Det är kommunen som med hjälp av FRG-avdelningen svarar för arbetsledning. Ansvar för arbetsmiljö och vid skada däremot ligger på kommunen. Detta kommunala ansvar innebär ett ansvar att de frivilliga har erforderlig utbildning, kompetens, skydd och utrustning.

Avtalet tar även upp de frivilligas rätt till ersättning, vila och raster i avsikt att skapa trygghet och säkerhet för den som ställer sig till förfogande som frivillig.

Avtalet tar även upp de frivilligas rätt till ersättning, vila och raster i avsikt att skapa trygghet och säkerhet för den som ställer sig till förfogande som frivillig.

Förvaltningens krisplan

Som nämnts ovan ska planen innehålla en beskrivning av arbetet och de åtgärder som ska ske under den aktuella tidsperioden och hur de ska genomföras. Den ska även innehålla en utbildningsplan. I syfte att kunna upprätthålla verksamheten så lång det är möjligt och säkerställa beslutsfunktioner ska den också beskriva hur förvaltningen organiserar sig under en extraordinär händelse. En sådan ledningsplan ska innehålla hur förvaltningens krisledning organiserar sig och leder och samordnar arbetet, hur kommunikation kan ske och vilka lokaler och teknisk utrustning som kan användas vid sidan av hur information och dokumentation hanteras. Krisplanen matas uppåt till den kommungemensamma planen som fastställs.

Sorsamodellen kan användas vid rapportering

Sett ur säkerhetssamordnares perspektiv kan framtagandet av en plan och ledningsplan på förvaltningsnivå underbygga ett jakande svar i fråga om flera indikatorer om planering vid rapportering av risk – och sårbarhetsanalyser. Ett tillgängligt fritextutrymme erbjuder möjlighet att ange en motivering och där hänvisa till socialtjänstens planering till exempel i fråga om planer för upprätthållande av samhällsviktig verksamhet och kontinuitetsplanering.

Med en ledningsplan från Ystad som förlaga ges här exempel på *rubriker och innehåll* i en ledningsplan. Planen innehåller ingen information som lätt blir inaktuell. Därför ligger en särskilt upprättad larmlista och telefonnummer som bilaga. Det anges att denna uppdateras regelbundet i samband med ledningsgruppens ordinarie sammanträden, när det finns anledning till det, dock minst en gång per kvartal. Ledningsplan är fastställd av Socialnämnden.

Ledningsplan från Ystad

Planens syfte: är att förbereda och underlätta ledning, samordning och information vid en störning eller extraordinär händelse, att den ska uppdateras årligen (eller på förekommen anledning).

Organisation: vilka avdelningar och kansli som planen gäller för.

Mål: att förvaltningsledningen ska vara samlad senast 6 timmar efter larm och utöva en samlad ledning. Att all verksamhet ska bedrivas så långt möjligt enligt ordinarie rutiner. När detta inte är möjligt är det förvaltningsledningen och förvaltningschefen eller dess ställföreträdare som beslutar vilka verksamheter som ska prioriteras utifrån den aktuella händelsen.

Operativ ledning – förvaltningens ledningsgrupp: att den operativa ledningen består av förvaltningschef och fyra avdelningschefer samt tillknuten administrativ resurs från kansli- och verksamhetsstaben. Den ordinarie organisationen gäller även vid störning och extraordinära händelser. Ansvariga chefer i verksamheterna utför sitt uppdrag enligt ordinarie rutiner tills annat meddelas av förvaltningsledningen.

Ledningsgruppens uppdrag: är detsamma oavsett om verksamheten bedrivs enligt ordinarie rutiner, vid en störning eller extraordinär händelse. Följande punkter måste dock hanteras speciellt vid en störning eller extraordinär händelse. Ledningsgruppen ska därför inom varje ledningsskrift:

- Bedöma den uppkomna situationen och det akuta behovet av åtgärder.
- Utse kontaktperson till den strategiska ledningen/krisledningsstaben.
- Upprätta kontakt med krisledningsstaben.

- Bedöma och prioritera behovet av insatser.
- Planera för ledningsgruppens uthållighet i ett tidigt skede av händelsen.
- Relaterat till händelsen, upprätta schema för ledningsgruppens bemanning (ledningsskift) och uthållighet över tid
- Ledningsgruppen ska bestå av minst 3 personer: En operativt ansvarig med befogenhet och ansvar motsvarande ordinarie förvaltningschef (även ansvar för information till nästa skift), en samordnare, en administratör.
- Relaterat till händelsen, bedöma och planera för förvaltningens uthållighet över tid tillsammans med verksamheternas chefer/ ställföreträdare.
- Fatta beslut om åtgärder.
- Fördela ansvar, ledning och materiella resurser inom förvaltningen.
- Bedöma informationsbehovet internt och externt.
- Dokumentera händelseförloppet med klockslag, bemanning, beslut och eventuella kostnader. Ansvarig för dokumentationen utses i gruppen.
- Samordna informationen med krisledningsstaben. Obs! All extern och intern information om en händelse kan övertas av krisledningsstaben efter beslut av kommundirektören!

Under en pågående störning eller extraordinär händelse kan förvaltningen åläggas uppgifter som ligger utanför förvaltningens ordinarie uppdrag. I samarbete med förvaltningsledningen har kommunens krisledningsstab ansvar och ledningsuppgifter för ett utökat verksamhetsansvar.

Ledningsplats - Förvaltningens ledningsgrupp/operativ ledning, samlas på Social Omsorg, Blekegatan 1, 3:e våningen, rum 303. Här finns närhet till kök, dusch, rum för vila. Reservkraft finns knuten till fastigheten, vilket säkerställer datafunktion m.m. vid strömbortfall. Reservkraften är gemensam med kommunhuset och sätts i funktion automatiskt vid strömbortfall.

Krisstöd - I kommunen finns ett särskilt stöd – krisstöd, vilket är en resurs för enskilda och kommunens verksamheter. Krisstödet aktiveras genom kommunens krisledningsstab.

Ekonomi - Samtliga kostnader för ledningsgrupp och krisverksamhet ska dokumenteras (hänvisning till särskild punkt) och redovisas i samband med bokslut.

Övning och utvärdering - Förvaltningschefen ansvarar för att lednings-gruppen övar kontinuerligt kring ett tänkt scenario. En gång/halvår ska ledningsgruppen därför vid ordinarie ledningsgruppsmöte, ta upp behovet av övning för att säkerställa funktionen i förvaltningens ledningsplan. Förvaltningschefen ansvarar för att övningarna utvärderas i syfte att förbättra förvaltningens organisation och ledningsplan. Varje övningstillfälle ska därför dokumenteras och utvärderas för att visa hur organisationen fungerar. Brister ska resultera i ändrade/förbättrade rutiner och att ledningsplanen revideras. Socialnämnden ska i sådant fall fastställa den reviderade planen.

Förvaltningschefen ansvarar för att avdelningarna inom Social Omsorg tar fram krisplaner för sina respektive avdelningar för att hantera en störning eller en extraordinär händelse. Krisplanerna ska uppdateras årligen.

Genom att utbildningsplaner, vilka även inkluderar övningar, är förankrade i de genomförda analyserna ökar förutsättningarna för att sådana planer utgår från kraven på den del av verksamheten som alltid måste upprätthållas, oavsett vilka störningar som kan uppstå i en krissituation (Socialstyrelsen 2009). Övning inriktas därför ofta dels på förmåga att hantera en händelse, dels att upprätthålla normal verksamhet med så lite störningar som möjligt eller vad som kallats ”yrkesutövning under press” (Sparf 2016).

I Burlövs kommun planeras att säkerhetsamordnaren och socialtjänsten i samråd ska arbeta fram hur de kan följa upp de övningar som socialtjänsten gjort. I fokus står hur socialtjänsten kan ta vara på slutsatser och åtgärdsförslag som aktualiserats i samband med övningar som genomförts och omsätta dessa i praktiken. Övningarna kan till exempel ha aktualiserat behov av att införa helt nya rutiner eller se över och ändra, formalisera eller klargöra de redan befintliga rutiner. Det kan också gälla översyner av planer av olika slag och inventering av tillgängliga resurser (t.ex. lokaler vid behov av evakuering).

På enhetsnivå kompletteras förvaltningens plan med instruktioner, checklistor, lathundar och larmlistor. Nästa exempel är hämtat från Klippan och är hämtat ur *PM Storm* på enhetsnivå, undertecknat av enhetschefen för hemtjänst och nattpatrull.

PM storm - Vad gäller om stormen drar in … igen!

* Hemtjänst Centrum och Hemtjänst Väst hämtar bil på Hemtjänst Öst, för att kunna utföra ett säkrare arbete.

* Förbered med kvällsmat, kaffe på termos, fixa smörgåsar till dem som absolut inte behöver våra insatser under kvällen. Detta görs innan stormen drar in.

- Iaktta försiktighet
- Lyssna på radion
- Följ vårt intranät
- Var uppmärksamma på andra varningar

Om det uppkommer en situation som säger att allmänheten måste hålla sig inomhus och vi har brukare som vi MÅSTE åka till, dvs angeläget eller akut, så gäller följande:

Kontakta kris- och säkerhetssamordnare, följt av två alternativa personer med telefonnummer.

Interna beslut och verkställande av åtgärdsförslag

Vissa föreslagna åtgärder kan beslutas om och verkställas på förvaltningsnivå. Exempel ur Sorsaprojektet kan vara åtgärder som att se över den rutinmässiga användningen av bärlakan i sängar på boenden eller att utrusta äldreomsorgspersonalens bilar med hänsyn till oväder (snöskyfflar, sand, filtar, värmeljus etc.). Ett annat exempel kan vara åtgärden att utrusta all personal som arbetar i brukares hem med midjeväskor med allt man behöver för en god handhygien. Här följer ytterligare ett exempel beslutat på förvaltningsnivå.

Handlingsplan i Ystad

Som ett resultat av en scenarioanalys som rörde skyfall kom avdelningen för Funktionsnedsättning och socialpsykiatri i Ystad fram till följande punkter som är applicerbara även på andra typer av allvarliga händelser. Dokumentet heter Handlingsplan och är undertecknat av avdelningschefen. Punkterna används för alla typer av allvarliga händelser och kan omarbetas till en checklista över förberedande åtgärder och planering för reservlösningar. Notera att planen hänvisar till att det finns planerad reservkraft.

- Matinköp och matlagning – ett litet förråd inom varje verksamhet med burkmat eller torrvaror.
- Transporter av personal – den personal som arbetar inom Ystad används i första hand.
- Evakuering – till Bellabacken (reservkraft finns) och Hyllegatan 14, ansöka om reservkraft till boendet Nattviolsvägen 41. De flesta stannar kvar i sina egna lägenheter i boendet.
- Ficklampor, skall finnas ett flertal på varje arbetsplats som sitter i kontakten och alltid laddade. Fungerar också som ledljus vid strömavbrott.
- Batterier, stearinljus och tändstickor skall finnas på varje arbetsplats.
- Batteridriven radio, det skall finnas en på varje arbetsplats.
- Dunkar till vatten, minst två 10 liters på varje arbetsplats.
- Filtar, minst en extra filt till varje brukare skall finnas på varje arbetsplats. Diskuteras på APT hur många extra det finns behov av.
- Lagring av avfall, personal diskuterar på APT hur sopor skall förvaras vid utebliven soptömning.
- Hygienföreskrifter, gällande riktlinjer skall följas.
- IT-systemet, inga problem vid strömavbrott.
- Avlidna brukare får stanna kvar i egen lägenhet tills transport kan ordnas.

Andra teman som beslutas på förvaltningsnivå kan vara åtgärdsplaner, kontinuitetsplaner och planer för kommunikation med hänsyn till särskilda behov.

Sociala risker

Som framgått ovan (under rubrik *Analys av sociala risker, Resultat och implementering*) matas resultaten från analyser av sociala risker in i den traditionella mottagnings-processen för risk- och sårbarhetsarbetet. Emellertid, de kan också återkopplas till den egna verksamhetsutvecklingen. Här följer ett exempel på detta hämtat från en kommun som inte deltagit i Sorsaprojektet men provat modellen *Krisberedskap – för social hållbarhet*.

Botkyrka kommun provade modellen *Krisberedskap – för social hållbarhet* under ledning av Länsstyrelsen Stockholm och säkerhetssamordnare. Processen tog sin början med att kommunens samtliga förvaltningar gjorde sin årliga risk- och sårbarhetsanalys. Flera förvaltningar identifierade social oro som en risk med både hög sannolikhet och allvarliga konsekvenser. Som framgått ovan kan social oro ses som ett uttryck för sociala risker som manifesterats, det vill säga risken man identifierade i Botkyrka hade inträffat. Det gällde eskalerande destruktiva handlingar som anlagda bränder, skadegörelse, stenkastning och hot och våld mot tjänsteman. Man konstaterade att sin "Botkyrkamodell" gav kunskaper, erfarenheter och samverkan som fungerande resurser "när det händer" och kunde "gjuta olja på vågorna". Man konstaterade samtidigt svagheter i sitt proaktiva arbete. Mot denna bakgrund involverade man fler i RSA-processen och underströk vikten av kommunikation ytterliga. Utgångspunkten togs i tanken att för att arbeta med sociala risker måste vi arbeta för ett socialt hållbart samhälle där medborgare möts på ett inkluderande sätt.

Ett geografiskt delområde inom kommunen som haft flera händelser med social oro valdes för fördjupad analys av sociala risker och fokus förlades till barn och unga. Deltagarna, som i många fall arbetade närmare kärnverksamheten än i den traditionella risk- och sårbarhetsanalysen var demokratiutvecklare, områdessekreterare från socialförvaltningen, ansvarig arbetsmarknad-/vuxenutbildning, områdesutvecklare, ansvarig för mötesplatser unga vuxna, trygghetssamordnare, folkhälsosamordnare, säkerhetschef, PR- och press-ansvarig kommunikatör vid sidan av polischef, kommunpolis, vice brandchef och chef gata/park. Gruppen tog sin utgångspunkt i att identifiera det skyddsvärda i Botkyrka. Här identifierades tillit till samhällets institutioner vid sidan av till exempel civilsamhällets engagemang och utbildning. Gruppen hade sedan faktabaserade diskussioner om livsvillkoren i området. De tog fasta på konkreta "styrkor" som till exempel stor möjlighet till påverkan och direktdemokrati och en ung internationell befolkning samt "svagheter" som segregation, brist på utbildning, ohälsa och hög arbetslöshet. Samtalen mynnade ut i beslut om en gemensam inriktning som innehöll en rad konkreta åtgärder. För varje åtgärd angavs en eller flera ansvariga aktörer.

Några exempel på förslag på åtgärder var att skapa ökad delaktighet för boende, sommarjobb till alla, speglande rekrytering och att arbeta utifrån "skolan som nav". Även en verksamhet med namnet MVP – Mentors in violence prevention startades upp i samverkan mellan socialtjänst, skola, polis och räddningstjänst. Det är ett utbildningsprogram som syftar till att förebygga pojkars och mäns våld bland annat genom att arbeta med stereotypa könsnormer.

Medverkan i samhällsplanering

Som framgått ovan (under rubrik *Analys av sociala risker, Resultat och implementering*) matas resultaten från sådana analyser av social risker också in i samhällsplanering. Som aktivitet ligger socialtjänstens medverkan i samhällsplanering på den kommunövergripande nivån och hänförs till den sociala nämnden. Resultaten från analyserna av sociala risker som socialtjänsten deltagit i utgör således ett underlag för socialnämndens bidrag i samhällsplanering.

Uppföljning av genomförda åtgärder

I denna aktivitet tas utgångspunkten för uppföljningen i genomförda åtgärdsplaner. Uppföljning görs även på förvaltningsinterna genomförda åtgärder. Här ”listas” att ”vi har gjort detta… därför att” för att återföras till kommunens samlade uppföljning av säkerhetsarbetet. Sorsamodellen lyfter här fram värdet av en strukturerad uppföljningsprocess (till exempel i form av verksamhetsberättelser) som löper till exempel på årsbasis med en större uppföljning vid mandatperioders slut samt att kopplingen till den kommunala uppföljningen säkerställs.

Uppdrag och återkoppling

Denna aktivitet gäller att på basis av den fastställda planen verkställa åtgärder och uppdrag, utse ansvariga, tilldela uppdrag samt följa upp verkställandet. Det gäller även att återkoppla resultat av den samlade processen för det systematiska säkerhetsarbetet. Detta förväntas resultera i en ökad hanteringsförmåga, robusthet och resiliens i både vardaglig verksamhet och under allvarliga och extraordinära händelser.

Processen löper över tid

Därmed har processen gått ett varv i enlighet med processkartan. Processerna har löpt både i takt med mandatperioden och gjort kortare cykler på årsbasis inom socialtjänsten som engagerat enhetsnivån. Processen förutsätts löpa på över tid. Tack vare den återkoppling som sker av genomförda åtgärder och den uppföljning och utvärdering som sker av processen i sin helhet kan processen fördjupas och förbättras över tid. Detta gäller även de bilder av risker och sårbarheter som vuxit fram. Lika väsentligt är att socialtjänsten får tillfälle att utveckla sin krisberedskap och sitt arbete med att säkerställa verksamheten så långt möjligt även under allvarliga händelser.

Del III

Kapitel 5

Några centrala teman i socialtjänstens krisberedskap

I den process som beskrivits i del II har några teman aktualiserats som inte getts utrymme ovan. Dessa teman har aktualiserat under Sorsaprojektets genomförande. Sorsamodellen uppmärksammar dem som viktiga att beakta i planering för krisberedskap.

De teman som aktualiserats rör *krisstöd*, *kriskommunikation*, *dokumentation* och *prioritering*. I det följande ges en introduktion till innebörden av vart tema i syfte att kunna lyfta fram vad de kan innebära i fråga om behov av planering.

Krisstöd

I den krisplan som kommuner har skyldighet att ta fram ingår även planering av krisstöd. Krisstöd utgör således en integrerad del av kommunens krisberedskap. Krisstöd är en insats som motiveras av kommuners yttersta ansvar under socialtjänstlagen. Krisstöd avser att från samhällets sida vara ett komplement till det grundläggande krisstöd som familj, släkt, vänner, arbetskamrater och övriga sociala nätverk utgör (Socialstyrelsen 2008). Planen innebär att kommunen skapar sin inriktning. Idag skiljer det sig mellan kommuner i fråga om när krisstöd aktiveras samt vilka kontaktvägarna in i kommunen är sett från samverkansparternas perspektiv. Det kan vara via SoS Alarm lika väl som via kommunens växel.

Sorsamodellen berör endast övergripande aspekter. För insatsers konkreta innehåll hänvisas till *Krisstöd vid allvarliga händelser* (Socialstyrelsen 2008) samt annan tillgänglig forskningsbaserad litteratur i ämnet.

> Krisstöd är allt medmänskligt, praktiskt, psykologiskt och socialt stöd som olika samhällsinstanser förmedlar i samband med allvarliga händelser.
>
> Socialstyrelsen 2008.

Vanligtvis organiseras krisstöd av socialtjänstens individ- och familjeomsorg men i nära samarbete med skola och utbildning, hälso- och sjukvården (som primärvård och öppen psykiatrisk vård), polisen, trossamfund och frivilligorganisationer (Deschamps-Berger 2015). Huvuduppgiften för krisstödet är att i det akuta skedet erbjuda skydd och säkerhet, stödja individer och familjer, upprätta informations- och stödcentrum samt samverka med de övriga organisationer som berörs av händelsen (Socialstyrelsen 2008).

Ur Sorsamodellens perspektiv uppmärksammas att ur planeringssynpunkt är det väsentligt att ta hänsyn till att det kommunala krisstödet oftast aktualiseras i situationer där insatspersonal från räddningstjänst, polis och sjukvård är först på plats. Här finns således ett mycket viktigt gränssnitt för samverkan kring hur och när det kommunala krisstödet behöver mobiliseras. I detta sammanhang är det därför centralt att skilja det kommunalt organiserade krisstödet från det som landsting och regioner ansvarar för. Gränsdragningen är ibland oklar (Socialstyrelsen 2009). Kommunernas uppdrag och målgrupp är bredare än landstingens. Inom hälso- och sjukvården ges psykologiska, sociala och psykiatriska stödinsatser riktat direkt till de drabbade och deras närstående samt till personal. Detta innebär att nära samverkan krävs mellan kommunerna och landstingen och de övriga aktörerna för att optimera insatsers effektivitet och kvalitet. Det finns därför behov av gemensam planering och övning som kan ge ökad förståelse för olika aktörers roller, kompetenser och uppgifter (Socialstyrelsen 2008).

Socialstyrelsen (2009) har identifierat en rad principer för krisstöd. Dessa principer matar tillbaka till behoven att planera. Principerna gäller bland annat att stödet ska vara lättillgängligt, länkat till samhällets övriga insatser, innefatta erbjudande om långsiktigt och kontinuerligt krisstöd samt utvärderas. Det sistnämnda förutsätter dokumentation. Principerna har bäring på de förberedelser som krävs. Till exempel behöver planen för krisstöd vara flexibel och därmed tillämplig på olika typer av händelser oavsett deras art och innefatta drabbades långsiktiga krisstödsbehov. Engagerad personal och ledningspersoner behöver ha

adekvat utbildning både avseende grundkunskaper och specialkunskaper (Socialstyrelsen 2008).

En närmast klassisk studie har identifierat fem principer för krisstödsinterventioner i fråga om deras innehåll så att de sammantaget stärker människors förmåga att hantera det inträffade. Dessa är

- förstärka känsla av säkerhet och trygghet
- bidra till att lugna
- stärka känslan av självtillit och tillit till samhällets förmåga
- stärka samhörigheten med andra drabbade och närstående
- stärka de drabbades känsla av hopp

Hobfoll m.fl. 2007 (i översättning av Socialstyrelsen 2008).

Planering för krisstöd behöver beakta särskilda funktioner som ledning, resurspersoner, samordning, information (kommunikation) och rapportering men även resurser som personal, lokaler, hjälpmedel och vem som har mandat att ta resurser i anspråk (Socialstyrelsen 2009). Vidare finns det ett antal grupper som man i planeringen bör tänka särskilt på (Socialstyrelsen 2008). Det gäller äldre och ensamboende men också ett barnperspektiv behöver finnas med för att ta särskild hänsyn till barns och ungas specifika behov. Vidare kan behov av särskilda resurspersoner och särskild kompetens för informationsöverföring i krisstödet aktualiseras för personer med funktionsnedsättningar. På liknande sätt aktualiseras frågan om krisstödets tillgänglighet även för personer med särskilda behov men även för personer som talar andra språk än svenska (ibid.).

Även det stöd som riktar sig till stödpersoner som arbetar med krisstödet behöver ingå i planeringen, till exempel i form av tydlig arbetsledning och gruppstödsforum med inriktning mot socialt stöd eller i företagshälsovårdens regi. Också eventuella behov av externt stöd och expertmedverkan för ledningsgruppen kan behöva planeras för (ibid.).

Kriskommunikation

Planeringen för hantering av allvarliga händelser innefattar även planering av hur kriskommunikation ska ske för att vara effektiv och trovärdig och utföras av ”rätt” funktion i organisationen. Det senare har framstått som väsentligt under Sorsaprojektets genomförande, inte minst för den personal som har direkta brukar- och anhörigkontakter. Notera att socialtjänstens planering i detta sammanhang förhåller sig till den kommunala övergripande kriskommunikationen.

Kriskommunikation riktas inte endast utåt till media, allmänhet och andra organisationer utan även inåt mot egen personal och organisationsnivåer (MSB 2012). Idealt sett sker kriskommunikation med hjälp av informatörer eller kommunikatörer med specialkompetens och med upparbetade nätverkskontakter (MSB 2013). Bakgrunden är att, vilket framgått ovan (se Nationell nivå), att kommunerna tillskrivs ett ansvar för information och kommunikation vid allvarliga händelser. Detta utgör således det större sammanhang i vilken socialtjänstens kriskommunikation ingår. Denna kommunala uppgift innebär att krav ställs på socialtjänstens förmåga att kunna kommunicera med brukare och allmänhet men också med samverkande aktörer och media. De kommunikativa strategierna behöver inte endast fungera i relation till socialtjänstens insatser (Socialstyrelsen 2009) och ta hänsyn till medborgarnas intressen, känslor och behov av trovärdig information. De kommunikativa strategierna behöver även ta hänsyn till människors farhågor och oro (MSB 2012).

Kriskommunikation har kommit att ses som en allt mer central aspekt av krisberedskap och av själva hanteringen av kriser. Det gäller både för myndigheter och andra samhällsaktörer, allmänheten och medier. Att information tillskrivs en så central roll beror på att den ligger till grund för både människors och aktörers beslut och handlande (MSB 2015a). ”Bilden av krisen”, hur situationen och hanteringen av den uppfattas och tolkas är lika avgörande som situationen i sig (MSB 2015a; 2012). Kriskommunikation ses som ett sorts kitt som håller ihop hanteringens olika delar (MSB 2015a) och ska möta människors osäkerhet i krissituationen samt bidra till tillit till demokratins institutioner och aktörers ledningsförmåga (MSB 2012).

> Öppen och korrekt kriskommunikation ger förtroende och underlättar samarbete. Kommunikationen mellan aktörer, allmänhet och medier är viktig i hanteringen av samhällsstörningar. Samordnad kommunikation i rätt tid stärker de inblandade aktörernas trovärdighet, förebygger otydligheter och motverkar ryktesspridning. Det ger också allmänheten möjlighet att bidra till hanteringen. Ur MSB 2015a.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2015a) har identifierat ett antal punkter som har bäring på kriskommunikation.

- låta kriskommunikationskompetens vara en integrerad del av varje aktörs organisation
- börja med kriskommunikation redan vid den initiala bedömningen, när man försöker förstå vad som händer eller har hänt
- samverka kring kriskommunikation under hela hanteringen
- lyssna till målgruppernas behov och anpassa kriskommunikationen därefter
- låta kriskommunikationen präglas av snabbhet, öppenhet och korrekthet.

Från socialtjänstens perspektiv aktualiseras frågor om att information behöver vara målgruppsanpassad, det vill säga anpassas i förhållande till människors faktiska situation, förkunskaper och hur de kan tänkas tolka och uppfatta den inträffade händelsen. Informationens tillgänglighet behöver därför beaktas både i fråga om språk och i fråga om olika typer av funktionsnedsättningar. Att svara upp mot människors särskilda behov i fråga om kriskommunikation i alla krisberedskapens skeden har identifierats av Socialstyrelsen som ett område i behov av utveckling (Socialstyrelsen 2015).

Kriskommunikation sker inte endast i akuta skeden utan syftar även på förebyggande och säkerhetsfrämjande kommunikationsinsatser. Dessa kan vara grundade i resultat från risk- och sårbarhetsanalyser och på så vis ha den lokala förankring detta innebär. Andra exempel kan vara den information om individers och hushålls krisberedskap som nämndes ovan (se fotnot nr 1).

Planering för alternativa kommunikationsvägar

Planeringen av kriskommunikation behöver även innefatta att överväga vilka alternativa kommunikationsvägar som kan användas om telefoni och andra informationstekniska system är utslagna.

I Klippan genomfördes en analys som gällde hur de kommunala samhällsviktiga verksamheterna skulle påverkas i situationer då kommunikationsteknologi som internet och telefoni inte fungerar. Denna analys ledde till beslutet att införskaffa Rakelmobiler, d.v.s. ett alternativt kommunikationssystem utvecklat för krisberedskap. Nu har vissa funktioner bland annat i äldreomsorgen Rakelmobiler som de använder i vardagen. Att de används i vardagen borgar för att användarna är vana att hantera kommunikationssystemet vilket kan vara väl så viktig inför en eventuell krissituation.

I Ystad har Omsorgsförvaltningen en överenskommen samlingsplats vid vilken ledningsgruppen samlas i händelse att kommunikationsteknologi är utslagen.

Dokumentation

Som framgått ovan (under rubriken *Nationella riktlinjer*) har kommuner att rapportera vidtagna åtgärder vid en extraordinär händelse. Kommuner har även ett eget behov av uppföljning. Detta förutsätter dokumentation. Dokumentationen tjänar inte endast som underlag för den statliga och kommunala uppföljningen utan även för socialtjänstens egen uppföljning och lärande. Den kan till exempel ge en samlad bild av vilka som fått insatser och insatsernas innehåll och omfattning vid en specifik händelse. Kommunens samordnande roll som socialförvaltningen kan axla inom det sociala området gör att även andra (till exempel privata) aktörers insatser bör ingå i uppföljningen. Detta förutsätter överenskommelser om vad som ska dokumenteras, avidentifieras och sammanställas (Socialstyrelsen 2009).

Socialtjänsten är under socialtjänstlagen alltid skyldig att dokumentera handläggning av ärenden som rör enskilda. Dokumentationsskyldigheten omfattar både utredningen och verkställigheten av biståndsbeslut och annan utredning och verkställighet (Fahlberg & Larsson 2016). Detta gäller under alla

förhållanden. Rådgivning och öppen verksamhet omfattas däremot inte av dokumentationsskyldigheten. Emellertid, vid allvarliga händelser aktualiseras dokumentationsbehov även i dessa fall av de uppföljningsskäl som nämndes här ovan.

Några förslag på information som kan tjäna som underlag för rapportering kan vara följande: vilka insatser som getts, insatsernas omfattning och varaktighet, vilka målgrupper det gällt, särskilda behov bland målgrupperna samt insatsernas geografiska spridning i kommunen (Socialstyrelsen 2009).

Sorsamodellen uppmärksammar att det är befogat ur krisberedskapssynpunkt att planera för hur dokumentation kan göras utan stöd av informationsteknologi. I ett scenariobaserat exempel ovan föreslogs bland annat att på förhand klargöra vad som måste dokumenteras och ta fram manualer för handskriven dokumentation och beslut. Ett annat förslag var att överväga att ha ett antal ”stand alone” datorer (som ”skrivmaskiner”).

Prioritering av uppgifter i verksamheten

Under Sorsaprojektets gång har prioritering framstått som en särskild aspekt inom krisberedskap. I samtalen har utgångspunkten varit att en allvarlig händelse kan ge upphov till behov av att prioritera mellan verksamhetens olika uppgifter och i fråga om resursfördelning. Samtalen har också utgått från det faktum att socialtjänsten är en samhällsviktig verksamhet. Häri kan således både om- och bortprioriteringar ta sin utgångspunkt.

Att prioritera innebär överväganden kring att olika delar av verksamheten och skilda specifika uppgifter kan ha olika grad av *samhällsviktighet*.[2] Inom projektet erfors att en genomtänkt prioriteringsordning som diskuterats på såväl politisk som ledningsnivå kan göra att godtycke och tidsödande diskussioner undviks. I detta avsnitt förs resonemang om möjliga principer som kan ligga till grund för sådana prioriteringar. Det kommer att framgå att de nationella målen för säkerhet och för krisberedskapen kan utgöra en resonansbotten. Vi inleder emellertid med att se på några erfarenheter ur Sorsaprojektet.

[2] Begreppet samhällsviktighet används av Länsstyrelsen i Stockholm i deras opublicerade modell *Regionalt särskilt samhällsviktig verksamhet* som delvis ligger till grund för detta avsnitt.

En grovhuggen men illustrativ sammanfattning av den prioriteringsprincip som kommit till uttryck inom Sorsaprojektet är; ”liv och myndighetsutövning”. Det som avses med ”liv” är alla stöd- och serviceinsatser som gäller grundläggande kroppsliga behov som medicinering, mat och toalettbesök men även omhändertaganden av barn och missbrukare med stöd av tvångslagstiftningarna. Sådana omhändertaganden faller även in under den prioriterade ”myndighetsutövningen”. För individ- och familjeomsorgens del innebär prioriteringen av grundläggande behov av mat att vissa utbetalningar prioriteras högt. För äldreomsorgen och hemsjukvården innebär det som en enhetschef uttryckte det att ”dra gränser mellan omvårdnad och det som kan stå åt sidan”. Till exempel kan kanske en såromläggning i hemsjukvården ”glesas ut” och hygien (som dusch och frisörbesök) få stå tillbaka. Utifrån samma prioriteringsgrund kan en ”upplevelsegrupp” inom LSS-verksamheten prioriteras bort tillsammans med öppenvårdsinsatser och icke lagstadgade verksamheter. Det kan vara kommunens arbetsmarknadsenhet eller föräldrastödsverksamhet. Prioriteringen av ”myndighetsutövningen” kan vara avgörande vid överväganden kring vilka funktioner som ska få tillgång till tillgängliga datorer om informationssystem är utslagna men också i fråga om vad som ska dokumenteras för hand och hur handskrivna dokument senare ska föras in i elektroniska journaler.

Denna erfarenhetsbaserade prioriteringsordning som på intet vis nedvärderar de uppgifter som kan få stå tillbaka bottnar vid närmare betraktande i de (ovan nämnda) nationella målen för säkerhet med dess underliggande skyddsvärden. Dessa är befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet och grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga rättigheter. De återfinns också i målet för krisberedskap. Här kan tydliga paralleller dras till både Styrel[3] och Länsstyrelsens i Stockholm modell för identifiering av samhällsviktig verksamhet. De utgår från samma grund och kan därför tjäna som intressanta förlagor för fördjupade resonemang.[4] I likhet med Styrel finns också en tidsdimension i de

[3] Styrel är en planeringsprocess under vilken statliga myndigheter, länsstyrelser, kommuner och elnätsföretag samarbetar för att ta fram underlag för att kunna prioritera samhällsviktiga elanvändare vid en manuell förbrukningsfrånkoppling (MFK). Syftet med styrelplaneringen är att lindra samhällskonsekvenserna som uppstår om MFK behöver tillgripas vid en eleffektbrist (MSB 2014 Styrel handbok 2014).

[4] Förlagorna utgår även från de övriga målen för krisberedskap där att hindra eller begränsa skador på egendom eller miljö ingår.

erfarenhetsbaserade prioriteringsprinciperna. Konsekvenserna bedöms både på kort (några timmar) respektive lång (dagar) sikt.

Vid en omläsning av exemplen ovan framträder hur prioriteringarna underbyggs av bedömningar av en uppgifts samhällsviktighet i förhållande till säkerhetsmålen och krisberedskapsmålen. Samhällsviktighet kan förslagsvis bedömas på en tregradig skala; att uppgiftens är avgörande, omfattande eller obetydlig i relation till något eller några av målen. Vi ser hur en viss uppgift kan bedömas vara avgörande för en viss människas liv och hälsa medan en annan uppgift snarare är avgörande för att upprätthålla samhällets funktionalitet. Här kan i det korta tidsperspektivet matdistribution stå som exempel vid sidan av alternativ avfallshantering för att undvika smitta eller prioritering av vissa boenden vid utplacering av reservkraft eller i reservvattenplanen. Med ett längre tidsperspektiv kan kanske en daglig verksamhet stänga ner ett par dagar vid behov av att omfördela personal. Den höga prioriteringen av myndighetsutövning och av dokumentation kan förstås mot bakgrund av att det är avgörande för att upprätthålla rättssäkerhet, ett av de grundläggande värdena.

Sorsamodellen föreslår att prioriteringar inom socialtjänstens verksamheter i krissituationer kan underbyggas av denna argumentation där således samhällsviktighet och en tidsdimension är de centrala dimensionerna för en systematisk bedömning.

Kapitel 6
Avslutning

I det följande presenteras hur Sorsamodellen arbetats fram. Avslutningsvis delges några ytterligare lärdomar ur projektet.

Genomförandet av Sorsaprojektet

Arbetet har engagerat personal inom socialtjänstens samtliga verksamheter i fyra skånska kommuner; Burlöv, Hässleholm, Klippan och Ystad. En arbetsgrupp bildades per kommun. Arbetsgrupperna har genomfört tre traditionella scenarioanalyser vardera. Kommunernas säkerhetssamordnare hade en viktig stödjande roll i detta moment bland annat för val av scenario och för val av sammanställningsform av resultaten. Två scenarier utgick från material från Länsstyrelsen Skåne medan det tredje utvecklades av respektive kommuns säkerhetssamordnare. Projektledaren/författaren dokumenterade analyserna. Sammanställningarna kommunicerades inom arbetsgrupperna. Den dokumentationsmall som användes togs fram baserat på förlagor från Länsstyrelsen Skåne. Dokumentationen utgjordes av en anpassad version av MVA metodens dokumentationsmall.

Utöver scenarioanalyser provades analysmodellen *Krisberedskap - för social hållbarhet* vid ett tillfälle per kommun. Vid detta tillfälle deltog en av modellens utvecklare som seminarieledare. Därefter arrangerades ett seminarium per kommun till vilket arbetsgruppen bjöd in funktioner gruppen bedömde vara viktiga. Det rörde sig till exempel om socialnämndens ordförande, socialchef, säkerhetsamordnare, folkhälsostrateg och IT-ansvarig. Slutligen arrangerades en spridningskonferens vid vilken en preliminär version av Sorsamodellen samt preliminärt manuskript presenterades. Syftet var att utöver att informera om den

kommande publikationen kvalitetssäkra dess innehåll genom deltagarnas kritiska granskning.

Projektets aktiviteter har varit organiserade i tre faser; förberedelse, genomförande (inkl. bearbetning/analys) samt rapportering och spridning.

I *fas 1* utvecklades en preliminär (initial) modell på basis av ”Slutrapport och modellbeskrivning för Socialtjänsten som kunskapskälla” (Länsstyrelsen Skåne 2014) vilken anpassades för risk- och sårbarhetsanalysernas sammanhang. I *fas 2* prövades den initiala modellen i samverkan med de deltagande kommunerna i seminarier och workshops som nämnts ovan. I detta moment utforskades vad delaktighet i risk- och sårbarhetsanalyser kan resultera i både på ledningsnivå och för personal ute i verksamheten i konkreta termer. Parallellt genomfördes ett antal intervjuer med nyckelpersoner. På basis av detta vidareutvecklades modellen.

Vidareutvecklingen kom att ske på basis av den förlaga som identifierarats under processens gång, *Process för systematiskt säkerhetsarbete*. I *fas 3* presenterades modellen vid nämnda slutkonferens.

Sorsaprojektet har utgjort ett utvecklingsprojekt initierat av Socialstyrelsen med finansiering av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Projektet har löpt juli 2014 – december 2016. Genomförandet har stötts av Länsstyrelsen Skåne. Projektet har haft en styrgrupp med representanter från Länsstyrelsen Skåne, Malmö högskola, Region Skåne och Socialstyrelsen.

Lärdomar ur Sorsaprojektet

Ett par ytterligare lärdomar ur projektet härrör ur en enkätundersökning som genomfördes inom ramen för Sorsaprojektet. Undersökningens syfte var att få en bild av socialtjänstens delaktighet i krisberedskap sett ut personalens perspektiv. En webbaserad enkät sändes ut till personal med direktkontakt med brukare samt till så kallade första linjen chefer (enhetschefer).

Frågorna rörde vilken erfarenhet personalen har av såväl faktiska extraordinära händelser som av utbildning och övning men även av att delta i risk- och sårbarhetsanalyser eller tagit del av sådana analysers resultat. Frågan om erfarenheter av extraordinära händelser underbyggdes av ett intresse av att utforska på vilket sätt socialtjänstpersonalens förstår detta begrepp. Vidare gällde frågorna

hur deltagarna värderade sin organisations krisberedskapsförmåga och sin egen förtrogenhet med förekommande krisorganisation samt hur de värderade området krisberedskap. Slutligen tillfrågades deltagarna i studien vilka han eller hon ansåg vara de tre största riskerna i den aktuella kommun och/eller förvaltningen. [5]

En första lärdom ur enkäten är att deltagarna ger uttryck för en positiv motivation. De värderar området krisberedskap högt och uppger att de vill ha mer utbildning och övning inom området. En annan lärdom är att det blev tydligt att det inte är känt på vilket sätt krisbereskapsområdets begreppsapparat och begreppsdefinitioner delvis skiljer sig från socialtjänstens. Resultaten visade att socialtjänstpersonalen har en sammansatt förståelse av begreppen risk, sårbarhet, kris och extraordinära händelser. Detta skulle kunna utgöra ett potentiellt hinder för deras delaktighet i krisberedskapen. Till exempel gavs vid den fråga som handlade om erfarenheter av extraordinära händelser i flera fall exempel på händelser man varit med om som rörde enskild individer. Även psykosociala händelser som drabbar individer men får konsekvenser för många människor (Lewander m.fl. 2010) (t.ex. brukare som försvinner eller begår självmord) förekom ofta. Det intressanta ligger i att sådana exempel togs upp vid sidan av de samhällsstörningar som adresseras av systemet för krisberedskap med utgångspunkt i att de drabbar många och kräver samverkan.

Sorsamodellen utgår från att tydliggöranden i dessa avseenden skulle gagna en utveckling av socialtjänsten roll i samhällets krisberedskap. Tydliggöranden skulle bidra till att socialtjänstpersonal skulle kunna integrera en förståelse av krisberedskapsområdets ansvar och förutsättningar i det egna verksamhetsområdets. Integrationen skulle underlättas av tydliggöranden även avseende betydelsen av de överväganden socialtjänstpersonal gör i sammanhanget. Dessa överväganden görs utifrån ansvar för de människor som utgör ”beroendekedjans yttersta länk” i kraft av att socialtjänsten befinner sig på ”tvärstrecket mellan kollektiv och individ” (Asplund 1983). En illustration ur enkäten kan vara hur en deltagare nämnde en händelse som att ”flera barnfamiljer var utan el under en längre tid”. Personen nämner händelsen i termer av dess konsekvenser för de familjer man hade kontakt med i stället för elavbrottet i sig. Denna orientering har resonans i litteraturens definition av kris (Boin & ’t Hart 2007) som just lyfter sociala betydelser och därmed de mänskliga konsekvenserna.

[5] Studien är publicerad under rubriken *Socialtjänstens roll i samhällets krisberedskap – en studie ur personalens perspektiv* i Socialvetenskaplig tidskrift vol. 23 (2) 2016.

Det intressanta i materialet är att socialtjänstpersonal också låter detta komma till uttryck i sitt språkbruk.

Författarens tack

Jag önskar att framföra mitt tack till alla de som bidragit till det praktiska genomförande av Sorsaprojektet. Ett särskilt tack riktas till säkerhetssamordnarna och arbetsgrupperna. Jag vill tack er för tålmodigt bistånd, engagemang, sakkunskap, generöst delade av erfarenheter och reflektioner.

Burlöv: Jimmy Månsson, Gunilla Ahlstrand, Carina Byrlén Roos, Ninette Hansson, Helen Nilsson.

Hässleholm: Anders Nählstedt, Caritha Andersson, Anna Fredman, Anders Götesson, Linda Widmark, Åsa Sjöholm, Ramona Andersson, Paula Svensson, Ulla-Brita Wallenius och Maria Johansson.

Klippan: Göran Tesfai Skoglund, Marie Sjöstedt, Rebecka Straube, Mahlin Winther och Petra Österlin.

Ystad: Thomas Andersson, Karin Cebrenius, Sandra Elmvik, Erika Hult, Anna Larsson, Åsa Lundblad och Siv Malmer.

Tack också till kollegorna i projektet, Mattias Larsson och Amanda Eldeland vid Länsstyrelsen Skåne för era perspektiv och bidrag. Jag framför även mitt tack till den styrgrupp som följt processen och varit ett ovärderligt bollplank; Gunvor Landqvist Länsstyrelsen Skåne, Eva Leth Region Skåne, Per-Olof Hallin Malmö högskola och Johan Carlstedt Socialstyrelsen. Till denna långa uppräkning läggs alla de socialchefer, avdelningschefer och enhetschefer som stöttat och möjliggjort genomförandet.

Centrala begrepp

De officiella definitioner som anges nedan är, om ingen annan referens anges, hämtade ur Socialstyrelsens termbank.

Allvarlig händelse: Händelse som är så omfattande eller allvarlig att resurserna måste organiseras, ledas och användas på särskilt sätt (SOSFS 2013:22 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om katastrofmedicinsk beredskap, 2 kap. 1 §).

Allvarlig händelse används här som ett samlingsbegrepp inom hälso- och sjukvård, hälsoskydd, smittskydd och socialtjänst för olika typer av händelser inklusive risk för eller hot om sådana. Som exempel på allvarliga händelser kan nämnas transportolyckor, explosioner, bränder, utbrott av allvarlig smitta, spridning av farliga ämnen, infrastrukturstörning och väpnat angrepp samt psykosocial påverkan på samhället som en följd av traumatiska händelser (ibid.)

Kommentar: Denna begreppsbestämning innebär att socialtjänsten kan erfara händelser som uppfattas som allvarliga händelser även om de inte uppfattas av eller engagerar andra aktörer och inte heller bedöms vara extraordinära händelser.

Extraordinära händelser: En händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting (Lag 2006:544 om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 4 §).

Hot: En aktörs kapacitet och avsikt att genomföra skadliga handlingar; alternativt händelser eller företeelser som medför fara för skada på något eller någon utan att det i sammanhanget förekommer aktörer med kapacitet och avsikt att orsaka skada (Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps författningssamling MSBFS 2016:7).

Höjd beredskap: Beredskap att stärka Sveriges försvarsförmåga.

Kommentar: Termen syftar på det sammanhang som krig utgör.

Katastrof: Allvarlig händelse 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.

Kontinuitet: Förmåga hos organisationer att efter avbrott fortsätta tillhandahålla varor och tjänster i en i förväg accepterad omfattning (ISO 22301).

Kontinuitetshantering: Enligt en operationell definition avses alla typer av aktiviteter med målet att säkerställa leveransförmågan i händelse av verksamhetsstörningar och avbrott oavsett hur aktiviteterna benämns.

Kommentar: Det handlar om att upprätthålla en verksamhet även i händelse av störningar. Det omfattar förebyggande arbete och insatser i ”skarpt läge”. Avsikten är att stödja en generell motståndskraft i verksamhetskritiska processer genom förebyggande resursplanering (MSB 2014c).

Kris: Avses en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och hotar grundläggande värden och funktioner. Kris är ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och organisation. En kris är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga och att lösa krisen kräver samordnade åtgärder från flera aktörer (Regeringens proposition 2007/08:92).

Krisberedskap: Förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer (Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps författningssamling MSBFS 2016:7; MSBFS 2015:5).

Krishantering: Förmåga att kunna hantera en kris som inträffar (MSB 2015a)

Kriskommunikation: Det utbyte och den samordning av information som sker inom och mellan aktörer, allmänhet och medier före, under och efter en kris. Kriskommunikationens syfte är att skapa gemensam mening om den faktiska händelsen (MSB 2015a).

Kritiska beroenden: Beroenden som är avgörande för att samhällsviktiga verksamheter ska kunna fungera. Sådana beroenden karaktäriseras av att ett bortfall eller en störning i levererande verksamheter relativt omgående leder till funktionsnedsättningar, som kan få till följd att en extraordinär händelse inträffar (Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps författningssamling MSBFS 2015:5).

Ledning: Funktion som, genom att en aktör bestämmer, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser. Ledning förknippas ofta med hierarkier och enskilda organisationer, men kan också ske i aktörsgemensamma situationer. Ledning kan grundas i mandat (juridisk grund) eller i överenskommelse (social grund) (MSB 2015a).

Resiliens: Förmågan hos ett system, grupp eller lokalsamhälle eller samhälle att, då det utsätts för faror, motstå, anpassa och återhämta sig från farornas effekter på ett lägligt och effektivt sätt, även genom förebyggande och återuppbyggande av centrala basala strukturer och funktioner. (UNISDR 2009 i författarens översättning).

Kommentar: Resiliens har olika betydelser beroende på det sammanhang där det används och förekommer inom olika kontexter så som, individ-, system-, samhälls- och organisationsnivå. Genomgående och oavsett kategori eller nivå så är dock resiliens en beskrivning av, på ett eller annat sätt, förmågan att stå emot och klara av en förändring, samt återhämta sig och vidareutvecklas (MSB 2014b).

Risk: Möjlighet att en negativ händelse ska inträffa. Alternativ definition är; en sammanvägning av sannolikheten för att en händelse ska inträffa och de konsekvenser händelsen kan leda till (Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps författningssamling MSBFS 2015:5).

Kommentar: Denna officiella definition vilar på den klassiska begreppsbestämningen där risk är produkten av en händelses sannolikhet och händelsens inverkan eller konsekvenser om den inträffar. Definitionen av risk underförstår värdemässiga ställningstaganden, att något skyddsvärt ska skyddas mot det oönskade (Hallin 2013).

Robusta upphandlingar: Innebär särskilda steg i en upphandlingsprocess som bidrar till att stärka robustheten i leveransen av varor och tjänster som upphandlas. De särskilda stegen förutsätter samarbete mellan verksamhetens sakkompetens och säkerhets- och upphandlingskompetens (MSB 2014d).

Samhällsstörningar: Används som samlande term för de företeelser och händelser som hotar och ger skadeverkningar på det som ska skyddas i samhället.

Kommentar: Termen avser att fungera som ett verktyg för ett vidgat synsätt och skapa förutsättningar för aktörsgemensam inriktning och samordning vid hantering av hot mot de värden som ska skyddas (MSB 2015a).

Samhällsviktig verksamhet: En verksamhet som uppfyller minst ett av följande villkor:

- Ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.
- Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt (Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps författningssamling MSBFS 2016:7 och MSBSF 2015:5).

Skyddsvärde: Sådant som någon eller några ser som värdefullt genom att det är viktigt eller nödvändigt för sin egen, gruppens, andras eller samhällets existens och funktionalitet (Hallin 2013).

Kommentar: De officiella skyddsvärden som regeringen formulerat är: människors liv och hälsa; samhällets funktionalitet; demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter; miljö och ekonomiska värden samt nationell suveränitet (Regeringens proposition 2005/06:133).

Sårbarhet: De egenskaper eller förhållanden som gör samhället, ett system eller egendom mottagligt för skadliga effekter av en händelse (Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps författningssamling MSBFS 2015:5).

Kommentar: I den officiella begreppsbestämningen här ovan definieras sårbarhet i förhållande till kapacitet eller förmåga att hantera risker. En alternativ definition anger att sårbarhet är ett förhållande mellan graden av utsatthet för risker och förmågan att hantera risker (Gillespie, 2010). I denna begreppsbestämning övervägs även graden av exponering av hot och risk. Därmed uppmärksammas också de samhälleliga processer som fördelar utsatthet socialt. Sociala, politiska, ekonomiska, kulturella faktorer förs in i begreppsbestämningen. Detta senare sårbarhetsbegrepp är vanligare i socialvetenskapliga sammanhang. Det används, ibland i termer av social sårbarhet, på lokalsamhällen, grupper och individer men även på samhällsnivå. Eftersom sårbarhet ses som orsakat av ekonomiska, sociala och politiska processer, kan sårbarhet reduceras genom förändringar i sådana processer men också genom förändringar av osäkra livsvillkor och människors kapacitet och förmåga (Wisner m.fl, 2004).

Säkerhet: Avser frihet från oacceptabla risker (Hallin 2013).

Kommentar: Säkerhet har allmänt sett att göra med huruvida utfallet av handlingar är kända eller inte (Hansson 2012).

Samverkan: En funktion som, genom att aktörer kommer överens, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser (MSB 2015a).

Referenser

Adamson, C. (2014) A Social Work Lens for a Disaster-informed Curriculum. *Advances in Social Work & Welfare Education*, 16(2): 7–21.

Asplund, J. (1983) *Tid, rum, individ och kollektiv*. Stockholm: Liber.

Baez Ullberg & Becker P. (2016) Katastrofriskreducering: ett mångvetenskapligt forskningsfält och ett tvärvetenskapligt politikområde. I Baez Ullberg & Becker P. (red.). *Katastrofriskreducering. Perspektiv, praktik och potential*. Lund: Studentlitteratur.

Beck, U. (1996) *Risksamhället. På väg mot en annan modernitet*. Göteborg: Daidalos.

Becker, P. (2010) *Grasping complexity; analysing for sustainable development*. Akademisk avhandling. Lund: Lunds universitet, Brandteknik och riskhantering.

Becker, P. (2014). *Sustainability science – managing risk and resilience for sustainable development*. Amsterdam: ELSEVIER.

Bergström, J. (2016). Vem bär ansvaret för samhällets katastrofriskreducering. I Baez Ullberg & Becker P. (red.). *Katastrofriskreducering. Perspektiv, praktik och potential*. Lund: Studentlitteratur.

Bernstein, P. (1996) Against the Gods: *The Remarkable History of Risk*. New York: John Wiley.

Boin, A & 't Hart, P. (2007) The Crisis Approach. I: H. Rodrégues, E. L. Quarantelli & R. Dynes (red.) *Handbook in Disaster Research*. New York: Springer.

Butler, J. (2009) *Krigets ramar: när är livet sörjbart*? Stockholm: Tankekraft förlag.

Bynander, F. (2015) Beslutskontext, beslutsfattande och gruppdynamik. I: E. Deverell, D. Hansén & E.-K. Olsson (red.) *Perspektiv på krishantering*. Lund: Studentlitteratur.

Cuadra, C.B. (2015) Disaster social work in Sweden: context, practices and challenges in an international perspecitive. Nordiska Ministerrådet, The Nordic Welfare Watch – in Response to Crisis. Working Paper No1:2015.

Dahlberg, R. (2016) *The Roots of Risk.* A short story History of Predictability, Uncertainty and Statistics. Working paper. Presented at COPE seminar on October 2016.

Danielsson, E. (2016). Following Routines: A Challenge in Cross-Sectional Collaboration. *Journal of Contingencies and Crisis Management.* 2016; 24(1):36-45.

Denvall, V. (1995). *För samhällets bästa. Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen*. Akademisk avhandling. Socialhögskolan Lunds universitet.

Denvall, V. (1997). Inledning. *I Välfärdens operatörer*. Social planering i en brytningstid. Umeå: Borea.

Desai, A. (2007) Disaster and Social Work Responses. I: L. Dominelli (red.) *Revitalising Communities in a Globalising World*. Aldershot: Ashgate.

de los Reyes, P., Hörnqvist, M., Kristina Boréus m. fl. (2014). "*Bilarna brann – men problemen är kvar*". Berättelser om Husbyhändelserna i maj 2013. Stockholm.

Desai A S. (2007) Disaster and Social Work Responses. In: Dominelli L, (red). *Revitalising Communities in a Globalising World*. Aldershot: Ashgate; ss.261-275.

Dominelli, L. (2012) Social Work in Times of Disaster: Practising Across Borders. I: M. Kearnes, F. Klauser, & S. Lane (red.) *Critical Risk Research: Practices, Politics and Ethics. West* Sussex: Wiley-Blackwell.

Elliott, D. (2010). A Social Development Model for Infusing Disaster Planning Management and Response in the Social Work Curriculum. I Gillespie, D. & Danso, K. (red.). *Disaster Concepts and issues. A Guide for Social Work Education and Practise*. Alexandria, Virginia: CSWE Press, ss. 89–110.

Enander, A., Hede, S. & Lajksjö, Ö. (2014) Why Worry? Motivation for Crisis Preparedness Work among Municipal Leaders in Sweden. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 23(1): 1–10.

Eriksson, K (2016) Kommunala risk- och sårbarhetsanalyser. *Användande och nyttjande*. Sveriges tekniska forskningsinstitut: SP rapport 2016:40.

Eydal, G. B., Ómarsdóttir, I. L., Cuadra, C. B, Hvinden, B., Rapeli, M. & Salonen, T. (2016) *Local Social Services in Nordic countries in Times of Disasters*. Report for the Nordic Council of Ministers.

Fahlberg, G. & Larsson, M (2016) *Socialtjänstlagarna*. Upplaga 14. Stockholm: Liber.

Folkesson, P. (2005) *Katastrofer och män. Explorativa undersökningar av ett komplext förhållande*. Göteborg: Göteborgs universitet. Institutionen för socialt arbete.

Förenta Nationerna (2015). *Sendai framework for disaster risk reduction* 2015-2030. Tillgänglig http://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframework fordrren.pdf

Gillespie, D. F (2010) Vulnerability: The Central Concept of Disaster Curriculum. I: D. F. Gillespie & K. Danso (red.) *Disaster concepts and issues: A guide for social work education and practice*. Alexandria, VA: CSWE Press.

Gillespie D F, Danso K. (red.) (2010) *Disaster concepts and issues: A guide for social work education and practice*. Alexandria, VA: CSWE Press.

Guldåker, N. (2009) *Krishantering, hushåll och Stormen Gudrun*. Att analysera hushålls krishanteringsförmåga och sårbarheter. Akademisk avhandling. Lunds universitet. Geografiska institutionen.

Gutman G M. & Yon Y. Elder abuse and neglect in disasters: Types, prevalence and research gaps. *International Journal of Disaster Risk Reduction*. 2014; 10: 38–47.

Hallin, P-O. (2013) *Sociala risker. En begrepps- och metoddiskussion*. Malmö högskola. MAPIUS 15.

Hallin, P-O. (2014) Sociala risker – en introduktion. In Ek, R., Gerell, M., Guldåker, N., Hallin, P. O., Herbert, M., Nieminen Kristofersson, T., Nilsson, A. And Tykesson, M. (Eds), *Att laga revor i samhällsväven – om social utsatthet och sociala risker i den postindustriella staden* (ss. 8-19). MAPIUS (18).

Hansson, S. O. (2012) *Riskfilosofi. En introduktion*. Lund: Studentlitteratur.

Hobfoll SE, Watson P, Bell CC, m. fl. Five Essential Elements of Immediate and Mid-Term Mass Trauma Intervention: Emperical Evidence. *Psychiatry. Winter* 2007;70(4):283-314.).

Intergovernmental Panel of Climate Change, IPCC (2014) Summary for Policymakers. https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf

Instituto Geográfico Nacional. (2013) Consultado el 4 de octubre de 2013. *Evento 1237104*.

International Association of Schools of Social Work (2010) *Position paper*. Policy Document on Disaster Interventions for Consideration by IASSW Board, Jan 2010. Tillgänglig: http://www.iassw-aiets.org/disaster-response-committee/

Johansson, J. & Hassel, H. (2016) Beroendens betydelse i den sammankopplade samhället. I Baez Ullberg & Becker P. (red.). *Katastrofriskreducering. Perspektiv, praktik och potential*. Lund: Studentlitteratur.

Kvarnlöf, L. (2015) *Först på plats: Gränsdragning, positioneringar och emergens i berättelser från olycksplatsen*. Akademisk avhandling. Östersund: Mittuniversitetet, Fakulteten för humanvetenskap.

Lagerberg, D. & Sundelin, C. (2000). *Risk och prognos i socialt arbete med barn: Forskningsmetoder och resultat.* Stockholm: Gothia Förlag.

Lewander, L., Dahlgren, J. & Lundsten, E. (2010) *Konstruktioner av kön i Krishanteringssystem*. Forskningsprojekt med stöd av Räddningsverket/ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2007-2010. Göteborg: Göteborgs universitet, Institutionen för kulturvetenskaper.

Lindberg, H. & Sundelius, B. (2012) Whole-of-society disaster resilience*: The Swedish way*. I: D. G. Kamien (red.) *Homeland security. Handbook*. New York: The McGraw-Hill.

Linnell, M. (2013). *Community approaches involving the public in crisis management. A literature review*. RCR Working paper series, No. 5. Östersund: Risk and Crisis Research Centre.

Länsstyrelserna (2015) *Krisberedskap – för social hållbarhet. En vägledning för att inkludera social hållbarhet inom krisberedskap*. Tillgänglig: http://www.lansstyrelsen.se/vastragotaland/SiteCollectionDocuments/Sv/publikationer/2015/2015-59/krisberedskap-for-social-hallbarhet.pdf

Länsstyrelsen Östergötland (2015) *Metodstöd. Integrera sociala risker i risk- och sårbarhetsanalyser*. Tillgänglig: http://www.lansstyrelsen.se/ostergotland/SiteCollectionDocuments/LastOst_socialarisker.pdf

Mathbor, G. M. (2007). Enhancement of community preparedness for natural disasters: The role of social work in building social capital for sustainable disaster relief and management. *International Social Work*, 50, 357-369.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011) *Vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser*. Tillgänglig: https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/25893.pdf

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2012). *Kriskommunikation i praktiken* (KiP). Populärvetenskaplig sammanfattning. Tillgänglig: https://www.msb.se/Upload/Kunskapsbank/Forskningsrapporter/Slutrapporter/2012%20Kriskommunikation%20i%20praktiken.pdf

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2013). *Nätverk för kriskommunikation – Om myndigheters informationssamordning vid kriser.* Tillgänglig: https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/26575.pdf

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2013) *Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet*. Tillgänglig: https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/27271.pdf

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014a) *Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap*. Tillgänglig: https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/27389.pdf

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014b) *Resiliens*. Begreppets olika betydelser och användningsområden. Tillgänglig: https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/27199.pdf

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014c) *Kontinuitetshantering i praktiken*. Tillgänglig: https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/27346.pdf

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014d) *Robusta upphandlingar*. Ett delprojekt inom ramen för genomförande av Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet. Delrapport steg 1. Tillgänglig: https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/27551.pdf

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2015a) *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. Tillgänglig: https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/27483.pdf

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2015b) *Sociala risker, civilsamhällets omvandling och strategisk riskhantering – slutsatser från ett forskningsprojekt*. Tillgänglig: https://www.msb.se/Upload/Kunskapsbank/Forskningsrapporter/Slutrapporter/Sociala%20risker%20och%20civilsamh%C3%A4llets%20omvandling%20-%20slutsatser%20150107.pdf

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2015c). *PM*. Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Daterat 2015-11-03. Diarienr. 2015- 6128. Tillgänglig: https://www.msb.se/Upload/Insats_och_beredskap/Flyktingsituationen/PM%20om%20LEH%20november%202015.pdf

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016). *Systematiskt arbete med att skydda samhällsviktig verksamhet*. Stöd för arbete med riskhantering, kontinuitetshantering och hantera händelser. Reviderad april 2016. Tillgänglig: https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/27978.pdf

Nieminen Kristofersson, T. (2002) *Krisgrupper och spontant stöd. Om insatser efter branden* i Göteborg 1998. Akademisk avhandling. Lund: Lunds universitet, Socialhögskolan.

Nieminen Kristofersson, T. (2007) *Om social sårbarhet i samband med extraordinära händelser* – en intervjustudie i 12 kommuner. Rapport 1012. Lund: Lunds universitet, LUCRAM.

Nilsson. J. (2010) *Conceptions of crisis management capabilities – Municipal officials' perspectives*. Akademisk avhandling. Lund: Lunds universitet, Brandteknik och riskhantering.

Nyberg, L (2016) Vad innebär det att hantera översvämningsrisker? Från sårbarhet till hållbarhet. I Baez Ullberg & Becker P. (red). *Katastrofriskreducering. Perspektiv, praktik och potential*. Lund: Studentlitteratur.

Olofsson, A., Giritli, K.N. & Öhman, S. (2016) Samhällets sårbarhet och resiliens: en kritisk begreppsgranskning ur ett intersektionellt perspektiv. I Baez Ullberg & Becker P. (red.). *Katastrofriskreducering. Perspektiv, praktik och potential*. Lund: Studentlitteratur.

Payne, Malcolm (2005) *Modern Social Work Theory*. Third edition. New York: Palgrave MacMillan.

Pyles, L. (2007). Community organizing for post-disaster social development: Locating social work. *International Social Work,* 50, 321-333.

Regeringskansliet (2015) *Rapport från skogsbrandsutredningen*. Tillgänglig: http://www.regeringen.se/contentassets/ba8bf19ab7394bfeb2bc2a18b0751c54/rapport-fran-skogsbrandsutredningen

Regeringens proposition 2005/06:133 Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle.

Regeringens proposition 2007/08:92 Stärkt beredskap – för säkerhets skull.

Regeringens proposition 2016/17:01 Budgetpropositionen för 2017. Utgiftsområde 6. Försvar och samhällets krisberedskap.

Regeringens proposition 2014/15:01 Budgetpropositionen för 2015. Utgiftsområde 6. Försvar och samhällets krisberedskap.

Renn, O., Klinke, A. & van Asselt, M. (2011) Coping with Complexities, Uncertainty and Ambiguity in Risk Governance: A Synthesis. *AMBIO*, 40(2): 231–246.

Socialstyrelsen (2008) *Krisstöd vid allvarlig händelse*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2009) *Krisberedskap inom socialtjänstens område*. Vägledning. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2015) *Socialstyrelsens risk- och sårbarhetsanalys 2014*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2016). Öppna jämförelser. http://www.socialstyrelsen.se/oppnajamforelser/krisberedskap

Soligman, H H, Rogge, M E. (2002) Ethical Considerations in Disaster Services: A Social Work Perspective. *Electronic Journal of Social Work*. 1:1:1-22.

SOU (2001) *Extraordinära händelser i kommuner och landsting.* Utredningen om kommuners och landstings organisation och beslutsfattande vi extraordinära fredstida händelser i samhället, SOU 2001:105.

Sparf, Jörgen (2014) *Tillit i samhällsskyddets organisation*. Om det sociala gränssnittet mellan kommuner och funktionshindrade i risk- och krishantering. Akademisk avhandling. Östersund: Mittuniversitetet, Fakulteten för humanvetenskap.

Sparf, J (2015) *Individens förmåga att ta ansvar för sin egen säkerhet*. Särskilt utsatta grupper. Rapport. MSB836. Tillgänglig: https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/27566.pdf

Sparf, J (2016) Kunskap och övningar för resiliens. I Baez Ullberg & Becker P. (red.). *Katastrofriskreducering. Perspektiv, praktik och potential*. Lund: Studentlitteratur.

Sveriges Kommuner och Landsting (2016). Öppna jämförelser. https://skl.se/tjanster/merfranskl/oppnajamforelser/krisberedskapisocialtjansten.9466.html

Swedish Standards Institute (2009). *Riskhantering – principer och riktlinjer*. (ISO 31000) Stockholm: SIS förlag AB

Swedish Standards Institute (2012) *Samhällssäkerhet – Ledningssystem för kontinuitet* – Krav (ISO 22301:2012). Stockholm: SIS förlag AB.

Taylor-Gooby, P. & Zinn, J.O (2006) *Risk in social science*. Oxford : Oxford University Press.

Teasley M & Moore J A. (2010) Disaster Recovery Case Management: Social Work and Multicultural Education. In: Gillespie D F, Danso K, (red). *Disaster concepts and issues: A guide for social work education and practice*. Alexandria, VA: CSWE Press. Ss. 214-254.

Thunved, A. (2012) *Nya sociallagarna*: med kommentarer, lagar och förordningar som de lyder den 1 januari 2012. Stockholm: Norstedts juridik.

UNISDR (2009) *Terminology on Disaster Risk Reduction.* http://www.unisdr.org/we/inform/terminology

UNISDR (2015) *Social workers are keyplayers i disaster risk reduction,* nyhet från European Association of Schools of Social Work, 30 juni 2015. http://www.unisdr.org/archive/45008

UNISDR (2016) *Poverty and Death: Disaster Mortality* 1996-2015. Centre for Research on the Epidemiology of Disaster CRED. Tillgänglig: http://www.unisdr.org/files/50589_creddisastermortalityallfinalpdf.pdf

Webb, S. A. (2011) *Social Work in a Risk Society*. Social and Political Perspectives. London: Palgrave Macmillan.

Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T., & Davis, I. (2004) *At Risk. Natural Hazards, People's Vulnerability, and Disasters*. Second Edition. The Authors and Routledge.

Wronka, J. (1998). *Human Rights and Social Policy in the 21st Century*. Lanham, New York, Oxford: University Press of America.

Lagar, förordningar och föreskrifter

Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

Kommunallagen (1991:100).

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).

Lag (2003:789) om skydd mot olyckor.

Lagen (1988:870) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)

Lagen (1990:52) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

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

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps författningssamling MSBFS 2016:7.

Socialtjänstlagen (2001:453).

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om katastrofmedicinsk beredskap, SOSFS 2013:22.

Bilagor

Bilaga 1: Vägledande frågor för scenarioanalys

- Vad händer i organisationen vid läge 1, 2 och 3 i scenariot?

a) Hur och var märks det i verksamheten? Vem märker det?

b) Vad i verksamheten är svårt att upprätthålla?

c) Vad behövs göras? Av vem?

d) Vilka frågor och oklarheter uppkommer?

e) Vilka är våra viktigaste samarbetsparter i detta skede? Tänk både inom och utom verksamheten! Vem eller vilka kan behöva information och samarbete från oss?

- Vad är verksamheten **beroende** av? Det vill säga, vad behövs för att kunna…? Varför? Det kan vara personer, vissa resurser, myndigheter, kunskaper till exempel?
- Hur kritiskt är detta beroende? Finns det ”stötdämpare” som ändå ger en uthållighet?
- Vilka **sårbarheter** kan vi identifiera? Var inom verksamheten ser vi sårbarheter? Beskriv sårbarheten så detaljerad som möjligt!
- Har vi förslag på **åtgärder** som kan minska sårbarheter vi sett?
- Vilken är den förväntade **effekten** av åtgärden/åtgärderna?
- **Vem** kan genomföra åtgärden? Vad skulle krävas för att få den tillstånd?

Bilaga 2: Stöd för noteringar vid analys

Scenarioanalys – Sorsa …….

Noteringar ……..

Namn: ……

Läge 1

Vad händer?	Beroenden
	Sårbarheter
	Åtgärder och deras effekter

Läge 2

Vad händer?	Beroenden
	Sårbarheter
	Åtgärder och deras effekter

Läge 3

Vad händer?	Beroenden
	Sårbarheter
	Åtgärder och deras effekter

Vi har identifierat **konsekvenser** till följd av scenariot. Hur tror vi att de konsekvenser vi identifierat **påverkas av hur utbrottet hanteras** (dvs. hur påverkas konsekvenserna av vår förmåga att hantera allt vad scenariot innebär).

Konsekvenser	**Försumbar**	**Lindrig**	**Allvarlig**	**Mycket allvarlig**
Liv och hälsa				
Förtroende				
”Leveransförmåga”				
Ekonomi				

Hur ser vi på den samlade **förmågan** inom våra respektive verksamheter när det gäller att hantera denna typ av scenario? Beskrivning av förmåga brukar göras som:

a) Förmågan är **god**. En kris passerar inte obemärkt men verksamheten har resurser och kapacitet att lösa sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt.

b) Förmågan är **huvudsakligen god**, men med vissa brister. Verksamheten har inte tillräckligt med resurser och kapacitet för att lösa sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. Vissa uppgifter åsidosätts i viss mån för att prioritera mer akut verksamhet.

c) Det finns viss förmåga, men den är **bristfällig**. Verksamhetens resurser och kapacitet understiger kraftigt det som behövs för att lösa sina uppgifter.

d) Ingen eller **mycket bristfällig** förmåga. Verksamheten står i det närmaste oförberedd.

Bilaga 3: Sammanställning av scenarioanalys (med ifyllt exempel)

Scenario: Informationssäkerhet och tekniska system (inget nätverk under en längre tid)

Vad händer	**Uppgifter**	**Aktör**	**Beroenden/sårbarheter**	**Åtgärder & effekt & frågor**
Läge 1				
Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.
Mailen fungerar inte	Intern och extern kommunikation		Används väldigt mycket. det externa kontakter är mest sårbara	Kan ersättas under scenariot med telefon och internpost. En fördel är att cheferna är placerade strategiskt.
Almanackan i office är inte åtkomlig			Det flesta har endast digital kalender	
Diarieföringssystemet oåtkomligt	Diarieföring av inkomna ärenden	Samtliga avdelningar och enheter inom Socialförvaltningen		Från fall till fall bedöma om ärendet kan avvakta skapa reservrutin, ex mallar att använda för manuell hantering
Dokumentation och journalföring är inte möjligt i verksamhetssystemen	Dokumentation, av beslut	Samtliga avdelningar och enheter inom Socialförvaltningen	Beslut som dokumenteras vanligtvis digitalt (programvara)	Att återgå till pappersform och skriva förhand i block. Mallar kan behövas tas fram
	Kommunikation av beslut/uppdrag till utförare som vanligtvis sker digitalt			telefon, internpost (om print finns), personligt överlämnanden av ärenden

	Annan dokumentation (vilken även i normala fall först skrivs för hand)	Samtliga avdelningar och enheter inom Socialförvaltningen		Dokumentation kommer (helt eller delvis) att förvara i efterhand (inte föras in) i programmet (läggas i akten)
Komma åt journaler blir omöjligt	Ha överblick över pågående ärenden	Samtliga avdelningar och enheter inom Socialförvaltningen (eg. myndighetsutövarna samt utförare)	Finns sk personkort i en pärm i arkivet för överblick av pågående ärenden. Emellertid görs det inte konsekvent. Personkort anger beslutsfattare, kontaktuppgifter, "vad" som ska göras" /hur är i genomförandeplanen	Behöver rutiner/uppföljning av rutiner kring vad och när det printas för personkort ses över? Printas de vid varje förändring? Hur uppföljning kan ske är oklart.
		Samtliga avdelningar och enheter inom Socialförvaltningen (eg. myndighetsutövarna samt utförare)	Finns ingen av nämnden beslutad rutin för kontinuitetsplanering att det ska finnas printade personakter, dvs beslut och färdiga utredningar är printade.	Behöver rutiner kring vad och när det printas för personakter ses över? Printas de vid varje förändring?
	personkort digitalt, anger beslutsfattare, vad, hur		bör vara utskrivna	finns printade i en pärm
	Vårdplanen (vilken anger "hur") digitalt			Bör denna alltid finnas printad?

Vi har identifierat **konsekvenser** till följd av scenariot. Hur tror vi att de konsekvenser vi identifierat **påverkas av hur utbrottet hanteras** (dvs. av vår förmåga att hantera allt vad scenariot innebär).

Konsekvenser	**Försumbar**	**Måttlig**	**Allvarlig**	**Mycket allvarlig**
Liv och hälsa*			Det kan bli allvarliga konsekvenser spec i HSL verksamheterna samt i viss SoL verksamhet pga att vårdplaner och genomförandeplaner inte finns tillgängliga (och saknas kontinuitetsplaner för detta).	
Förtroende		Kommer sannolikt att påverkas från en del medborgare hur mycket beror på vad som kan återställas.		
Leveransförmåga		Generellt sett motsvarar förmåga denna nivå		
Ekonomi	Extra personal bedöms inte sättas in (dock kan upp-kommen ”ineffektivitet” innebära kostnader på längre sikt).		Antar att förvaltningens avtal med IT innebär höga kostnader	

Hur ser vi på den samlade **förmågan** inom våra respektive verksamheter när det gäller att hantera denna typ av scenario? Beskrivning av förmåga brukar göras som:

1. Förmågan är **god**. Verksamheten har resurser och kapacitet att lösa sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt.
2. Förmågan är **huvudsakligen god**, men med vissa brister. Verksamheten har inte tillräckligt med resurser och kapacitet för att lösa sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. Vissa uppgifter åsidosätts i viss mån för att prioritera mer akut verksamhet.
3. Det finns viss förmåga, men den är **bristfällig**. Verksamhetens resurser och kapacitet understiger kraftigt det som behövs för att lösa sina uppgifter.

Exempel text: Den samlade förmågan för förvaltningen bedöms vara 3 (främst då det saknas förvaltningsövergripande grepp (ex rutiner). Emellertid bedöms den i praktiken snarare vara 2 tack vare starka individuella resurser som förväntas hittar konstruktiva och praktiska lösningar.

4. Ingen eller **mycket bristfällig** förmåga. Verksamheten står i det närmaste oförberedd.

Printed by Media-Tryck, Lund University 2017 | Nordic Ecolabel 3041 0913

Kunskapsunderlag för socialtjänstens delaktighet i kommunala risk- och sårbarhetsanalyser (Sorsa)

I detta kunskapsunderlag presenteras Sorsa-modellen. Modellen sätter kommunala risk- och sårbarhetsanalyser i centrum. Sociala risker uppmärksammas särskilt. Sorsamodellen åskådliggörs i form av en processkarta. I den illustreras processer, aktiviteter och rutiner. Den ger också illustrerande exempel hämtade från kommuner.

Sorsamodellen tar sin utgångspunkt i att socialtjänstens bedömningar av risker och deras eventuella konsekvenser är värdefulla bidrag i analyserna. Den erbjuder ett stöd för att säkerställa socialtjänstens delaktighet i risk- och sårbarhetsanalyser och andra aktiviteter som underbygger den kommunala krisberedskapen. Egennyttan för socialtjänsten är att den får tillfälle att utveckla den egna verksamhetens krisberedskap.

Rapporten riktar sig till de som arbetar med krisberedskap och socialtjänst, inom offentlig och privat sektor men även till den socialtjänsten samverkar med inom och utom den egna kommunen.

Carin Björngren Cuadra är socionom och docent i socialt arbete. Hennes forskning handlar om hur välfärd och säkerhet fördelas mellan människor och det sociala arbetets roll i fördelningen. För närvarande är hon engagerad i en internationell jämförande studie av socialtjänstens roll inom krisberedskapssystemet.

LUNDS UNIVERSITET

www.soch.lu.se

Socialhögskolan
Lunds universitet
Box 23
221 00 Lund
ISBN 978-91-7753-172-2