



Datum

2019-11-04

Vår referens

Karin Rahmberg

Planeringssekreterare

karin.rahmberg@malmo.se

Tjänsteskrivelse

**Styrdokument krisberedskap enligt överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019-2022, STK-2019-629
ASN-2019-15548****Sammanfattning**

Arbetsmarknads- och socialnämnden har mottagit ärendet *Styrdokument krisberedskap enligt överenskommelsen om kommuners krisberedskap 2019–2022* från kommunstyrelsens arbetsutskott för att yttra sig senast den 2 december 2019. Ärendet avser ett nytt förslag till styrdokument *Utvecklingsplan för Malmö stads arbete med krisberedskap och civilt försvar 2020–2023*. Styrdokumentet innehåller inriktningar, mål och ansvarsfördelning inom Malmö stads krisberedskap.

Arbetsmarknad- och socialförvaltningen ställer sig positiv till innehållet i förslaget som stämmer väl överens med prioriteringar och ansvarsuppdelningar i överenskommelser mellan *Sveriges kommuner och landsting (SKL)* och *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)*. Överenskommelserna reglerar ersättning och uppgifter för kommuners arbete med krisberedskap och civilt försvar. Styrdokumentet har en tydlig ansvarsfördelning mellan kommunstyrelse och nämnder.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen efterfrågar en beskrivning för hur skall-krav i styrdokumentet riktat mot nämnder ska följas upp. I styrdokumentet framgår att stadskontoret systematiskt ska arbeta med uppföljning av arbetet enligt skall-kraven i styrdokumentet, dock saknas förtydligande hur uppföljningar ska genomföras samt nämndernas rapporteringsansvar.

Förslag till beslut

1. Arbetsmarknads- och socialnämnden godkänner yttrandet avseende *Styrdokument krisberedskap enligt överenskommelsen om kommuners krisberedskap 2019–2022* enligt förvaltningens förslag.
2. Arbetsmarknads- och socialnämnden skickar yttrandet till kommunstyrelsen.

Beslutsunderlag

- Följebrev Styrdokument krisberedskap enligt överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019-2022, STK-2019-629
- Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019-2022
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 191007 Styrdokument krisberedskap enligt överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019-2022
- Utvecklingsplan för Malmö stads arbete med krisberedskap och civilt försvar, STK-2019-629
- Protokollsutdrag § 551 Styrdokument krisberedskap enligt överenskommelse om kommunernas

- krisberedskap 2019-2022, STK-2019-629
- G-Tjänsteskrivelse ASN Styrdokument krisberedskap enligt överenskommelse om kommuners krisberedskap 2019-2022
- Yttrande Styrdokument krisberedskap enligt överenskommelse om kommuners krisberedskap 2019-2022

Beslutsplanering

ASN presidieberedning 2019-11-06

Arbetsmarknads- och socialnämndens arbetsutskott 2019-11-14

Arbetsmarknads- och socialnämnden 2019-11-28

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet

Arbetsmarknads- och socialnämnden har mottagit ärendet *Styrdokument krisberedskap enligt överenskommelsen om kommuners krisberedskap 2019-2022* från kommunstyrelsens arbetsutskott för att yttra sig senast den 2 december 2019.

Ärendet avser ett nytt förslag till styrdokument för inriktningar, mål och ansvarsfördelning inom Malmö stads krisberedskap. Syftet med dokumentet är att öka förståelsen för krisberedskap utifrån ett kommunalt perspektiv, ge en övergripande beskrivning av Malmö stads systematiska krisberedskapsarbete och tydliggöra ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och nämnderna. Styrdokumentet riktar sig till Malmö stads nämnder, bolag och förbund. Förslaget till styrdokumentet ersätter *Program för Malmö stads krisberedskap 2016-2019* (STK-2015-972- KF-20160204)

Bakgrund

Krisberedskap styrs enligt *lagen om (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap* (LEH). Lagen beskriver kommuners skyldigheter att minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera kriser. Kommunen ska även uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar. Kommunallagen (2017:725) beskriver kommuners beredskap för att kunna hantera mindre omfattande oönskade händelser som föranleder eller riskerar att föranleda samhällsstörning. Händelserna i kommunallagen klassas inte som extraordinära i lagens mening.

Statens prioritering och ansvarsfördelning enligt LEH specificeras i *Överenskommelsen om kommuners krisberedskap 2019–2022* samt *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018–2020*. Överenskommelserna har tagits fram och undertecknats av *Sveriges kommuner och landsting* (SKL) och staten, representerad av *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* (MSB). I överenskommelserna ges kommunen i uppdrag att upprätta ett styrdokument som anger kommunens övergripande mål, inriktning och planering för arbetet med krisberedskap under mandatperioden. Detta styrdokumentet har, för Malmö stad, fått titeln *Utvecklingsplan för Malmö stads arbete med krisberedskap och civilt försvar 2020–2023*.

Utvecklingsplan för Malmö stads arbete med krisberedskap och civilt försvar 2020–2023

Det övergripande syftet med Malmö stads krisberedskap är att skydda det som kallas samhällets skyddsvärden. Verksamheter inom organisationen som är samhällskritiska för att upprätthålla

dessa skyddsvärden benämns som samhällsviktig verksamhet.

Ledning och samordning av krisberedskapen i Malmö stad

Stadskontoret har som uppdrag att leda, samordna och ha uppsikt över Malmö stads verksamheter. Utifrån Malmö stads krisberedskap innebär detta att stadskontorets ledning skall främja förvaltningar, bolag och förbunds arbete med respektive grunduppdrag. I de processer där det finns behov av en samordning av staden som helhet styr stadskontoret i exempelvis rapportering av risk- och sårbarhetsanalyser eller samordning vid oönskade händelser. Stadskontoret skall även stötta förvaltningarna med kompetenshöjning.

Malmö stads systematiska krisberedskapsarbete

Process risk- och sårbarhetsanalys (RSA)

Processen syftar till att öka förståelsen för sårbarheter i kommunal verksamhet samt risker som kan påverka kommunens geografiska område. En effekt av RSA-arbetet är utbytet mellan olika förvaltningar som leder till ökad *perspektivförståelse* det vill säga förståelse för uppdrag, förutsättningar och utmaningar. Stadskontoret har ansvaret för att samordna och utveckla arbetet stadsövergripande. Förvaltningarna ges ett avgränsat uppdrag för det interna arbetet och rapporteringsansvar av RSA till stadskontoret. Därtill kan förvaltningarna bli tilldelade, av stadskontoret, ett stadsövergripande samordningsansvar utifrån olika typhändelser exempelvis värmebölja och skyfall.

Leda och inrikta vid oönskade händelser

Ansvarsprincipen, enligt Sveriges krisberedskapssystem, gäller vid oönskade händelser vilket innebär att kommunen har samma ansvar vid kris som i vardagen. Det kan dock finnas behov av att anpassa beslutsfattandet och ledningsstödet under en oönskad händelse. Styrdokumentet avser att skapa förutsättningar för en effektiv ledning vid oönskade händelser. Detta genom att upptäcka oönskade händelser genom ett systematiskt och proaktivt förhållningssätt, anpassat beslutsfattande och ledningsstöd vid behov och genom utbildning och övning skapa goda förutsättningarna för att leda i samordning med övriga involverade aktörer. Stadskontoret har stadsövergripande funktioner tjänsteperson i beredskap (TiB) och kommunikatör i beredskap (KiB) som initialt samordnar en oönskad händelse. Arbetsmarknad- och socialförvaltningen samordnar kommunens centrala krisstöd.

Inriktning och samordning inom Malmös geografiska område

Stadskontoret har samordningsansvar vid oönskade händelser och för samverkan med samhällsviktiga aktörer inom Malmö stads geografiska yta. De ansvarar även för att bygga upp en funktionell och tydlig struktur för lokal inriktnings- och samordningsfunktion och ansvarar för stöd vid oönskade händelser. Förvaltningarna ansvarar för att kontinuerligt uppdatera stadskontoret med information om oönskade händelser.

Utbildning och övning

Stadskontoret föreslås ansvara för att ta fram en stadsövergripande kartläggning av behov av utbildning och övning samt ta fram en utbildnings- och övningsplan som tydliggör ansvarsfördelning. Stadskontoret föreslås även inneha samordningsansvaret för utbildnings- och övningsverksamhet med samverkande aktörer. Den centrala planen utgör underlag för förvaltningsspecifika utbildning och övningsplanen, planer som förvaltningarna har ansvar för att ta fram.

Uppföljning och utvärdering

Vid oönskade händelser som kräver anpassat beslutsfattande alternativt anpassat ledningsstöd ska uppföljning/utvärdering genomföras. Stadskontoret skall ta fram en metodik för uppföljning och utvärdering samt ansvarar för att initiera och genomföra och beställa stadsövergripande uppföljningar och utvärderingar vid oönskade händelser där stadskontorets ledningsstöd aktiverats. Förvaltningarna ansvarar för att delta vid uppföljningarna och sammanställa dokumentation i oönskade händelser som endast har påverkat den egna förvaltningen.

Att förhålla sig till en föränderlig omvärld

Visionen för Malmö stads krisberedskap är *Ett resilient Malmö med god förmåga att motstå, anpassa sig till, klara av, återhämta sig från och lära sig av oönskade händelser.*

Klimatförändringar

Det svenska samhället ska bli bättre anpassat till och mer robust mot de effekter som klimatförändringarna för med sig. Förvaltningarna ansvarar enligt planen för att verka för att ”beredskapshänsyn” tas vid planering och genomförande av verksamhet som rör samhällsplanering och samhällsutveckling till exempel vid översikts- och detaljplanering. Vidare skall förvaltningarna anpassa verksamheten utifrån ett förändrat klimat och dess påverkan, exempelvis mer återkommande värmeböljor samt risk för översvämningar.

Säkerhetspolitiska bedömningar

Det civila- och det militära försvaret utgör tillsammans ett totalförsvaret. Civilt försvar handlar om hela samhällets motståndskraft vid krigsfara och krig.

Stadskontoret ansvarar för att påverka utvecklingen av det civila försvaret så att det blir rimliga ambitionsnivåer som kommunen kan möta upp och som bidrar till att det kommunala perspektivet inkluderas i utvecklingen av totalförsvaret. Stadskontoret ansvarar för att Malmö stad efterlever de krav som ställs idag utifrån överenskommelsen mellan SKL och MSB gällande det civila försvaret medans nämnderna vid förändrat uppdrag från staten har ansvar för att implementera dessa.

Att bidra globalt genom att agera lokalt

Agenda 2030 syftar till att utrota fattigdom och hunger, förverkliga de mänskliga rättigheterna för alla, uppnå jämställdhet och egenmakt för alla kvinnor och flickor och säkerställa ett varaktigt skydd för planeten och dess naturresurser. För att uppnå målen på global nivå krävs ett aktivt arbete med katastrofriskreducering. Stadskontoret ansvarar för att följa arbetet, implementera perspektiv i Malmö stads interna beredskapsarbete samt utreda möjligheterna att implementera ett beprövat ramverk för katastrofriskreducering. Nämnderna har inte något utpekat ansvar under detta utvecklingsområde.

Statlig finansiering och uppföljning

Malmö stads krisberedskap följs årligen upp av staten utifrån indikatorer för uppfyllelse av de preciserade målen i *Överenskommelsen om kommuners krisberedskap*. Kommunstyrelsen har i uppdrag att redovisa årsuppföljningen till Länsstyrelsen Skåne senast den 15 februari varje år. Uppföljningen av nämndernas, bolagens och förbundens krisberedskap ligger till grund för denna redovisning. Stadskontoret ansvarar för att systematiskt följa upp arbetet enligt skalkraven i styrdokumentet.

Förvaltningens överväganden

Arbetsmarknad- och socialförvaltningen ställer sig positiv till innehållet i styrdokument som stämmer väl överens med prioriteringar och ansvarsuppdelningar i överenskommelser mellan

SKL och MSB. Styrdokumentet har en tydlig struktur rörande ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelse och nämnder.

Nedan beskrivs förvaltningens synpunkter först övergripande och därefter med hänvisning till styrdokumentets olika delar kopplat till förvaltningens uppdrag.

Perspektivförståelse

Malmö är den största kommun med stadsövergripande fackförvaltningar i Sverige vilket ställer höga krav på samordning och samverkan vid kriser. Stadskontoret har ett genomgående samordningsansvar för styrdokumentets olika skall-krav och för det systematiska krisberedskapsarbetet. Detta ansvar, menar förvaltningen, förutsätter en förståelse för stadens olika verksamheter och ansvarsfördelning mellan förvaltningarna. Arbetsmarknad- och socialförvaltningen instämmer med att perspektivförståelsen är av stort värde för att uppnå effektivt arbete med inriktning och samordningen och ser, likt beskrivet i styrdokumentet, att en välfungerande RSA-process kan skapa goda förutsättning för Malmö stads gemensamma beredskapsarbete.

Tidsplan och ansvar för prioriteringar

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen ser det som önskvärt att styrdokumentet förtydligar vilka utvecklingsområden som är prioriterade då förvaltningarnas interna arbete i de flesta fall är beroende av en stadsövergripande inriktning. Det hade gynnat den interna planeringen och effektiviserat utvecklingsarbetet om det funnits ett tydligare tidsperspektiv på när de olika delarna i styrdokumentet kommer att genomföras under tidsperioden 2020–2023.

Kompetensutveckling

Arbetsmarknad- och socialförvaltningen ställer sig positiv till att styrdokumentet betonar vikten av att funktionsansvariga på förvaltningarna ska ges utrymme att arbeta strategiskt, tillsammans över förvaltningsgränserna och med utrymme för innovation, forskning och utveckling. Tillika att stadskontoret finansierar stöd och kompetensutbildning för att genomföra skall-kraven i styrdokumentet.

Uppföljning

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen efterfrågar en beskrivning för hur skall-krav i styrdokumentet riktat mot nämnder och kommunstyrelse ska följas upp. I styrdokumentet framgår under 8. C att stadskontoret systematiskt ska arbeta med uppföljning av arbetet enligt skall-kraven i styrdokumentet. Det som saknas är hur uppföljningar ska genomföras samt nämndernas rapporteringsansvar.

Fokusområden

Förvaltningen önskar förtydligande av fokusområden för *Malmö stads krisberedskap 2020–2023* som beskrivs under stycke 3.4. Förvaltningen anser att det råder oklarhet om punkterna riktar sig till samtliga förvaltningar eller endast sätter riktlinjer för stadskontorets arbete. Exempel på förvaltningars arbete som redan under 2019 görs i linje med fokusområden är arbetsmarknads- och socialförvaltningens medverkan i Migrationsverkets projekt *Sambällsberedskap vid ökat antal migranter*. Där projektets syfte är stärka det kommunala perspektivet i utvecklingen av Sveriges krisberedskap.

Krisstöd

Arbetsmarknad- och socialförvaltningen ansvarar enligt styrdokumentet för samordningen av stadens centrala krisstödsorganisation. Detta medför en viss ansvarsförskjutning från stadskontoret till förvaltningen. Följande punkter är en önskan om förtydligande kopplat till arbetsmarknads- och socialförvaltning ansvar att samordna och leda stadens centrala krisstödsorganisation.

Förvaltningen uppfattar punkt 5.1 M som otydlig gällande nämndernas ansvar för respektive internt krisstöd. Nedan föreslås en formulering, med syfte att förtydliga skall-kravet.

5.1.M Förvaltningar **med verksamhet mot Malmöbor** ska bygga upp en organisation och förmåga för krisstöd vid **oönskade händelser som kan drabba den enskilda förvaltningen**.

Att stadskontoret under punkt 5.1 N, skriver ut att ansvaret även är att **leda** stadens centrala krisstödsorganisation.

Arbetsmarknad- och socialförvaltningen saknar under avsnittet 5.2, som beskriver samordning och inriktning vid oönskade händelser, en del som beskriver skall-krav där det krävs ledning och samordning av det centrala krisstödet.

Specifik beskrivning rörande krisstödsorganisationen saknas även i de beskrivna planeringsprocesserna av lokal inriktnings- och samordningsfunktion där stadskontoret har ett utpekad samordningsansvar. Förvaltningen ser en risk för parallella samverkansprocesser om inte ansvars- och/eller arbetsfördelningen tydliggörs mellan stadskontoret och arbetsmarknad- och socialförvaltningen avseende samverkan med samhällsviktiga aktörer.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen saknar i punkt 8, som beskriver statlig finansiering och uppföljning, en del som beskriver arbetsmarknads- och socialförvaltningens årliga rapporteringsskyldighet till stadskontoret. Förvaltningen får enligt beslut i kommunstyrelsen årligen 30 procent av den statlig finansiering för krisberedskap för samordning och ledning av Malmö stads central krisstödsorganisation och önskar tydlighet i hur uppföljningen av fördelade medel ska genomföras.

Civilt försvar

Förvaltningen förespråkar, i samråd med funktionsstödförvaltningen och hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen, en ökad delaktighet i Malmö stads planering av det civila försvaret. Den gemensamma bedömningen är att inkludering av ett socialtjänstperspektiv skulle gynna Malmö stads utvecklingsarbete samt komma till gagn för stadskontoret uppdrag att tillföra det kommunala perspektivet i utvecklingen av totalförsvaret.

De tre socialtjänstförvaltningarna och stadskontoret har nyligen deltagit i ett forskningsprojekt finansierat av Socialstyrelsen *Socialtjänst i ofred: Resiliens, beredskap och planering*¹ som resulterade i ett kunskapsunderlag där forskarna menar att det sociala arbetet kan förstås som utveckling av den kollektiva resiliensen. Detta innebär att socialtjänsten både har kunskap om och förmåga att kunna bidra till grundläggande förutsättning för samhällets möjlighet att motstå kriser.

Ekonomiska konsekvenser

¹ Björngren Cuadra, Carin (2019) *Socialtjänst i ofred: Resiliens, beredskap och planering*, Malmö universitet

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen finner att några av skall-kraven i styrdokumentet kan komma att leda till ökade kostnader för förvaltningen. Två av skall-krav ser förvaltningen som svåra att klara av inom ramen av befintliga resurser, dessa är samordningsuppdraget utifrån olika typhändelser som beskrivs i punkt 4.M samt kostnader för utbildningar och övningar som beskrivs under 5.3.

Förvaltningen anser att möjligheten för ökade kostnader föranleder ett behov av en kartläggning av förstärkningsresurser utifrån de åtgärder som identifieras i risk- och sårbarhetsanalysen. Förvaltningen anser även att det är angeläget att stadskontoret tillsammans med förvaltningarna gör prioriteringar för att öka förmågan att kontinuerligt bedriva samhällsviktig verksamhet samt stärka förmågan att hantera extra ordinära händelser.

Ansvariga

Jonas Magnusson Enhetschef

Katarina Lindeberg Avdelningschef

Britt-Marie Pettersson Förvaltningschef