

Gäller för: Hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen

Ansvarig: Kris- och beredskapssamordnare

Beslutad av: Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden

Beslutsdatum: 2022-09-28

Senast uppdaterad: 2022-10-01

Diarienummer: HVO-2022-2842

Hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningens plan för att förebygga, hantera och utvärdera oönskade händelser

Syftet med förvaltningens plan är att klargöra hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningens organisering och uppgifter vid en oönskad händelse eller fredstida krissituation. Den ska säkerställa att förvaltningen arbetar systematiskt med beredskap inför olika typer av på förhand kända händelser och att det finns en plan för utvärdering och lärande efter en oönskad händelse.

Inledning

Kriser kan orsakas av olika typer av oönskade händelser och vara av olika karaktär – det går inte alltid att förutse vad som kommer att inträffa.

Kommunens arbete inför och vid kriser är reglerat i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) och anslutande förordning (SFS 2006:637).

Det svenska krishanteringssystemet bygger på tre grundprinciper: ansvars-, närhets- och likhetsprincipen. Det innebär att kommunen/nämnden/förvaltningen har samma ansvar vid hantering av oönskade händelser som i vardagen.

Den kommunala krishanteringen syftar till att värna om befolkningens liv och hälsa samt samhällets funktionalitet och grundläggande värden. Om verksamheter som har betydelse för detta störs under en kris så det viktigt att de återfår sin funktionalitet snarast. En kris kan även innebära att människors behov av stöd från kommunala verksamheter ökar.

Eftersom det inte går att helt förebygga sårbarheter som finns i olika samhällsfunktioner, ska ansvariga se till att stärka förmågan genom att proaktivt planera för en anpassad organisering under negativ påverkan. Målet med arbetet är att upprätthålla den samhällsviktiga verksamheten.

Oönskade händelser och fredstida krissituation

En oönskad händelse är en händelse som inträffar och som på något sätt utmanar och negativt påverkar det samhällsuppdrag som nämnden ansvarar för. Den förleds av antingen på förhand kända eller okända hot och kan vara av olika karaktär. På förhand kända oönskade händelser är exempelvis strömavbrott, värmebölja, pandemi eller dricksvattenbortfall. En oönskad händelse kan utvecklas under en längre tid och leda till en fredstida krissituation eller något som kan påverka förvaltningens förmåga att upprätthålla verksamhet och förtroende.

En fredstida krissituation är en händelse som avviker från det normala och är svår att förutse. Krisen drabbar många människor och stora delar av samhället, hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner. Den kan inte hanteras enskilt av ordinarie organisation och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera samhällsaktörer.

Plan för att förebygga, hantera och utvärdera oönskade händelser

Del 1: Före en oönskad händelse

Ett bortfall av, eller en svår störning i, en av förvaltningens verksamheter kan på kort sikt leda till allvarliga konsekvenser för människors liv och hälsa. Om störningarna inträffar i flera verksamheter samtidigt och i stor omfattning kan det få allvarliga konsekvenser för Malmöborna.

Med bakgrund i detta har förvaltningen ett ansvar att systematiskt arbeta med att identifiera sårbarheter som kan påverka förmågan att upprätthålla verksamheten under en oönskad händelse. Sårbarheter som identifieras ska, där förvaltningen har rådighet, genom åtgärder elimineras eller minimeras. Kunskapen om förvaltningens sårbarheter bidrar även till en planering för hur förvaltningen ställer om och prioriterar resurser under påfrestning.

Förvaltningen arbetar med två olika metoder för att säkerställa beredskap inför oönskade händelser: risk- och sårbarhetsanalyser och kontinuitetshandling.

Risk- och sårbarhetsanalys

Kommunen ska, enligt LEH, sammanställa och rapportera resultatet av risk- och sårbarhetsanalyserna (RSA) till länsstyrelsen under det första kalenderåret efter ordinarie val till kommunfullmäktige. Risk- och sårbarhetsanalys är en grundläggande metod för att analysera vilka fredstida krissituationer som kan inträffa. Metoden bidrar till att förvaltningen kartlägger samhällsviktiga verksamheter och beroenden som gör att verksamheterna kan upprätthållas, analyserar risker och sårbarheter samt identifierar behov av åtgärder.

Stadskontoret har ansvaret för rapportering av Malmö stads samlade risk- och sårbarhetsanalys till länsstyrelsen. Hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen bidrar, liksom stadens övriga förvaltningar och bolag, till arbetet genom förvaltningens risk- och sårbarhetsanalys.

Risk- och sårbarhetsanalyserna utförs inom förvaltningen i verksamhetsnära analysgrupper med medarbetare och chefer. Arbetet leds och samordnas av förvaltningens kris- och beredskapssamordnare. Resultat och åtgärdsförslag för att minska sårbarheter presenteras löpande och övergripande beslut om åtgärder beslutas av förvaltningsledningen.

Kontinuitetshantering

Kontinuitetshantering är en metod som används för att förbereda förvaltningen på att upprätthålla de aktiviteter som alltid måste fungera på en tolerabel nivå oavsett påverkan. Den bidrar även till att öka förmågan för förvaltningen att snabbare återhämta sig och mildra konsekvenserna av något oönskat som inträffar och påverkar negativt.

I metoden ingår beskrivning av negativa konsekvenser som kan uppstå vid olika avbrott och störningar i förvaltningen, kartläggning av kritiska aktiviteter samt resurser. Genom kartläggningen kan beslutsfattare få hjälp att prioritera åtgärder och verksamheter under en oönskad händelse. Kontinuitetshantering ger även underlag för planering i form av exempelvis nöd-, reserv- och krisplaner.

Kontinuitetshantering utförs i verksamhetsnära arbetsgrupper med medarbetare och chefer och arbetet leds och samordnas av förvaltningens kris- och beredskapssamordnare.

Utbildning och övning

Kommunen ansvarar enligt LEH för att både förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid en fredstida krissituation. Utbildning och övning behövs också för att uppnå en effektiv ledning vid oönskade händelser. Stadskontoret har ansvaret att utveckla en process för förmågehöjande insatser som i sin tur resulterar i förvaltningens utbildnings- och övningsplan. Förvaltningens utbildnings- och övningsplan tas fram och samordnas av förvaltningens kris- och beredskapssamordnare.

Del 2: Under en oönskad händelse

Förvaltningen ska ha en beredskap för att kunna ta emot larm, initiera krishantering och vid behov fatta beslut. Målet med krishanteringen är att säkerställa att verksamheterna fortsatt kan bedrivas trots en negativ påverkan av en oönskad händelse.

Förvaltningens krishantering under oönskade händelser utgår, i enlighet med Malmö stads centrala krisledningsplan, från ordinarie ledningssystem och processer men med anpassat stöd med utgångspunkt i händelsens omfattning och karaktär. Det åligger förvaltningen att vid behov självständigt initiera en aktivering av anpassad ledning och stöd som kan stärka det ordinarie arbetet.

Anpassad ledning

Förvaltningsdirektören är ansvarig för beslut om aktivering av anpassad ledning. Den anpassade ledningens syfte är att stödja ordinarie arbete så att den har en förmåga att upptäcka och följa en oönskad händelse, samt skapa förutsättningar för en effektiv hantering med korta beslutsvägar om åtgärder eller omställning av förvaltningens befintliga resurser.

Den anpassade ledningens mål är att reducera eller eliminera negativ påverkan på förvaltningens verksamheter och vid givet läge bidra till att återställa befintliga resurser.

Följande kan enskilt eller sammantaget vara indikatorer på ett behov av en aktivering av anpassad ledning:

- Malmöbor som är beroende av förvaltningens verksamheter kan eller har påverkats negativt.
- Malmöbors ökade behov av stöd från förvaltningens verksamheter.

- Stora delar av förvaltningens verksamhet kan eller har påverkats negativt.
- Omfattande behov av samverkan med andra förvaltningar, myndigheter eller civilsamhällesaktörer.

Förvaltningsdirektören beslutar om sammansättningen av beslutande funktioner i anpassad ledning baserat på den oönskade händelsens omfattning och karaktär.

Inför ett beslut om aktivering ska förvaltningsdirektör göra en bedömning om händelsen är så pass omfattande eller komplex att förvaltningen behöver stöd från andra förvaltningar eller den centrala krisledningen.

Särskilt ledningsstöd

Förvaltningsdirektören, kan vid behov, fatta beslut om aktivering av ett särskilt ledningsstöd.

Ledningsstöd är en stödfunktion som kan bistå den anpassade ledningen och förvaltningens ordinarie arbete med:

- lägesbild
- scenarioplanering
- kontinuitetsshantering
- beslutsunderlag
- extern rapportering om lägesbild, vidtagna och planerade åtgärder
- intern samordning
- extern samverkan.

Ledningsstödet samordnas av förvaltningens kris- och beredskapssamordnare och bemannas av medarbetare som har kompetenser som är relevanta för den oönskade händelsens karaktär och omfattning.

Kommunikation

Kommunikation vid en kris kan vara avgörande för hur en kris utvecklas och hur den upplevs. En väl genomtänkt kommunikation är därför central för hur förvaltningen hanterar en oönskad händelse.

Kriskommunikation syftar till att få organisationen att agera och anpassa sig för att minimera eller eliminera negativa konsekvenser. Den är också en viktig del i att skyndsamt och tydligt förmedla beslut och riktning.

Kriskommunikationen syftar också till att upprätthålla och stärka förtroende för förvaltningen genom tillförlitlig och tydlig information.

Enligt förvaltningens riktlinjer för kriskommunikation är det lika viktigt att kommunicera internt som externt. Kriskommunikationen ska om möjligt först ske internt till medarbetare, chefer och förtroendevalda och därefter till Malmöborna och andra externa aktörer.

Inom förvaltningen är förvaltningsdirektören ytterst ansvarig för kriskommunikationen. Kommunikationschefen leder kriskommunikationsfunktionens arbete.

Vid oönskade händelser som kräver omfattande kriskommunikation samordnar stadskontoret kommunikationsinsatsen tillsammans med berörda förvaltningar och bolag.

Samverkan

Förståelse för olika aktörers ansvar och organisation, så kallad perspektivförståelse, är av stort värde för att uppnå ett effektivt arbete under en krishantering. Samverkan med andra myndigheter och samhällsaktörer är en förutsättning för förvaltningens uppdrag och detta gäller även under en oönskad händelse. Exempel på samverkansaktörer under en krishantering är civilsamhällesaktörer, polismyndigheten, Region Skåne och privata utförare.

Under oönskade händelser som påverkar hela eller större delar av kommunen är samverkan mellan stadens olika förvaltningar, bolag och förbund nödvändig för att fatta gemensamma beslut om inriktning och åtgärder. Malmö stads centrala krisledning kan aktiveras i de fall en kris eller hot om kris är en kommunövergripande angelägenhet och den avser att bidra till samordning både internt inom Malmö stad och externt.

Vid en kris som påverkar större delar av Sverige behöver förvaltningen även följa den nationella inriktningen och samordningen. Exempel på typ av kriser där detta har förekommit är covid-19-pandemin (2020) och flyktingkrisen (2015).

En av förvaltningens viktigaste resurser är förvaltningens medarbetare. Därför kan en oönskad händelse kräva strukturer för information, dialog och

samverkan med fackliga parter, för att säkerställa transparens i beslut, delaktighet och effektiv hantering.

Stöd från stadsövergripande ledning

Om förvaltningsdirektören bedömer att en oönskad händelse är eller utvecklas till att vara av sådan storlek eller komplexitet att förvaltningen inte har tillräckligt med resurser eller kapacitet för att hantera händelsen ska förvaltningen ta hjälp av Malmö stads centrala krisledning.

En aktivering av den centrala krisledningen innebär dock inte att ansvaret för hanteringen av den oönskade händelsen övertas av den centrala krisledningen utan förvaltningen ansvarar fortsatt för den interna hanteringen.

Malmö stad har dygnet runt-beredskap för central hantering av oönskade händelser genom flera beredskapsfunktioner. De centrala beredskapsfunktionerna beskrivs närmare i *Central krisledningsplan för Malmö stad*.

Krisstöd för medarbete och brukare

Vid oönskade händelser som drabbar brukare och/eller medarbetare ska hantering ske enligt *Plan för hälsa,- vård och omsorgsförvaltningens arbete med krisstöd*, se bilaga 1.

Lokal

Anpassad ledning och särskilt ledningsstöd arbetar om möjligt vid ordinarie arbetsplatser och kan vid behov samlokaliseras i en särskild ledningslokal på Kungsgatan 13. I det fall elektronisk kommunikation har störningar eller ligger nere är Kungsgatan 13 utgångsplatsen för anpassad ledning och ledningsstöd.

Larmlistor

Förvaltningen har särskilda larmlistor digitalt på Malmö stads sida för larmlistor. Larmlistorna innehåller aktuella kontaktuppgifter till bland annat förvaltningsledning och nämndens ordförande. Vidare ansvarar respektive avdelning för att kontinuerligt uppdatera avdelningsspecifika larmlistor.

Vid behov av att inkalla personal utanför ordinarie arbetstid sker det efter beslut av förvaltningsdirektör.

Dokumentation och diarieföring

Varje krisledningssituation ska dokumenteras och diarieföras.

Dokumentationen sker i första hand i den form som anges för den aktuella händelsen, exempelvis genom loggboksformat i Teams eller motsvarande. Om

det av någon anledning inte går att använda digital loggbok förs anteckningar manuellt.

Del 3: Efter en önskad händelse

Beslut om att avsluta en hantering, i situationer när enbart förvaltningen varit aktiverad, fattas av förvaltningsdirektör. Om den centrala krisledningen varit aktiverad fattas beslut på kommuncentral nivå. Vid avslut och återgång till ordinarie organisation ska följande beaktas:

- att avvecklingen sker successivt
- att återgång föregås av dialog kring återhämtning och reflektion
- att planera för återställelse till ordinarie organisation, exempelvis avseende uppdrag som blivit uppskjutna och inte kunnat genomföras under hanteringen
- att händelsens dokumentation avslutas och hålls ordnad för att underlätta uppföljning
- att hanteringen utvärderas.

Baserat på lärdomar ska arbetsformer anpassas för att uppnå effektivare hantering och stärka förvaltningens motståndskraft inför kommande kriser.

I kriser kan organisationer och samhällen tvingas att tänka nytt och utvecklas. Därför ska även eventuell positiv utveckling som tvingats fram på grund av den oönskade händelsen vara ett perspektiv i utvärderingsprocessen och lärandet.

Utvärdering efter hantering av en önskad händelse beslutas av förvaltningsdirektör och samordnas av förvaltningens kris- och beredskapssamordnare.

Politiska beslut i samband med en hantering av önskade händelser

Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden fattar såväl i krisläge som i ordinarie läge övergripande och strategiska beslut om budget, mål och inriktning för verksamheter inom nämndens ansvarsområde.

I ett krisläge ska löpande information om händelseutvecklingen ges till nämnden. Förvaltningsdirektören ansvarar för att detta sker. Hälsa-, vård- och omsorgsnämndens delegationsordning gäller såväl i ordinarie läge som i kris.

Vid en extraordinär händelse kan Malmö stads krisledningsnämnd besluta att överta ansvaret från nämnden vad avser den specifika händelsen.

Beslutanderätt får endast övertas i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den specifika händelsens karaktär och omfattning. Övertas hälsa-, vård- och omsorgsnämndens beslutanderätt fungerar hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningens anpassade ledning som utförare.

Översyn och revidering

Hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningens plan för att förebygga, hantera och utvärdera oönskade händelser ses över årligen av kris- och beredskapssamordnare och revideras efter behov. Vid större organisatoriska förändringar som kan påverka planens innehåll ska planen också ses över. Revideringar beslutas av hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningens direktör och går till hälsa-, vård- och omsorgsnämnden för kännedom.

Begreppslista

En oönskad händelse är en händelse som inträffar eller uppstår och som på något sätt utmanar och negativt påverkar det som Malmö stad värdesätter. Exempel på oönskade händelser är naturkatastrofer, epidemier, upplopp, terrorism/sabotage, svåra störningar i infrastrukturen, långvarigt el- eller fjärrvärmeavbrott.

En fredstida krissituation avser händelser enligt Lag om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinär händelse i fredstid och under höjd beredskap (2006:544) 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 en region. En oönskad händelse kan utvecklas och leda till en fredstida krissituation.

Krisledningsnämnd Det måste finnas en krisledningsnämnd i varje kommun för att fullgöra uppgifterna under extraordinära händelser i fredstid (2 kap. 2 § lagen (2006:554) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Krisledningsnämnden får enligt 2 kap. 4 § LEH fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen, i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning. Syftet är att snabba på processerna, samordna hanteringen samt att centralisera beslutsfattandet och verksamhetsansvaret. Krisledningsnämnden kan framför allt fylla en funktion under det akuta skedet av en samhällsstörning. Här kan nämnden behöva fatta beslut istället för ordinarie nämnd medan uppgiften sedan väntas kunna övergå till ordinarie organ.

Kris- och beredskapssamordnare Funktionsansvarig för beredskapsfrågor inom förvaltningen. Kris- och beredskapssamordnaren är stadskontorets motpart inom krisberedskapsarbetet. Funktionsansvarig arbetar även tillsammans med motsvarande funktioner i andra organisationer, förvaltningar, förbund och bolag och verkar för att Malmö stad och Malmö uppnår ett samordnat systematiskt arbete med krisberedskap.