



## Avtalsbaserad beredskap

---

# Anvisning för aktörer inom social- och hälsovården



Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2019:15

## Avtalsbaserad beredskap

Anvisning för aktörer inom social- och hälsovården

Social- och hälsovårdsministeriet

Pärm bilder: Tuula Holopainen, Irmeli Huhtala, Rodeo, Shutterstock

ISBN:978-952-00-4088-8

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsingfors 2019

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Social- och hälsovårdsministeriet	23.5.2019	
<b>Författare</b>	Mervi Savolainen och Sari Vuorinen (redaktörer)		
<b>Publikationens titel</b>	Avtalsbaserad beredskap Anvisning för aktörer inom social- och hälsovården		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2019:15		
<b>Diarie-/ projektnummer</b>	5500H-VAL.0603	<b>Tema</b>	-
<b>ISBN PDF</b>	978-952-00-4088-8	<b>ISSN PDF</b>	1797-9854
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4088-8">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4088-8</a>		
<b>Sidantal</b>	42	<b>Språk</b>	svenska
<b>Nyckelord</b>	social- och hälsovård, samhällets vitala funktioner, beredskap, förberedelser, kontinuitetshandling, avtalsvillkor		
<b>Referat</b>	<p>Inom social- och hälsovården bör man förbereda sig för olika störningssituationer samt säkerställa samhällets funktionsförmåga och kontinuiteten i vitala funktioner för befolkningen i alla situationer. Social- och hälsovårdens verksamhetsmiljö är uppbyggd enligt en modell med flera producenter bestående av både offentliga och privata tjänsteproducenter. Tjänsternas driftssäkerhet och tillförlitlighet bör tryggas med hjälp av avtalsbaserad beredskap.</p> <p>Denna anvisning har utarbetats inom projektet för beredskap och kontinuitetshandling inom vårdstrukturerna som är social- och hälsovårdsministeriets och Finlands Kommunförbunds gemensamma projekt.</p> <p>I anvisningen beskrivs social- och hälsovårdens verksamhetsmiljö och förändringarna i den samt principer och verksamhetsmodeller för avtalsbaserad beredskap. I texten beskrivs avtalsprocessens skeden, beredningen, förhandlingarna, ibruktagandet, uppföljningen och övervakningen. Genom anvisningen försöker man säkerställa att de avtal som är kritiska för kontinuitetshandlingen innehåller centrala avtalsvillkor om beredskap i störningssituationer och om övervakning av fastställda krav. I slutet av texten presenteras också former för samarbete kring beredskap och riskhantering mellan olika intressentgrupper och partner. Det här samarbetet kan grunda sig på frivillighet eller gemensamma planer.</p>		
<b>Förläggare</b>	Social- och hälsovårdsministeriet		
<b>Distribution/ beställningar</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Sosiaali- ja terveysministeriö	23.5.2019	
<b>Tekijät</b>	Mervi Savolainen ja Sari Vuorinen (toimittajat)		
<b>Julkaisun nimi</b>	Sopimusperusteinen varautuminen Ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2019:15		
<b>Diaari/hankenumero</b>	5500H-VAL.0603	<b>Teema</b>	-
<b>ISBN PDF</b>	978-952-00-4088-8	<b>ISSN PDF</b>	1797-9854
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4088-8">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4088-8</a>		
<b>Sivumäärä</b>	42	<b>Kieli</b>	ruotsi
<b>Asiasanat</b>	sosiaali- ja terveydenhuolto, yhteiskunnan elintärkeät toiminnot, valmius, varautuminen, jatkuvuudenhallinta, sopimusehdot		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Sosiaali- ja terveydenhuollon tulee varautua erilaisiin häiriötilanteisiin ja varmistaa yhteiskunnan toimintakyky ja väestön kannalta elintärkeiden toimintojen jatkuvuus kaikissa tilanteissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaympäristö rakentuu monituottajamallin mukaisesti julkisten toimijoiden ja yksityisten palveluntuottajien varaan. Palveluiden toimintavarmuus ja luotettavuus on turvattava sopimusperusteisella varautumisella.</p> <p>Tämä ohje on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriön ja Suomen Kuntaliiton yhteisessä Valmius- ja jatkuvuudenhallinta sote-rakenteissa -hankkeessa.</p> <p>Ohjeessa kuvataan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaympäristö, sen muutos sekä sopimusperusteisen varautumisen periaatteita ja toimintamalleja. Tekstissä kuvataan sopimusprosessin vaiheet, valmistelu, neuvottelut, käyttöönotto, seuranta ja valvonta. Ohjeella pyritään varmistamaan, että jatkuvuudenhallinnan kannalta kriittisiin sopimuksiin tulee sisällytetyksi keskeiset sopimusehdot häiriötilanteisiin varautumisesta sekä asetettujen vaatimusten valvonnasta. Tekstin lopussa esitellään myös varautumisen ja riskienhallinnan yhteistoiminnan muotoja eri sidosryhmien ja kumppanien kanssa. Tämä yhteistyö voi perustua vapaaehtoisuuteen tai yhteisiin suunnitelmiin.</p>		
<b>Kustantaja</b>	Sosiaali- ja terveysministeriö		
<b>Julkaisun jakaja/ myynti</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Description sheet

<b>Published by</b>	Ministry of Social Affairs and Health	23.5.2019
<b>Authors</b>	Mervi Savolainen and Sari Vuorinen (editors)	
<b>Title of publication</b>	Contractual preparedness Guidelines for actors in the social welfare and healthcare sector	
<b>Series and publication number</b>	Publications of the Ministry of Social Affairs and Health 2019:15	
<b>Register number</b>	5500H-VAL.0603	<b>Subject</b> -
<b>ISBN PDF</b>	978-952-00-4088-8	<b>ISSN (PDF)</b> 1797-9854
<b>Website address (URN)</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4088-8">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4088-8</a>	
<b>Pages</b>	42	<b>Language</b> Swedish
<b>Keywords</b>	social welfare and healthcare, society's critical infrastructure, readiness, preparedness, continuity management, contractual terms	
<p><b>Abstract</b></p> <p>The social welfare and healthcare system should be prepared for different incidents and secure society's operating capability and the continuity of infrastructure critical for the population in all situations. In a multi-provider model, the social welfare and healthcare system's operating environment relies on public actors and private service providers. The reliability of the services must be secured through contractual preparedness.</p> <p>These instructions were prepared by a joint project on preparedness and continuity management in health and social services structures of the Ministry of Social Affairs and Health and the Association of Finnish Local and Regional Authorities.</p> <p>The instructions describe the operating environment of social welfare and healthcare, changes in this environment, and the principles and operating models of contractual preparedness. The document describes the stages of the contractual process: preparation, negotiations, commissioning, monitoring and supervision. The purpose of the instructions is to ensure that key contract terms concerning preparedness for incidents and monitoring the fulfilment of the set requirements are included in contracts critical for continuity management. At the end of the document, different forms of preparedness and risk management with different stakeholders and partners are described. This cooperation may be voluntary or based on shared plans.</p>		
<b>Publisher</b>	Ministry of Social Affairs and Health	
<b>Distributed by/ publication sales</b>	Online version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>	





## Innehåll

Till läsaren .....	9
Rekommendationer.....	10
Inledning .....	11
Social- och hälsovårdens verksamhetsmiljö.....	13
Hälsa- och sjukvårdens verksamhetsnätverk .....	15
Beredskap och kontinuitetshantering inom social- och hälsovården .....	16
Allmänna principer för avtalsbaserad beredskap och riskhantering.....	18
Avtalsstyrning och avtalshantering.....	19
Avtalstyper och avtals livscykelhantering.....	20
Beredning av avtal .....	21
Tillämpning av SOPIVA-rekommendationerna på avtal .....	24
Avtalsförhandlingar.....	26
Implementering av avtal.....	28
Uppföljning och övervakning av avtal.....	29
Samarbete och avtalsbaserad beredskap .....	30
Källor och mer information.....	32
<b>Bilagor</b>	
BILAGA 1 Centrala begrepp .....	33
BILAGA 2 Exempel på organiserings- och produktionskedjor vid utläggning av social- och hälsovårdstjänster.....	36
BILAGA 3 Beredskap och kontinuitetshantering i avtalsprocessen (andra än upphandlingsavtal).....	37
BILAGA 4 Avtalsbaserad beredskap i upphandlingsprocessen .....	38
BILAGA 5 Verksamhetsmodell för att trygga kontinuiteten i kritiska avtalskedjor ...	39
BILAGA 6 Checklista för beredskap och kontinuitetshantering i avtal med tjänsteproducenten .....	41



## TILL LÄSAREN

Med övergripande säkerhet avses en samarbetsmodell för den finländska beredskapen där myndigheterna, näringslivet, organisationerna och medborgarna tillsammans ser till samhällets vitala funktioner.

Social- och hälsovården har en högst betydande roll i denna beredskap. I störningssituationer under normala förhållanden och vid undantagsförhållanden uppstår det i praktiken alltid uppgifter för socialvården, hälso- och sjukvården och miljö- och hälsoskyddet.

Modellen för övergripande säkerhet förutsätter att beredskapen i branschen grundar sig på enhetliga riskbedömningar och planering. På så sätt säkerställs funktionsförmågan i olika störningssituationer på det nationella, regionala och lokala planet såväl inom branschen som i samarbetet med andra aktörer.

Inom social- och hälsovårdens verksamhetsnätverk tryggas servicens höga funktionssäkerhet och tillförlitlighet bäst genom avtalsbaserad beredskap, som följaktligen är en väsentlig del av organisationernas beredskap och kontinuitetshantering.

Jag hoppas att denna anvisning om avtalsbaserad beredskap bidrar med effektiva praktiska rekommendationer och metoder för social- och hälsovårdsaktörerna i detta viktiga arbete.

För att harmonisera och stödja beredskapsplaneringen inom social- och hälsovården utges även andra relaterade anvisningar, till exempel om kontinuitetshantering (Kuja-modellen) och cybersäkerhet.

Helsingfors den 13 maj 2019  
Päivi Sillanaukee  
Kanslichef

## Rekommendationer

- Beredskapen för störningssituationer och hanteringen av dessa ska ingå i social- och hälsovårdsorganisationernas vardagliga arbete.
- Inom social- och hälsovårdens verksamhetsnätverk tryggas servicens funktions säkerhet och tillförlitlighet bäst genom avtalsbaserad beredskap. Avtal ska alltid ingås skriftligen.
- Organisationen ska definiera sina egna kritiska funktioner samt de producerade/utlagda tjänster och relaterade kritiska funktioner som ska säkerställas i alla situationer.
- När man ingår avtal ska avtalsparternas ansvar och skyldigheter anges klart och tydligt.
- Organisationen ska utforma omfattande och tydliga servicebeskrivningar.
- Organisationen ska göra en riskbedömning i anslutning till avtalet/upphandlingen samt fastställa riskhanteringsmetoder redan i samband med beredningen av avtalet/ anbudsbegäran.
- Organisationen ska fästa särskild uppmärksamhet vid beredningen av avtalet/upphandlingen samt övervakningen och uppföljningen av avtalet. Det är dock viktigt att beakta upphandlingens/avtalets hela livscykel.
- Den som ordnar/beställer servicen ska avsätta tillräckliga personalresurser för att övervaka och följa upp avtalet.
- När man fastställer avtalsvillkoren kan man ta hjälp av SOPIVA-rekommendationerna.
- Samarbetet mellan olika aktörer ska bestämmas på förhand i avtalen och gemensamma övningar ordnas (modell för hantering av störningssituationer).
- Det lönar sig inte att lägga ut all sakkunskap! Kunskap om övervakningen och centralisering är viktigt med tanke på kontinuitetshanteringen och beredskapen.

## Inledning

Anvisningen om avtalsbaserad beredskap inom social- och hälsovården har beretts inom ramen för social- och hälsovårdsministeriets och Kommunförbundets gemensamma utvecklingsprojekt för beredskap och kontinuitetshantering inom vårdstrukturerna.

De social- och hälsovårdstjänster som krävs för att samhället ska fungera ska tryggas även i störningssituationer och under undantagsförhållanden. Den centrala basservicen ska upprätthållas för att trygga befolkningens funktionsförmåga och välfärd. Kommunerna ansvarar för att människorna får tillräckliga social- och hälsovårdstjänster i alla situationer oberoende av bostadsort och tid på dygnet.

Social- och hälsovårdsministeriets verksamhetsmiljö bygger på samarbetet mellan offentliga aktörer och privata tjänsteproducenter. Tjänsteproduktionen har blivit mångsidigare och den privata tjänsteproduktionen har fått en större roll. Det innebär nya utmaningar för beredskapen.

Om servicen eller delar av den skaffas av en privat tjänsteproducent ska kontinuitetshanteringen och beredskapen fastställas genom avtalstekniska arrangemang. I praktiken innebär det att alla krav ska antecknas i ett avtal på ett detaljerat och entydigt sätt. Den avtalsbaserade beredskapen är således en bestående del av tryggandet av beredskapen och kontinuitetshanteringen. Den ingår även som ett viktigt led i ledningen och riskhanteringen.

Anvisningen är avsedd för alla dem som arbetar inom social- och hälsovårdens förvaltning och praxis. Den ger en överblick av principerna för avtalsbaserad beredskap. Anvisningen kan tillämpas på alla organisationer inom socialvården, hälso- och sjukvården samt miljö- och hälsoskyddet.

I arbetsgruppen för beredningen av anvisningen ingick Sari Vuorinen, ordförande (Kommunförbundet), och som sakkunniga Anne Arvonen/Anne Whellams (social- och hälsovårdsministeriet), Leena Hoppu-Mäenpää (Kommunförbundet), Riku Juhola (Försörjningsberedskapscentralen), Outi Kalske (Åucs och Egentlig Finlands sjukvårdsdistrikt), Ilkka Luoma (Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt), Jaakko Pekki (Försörjningsberedskapscentralen), Aki Pihlaja (Kommunförbundet), Oskari Räikkönen (Försörjningsberedskapscentralen), Tero Suursalmi (Nylands förbund) och Aaro Toivonen (Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt). Mervi Savolainen bistod vid författandet och redigeringen av anvisningen.

Tack till alla som deltagit i beredningen.

## Social- och hälsovårdens verksamhetsmiljö

Social- och hälsovårdssystemet grundar sig på den kommunala hälso- och sjukvården som genomförs med stöd av staten. Kommunerna ansvarar för att ordna social- och hälsovården. De kan producera social- och primärvårdstjänster på egen hand eller bilda samkommuner sinsemellan. Kommunerna kan även köpa social- och hälsovårdstjänster av andra kommuner, organisationer eller privata tjänsteproducenter. De centrala tjänster inom socialvården, folkhälsoarbetet och den specialiserade sjukvården som kommunerna ska ordna fastställs i lag, men det saknas detaljerade bestämmelser om tjänsternas omfattning, innehåll och ordningssätt. Därför kan kommunernas tjänsteutbud variera.

Tjänster inom den specialiserade sjukvården ordnas utifrån universitetssjukhusens specialupptagningsområden i och med att organiseringsansvaret ligger på sjukvårdsdistrikten. Tjänster inom den specialiserade sjukvården tillhandahålls inte bara inom den offentliga sektorn utan även av privata företag.

Organiseringen av miljö- och hälsoskyddet varierar i kommunerna. Det kan ingå i social- och hälsovården, miljöskyddet eller någon annan del av den kommunala myndighetsutövningen.

Tjänsteproduktionen inom social- och hälsovården har blivit mångsidigare och den privata tjänsteproduktionen har fått en större roll. Vid utläggning av tjänsteproduktionen eller köp av tjänster kvarstår ansvaret för tjänsteproduktionen på den organisation, kommun eller samkommunen som har organiseringsansvaret. I organiseringsansvaret ingår även en skyldighet att övervaka de avtal som ingåtts. Om övervakningen försummas innebär det att organiseringsansvaret inte har uppfyllts.<sup>1</sup> Tjänsteproducenten ansvarar i sin tur för servicens kvalitet och för att servicen produceras enligt lagen och avtalet. Exempelvis äldreomsorgsenheterna ska enligt lagen upprätta en plan för egenkontroll som ska innehålla de centrala vårdprinciperna. Planen ska vara offentligt tillgänglig.

Förändringarna i verksamhetsmiljön och de interna ändringsbehoven i branschen påverkar för sin del beredskapen och principerna för genomförandet av den. Om tjänsterna skaffas av en privat tjänsteproducent ska beredskapen och tjänsternas kontinuitetshantering fastställas i ett avtal om tjänsteproduktionen. När man ingår avtal om produktionen av social- och hälsovårdstjänster ska de centrala utgångspunkterna för tjänsteproduktionen vara hög funktionssäkerhet, tillförlitlighet och kvalitet. Till exempel ur hälsoskyddets och livsmedelstillsynens synvinkel är det viktigt att laboratorietjänsterna och den

---

<sup>1</sup> Kommunförbundets avtalsrekommendation [https://www.kommunforbundet.fi/sites/default/files/media/file/sopimussuositus\\_paivitettySV.pdf](https://www.kommunforbundet.fi/sites/default/files/media/file/sopimussuositus_paivitettySV.pdf)

relaterade verksamheten fortsätter även i störningssituationer under normala förhållanden och under undantagsförhållanden.

Den privata tjänsteproduktionen ska beaktas i de operativa beredskapsplanerna och ledningssystemen för störningssituationer samt i sammanställningen av lägesbilden hos den offentliga aktör (kommunen/samkommunen) som har organiseringsansvar. Detta krav ska beaktas även i upphandlingar av tjänster och i avtal.

Produktionen av social- och hälsovårdstjänster sker inom ramen för avtals- och partnerskapsnätverk bestående av många olika aktörer. De olika aktörerna har ett nära beroendeförhållande till varandra. Det ställer nya krav på beredskapen och kontinuitetshandlingen i organisationerna. Ledningen av en nätverksbaserad verksamhetsmiljö kräver flexibilitet och samarbete i och med att de enskilda aktörerna i nätverket inte längre kan fungera helt självständigt. Vid skötseln av den grundläggande uppgiften ska alla stödja sig på partnerskapen och samarbetet. Partnerskapsnätverkens funktions säkerhet tryggas bäst genom avtal och avtalsvillkor. I dessa bör aspekterna kring beredskap och kontinuitetshandling samt uppföljning och övervakning av avtal beaktas på ett ändamålsenligt sätt.

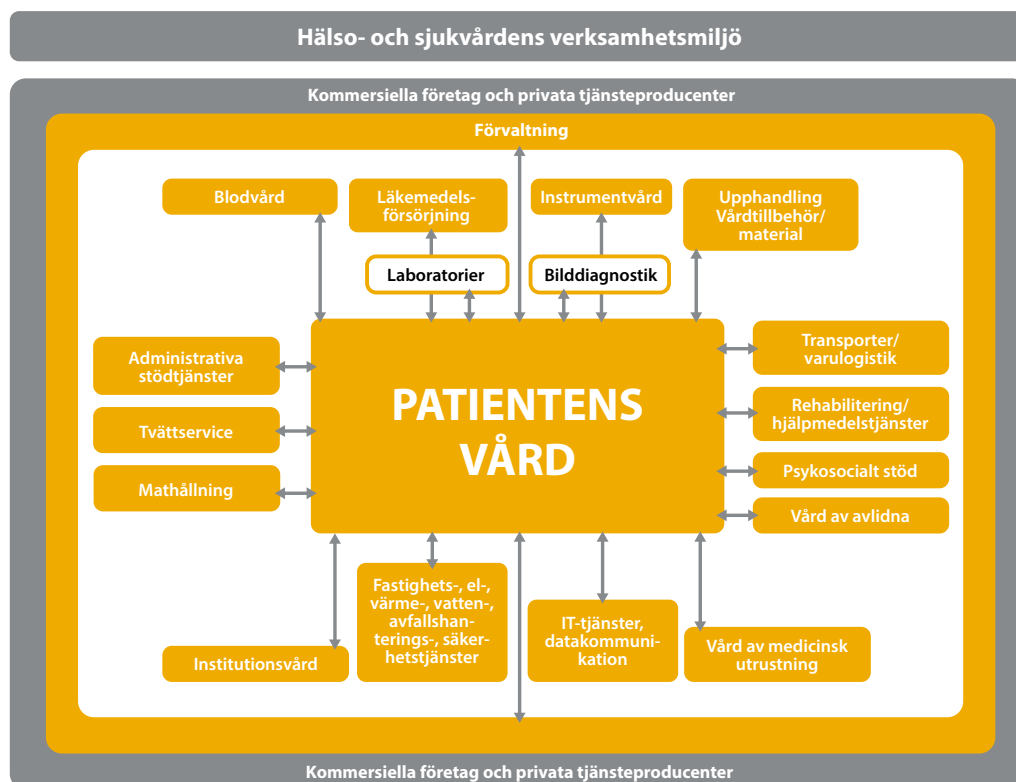


## Hälso- och sjukvårdens verksamhetsnätverk

Inom hälso- och sjukvården bildar de aktörer från olika branscher som deltar i patientens vård ett nätverk med uppgift att trygga vårdens kontinuitet under alla omständigheter. De olika aktörernas roller och inverkan på vården varierar. Alla delfaktorer inom servicen, även stödtjänsterna, är nödvändiga för vården. Olika störningar påverkar i allmänhet vårdens kontinuitet direkt och omedelbart. Inverkan kan även uppkomma med fördröjning eller indirekt. Därför ska de tjänsteproducenter som stöder patientens vård planera beredskapen och trygga kontinuiteten genom avtal i fråga om sin egen, underleverantörernas och samarbetspartnerns verksamhet.

Alla funktioner och tjänsteproducenter ska inte likställas med tanke på beredskapsåtgärderna. Det gäller att identifiera de kritiska funktionerna och därigenom den kritiska utrustningen och de kritiska lokalerna och trygga deras kontinuitet i första hand.

I figur 1 beskrivs det nätverk av aktörer som behövs för att trygga kontinuiteten av patientens vård inom hälso- och sjukvården.



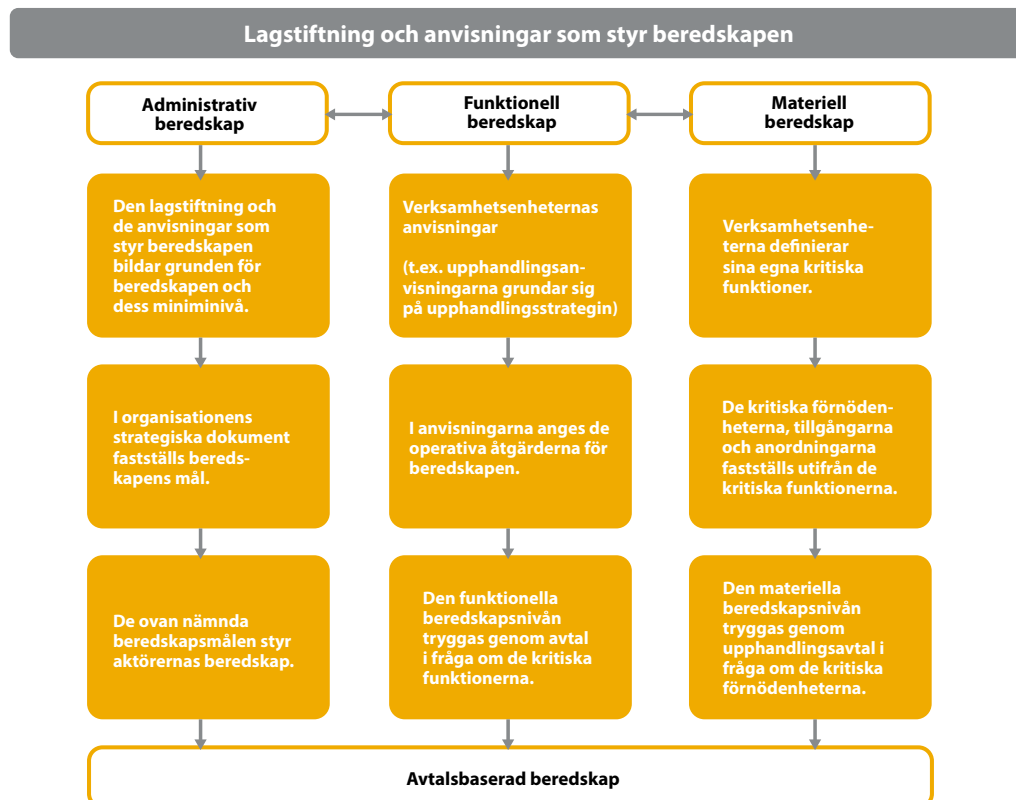
Figur 1. Hälso- och sjukvårdens verksamhetsmiljö (Källa: Poolen för hälsovård/Mervi Savolainen)

# Beredskap och kontinuitetshantering inom social- och hälsovården

Syftet med beredskapen inom social- och hälsovården är att säkerställa de centrala social- och hälsovårdstjänsterna samt garantera en sund livsmiljö och trygga en nödvändig försörjning för befolkningen även i störningssituationer under normala förhållanden och vid undantagsförhållanden. De som ordnar social- och hälsovårdstjänster ska tillsammans med tjänsteproducenterna se till att människorna har tillgång till dessa för funktionsförmågan och välfärden viktiga tjänster i alla situationer. Tjänsternas säkerhet och kontinuitet är en viktig del av en högklassig tjänsteproduktion.

Social- och hälsovårdens beredskapsskyldighet grundar sig på beredskapslagen, räddningslagen och den branschspecifika lagstiftningen. I fråga om vissa aktörer baserar sig beredskapsskyldigheten på ett avtal som upprättats tillsammans med den som beställer servicen.

Beredskapen inom social- och hälsovården kan delas in i tre nivåer: den administrativa, funktionella och materiella nivån (figur 2).



Figur 2. Beredskapen inom social- och hälsovården

Den strategiska styrningen av beredskapen utgår från gällande lagstiftning och de anvisningar som styr beredskapen hos statsförvaltningen och alla aktörer i den offentliga sektorn.

Kommunens eller samkommunens strategi styr de mål som de offentliga aktörerna ställer upp för beredskapen. På organisations- och enhetsnivå styrs verksamheten av de principer för avtalsstyrning som godkänts av ledningen samt av den högsta ledningens vision, värderingar och verksamhetsmål, som har antecknats i organisationens egen verksamhetsstrategi. De direktiv som styr organisationens operativa verksamhet härleds ur strategin.

Prioriteringarna för att trygga beredskapen och kontinuitetshanteringen grundar sig på identifieringen av kritiska uppgifter och relaterade funktioner. Funktionernas kritiska karaktär ska definieras enligt samma gemensamma principer i hela organisationen. Detta säkerställs genom att man för hela organisationen utformar enhetliga upphandlings- och avtalsanvisningar som beaktar de förutseende åtgärderna, kontinuitetshanteringen och riskhanteringen i anslutning till avtalen redan i planeringen/beredningen av upphandlingarna och avtalen.

Beredskapsaspekterna ska beaktas redan i samband med anbudsbegäran/avtalsförhandlingarna. Detta kräver av upphandlingsorganisationen utöver marknadskännedom en förmåga att identifiera de processer, funktioner och material som är kritiska för den egna beredskapen och kontinuitetshanteringen.

Till exempel inom IKT-upphandlingar ska informationssystemens funktion och datasäkerhet garanteras i alla situationer. Tillförlitligheten hos de informationssystem som klassificerats som kritiska ska säkerställas med hjälp av fungerande säkerhetskopiering, reservdelar samt aktiva övervaknings- och underhållsåtgärder. I upphandlingsprocesserna ska datasäkerhetskraven beakta upphandlingsobjektets hela livscykel allt från själva upphandlingen till användningen och kasseringen av objektet. Annars kan det hända att den upphandlade utrustningen eller informationssystemet ur datasäkerhetsperspektiv föråldras snabbt. Att beakta datasäkerhetskraven på ett övergripande sätt i upphandlingar innebär i praktiken ofta även att upphandlingsprocesserna måste utvecklas. För att datasäkerhetskraven ska kunna anpassas på rätt sätt till varje upphandling måste man inom organisationen diskutera kraven i ett tillräckligt tidigt skede av upphandlingen.

Beredskapen ska omfatta även de avtal om utlagda tjänster, köpta tjänster och materialupphandlingar som påverkar de kritiska funktionernas kontinuitet i organisationen. Dessa är till exempel hyresavtal för fastigheter och arbetsavtal för personalen. Beredskaps- och kontinuitetshanteringsaspekterna ska även beaktas i gemensamma upphandlingar.

# Allmänna principer för avtalsbaserad beredskap och riskhantering

Behovet, innehållet och processerna i anslutning till social- och hälsovårdens beredskap varierar beroende på organisationens storlek, verksamhetens omfattning och karaktär samt de lokala förhållandena. Varje organisation skapar en beredskapshelhet med ett eget innehåll och egna förfaranden utifrån rådande utgångspunkter och gällande lagstiftning.

I organisationernas beredskap för störningssituationer ska två aspekter beaktas:

1. De egna tjänsternas och uppgifternas kontinuitet ska tryggas i alla situationer, även när dessa hänför sig till avtalsparter och situationer där avtalsparten inte klarar av att fullfölja överenskomna skyldigheter (planering av kontinuitetshantering).
2. Det ska finnas beredskap (beredskapsplanering) för de olika hotmodeller som identifierats inom aktörsnätverket samt sådana exceptionella händelser och störningar som kräver mer omfattande eller intensivare samarbete och kommunikation mellan myndigheter och andra aktörer för att man ska kunna kontrollera dem (t.ex. storolyckor och pandemier).

Om organisationerna inte har åtgärdat kontinuitetshanteringen är det inte heller möjligt att vidta beredskapsåtgärder i störningssituationer.

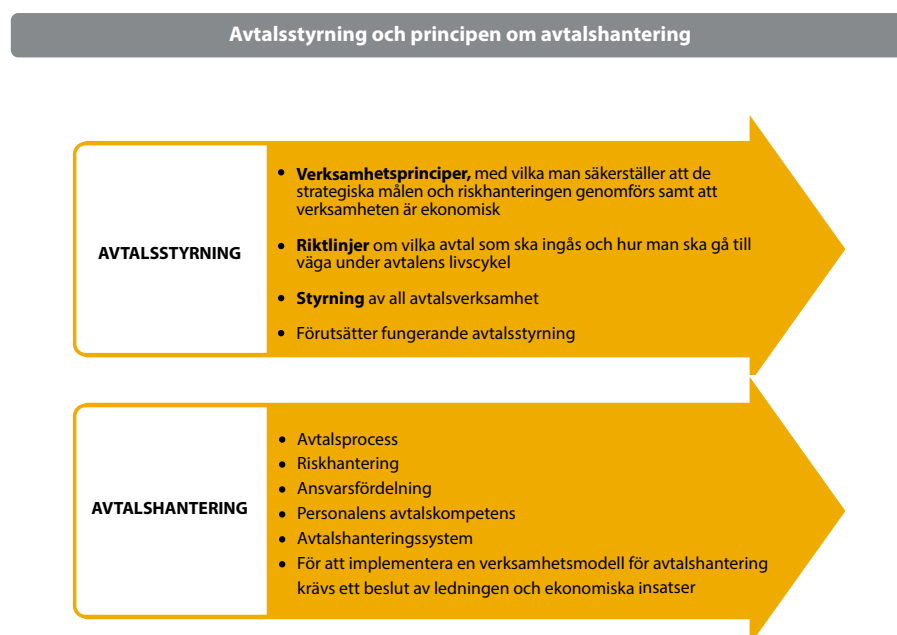
Separata avtal såsom intentions- och beredskapsavtal (t.ex. att under undantagsförhållanden överföra skoltransportfordon till hälso- och sjukvården och anpassa dem för akutvård) ska även beaktas vid utläggning av verksamheten. Då måste man överväga om de separata avtalen vid utläggningen ska överföras på tjänsteproducentens ansvar.

## Avtalsstyrning och avtalshantering

Vid utläggning av tjänsteproduktionen uppstår en ny risk för beredskapen i form av aktörskedjorna, som ska beaktas noggrant i avtalen. Aktörskedjorna orsakar en oklar ansvarsfördelning och försvårar ledningen. En tydlig ledning och ansvarsfördelning är väsentlig för verksamhetens kontinuitet när man vidtar beredskapsåtgärder i störningssituationer. Organiseringsansvaret kvarstår alltid hos den offentliga aktören, dvs. kommunen/samkommunen, oavsett vem som producerar tjänsten. På grund av organiseringsansvaret måste avtalen följas upp och övervakas aktivt. På så sätt kan man säkerställa att eventuella brister uppmärksammas och avvikelser inom tjänsteproduktionen åtgärdas i rätt tid.

Tjänsteproducenten kan vara kommunen själv, ett kommunalt affärsverk, en privat aktör, ett samföretag inom social- och hälsovården (=ett gemensamt företag som drivs av en privat och en offentlig aktör) eller en aktör inom tredje sektorn. De ansvarar för servicens kvalitet och för att den producerade tjänsten genomförs enligt lagen och avtalet. Bilaga 2 innehåller ett exempel på organiserings- och produktionskedjor. Det gäller att fästa särskild uppmärksamhet vid beredskapsplaneringen, genomförandet av övningar och parternas tydliga roller även i de kommuner som har avtalat om en fullständig utläggning av social- och hälsovårdstjänsterna.

Avtalsbaserad beredskap kräver stark avtalsstyrning. Avtalsstyrningen ingår i förhandlingarna mellan avtalsparterna, beredningen av avtal, utformningen av avtal och övervakningen av avtal (figur 3).



Figur 3. Avtalsstyrning och principen om avtalshantering (Källa: Leena Hoppu-Mäenpää, Kommunförbundet)

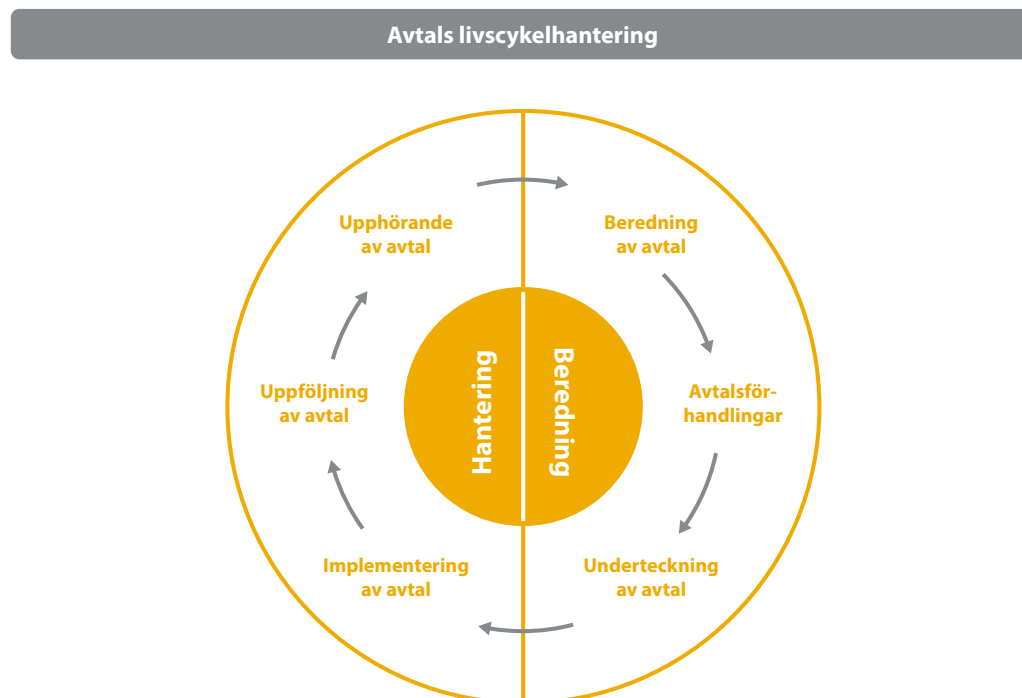
## Avtalstyper och avtals livscykelhantering

Avtal kan indelas i olika kategorier enligt avtalstyp. Det kan vara fråga om engångsavtal eller fortlöpande avtal. Avtalen kan även delas in i standard- och individuella avtal, samarbetsavtal, ramavtal och köpeavtal. Avtalen kan ha drag av flera olika avtalstyper. Ofta grundar sig avtalsverksamheten på modellavtal eller åtminstone modellklausuler.

Avtalens livscykelhantering består av följande delområden:

- beredning av avtal
- konkurrensutsättning och/eller förhandling av avtal
- godkännande av avtal (beslut)
- ingående och undertecknande av avtal
- implementering av avtal (avtalsperiod)
- uppföljning/övervakning och analysering av avtal
- ändrande, upphörande, avslutande eller förnyande av avtal

Varje skede av avtalets livscykel ska styras av ledningen och vara enhetlig oberoende av avtal (figur 4). **De organisationer som ansvarar för organiseringen av offentliga tjänster ska i sin avtalsbaserade beredskap fästa uppmärksamhet särskilt vid beredningen av avtal, avtalsförhandlingarna samt uppföljningen och övervakningen.**



Figur 4. Avtals livscykelhantering (Källa: Tolvanen 2012)

## Beredning av avtal

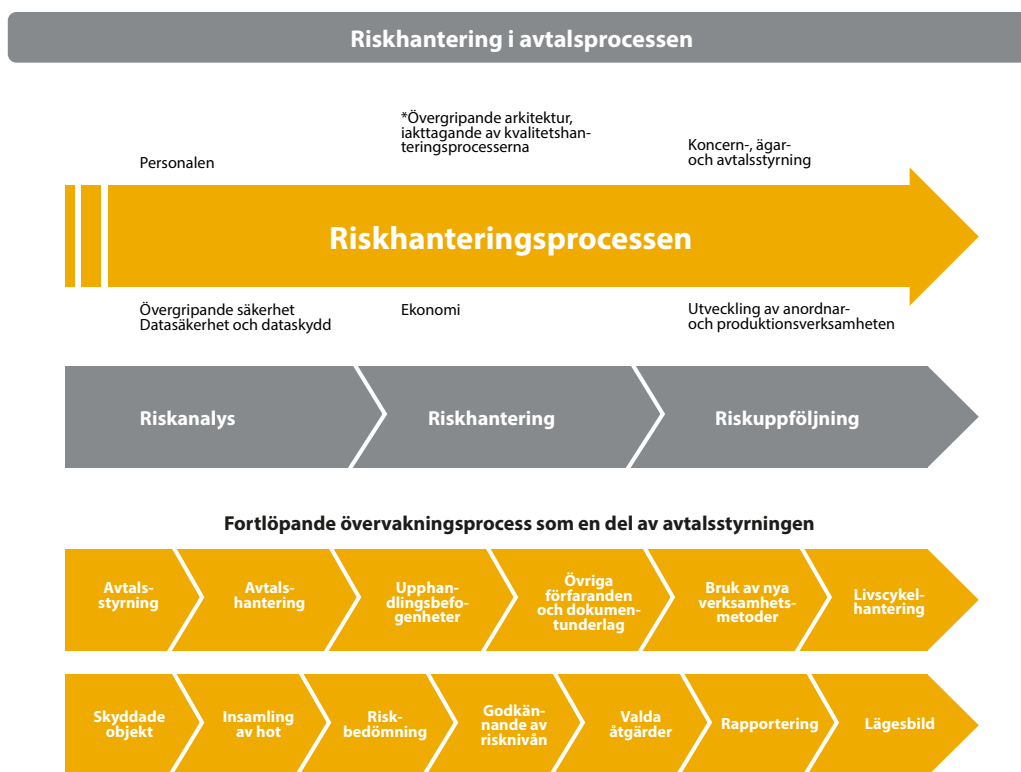
Med beredning av avtal avses de åtgärder som den avtalsansvariga ska säkerställa och vidta innan avtalet träder i kraft. Med dessa åtgärder avses behovskartläggning, marknads- och leverantörsanalyser, beredning och sändning av informations- och anbudsbegäran, jämförelse och analysering av anbud i upphandlingar, avtalsförhandlingar, riskhantering av avtal, utformning av avtal, upprättande av förslag till upphandlingsbeslut och undertecknande enligt beslutskriterierna. Avtalsberedningens kvalitet och precision har stor betydelse för hur framgångsrikt avtalet kan implementeras och hur den köpta tjänsten eller produkten lämpar sig för och kan integreras i köparens funktioner.<sup>2</sup>

Vid beredningen av avtal ska man ta hänsyn till speciallagstiftning och dess inverkan på den tjänst, verksamhet eller produkt som är föremål för avtalet. På avtalsförfarandena inverkar också vilken verksamhet avtalet gäller och om det är fråga om exempelvis ett partnerskaps-, upphandlings-, underleverantörs- eller samarbetsavtal. Upphandlingsavtal skiljer sig från övriga avtal i och med att de ingås enligt ett visst förfarande och inte väsentligt kan ändras under avtalsperioden. I övrigt gäller så gott som alla avtalsbestämmelser även upphandlingsavtal.

Riskhantering är en viktig del av avtalsbaserad beredskap och ska beaktas separat redan i beredningen av upphandlingen/avtalet. Processen för att hantera avtalsrisker framskrider enligt riskhanteringsprocessen (figur 5.) Den går ut på att bedöma avtalets riskkategori, identifiera riskerna och uppskatta deras sannolikhet och följder. Riskhantering förutsätter även utbildning av nyckelpersoner, kvalitetsövervakning och finslipning av avtalsvillkorens tekniska detaljer. Förändringarna i förhållandena och uppfyllandet av avtalsvillkoren ska följas upp regelbundet för att säkerställa den köpta tjänstens eller produktens avtalssäkerhet. Den etappvisa riskhanteringen är en fortlöpande process som kräver flera nyckelpersoners kompetens och arbetsinsats.

---

<sup>2</sup> Tieva 2009, 113



\* Bra förvaltning och administration i kommunen och samkommunen

**Figur 5. Riskhantering i avtalsprocessen (Källa: Johanna Sorvettula)**

De beredskapskritiska avtalen ska identifieras. Det är även nödvändigt att identifiera de avtal som har mindre betydelse för beredskapen och som i störningssituationer/under undantagsförhållanden kan avbrytas för att koncentrera resurser.

Upphandlingslagen förutsätter att upphandlingsavtal ska konkurrensutsättas. Upphandlingslagens bestämmelser gäller i huvudsak tiden före ett avtal ingås (ex-ante), med vissa undantag. Det mest betydande undantaget är förbudet att göra väsentliga ändringar i avtalet under avtalsperioden. Upphandlingsavtalet och dess villkor ska följa konkurrensutsättningens villkor. Man kan inte i efterhand föra in sådana centrala villkor i upphandlingsavtalet som anbudsgivarna inte haft vetskap om under konkurrensutsättningen. Därför ska avtalsvillkoren om beredskap och kontinuitetshantering, exempelvis om man i upphandlingen tillämpar SOPIVA-rekommendationerna och/eller egna avtalsvillkor, framföras redan i anbudsbegäran.

Som avtalsvillkor tillämpas ofta även de allmänna avtalsvillkoren (JYSE 2014). Det bör dock noteras att dessa villkor inte innehåller separata bestämmelser om leveranser under exceptionella förhållanden. Därför ska man i fråga om kritiska varu- och



tjänsteupphandlingar komma överens om hur leveransen av varan eller tjänsten ska ordnas under exceptionella förhållanden.

Enligt lagen om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen (634/2011) ska de allmänna avtalsvillkoren inom JHS-systemet (rekommendationerna för den offentliga förvaltningen) användas vid IT-upphandlingar. Det rekommenderas även att man vid fastställandet av avtalsvillkor om IKT-beredskap tar hjälp av JHS 174 Klassificering av servicenivån för ICT-services och anvisningen om kraven för IKT-beredskap (ICT-varautumisen vaatimukset, VAHTI 2/2012). De allmänna avtalsvillkoren och anvisningarna riktar sig till aktörerna inom den offentliga förvaltningen och de företag som har ett serviceavtalsförhållande till den offentliga förvaltningen i fråga om den tjänst de producerar. Med hjälp av de allmänna kraven strävar man efter att förenhetliga de centrala funktionerna för beredskapen såväl inom den offentliga förvaltningen som inom näringslivet. Detta förbättrar kontinuiteten och återhämtningen för de tjänster som produceras och anlitas inom nätverk. Anvisningarna förbättrar även organisationernas beredskap inför datasäkerhets- och cyberhot.

## Tillämpning av SOPIVA-rekommendationerna på avtal

Näringslivet och den offentliga förvaltningen har tillsammans utformat rekommendationer om kontinuitetshandling av verksamheten. SOPIVA-rekommendationerna omfattar 28 rekommendationer som kan bifogas till det egentliga upphandlingsavtalet och/eller samarbetsavtalet eller något annat avtal. SOPIVA-klausulerna kan även användas som hjälpmedel för att utforma egna villkor.

Det är inte alltid ändamålsenligt att använda samtliga 28 rekommendationer. I avtalen bestäms från fall till fall vilka rekommendationer som ska inkluderas i respektive avtal. När man upprättar ett avtal ska man ta hänsyn till att ett företag som inleder kontinuitetshandling av verksamheten inte nödvändigtvis genast förmår uppfylla alla rekommendationer, varför man i avtalet kan ta in en övergångsbestämmelse om när rekommendationerna senast ska uppfyllas.

För mindre organisationer finns de lättare Kevyt-SOPIVA-rekommendationerna som är avsedda för små och medelstora företag, där man håller på att utveckla riskhanteringsprocesserna eller där de vanliga SOPIVA-rekommendationerna är allt för tungrodda i förhållande till verksamheten. Kevyt-SOPIVA-rekommendationerna består av tio enkla rekommendationer som avsevärt kan förbättra funktionssäkerheten vid störningar.

Inom SOPIVA-projektet har man även utarbetat fyra modellklausuler som kan användas för att bifoga de kontinuitetsfrämjande rekommendationerna till avtal. En avtalspart kan försäkra att den ämnar trygga funktionssäkerheten och iaktta rekommendationerna även utan någon entydig försäkran, eftersom det kan finnas behov av olika anteckningar i olika situationer. För modellklausulerna gäller två olika kategorier: bindande och frivillig.

Det finns fyra modellklausuler som kan tillämpas enligt behov.

	Bindande	Frivillig
"Underleverantörsmodell" med krav för ena parten	Modell 1	Modell 3
"Partnerskapsmodell" med ömsesidiga krav	Modell 2	Modell 4

Figur 6. Figur 6. Modellklausuler

SOPIVA-rekommendationerna lämpar sig bäst för att avtala om

- samarbetspartnerskap eller strategiskt partnerskap
- långvarig eller fortlöpande verksamhet
- tillgångar eller produktionsfaktorer som är kritiska för det egna företaget
- tillgångar där funktionsstörningar omedelbart återspeglas på den egna verksamheten.

## Avtalsförhandlingar

Störningar i de kritiska tjänsteproducenternas funktioner påverkar vanligen kärnverksamhetens kontinuitet antingen på kort sikt eller på lång sikt. Därför är det viktigt att identifiera de avtalsparter som måste uppmärksammas särskilt för att trygga servicens kontinuitet. I avtalet ska det anges hur beredskapsnivån och kontinuitetshanteringen för dessa kritiska avtalsparter bedöms och övervakas efter att avtalet ingåtts (ex-post). Dessutom ska det fastställas om det av de kritiska avtalsparterna krävs regelbunden självvärdering/egenkontroll av riskerna i anslutning till servicens kontinuitet.

Vid utläggning av service och upprättande av avtal kvarstår anordnarens skyldighet att säkerställa att avtalen stöder den lagstadgade beredskapen som vilar på den offentliga organisationens ansvar. Den offentliga aktörens beredskapsansvar och ansvar för servicens kontinuitet övergår inte till tjänsteproducenten även om tjänsten genomförs utifrån ett avtal. Verksamheten och servicen kan läggas ut men inte ansvaret. Om övervakningen av iakttagandet av avtalsvillkoren försummas innebär det att organiseringsansvaret inte har uppfyllts. När ett avtal ingås ska den som ordnar servicen därför se till att beredskapsförpliktelse skrivas in i avtalet och att avtalsvillkoren garanterar beställaren rätt att övervaka att villkoren iakttas samt att avtalet även inkluderar sanktioner som främjar iakttagandet av avtalsvillkoren.

Avtalsvillkoren om beredskap (t.ex. SOPIVA-klausulerna) kan öka kostnaderna för upphandlingen av den tjänst eller produkt som tillhandahålls genom avtalet. Prioriteringen av kontinuitetshanteringen bör fokuseras enbart på hanteringen av centrala avtal och avtal som gäller kritiska funktioner. Det gäller att överväga om de avtalsvillkor som fogas till avtalet medför tillräcklig säkerhet i förhållande till de kostnader som de orsakar. Exempelvis i kommuner med ett stort antal serviceavtal är det inte ändamålsenligt att tillämpa avtalsvillkoren om kontinuitetshantering på alla avtal.

Avtalen ska innehålla en beskrivning av hur avtalsparten ska rapportera om de mest betydande riskerna, osäkerhetsfaktorerna, riskhanteringen och de centrala slutledningarna av bedömningen. I bedömningen av de kritiska tjänsterna kan man använda en utomstående kvalitetsrevision, åtminstone i de fall då servicens kontinuitet inte kan säkerställas med hjälp av en självvärdering. Även tjänsteproducentens bedömningssätt (självvärdering/utomstående kvalitetsrevision) ska fastställas separat i avtalet.

Hysesavtal för fastigheter och lokaler är i allmänhet långvariga. I störningssituationer eller under undantagsförhållanden kan det uppstå ett plötsligt behov av evakueringslokaler på särskild kravnivå eller med hög säkerhetsklassificering. Eftersom det inte finns efterfrågan på sådana lokaler under normala förhållanden är det viktigt att i avtalsförhandlingarna

identifiera, bedöma och fokusera riskerna i anslutning till behovet av fastigheter och lokaler samt att pejla av dessa på det blivande långvariga partnerskapet.

Det är viktigt att personalen deltar i beredskaps- och riskhanteringsförfarandena. Personalens deltagande i verksamhet, evenemang, utbildning och övningar stärker social- och hälsovårdstjänsternas funktionssäkerhet. Beredskaps- och kontinuitetshanteringsaspekterna ska beaktas i arbetsavtal. Bland dessa aspekter kan nämnas personalens arbets- och jourberedskap. Arbetsgivaren ska säkerställa att upphandlingsenheterna och de som bereder avtal har tillgång till medicinsk och annan nödvändig expertis.

När man skriver avtal ska man notera att överdimensionerade förpliktande avtalsvillkor kan leda till onödigt höga kostnader för upphandlingen samtidigt som de inte nödvändigtvis garanterar verksamhetens kontinuitet. Därför ska alla risker som påverkar verksamhetens kontinuitet inte likställas utan verksamhetens kritiska karaktär ska beaktas vid utformningen av respektive avtalsvillkor.

## Implementering av avtal

De åtgärder som följer på undertecknandet av avtal benämns avtalshantering. I praktiken innebär det

- implementering av avtal
- information om avtalets innehåll
- avtalsbaserad riskhantering
- uppföljning, mätning och övervakning
- samarbets- och utvecklingsförfaranden
- komplettering och ändring av avtalet så att det stöder förändringarna i verksamhetsmiljön
- metoder för att lösa meningsskiljaktigheter och konflikter

Under avtalsperioden är det nödvändigt att planera beredskapsverksamheten tillsammans med de kritiska avtalsparterna samt att ordna gemensamma beredskapsövningar och/eller delta i andras övningar. Skyldigheten att tillsammans planera och öva beredskapsåtgärderna ska skrivas in i avtalet.

## Uppföljning och övervakning av avtal

Två viktiga syften med avtal är att beskriva hur man ska gå till väga under avtalsperioden och hur man ska gå till väga om allt inte går som planerat. Genom att följa upp avtalet kan beställaren försäkra sig om att servicen uppfyller de uppställda kriterierna. Med hjälp av uppföljning och registrering av konkreta fel kan man vid behov ingripa i fel som uppkommer i servicen. För att trygga verksamhetens kontinuitet ska avtalsvillkoren om beredskap vara förpliktande och så konkreta att de kan mätas och utvärderas under avtalsperioden (ex-post).

Avtalet ska inkludera ett sanktionssystem för kvalitetsavvikelser. För varje avtal utses en ansvarig som följer upp avtalet och registrerar eventuella problem.

Under avtalsperioden övervakas avtalsparternas funktionssäkerhet och utvärderas i enlighet med avtalet. I princip ansvarar beställaren, exempelvis den kommun som har organiseringsansvar, för att övervaka avtalet. Den som ordnar servicen (=beställaren) har skyldighet att övervaka att avtalsvillkoren iakttas. Tjänsteproducenten eller produktens säljare ansvarar för den producerade tjänstens eller sålda produktens kvalitet. Den primära formen av övervakning är tjänsteproducenternas egenkontroll. Det ska finnas en plan för egenkontroll som ska följas upp även i praktiken.

I avtalet ska beställaren garanteras möjlighet att kvalitetsgranska eller övervaka avtalspartens verksamhet också under avtalsperioden. Beställaren ska säkerställa tillräckliga resurser för kvalitetsrevision och övervakning. I utvärderingen av avtalet kan som verktyg användas Kommunförbundets utvärdering av utvecklingsåtgärdernas nödvändighet för kontinuitetshanteringen (KUJA-snabbtestet) eller bedömningsmodellen för kontinuitetshandling (KUJA-bedömningsmodellen)<sup>3</sup>. I bedömningen av de mest kritiska tjänsterna kan man använda en utomstående kvalitetsrevision, om detta har överenskommit i avtalet.

Myndighetstillsynen fokuserar på lagligheten och tillståndsriktigheten i tjänsteproducentens verksamhet. Myndighetstillsyn utövas av regionförvaltningsverken och Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) samt i fråga om miljö- och hälsoskyddet även av livsmedelsverket. Regionförvaltningsverken beviljar privata social- och hälsovårdstillstånd inom sina verksamhetsområden och övervakar i den egna regionen kommunerna i deras roll som serviceanordnare samt verksamheten hos de övriga offentliga och privata tjänsteproducenterna.

Valvira är ett centralt ämbetsverk som hör till social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde och som övervakar social- och hälsovårdens behörighet i hela landet. Valvira beviljar nationella tillstånd inom social- och hälsovårdens förvaltningsområde och handleder regionförvaltningsverken i syfte att förenhetliga tillstånds-, styrnings- och tillsynspraxisen i hela landet. Tillsynsmyndigheten kan bland annat utfärda sanktioner för att effektivisera åtgärdandet av försummelser/missbruk.

---

3 [www.kuntaliitto.fi/kuja](http://www.kuntaliitto.fi/kuja)

## Samarbete och avtalsbaserad beredskap

Avtalsbaserad beredskap hänför sig inte alltid till upphandling av tjänster och produkter eller överhuvudtaget till konstellationen beställare-producent. Tjänsternas ömsesidiga beroendeförhållande och verksamheten i en nätverksbaserad miljö förutsätter nära samarbete mellan olika aktörer. Samarbetet syftar till att skapa mervärde för alla medverkande parter. Praktiska fördelar är till exempel samordning av funktioner och en bättre lägesuppfattning.

Samarbetet är ofta frivilligt och avtalslöst. De jämlika aktörerna strävar då efter att aktivera och samordna den gemensamma diskussionen och det gemensamma arbetet. Aktörerna ansvarar för sina egna kostnader.

Samarbetet kan även grunda sig på sådan lagstiftning som förpliktar vårdaktörerna till myndighetssamarbete. Bland annat i lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016) och 38 § i hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010) förutsätts att de statliga myndigheterna och sakkunniginrättningarna samt kommunerna och samkommunerna systematiskt förbereder sig på störningar inom hälso- och sjukvården. Enligt 8 § i hälsoskyddslagen (942/2016) ska den kommunala hälsoskyddsmyndigheten i samarbete med andra myndigheter och inrättningar med hjälp av nödvändiga beredskaps- och försiktighetsåtgärder förbereda sig för att förebygga, klarlägga och undanröja sanitära olägenheter som uppstått vid störningar. De viktigaste samarbetspartnerna vid störningar i miljö- och hälsoskyddet är kommunens tekniska tjänstemän och vattenförsörjningsverket (t.ex. förorening av hushållsvattnet), de hälsovårdsaktörer som ansvarar för smittsamma sjukdomar (matförgiftningsepidemier), de myndigheter som ansvarar för djursjukdomar (djurrelaterade epidemier), räddningsmyndigheterna (strålningsfara) och de myndigheter som ansvarar för miljöskyddet (störning i avfallshanteringen).

Den som ordnar social- och hälsovårdstjänster ska inom ramen för sitt beredskaps- och riskhanteringsuppdrag samarbeta med myndigheterna i branschen, kommunerna, regionförvaltningsverket, NTM-centralen, social- och hälsovårdsministeriet, räddningsverket, elnätsbolaget, vattenverket, olika organisationer och de centrala näringslivsaktörerna. Genom att samordna verksamheten kan störningssituationer förebyggas. Samordning tryggar även verksamhetens kontinuitet bättre än separata åtgärder och stärker återhämtningen. Grunden för samarbetet är informationsutbytet mellan parterna. Därigenom säkerställs att parterna kan komma överens om ansvar och ömsesidigt stöd på det sätt som ärendet eller situationen kräver.

För att förtydliga samarbetet, dess mål och principer kan man upprätta ett gemensamt avtal eller en gemensam plan. Samarbetsavtalet kan ingås skriftligen med bindande verkan, varvid det skapar förpliktande skyldigheter för avtalsparterna. Alternativt kan parterna



utforma en gemensam viljeförklaring eller plan (Memorandum of Understanding) som beskriver till exempel verksamhetens gemensamma mål. Med samarbetsavtalet eller planen strävar man efter att minimera risker och fördela ansvar i de fall då flera parter ansvarar för projektet eller processen. Då är det viktigt att slå fast vad avtalet gäller och vad det syftar till samt även vilka metoder och resurser som står till buds. Ett skriftligt samarbetsavtal förser organisationen med ett administrativt verktyg som kan vara till stöd även i det interna beslutsfattandet och i verksamheten inom den egna organisationen.

När man utformar samarbetsavtal och samarbetsplaner ska man beakta hela verksamhetsfältet samt eventuella ömsesidiga beroendeförhållanden och konflikter. Om avtalet exempelvis gäller gemensamma resurser måste man säkerställa att inte de andra aktörerna har bundit samma resurser genom andra avtal. Bland dessa i störningssituationer kritiska resurser kan nämnas fordon, bränsle och reservkraftverk. Särskild uppmärksamhet ska även fästas vid personalens arbetsberedskap i den egna organisationen och hos samarbetspartnern (t.ex. personreserveringar).

En och samma störning, till exempel ett omfattande elavbrott eller leveransproblem för medicinsk utrustning och annat material, kan samtidigt påverka ett stort antal hälso- och sjukvårdsaktörer. Även om beredskapen planeras och genomförs genom samarbete ansvarar varje organisation för sin egen beredskap och förmåga att svara på störningar. Organisationen kan inte förlita sig enbart på andras hjälp i beredskapsfrågor. I dessa situationer har organisationer med beredskapsavtal bättre möjligheter att få den hjälp de behöver i tid.

- Man identifierar de egna kritiska funktionerna i fråga om vilka det behövs samarbete för att säkerställa kontinuiteten.

---

- Man identifierar de centrala samarbetsparterna som kan ge stöd eller vars verksamhet är en förutsättning för den egna verksamhetens kontinuitet.

---

- Man avtalar om samarbetets centrala mål och principer.

---

- Man upprättar ett avtal eller en plan om samarbetets praktiska åtgärder.

---

- Man planerar och övar tillsammans.

---

- Man utbyter regelbundet och kontinuerligt information.

---

- Man utvärderar och utvecklar samarbetet.

Figur 7. Beredskapssamarbete

## KÄLLOR OCH MER INFORMATION

JHS 166. Allmänna avtalsvillkor för IT-upphandlingar inom den offentliga förvaltningen och specialvillkor för tjänster

JUHTA. Delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen. Tillgänglig på adressen: <http://www.jhs-suositukset.fi/web/guest/jhs/recommendations/166>, [http://docs.jhs-suositukset.fi/jhs-suositukset/JHS166\\_liite5/JHS166\\_liite5.html](http://docs.jhs-suositukset.fi/jhs-suositukset/JHS166_liite5/JHS166_liite5.html)

Allmänna avtalsvillkor för offentlig upphandling av tjänster. JYSE 2014 Tjänster. Finansministeriet. Tillgänglig på adressen: <https://vm.fi/documents/10623/4796804/JYSE+tj%C3%A4nster+april+2017.pdf/fa91214b-ee70-4505-a9ff-5505af9a7857/JYSE+tj%C3%A4nster+april+2017.pdf.pdf>

Allmänna avtalsvillkor för offentlig upphandling av varor. JYSE 2014 Varor. Finansministeriet. Tillgänglig på adressen: <https://vm.fi/documents/10623/4796804/JYSE+varor+april+2017.pdf/f42be4bb-adbc-4662-a7a4-1f3e06b0b793/JYSE+varor+april+2017.pdf.pdf>

Kuja-verktygen. Tillgänglig på adressen: [www.kuntaliitto.fi/kuja](http://www.kuntaliitto.fi/kuja)

Cybersäkerhet. Anvisning för aktörer inom social och hälsovården. Social- och hälsovårdsministeriets publikationer: 2019:XX, publiceras våren 2019.

Avtalsrekommendation. Kommunförbundet. Tillgänglig på adressen: [https://www.kommunforbundet.fi/sites/default/files/media/file/sopimussuositus\\_paivitettySV.pdf](https://www.kommunforbundet.fi/sites/default/files/media/file/sopimussuositus_paivitettySV.pdf)

Sopiva-rekommendationerna. Försörjningsberedskapscentralen. Tillgänglig på adressen: <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/sopiva/>

Den elektroniska avtalsprocessen. Kommunförbundet. Tillgänglig på adressen: <https://www.kommunforbundet.fi/cirkular/2013/nya-verktyg-riskhantering-i-anslutning-till-kommunala-avtal>

Tieva, A. 2009. Sopimushallinta ja pitkäkestoiset liikesopimukset. Tillgänglig på adressen (på finska): [http://www.edilex.fi/lakikirjasto/defensor\\_legis/5938](http://www.edilex.fi/lakikirjasto/defensor_legis/5938).

Plan för beredskaps- och kontinuitetshantering. Anvisning för aktörer inom social och hälsovården. Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2019:16. Publiceras våren 2019

Säkerhetsstrategi för samhället 2017, Statsrådets principbeslut/2.11.2017

# Bilagor

## BILAGA 1 Centrala begrepp

**Beredskap** – verksamhet för att säkerställa att uppgifterna kan skötas med minsta möjliga störningar och eventuellt behövliga åtgärder som avviker från det normala i störningssituationer och under undantagsförhållanden. Beredskapsåtgärder är bland annat beredskapsplanering, kontinuitetshantering, förberedelser, utbildning och beredskapsövningar.

**Beredskapsplanering** – planering av beredskap under normala förhållanden. Myndigheterna har enligt 12 § i beredskapslagen (1552/2011) skyldighet att vidta förberedelser bland annat genom beredskapsplanering. I beredskapsplaneringsprocessen utreds bland annat störningarnas och undantagsförhållandenas inverkan på organisationens uppgifter och verksamhet, förändringarna i verksamheten och uppgifterna, hur verksamhetens kontinuitet kan tryggas och vilka åtgärder som krävs för att återgå till normala förhållanden. En viktig del av beredskapsplaneringen är att göra upp en beredskapsplan.

**Force majeure** – oöverstigligt hinder eller händelse är en avtalsrättslig term som avser en plötslig, exceptionell händelse oberoende av avtalsparterna som förhindrar att den överenskomna skyldigheten fullföljs.

**Kontinuitetshantering** – en organisations process, med vars hjälp man identifierar hot mot verksamheten och bedömer deras inverkan på organisationen och dess aktörsnätverk samt skapar tillvägagångssätt för att hantera störningssituationer och fortsätta verksamheten under alla omständigheter.

**Kritisk infrastruktur** – grundläggande strukturer, tjänster och relaterade funktioner som är nödvändiga för att upprätthålla samhällets vitala funktioner.

**Kritisk produktion** – produktion som är nödvändig för att upprätthålla samhällets vitala funktioner. Till den kritiska produktionen hör produktion som är nödvändig för bland annat livsmedelsförsörjning, hälso- och sjukvård, basservice, industri och det militära försvaret av landet.

**Kritisk service** – service som är nödvändig för att upprätthålla samhällets vitala funktioner. I denna service ingår livsmedelsförsörjning, hälso- och sjukvård, basservice, industri och tjänster som stöder det militära försvaret av landet.

**KUJA-bedömningsmodellen** – ett verktyg som kan användas för bedömning och utveckling av beredskap och kontinuitetshantering och som hör till KUJA-konceptet. I verktyget är beredskapen uppdelad på fem moduler, och utvecklingsbehoven i dessa identifieras med bedömningskort som tagits fram för olika delområden.

**KUJA-konceptet** – en hanteringsmodell inriktad på övergripande bedömning och utveckling. I konceptet har de viktigaste delområdena av beredskapen samlats så att arbetet med beredskapen ska bli så logiskt och systematiskt som möjligt. Konceptet kan genomföras i praktiken genom att använda verktygen KUJA-snabbtesten och KUJA-bedömningsmodellen.

**KUJA-snabbtesten** – en snabb test för kartläggning av nuläget i en organisation i fråga om beredskap och kontinuitetshantering.

**Memorandum of Understanding** – promemorior i förhållandet mellan kommersiella aktörer som inte är juridiskt bindande (Memorandum of Understanding, MOU) och som ofta bildar en grund för samarbete innan ett egentligt avtal undertecknats.

**Normala förhållanden** – det vanliga tillståndet i samhället där samhällets vitala funktioner kan tryggas utan att myndigheterna behöver ges möjlighet att utöva befogenheter som avviker från det normala. Även om det inträffar störningar i samhället är det fråga om normala förhållanden så länge som inte statsrådet i samverkan med republikens president konstaterar att undantagsförhållanden råder. Under normala förhållanden kan hot förebyggas eller vid behov avvägras inom ramen för myndigheternas regelrätta befogenheter och resurser samt företagens normala riskhanteringsmetoder. De system och andra åtgärder som byggs i normala förhållanden lägger grunden för agerandet vid störningar och under undantagsförhållanden.

**Personreservering** – åtgärd som i normala förhållanden görs i samband med beredskapsplanering och med vilken personer, lokaler, byggnader, fordon, arbetsmaskiner eller ett visst material visas höra till av myndigheterna förordnat bruk under undantagsförhållanden.

**Riskanalys** – verksamhet där man identifierar risker och bedömer sannolikheten av ett skadefall och de förväntade skadorna. Riskanalys kan göras med olika metoder beroende på objekt, verksamhet och situation. Med skadefall avses en händelse som leder till att skada uppstår, dvs. skadlig förlust.

**Riskhantering** – systematisk verksamhet som inkluderar riskanalys samt planering, genomförande och uppföljning av nödvändiga åtgärder samt korrigerande åtgärder. I riskhanteringsmedel ingår riskeliminering, risköverföring, riskreducering genom att dela

riskerna och bekämpa skadorna samt behållande av risk. Inom beredskap är riskhantering ett samarbete mellan flera olika aktörer, såsom företag, olika sektorer och myndigheter, kommuner och staten. Myndigheter och vissa företag har en lagstadgad skyldighet att göra upp beredskapsplaner av vilka riskhantering utgör en viktig del. Till riskhanteringen hör också dimensionering av tillräckliga resurser.

**Samhällets vitala funktioner** – en funktion som är nödvändig för att samhället ska fungera.

**SOPIVA-rekommendationerna** – rekommendationer om kontinuitetshandling som utarbetats i samarbete mellan näringslivet och den offentliga förvaltningen. SOPIVA-rekommendationerna kan bifogas till det egentliga upphandlingsavtalet och/eller samarbetsavtalet eller något annat avtal. SOPIVA-klausulerna kan även användas som hjälpmedel för att utforma egna villkor. <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/sopiva/>

**Störningssituation** – ett hot eller en händelse som äventyrar samhällets vitala funktioner eller strategiska uppgifter och som kräver mer omfattande eller intensivare samarbete och kommunikation mellan myndigheter och andra aktörer för att man ska kunna kontrollera den. Störningssituationer är till exempel allvarliga naturkatastrofer eller störningssituationer som orsakas av mänskligt agerande. Störningssituationer kan förekomma under såväl normala förhållanden som undantagsförhållanden. En störningssituation kan beröra till exempel hela riket eller vara regional eller lokal. En störningssituation kan också gälla en specifik funktion.

**Undantagsförhållanden** – en i beredskapslagen (1552/2011) avsedd situation i samhället där det förekommer så mycket allvarliga störningar att det är nödvändigt att ge myndigheterna möjlighet att utöva befogenheter som avviker från det normala. Statsrådet konstaterar i samverkan med republikens president att undantagsförhållanden råder.

**Utläggning av verksamhet** – överlåtelse av en verksamhet till en tjänsteproducent utanför organisationen. Utläggningsarrangemang kan omfatta exempelvis övergripande utläggning av social- och hälsovårdstjänster eller snävare delutläggningar.

**Källa:**

[www.kuntaliitto.fi/kuja](http://www.kuntaliitto.fi/kuja)

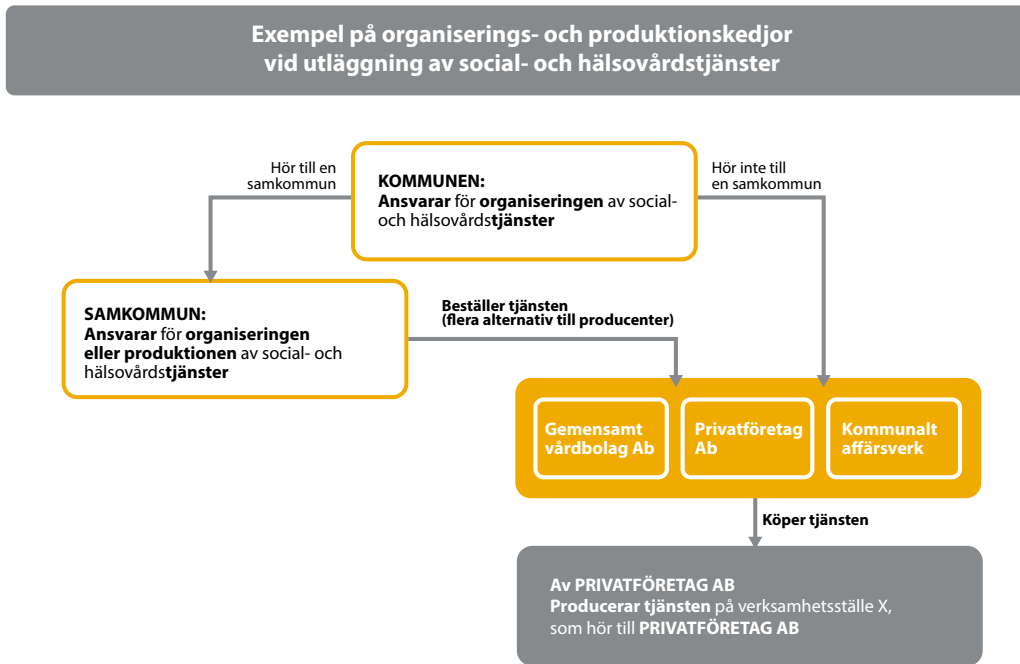
Säkerhetskommittén; *Ordlista om cybersäkerhet 2018*

[http://www.tsk.fi/tiedostot/pdf/Kyberturvallisuuden\\_sanasto.pdf](http://www.tsk.fi/tiedostot/pdf/Kyberturvallisuuden_sanasto.pdf)

Säkerhetskommittén och Terminologicentralen TSK; *Ordlista om övergripande säkerhet 2017*

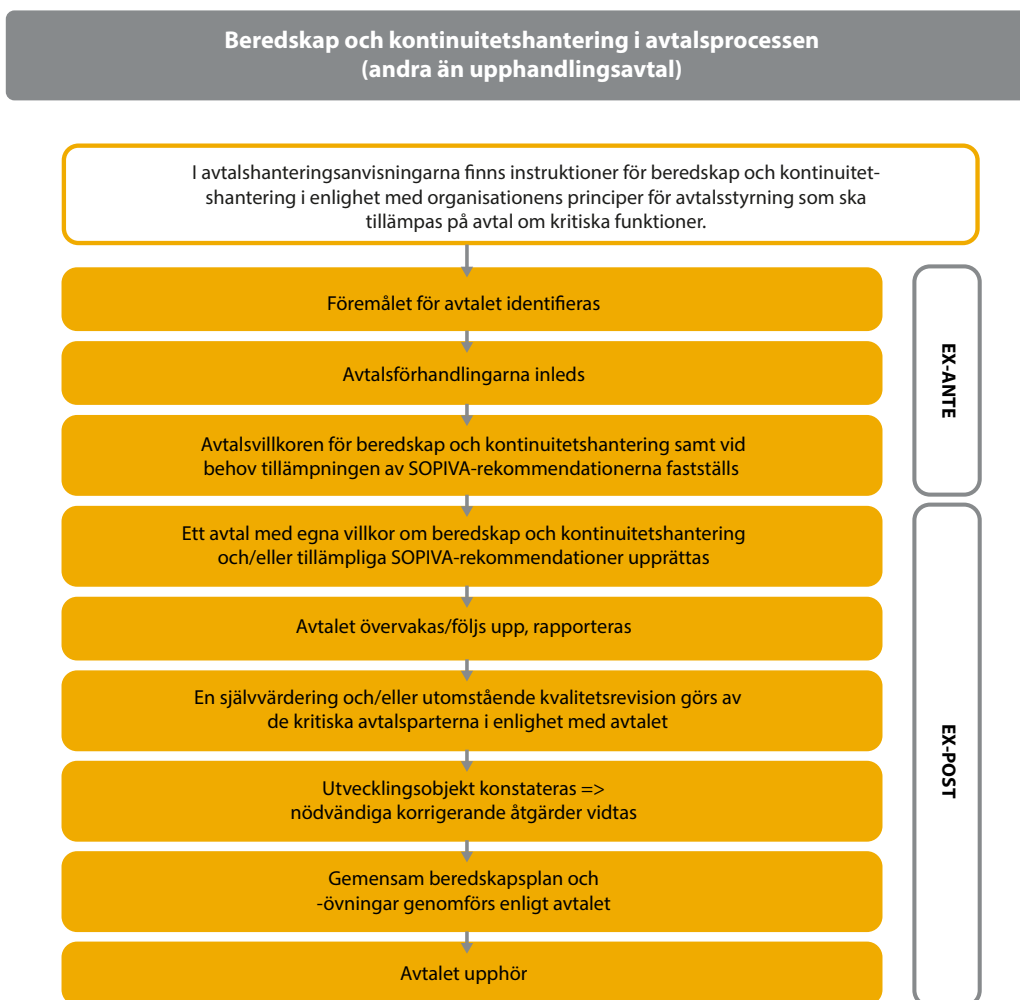
<http://www.tsk.fi/tepa/fi/>

## BILAGA 2 Exempel på organiserings- och produktionskedjor vid utläggning av social- och hälsovårdstjänster



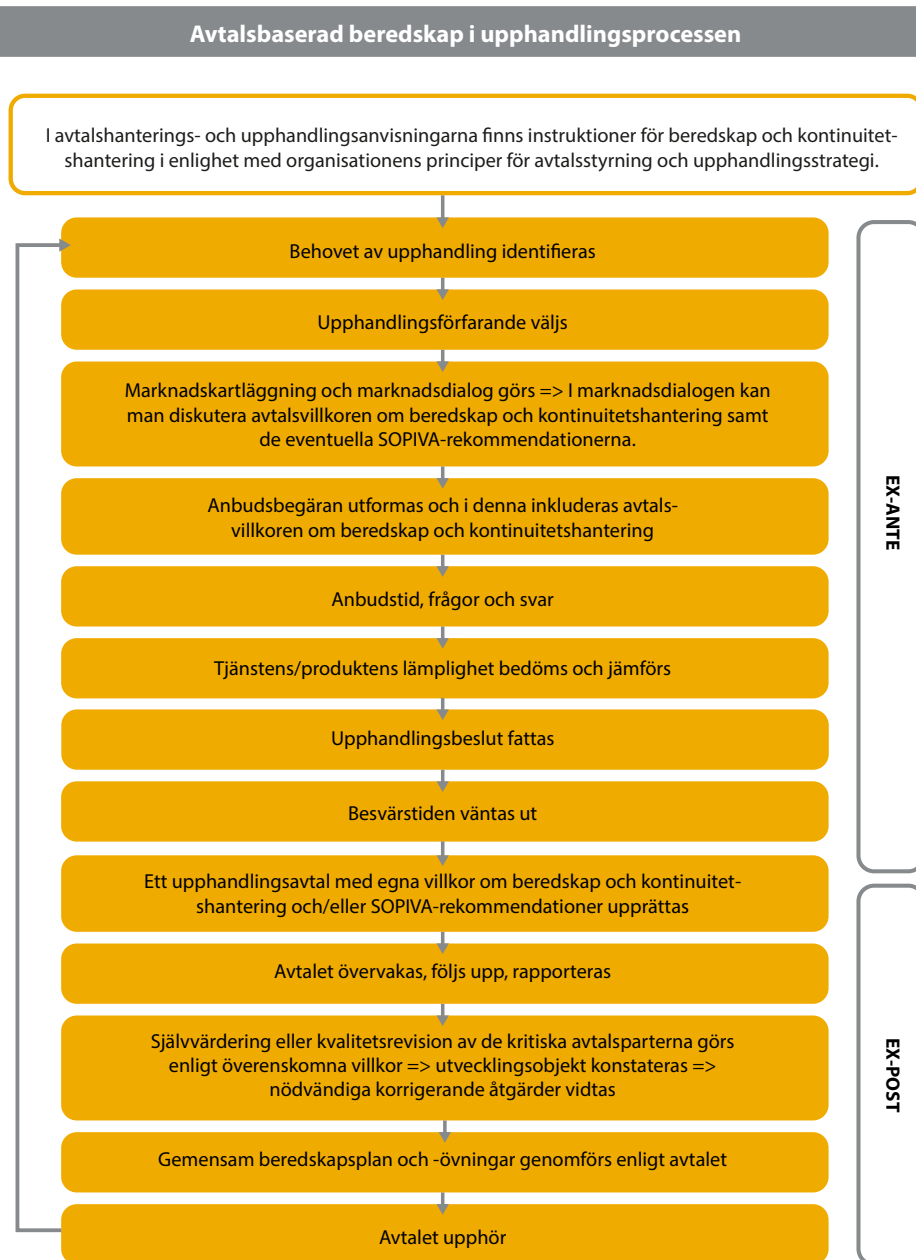
Figur 8. Exempel på kedjor inom organiseringen och produktionen av social- och hälsovårdstjänster

## BILAGA 3 Beredskap och kontinuitetshantering i avtalsprocessen (andra än upphandlingsavtal)



Figur 9. Beredskap och kontinuitetshantering i avtalsprocessen

## BILAGA 4 Avtalsbaserad beredskap i upphandlingsprocessen



Figur 10. Avtalsbaserad beredskap i upphandlingsprocessen

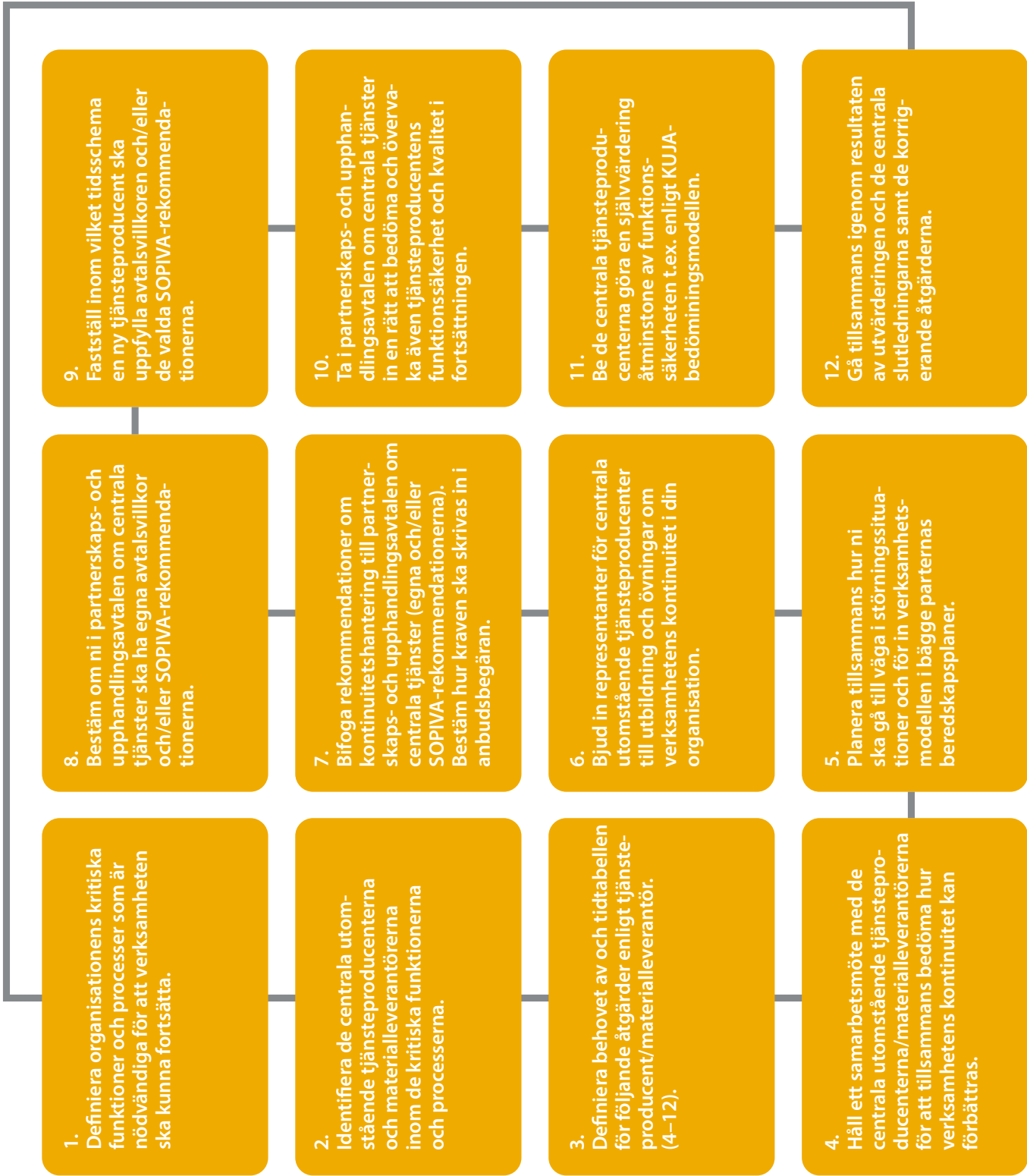


## BILAGA 5 Verksamhetsmodell för att trygga kontinuiteten i kritiska avtalskedjor

I nätverk är en förutsättning för kontinuitetshandling att beredskapen hos alla de aktörer som deltar i produktionen av kritiska tjänster fastställs i ett avtal.

Detta sker genom att definiera de funktioner som är nödvändiga för servicens kontinuitet och de kritiska tjänsteproducenterna inom dessa funktioner.

- Med den centrala utomstående tjänsteproducenten hålls ett samarbetsmöte där social- och hälsovårdstjänsten i fråga och dess betydelse för verksamheten beskrivs. Man bedömer tillsammans om kontinuitetshandlingen av den producerade tjänsten bör utvecklas och med vilka åtgärder det kan ske.
- Man planerar tillsammans med tjänsteproducenten hur man ska gå till väga i störningssituationer och för in verksamhetsmodellen i bägge parternas beredskapsplaner.
- Om möjligt ber man tjänsteproducenten göra en självvärdering av verksamhetens kontinuitet och lämna in de centrala slutledningarna till den som ordnar/beställer servicen eller produkten.
- Man går tillsammans igenom resultaten av självvärderingen av verksamhetens kontinuitet och de centrala slutledningarna samt de eventuella korrigerande åtgärderna.
- Man bjuder in tjänsteproducentens representanter till den egna organisationens utbildningar och övningar som gäller kontinuitetshandling och beredskap och deltar i mån av möjlighet i tjänsteproducentens övningar.
- Man bestämmer om det krävs att villkoren om kontinuitetshandling i avtalet om tjänsten ska iaktas i fortsättningen (egna avtalsvillkor och/eller SOPIVA-rekommendationerna).
  - Om man kräver att SOPIVA-rekommendationerna iaktas ska man besluta om man använder samtliga rekommendationer (28 st.) eller de lättare Kevyt-SOPIVA-rekommendationerna (10 st.) eller endast en del av dessa (exempelvis de som inte orsakar kostnader för tjänsteproducenten) och om rekommendationerna ska skrivas in i avtalet som frivilliga eller bindande.
  - Man fastställer inom vilket tidsschema en eventuell ny tjänsteproducent ska uppfylla de valda SOPIVA-rekommendationerna och hur kraven ska skrivas in i anbudsbegäran.
  - Ett alternativ till SOPIVA-rekommendationerna är egna avtalsvillkor.
- Man beslutar om man till upphandlingsavtalets krav ska bifoga en rätt att bedöma tjänsteproducentens funktionssäkerhet och verksamhetskvalitet samt förmåga att agera i störningssituationer.
- Detta kan även ske genom att kräva att tjänsteproducenten gör en självvärdering av verksamhetens kontinuitet och levererar de centrala slutledningarna till köparen av vårdtjänsten eller produkten (i självvärderingen kan man använda t.ex. KUJA-modellen).



Figur 11. Exempel på verksamhetsmodell för att trygga vårdtjänsternas kontinuitet tillsammans med kritiska utomstående tjänsteproducenter (Källa Jaakko Pekki)

## BILAGA 6 Checklista för beredskap och kontinuitetshantering i avtal med tjänsteproducenten

*Tjänsteproducenten ska med hjälp av beredskaps- och kontinuitetshanteringsplaner och andra åtgärder förbereda sig på störningssituationer under normala förhållanden och undantagsförhållanden inom social- och hälsovården i enlighet med de villkor som den som ordnar/beställer servicen ställt upp samt delta i gemensamma beredskapsåtgärder. Målet för beredskapen är att säkerställa att tillräckliga social- och hälsovårdstjänster kan tryggas i dessa situationer.*

### Tjänsteproducentens beredskaps- och kontinuitetshanteringsplan

Tjänsteproducenten ska lämna in en beredskaps- och kontinuitetshanteringsplan till den som ordnar/beställer servicen. Tjänsteproducentens beredskaps- och kontinuitetshanteringsplan bildar en del av beredskapsplanen för den som ordnar/beställer servicen. Tjänsteproducenten ska i sin plan beskriva

- de brådskande tjänsterna och kritiska funktionerna
- ledningssystemen
- ansvarspersonernas roller inom beredskapsärenden och servicens kontinuitetshantering
- bedömningsprocessen och -sättet för beredskap och kontinuitetshantering
- utbildningen
- övningarna
- hur en lägesbild upprätthålls och förmedlas och samarbetet med olika aktörer
- en plan om alternativa lokaler, extra personal och andra tilläggsresurser i händelse av störning

### Tjänsteproducentens egenkontroll

Som en del av tjänsteproducentens egenkontroll ska tjänsteproducenten regelbundet utvärdera nivån på den egna beredskapen och kontinuitetshanteringen. I detta ingår även regelbunden utvärdering av riskerna i anslutning till servicens kontinuitet. De mest betydande riskerna och osäkerhetsfaktorerna och utvärderingens centrala slutledningar ska årligen rapporteras till den som ordnar/beställer servicen. Uppgifterna ska även innehålla en redovisning av hur tjänsteproducenten hanterar dessa risker.

### Inspektionsrätt hos den som ordnar/beställer servicen

Den som ordnar/beställer servicen har rätt att utföra en beredskapsinspektion och säkerställa den operativa nivån och den administrativa avtalsenligheten för tjänsteproducentens beredskap.

### **Deltagande i gemensam beredskapsplanering, utbildning och övningar**

Tjänsteproducenten ska delta i beredskapsplanering, utbildning och övningar som ordnas av den som ordnar/beställer servicen. Tjänsteproducenten har dessutom skyldighet att på det sätt som den som ordnar/beställer servicen beslutar delta i upprätthållandet av beredskapen med hjälp av åtgärderna i branschen, till exempel i störningssituationer som kräver hantering av en pandemi eller vid andra störningar, såsom storolyckor.

### **Anmälningsskyldighet i störningssituationer och under undantagsförhållanden**

Tjänsteproducenten ska omedelbart till den som ordnar/beställer servicen meddela vilka omedelbara åtgärder som behövs på grund av en störningssituation eller undantagsförhållanden samt lämna in en lägesbild av verksamheten i enlighet med det överenskomna förfarandet. Tjänsteproducenten ska se till att de informationssystem som hänför sig till dess beredskap och lägesbild är kompatibla.

### **Undantagsförhållanden enligt beredskapslagen**

*Enligt 86 § i beredskapslagen (1552/2011) kan social- och hälsovårdsministeriet samt inom sitt verksamhetsområde regionsförvaltningsverket för tryggnad av befolkningens social- och hälsovård ålägga tjänsteproducenten att*

- a) utvidga eller lägga om sin verksamhet,*
- b) helt eller delvis flytta verksamheten från verksamhetsdistriktet eller verksamhetsorten till någon annan ort eller att ordna verksamhet också utanför sitt distrikt,*
- c) placera personer i behov av vård eller omvårdnad i sin verksamhetsenhet oberoende av vad som har bestämts, föreskrivits eller avtalats,*
- d) ställa en verksamhetsenhet eller en del av den till statliga myndigheters förfogande.*

Tjänsteproducenten ska på det sätt som den som ordnar/beställer servicen beslutat delta i planeringen och förberedelserna för verksamhet under undantagsförhållanden i syfte att säkerställa att uppgifterna kan skötas så väl som möjligt under undantagsförhållanden.

Tjänsteproducenten ska sörja för sina skyldigheter enligt storolycks- och evakueringsplanerna samt delta i utarbetandet och upprätthållandet av de beredskapsplaner som hör till social- och hälsovårdssektorn.

Tjänsteproducenten ansvarar för tjänsteproduktionen även under de undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen, varvid servicen ska tillhandahållas i den omfattning och på det sätt som krävs under undantagsförhållanden.





Inom social- och hälsovården bör man förbereda sig för olika störningssituationer samt säkerställa samhällets funktionsförmåga och kontinuiteten i vitala funktioner för befolkningen i alla situationer. Social- och hälsovårdens verksamhetsmiljö är uppbyggd enligt en modell med flera producenter bestående av både offentliga och privata tjänsteproducenter. Tjänsternas driftssäkerhet och tillförlitlighet bör tryggas med hjälp av avtalsbaserad beredskap.

Denna anvisning har utarbetats inom projektet för beredskap och kontinuitetshantering inom vårdstrukturerna som är social- och hälsovårdsministeriets och Finlands Kommunförbunds gemensamma projekt.

I anvisningen beskrivs social- och hälsovårdens verksamhetsmiljö och förändringarna i den samt principer och verksamhetsmodeller för avtalsbaserad beredskap. I texten beskrivs avtalsprocessens skeden, beredningen, förhandlingarna, ibruktagandet, uppföljningen och övervakningen. Genom anvisningen försöker man säkerställa att de avtal som är kritiska för kontinuitetshanteringen innehåller centrala avtalsvillkor om beredskap i störningssituationer och om övervakning av fastställda krav. I slutet av texten presenteras också former för samarbete kring beredskap och riskhantering mellan olika intressentgrupper och partner. Det här samarbetet kan grunda sig på frivillighet eller gemensamma planer.