



**Landstinget
i Värmland**

Revisionskontoret
Johan Magnusson

Rev/20036

Krisberedskap - uppföljning

Rapport 13-20

Krisberedskap – uppföljning

Bakgrund

Regionens revisorer ansvarar för att genomföra årlig granskning av regionens samtliga verksamheter. Utifrån detta uppdrag och ansvar har regionens revisorer utarbetat dokumentet ”Granskningsstrategi” i vilket de beskrivit de områden som revisorerna främst ska fokusera på under innevarande mandatperiod. Baserad på granskningsstrategin gör revisorerna en årlig riskbedömning och revisionsplan. I ”Revisionsplan 2020” ingår bland annat en uppföljande granskning av den granskning av regionens krisberedskap som genomfördes år 2017.

Utgångspunkten för regioners och kommuners hantering av kriser och krisberedskap är Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).

Lagens syfte är att kommuner och regioner ska ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner och regioner ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar. Med extraordinär händelse avses en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller region.

Region Värmlands uppgift är att ge medborgarna service inom flera områden, bland annat hälso- och sjukvård, kollektivtrafik, utbildningsfrågor, näringslivsutveckling, och kultur. Region Värmland har också ansvar för den katastrofmedicinska beredskapen utifrån hälso- och sjukvårdslagen (HSL) och Socialstyrelsens föreskrifter.

I samband med denna gransknings genomförande är den pågående Coronapandemin aktuell och visst fokus har därför lagts kring regionens beredskapsplanering för pandemisk influensa.

Folkhälsomyndigheten har utarbetat dokument, ”Pandemiberedskap Hur vi förbereder oss – ett kunskapsunderlag”, avseende pandemiberedskap. Dokumentet ska vara ett stöd i planeringen för myndigheter, smittskyddsläkare, beredskapschefer, beredskapssamordnare samt för verksamhets- och planeringsansvariga inom regionernas och kommunernas hälso- och sjukvård.

I dokumentet anges att kunskap och förberedelse är viktigt inför en eventuell pandemi. Vidare beskrivs att en pandemi innebär en omfattande spridning av en helt ny typ av influensavirus, som med stor sannolikhet kommer att påverka stora delar vårt samhälle och världens befolkning. Därför är det viktigt att ha en god beredskap.

Beredskapsplaneringen för pandemisk influensa ska begränsa smittspridningen och minska de negativa konsekvenserna för de som påverkas av pandemin. Folkhälsomyndigheten samordnar pandemiberedskapen på nationell nivå och ger stöd till planeringen på regional och lokal nivå, där det operativa arbetet bedrivs.

Syfte

Syftet med denna uppföljande granskning är att bedöma om Regionstyrelsen säkerställt att regionens kris- och katastrofberedskap uppfyller de krav som framgår av lagstiftning och myndigheters riktlinjer. I granskningen ska även en uppföljning av den förstudie som genomfördes år 2017 ingå. Frågeställningarna från den föregående förstudien har vävts in i den aktuella granskningens revisionsfrågor.

Följande revisionsfrågor har formulerats:

- Har Region Värmland en ändamålsenlig organisation för krisledning/-beredskap?
- Har Regionstyrelsen tillsett att risk- och sårbarhetsanalys genomförts i enlighet med MSB:s riktlinjer?
- Har Regionstyrelsen säkerställt att regionens arbete med kris- och katastrofberedskap sker på ett systematiskt sätt?
- Har regionen en ändamålsenlig dokumenterad krisberedskapsplan?
- Har Regionstyrelsen tillsett att det genomförs systematiska utbildnings- och övningsinsatser avseende krisberedskap?
- Har Regionstyrelsen tillsett att regionens arbete med pandemiberedskap skett i enlighet med Folkhälsomyndighetens dokument avseende pandemiberedskap?
- Planerar Regionstyrelsen nya beslut/åtgärder med anledning av Coronapandemin?

Avgränsning

Granskningen har avgränsats till att gälla kris- och katastrofberedskap år 2020 och innehåller även en uppföljning av en tidigare genomförd förstudie.

Revisionskriterier

Granskningen har utgått från Kommunallagen (2017:725), Lag (2006:544) samt förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) föreskrifter om landstings risk-och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2015:4).

Överenskommelse om landstingens arbete med krisberedskap och civilt försvar 2018 – 2020.

Dessutom ska även relevanta fullmäktigebeslut, Regionstyrelsens reglemente och övriga relevanta styrdokument utgöra revisionskriterier för granskningen.

Ansvarig nämnd

Enligt reglementet ska Regionstyrelsen ansvara för Region Värmlands övergripande planering för katastrofmedicinsk och annan beredskap vid allvarlig och/eller extraordinär händelse under fred och vid höjd beredskap. Planeringen ska bygga på en genomförd risk- och sårbarhetsanalys och ske i samverkan med andra berörda myndigheter. Regionstyrelsen ska också svara för att ge inriktningsdirektiv för hur Region Värmlands verksamhet ska bedrivas i samband med en allvarlig och/eller extraordinär händelse

Metod

Granskningen har genomförts i form av dokumentstudier och intervjuer.

Resultat

Hur är regionens krisberedskap organiserad?

Regionstyrelsen

Regionstyrelsen ska enligt det reglemente som fullmäktige fastställt för styrelsen:

Ansvara för Region Värmlands övergripande planering för katastrofmedicinsk och annan beredskap vid allvarlig och/eller extraordinär händelse under fred och vid höjd beredskap. Planeringen ska bygga på en genomförd risk- och sårbarhetsanalys och samverkan med andra berörda myndigheter.

Svara för att ge inriktningsdirektiv för hur Region Värmlands verksamhet ska bedrivas i samband med en allvarlig och/eller extraordinär händelse.

Säkerhets- och beredskapsenheten

Säkerhets- och beredskapsenheten är en enhet, som från 1 augusti 2020 är placerad direkt under Regiondirektören. Tidigare tillhörde enheten kansliavdelningen inom regionledningskontoret. Enheten består av en säkerhets- och beredskapschef, en biträdande enhetschef, fem beredskapssamordnare fördelade enligt följande: en per sjukhus (3), en med uppdrag för civilt försvar och en med uppdrag för risk- och sårbarhetsanalyser samt två säkerhetssamordnare. I enheten ingår också ordningsvakter samt en handläggare för administration av e-tjänstekort samt två handläggare för administration av passagebehörigheter. Enheten administrerar även brandutbildning för regionens personal.

Säkerhets- och beredskapsenhetens uppgift är bland annat att stödja regionen, dess chefer och medarbetare, med allt som rör krisberedskap och säkerhet. Enheten arbetar regionövergripande med områdena, som ofta går in i varandra.

MSB noterar följande om Krisberedskap och civilt försvar: Arbetet med krisberedskap och civilt försvar handlar om att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera kriser och krig.

Inom krisberedskap ingår bland annat katastrofmedicinsk beredskap, risk- och sårbarhetsanalyser, utbildning, övning, planer och instruktioner, kontinuitetshantering, resurser och uppföljning samt rapporter efter händelser. Inom allmän säkerhet ingår bland annat personskydd, skal- och tillträdesskydd samt brandskydd. Enheten arbetar också med försäkringar och säkerhetsskydd.

Säkerhets- och beredskapsenheten administrerar flertalet av de informationssidor kring säkerhet och beredskap, som finns på regionens intranät ”Insikt”.

Säkerhetsarbetet inom Region Värmland berör flera områden. Under nedanstående rubriklänkar, som ligger på intranätet ”Insikt”, återfinns mer detaljerad regiongemensam information inom respektive område:

[Krisberedskap](#)

[Allmän säkerhet](#)

[Informationssäkerhet](#)

[IT-säkerhet](#)

[Medicinteknisk säkerhet](#)

[Strålsäkerhet](#)

[Säkerhetsskydd](#)

Krisledningsorganisation

Ett organisationsschema över Region Värmlands krisledning var, vid tiden för denna gransknings genomförande, under utarbetande. Organisations-schemat kommer, enligt uppgift, att publiceras på ”Insikt” när det färdigställts.

På regionens intranät ”Insikt” redovisas de olika funktioner som ingår i regionens krisberedskap. Vid en kris kan en eller flera av nedanstående funktioner komma att aktiveras:

Krisledningsnämnden (Regionstyrelsens arbetsutskott, RSAU) träder i kraft vid en extraordinär händelse och utgör ett politiskt stöd till den särskilda sjukvårdsledningen på regional nivå.

Särskild sjukvårdsledning på regional nivå ansvarar för den samordnade ledningen för regionens hälso- och sjukvård vid en särskild händelse eller hot om särskild händelse.

Särskild sjukvårdsledning på lokal nivå ansvarar för den samordnade ledningen för respektive sjukhus ansvarsområde vid en särskild händelse eller hot om särskild händelse.

Krisstödssamordning är regionens ledningsgrupp för krisstöd vid en särskild händelse. Krisstödssamordningens ordförande ingår i särskild sjukvårdsledning på Centralsjukhuset. På sjukhusen i Arvika och Torsby finns krisgrupper.

Regional krisberedskapsledning (RKBL), tidigare kallad Regionala kommittén för katastrof och beredskap (RKKB), ansvarar för att regionen har en god krisberedskap genom planering, utbildning och övning. RKBL är ett beslutande organ för den katastrofmedicinska organisationen.

Lokal krisberedskapsledning (LKBL), tidigare kallade Lokala kommittéerna för katastrof och beredskap (LKKB), ansvarar för att respektive sjukhus har en god krisberedskap genom planering, utbildning och övning.

Tjänsteman i beredskap (TiB) tar emot larm och initierar ledning på lokal och/eller regional nivå vid särskild händelse eller hot om särskild händelse. Funktionen är bemannad dygnet runt. Under en länk på sidan redovisas ytterligare information om TiB.

Regionens krisberedskap syftar till att förebygga särskilda händelser och att hantera dessa om de trots allt skulle inträffa. I den samlade krisberedskapen ingår den katastrofmedicinska beredskapen.

Katastrofmedicinsk beredskap krävs för att samhället ska kunna ta hand om drabbade och minimera fysiska och psykiska följdverkningar vid en särskild händelse.

Om en särskild händelse inträffar hanteras den av en utsedd särskild sjukvårdsledning. Särskild sjukvårdsledning kan aktiveras på regional och/eller lokal nivå samt i ett skadeområde (Regional särskild sjukvårdsledning respektive Lokal särskild sjukvårdsledning).

Epidemiberedskapsplan

Enligt smittskyddslagen ska varje region utse en smittskyddsläkare med uppgift att planera, organisera och leda smittskyddet. Till smittskyddsläkarens uppgifter hör att planera och förbereda för situationer med epidemier eller smittsamma sjukdomar som uppvisar elakartad karaktär.

Begreppet epidemi definieras i detta sammanhang som flera fall av en smittsam sjukdom än vad som är förväntat.

Epidemiberedskapsplanens syfte är i första hand att beskriva hur arbetet ska ledas vid epidemier som inte kan hanteras av sjukvårdens ordinarie organisation. En epidemi hanteras som en allvarlig händelse och Region Värmlands krisorganisation ska aktiveras. Definitionen av allvarlig händelse är: en händelse som är så omfattande eller krävande att resurserna måste organiseras, ledas och användas på särskilt sätt.

Regionstyrelsen har fastställt en Epidemiberedskapsplan för Region Värmland. Planen är giltig från 2020-03-11 till 2024-03-11.

Har Region Värmland en ändamålsenlig organisation för krisledning/-beredskap?

I enlighet med vad som anges i lag har Regionfullmäktige inrättat en Krisledningsnämnd. Nämnden utgörs av Regionstyrelsens arbetsutskott. Regionfullmäktige har fastställt ett reglemente för Krisledningsnämnden i vilket anges nämndens uppgifter och sammansättning.

Som angetts ovan finns en krisledningsorganisation med ett antal olika funktioner som kan aktiveras om en kris eller katastrof uppstår. Det pågår ett arbete med att ta fram ett organisationschema över regionens krisledningsorganisation.

- Vår bedömning är att krisledningsorganisationen är tydlig, adekvat och strukturerad.

Har Regionstyrelsen tillsett att risk- och sårbarhetsanalys genomförts i enlighet med Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB:s) riktlinjer?

Enligt föreskriften MSBFS 2015:4 ska regioner genomföra risk- och sårbarhetsanalyser. Regionen ska anpassa arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser till de egna behoven och till övriga förutsättningar.

Regionen ska en gång per mandatperiod ställa samman och rapportera resultatet av sitt arbete med risk- och sårbarhetsanalys. Rapporteringen ska göras i elektronisk form till Socialstyrelsen och till MSB samt till länsstyrelsen. I rapporten ska bland annat följande delar ingå: identifierad samhällsviktig verksamhet inom regionens ansvarsområde, kritiska beroenden för regionen, identifierade och analyserade risker för regionens ansvarsområde, bedömning av regionens generella krisberedskap och eventuella brister i denna samt behov av åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat.

Risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) ska vara grunden för allt arbete med krishantering i samhället. Säkerhets- och beredskapsenheten gör i huvudsak två sorters risk- och sårbarhetsanalyser:

- En regionövergripande RSA vart fjärde år som lämnas in till Socialstyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt till Länsstyrelsen Värmland.
- Säkerhets- och beredskapsenheten bistår verksamheter som genomför RSA inom avgränsade ämnen eller inom den egna verksamheten.

I en risk- och sårbarhetsanalys kan man bland annat läsa vad som kan hota en verksamhet, vilken beredskap man har för att hantera en händelse som inträffar samt förslag på förbättringsåtgärder.

- Region Värmland har genomfört risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med MSB:s föreskrift.

Har Regionstyrelsen säkerställt att regionens arbete med kris- och katastrofberedskap sker på ett systematiskt sätt?

I samband med granskningen har vi erfarit att det pågår ett arbete med att ta fram och fastställa ett regionövergripande organisationsschema.

Samtidigt pågår ett arbete med att ta fram ett organisationsschema över Region Värmlands krisledning. Det regionövergripande organisations-schemat behöver dock enligt uppgift vara på plats, innan ett schema för krisledning kan fastställas och publiceras på intranätet.

Säkerhets- och beredskapsenhetens chef har informerat krisledningsnämndens ordförande om arbetet med säkerhets- och beredskapsfrågor. Såvitt vi förstått har detta dock inte skett systematiskt utan utifrån behov/önskemål.

- Vi har noterat att det i regionen pågår ett arbete med att fastställa dels ett övergripande organisationsschema, dels ett organisationsschema för krisledning. Det senare är enligt uppgift beroende av det förra.

Har regionen en ändamålsenlig dokumenterad krisberedskapsplan?

Det finns en Regional plan för allvarliga- och extraordinära händelser inom hälso- och sjukvården. Godkänd av dåvarande landstingsdirektören och fastställd av dåvarande landstingsstyrelsen 2016.

Vid tiden för denna uppföljande granskning pågick ett arbete med att utarbeta och fastställa en ny krisberedskapsplan. Förslaget till ny plan – Regional krisberedskapsplan - har föredragits för regionledningen och för RSAU den 26 mars 2020 och för regionledningen igen den 18 november 2020.

Det finns även en Kriskommunikationsplan samt ett dokument som beskriver vilka omedelbara åtgärder som ska vidtas vid brand.

För hälso- och sjukvården finns följande planer fastställda: ”Regional plan vid allvarliga och extraordinära händelser”, ”Epidemiberedskapsplan”, ”Handlingsplan vid olycka med radioaktiva ämnen” (revidering pågår) samt en instruktion för hur olika enheter kan skapa interna instruktioner för särskilda händelser.

För att verksamheten ska kunna utföra sina arbetsuppgifter även under störda förhållanden med så liten påverkan på verksamheten som möjligt har Säkerhets- och beredskapsenheten tagit fram två pärmar i vilka redovisas planer och reservrutiner inom krisberedskapsområdet. Pärmarna är rubricerade, ”Särskild händelse, stor olycka och katastrof – Planer, interna instruktioner och åtgärdskort” respektive ”Avbrottsplanering – Reservrutiner och åtgärdskort”. Pärmarna ska distribueras ut till verksamheterna och målsättningen är att alla medarbetare ska känna igen pärmarna, veta vart pärmarna finns och i vilka situationer de ska användas.

- Det pågår ett arbete med att utarbeta och fastställa en regional krisberedskapsplan.

Har Regionstyrelsen tillsett att det genomförs systematiska utbildnings- och övningsinsatser avseende krisberedskap?

Det har genomförts utbildning för regional krisberedskapsledning inklusive regionledning samt RSAU kopplat till totalförsvarsövningen 2020 med fokus civilt försvar. Utbildningen genomfördes i december 2019 till januari 2020. Covid-19 har satt stopp för fortsättningen som var

planerad i den Västra militärregion som regionen tillhör. Den gemensamma delen med andra organisationer både inom vårt län och utanför kommer förhoppningsvis kunna genomföras våren 2021.

RIS 2017 (Regional Samverkansövning i S-län) genomfördes den 26 april 2017. RIS är en regional samverkansövning som leds av Länsstyrelsen i Värmland. I övningen deltog bland annat dåvarande Landstinget i Värmland, värmländska kommuner, polisen, Trafikverket och en rad andra statliga och privata aktörer. Från landstinget deltog regional och lokala särskilda sjukvårdsledningar och även krisledningsnämnden till viss del.

Under år 2020 har inga utbildningar inom det aktuella området genomförts. En stabsövning var inplanerad till maj men på grund av pandemin kunde den inte genomföras. För säkerhets- och beredskapsenheten och dess chef har stabsarbete, med anledning av pandemin, fått prioriteras och upptagit mycket tid.

I samband med granskningen har vi tagit del av en förteckning av övningar och utbildningar som genomförts under "normala år" (2017 till 2019). Av förteckningen framgår att det i regionen genomförts ett antal övningar och utbildningar på både regional och lokal nivå.

Under 2019 genomfördes bland annat följande: övning medicinsk ledning och organisation av akutmottagning CSK, totalförsvarsövningen "skymning", Utbildning i katastrofmedicin för ST-läkare (specialisttjänstgöring), Stabsutbildning för såväl regional som lokala krisberedskapsledningar, RSK (Regional SamverkansKurs för myndigheter, företag och andra organisationer. Dessutom genomfördes grundutbildning i krisberedskap för samtliga chefer.

- Vi har noterat att det under år 2020 inte har genomförts några utbildningar inom det aktuella området. Anledningen till detta anges vara den pågående pandemin och de prioriteringar som Säkerhets- och beredskapsenheten samt övriga verksamheter i regionen tvingats vidta. Vår bedömning är dock att det under normala förhållanden genomförs adekvata utbildningar och övningar, på både regional och lokal nivå.

Har Regionstyrelsen tillsett att regionens arbete med pandemiberedskap skett i enlighet med Folkhälsomyndighetens dokument avseende pandemiberedskap?

Folkhälsomyndigheten utarbetade under 2019 ett dokument, "Pandemiberedskap Hur vi förbereder oss – ett kunskapsunderlag". I dokumentet anges att kunskap och förberedelse är viktigt inför en eventuell pandemi.

Vidare beskrivs att en pandemi innebär en omfattande spridning av en helt ny typ av influensavirus, som med stor sannolikhet kommer att påverka stora delar vårt samhälle och världens befolkning. Därför är det viktigt att ha en god beredskap.

Beredskapsplaneringen för pandemisk influensa ska minska de negativa konsekvenserna och försöka begränsa smittspridningen. Folkhälso-myndigheten samordnar pandemiberedskapen på nationell nivå och ger stöd till planeringen på regional och lokal nivå.

Syftet med detta kunskapsunderlag är att det ska fungera som bakgrund och stöd vid planeringen för en influensapandemi. Det är till för berörda nationella myndigheter, regionernas smittskyddsläkare, beredskapschefer och beredskapssamordnare, samt för övriga verksamhetsansvariga inom regionernas och kommunernas vård och omsorg. Kunskapsunderlaget kan även vara av intresse för andra som vill veta mer om Sveriges beredskapsplanering för en influensapandemi, t.ex. för att bättre kunna göra en pandemiplan för sin egen verksamhet. I slutet av detta dokument finns bilagor om simulerade pandemiscenarier, övningsmaterial och formulär för klinisk anmälan.

Hur vi förbereder oss är ett av tre dokument som ligger till grund för beredskapsarbetet inför en pandemisk influensa. Övriga två är ”Hur vi kommunicerar” och ”Tillgång till och användning av läkemedel”.

Regionstyrelsen har fastställt en Epidemiberedskapsplan för Region Värmland. Planen är giltig från 2020-03-11 till 2024-03-11 (fastställandedatum sammanfaller tidsmässigt med utbrottet av Coronapandemin). Innan den nya Epidemiberedskapsplanen fastställdes fanns en plan som var fastställd år 2000. Revideringar av denna plan har skett vid några tillfällen varav den senaste revideringen skedde år 2014.

- Såvitt vi kan bedöma är regionens Epidemiberedskapsplan utformad i enlighet med vad som anges i Folkhälsomyndighetens dokument avseende pandemiberedskap.

Planerar Regionstyrelsen nya beslut/åtgärder med anledning av Coronapandemin?

Regionstyrelsen beslutade vid möte den 13 oktober 2020 att Region Värmlands hantering av coronapandemin ska utvärderas. Utvärderingen föreslås belysa händelser kopplade till pandemin och ta sin utgångspunkt från den 1 februari 2020. Utvärderingen ska bland annat omfatta en analys av förvaltningens beslutsstruktur, gränsdragningar och kommunikation. Ett annat område som ska utvärderas och som varit unikt i sammanhanget, är hur den särskilda sjukvårdsledningen varit organiserad och anpassad för ett historiskt långdraget förlopp. Utvärderingen ska främst beröra aktörer inom Region Värmland, men det har också bedömts finnas ett värde i att höra andra organisationer som varit direkt berörda av samarbete för att lösa uppdraget på bästa sätt.

Regionstyrelsen gav Regiondirektören i uppdrag att upphandla en extern oberoende utredning. Kostnaderna för att genomföra utvärderingen finansieras från regionstyrelsens anslag för oförutsedda kostnader.

Slutsatser och kommentarer

Revisorerna konstaterar att reglementen och riktlinjer samt styrdokument upprättats inom det aktuella området. Det pågår dock arbete med att komplettera och revidera vissa dokument som ännu inte är fastställda.

Vår sammanfattande bedömning är därför att Regionstyrelsen i huvudsak säkerställt att regionens kris- och katastrofberedskap uppfyller de krav som framgår av lagstiftning och myndigheters riktlinjer.

Vidare anser revisorerna att återkoppling och information till Regionstyrelsen, avseende säkerhets- och beredskapsfrågor, kan utvecklas och ske på ett mer systematiskt sätt.

I den förstudie som revisorerna genomförde år 2017 var bedömningen att revisorerna fått svar på de frågor som ställts. Revisorerna framförde ingen kritik i den rapporten och det konstaterades då att det inte fanns behov av att genomföra en fördjupad granskning inom området.

Revisorerna anser att Regionstyrelsens beslut att utvärdera Region Värmlands hantering av coronapandemin, är välmotiverat och att revisorerna kommer att ta del av de slutsatser som framkommer i utvärderingen.

Johan Magnusson
Certifierad kommunal yrkesrevisor