Regionrådsberedningen

SKRIVELSE
2020-02-26

RS 2019-1207

Regionstyrelsen

Yttrande över regionrevisorernas rapport 5/2019, Beredskap för extraordinära händelser i fredstid

Föredragande regionråd: Irene Svenonius

Ärendebeskrivning

Regionrevisorerna har överlämnat rapport 5/2019 Beredskap för extraordinära händelser i fredstid till regionstyrelsen för yttrande.

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör regionstyrelsens yttrande över regionrevisorernas rapport nr 5/2019 Beredskap för extraordinära händelser i fredstid.

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Regionrådsberedningens motivering

Regionrevisorernas samlade bedömning är att regionstyrelsen i huvudsak uppfyller kraven i lagen om extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Detta är glädjande eftersom området är mycket angeläget.

Av de synpunkter som revisorerna anför kring regionstyrelsens arbete omhändertas flertalet genom den pågående översynen av reglementen för regionstyrelsen och övriga nämnder. Därutöver har regionfullmäktige i november formellt inrättat en krisledningsnämnd och valt dess ledamöter, vilket tillgodoser andra av revisionens synpunkter.

Av regionstyrelsens verksamhetsplan för 2020 framgår att åtgärder för att säkerställa regelefterlevnad inom bland annat området säkerhet är särskilt prioriterade. I övrigt hänvisas till regiondirektörens tjänsteutlåtande.

Beslutsunderlag

Regiondirektörens tjänsteutlåtande
Rapport nr 5/2016 Beredskap för extraordinära händelser i fredstid

Irene Svenonius

Regionstyrelsen
Regionledningskontoret
Carl Magnus Rutherfalk

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2020-02-03

RS 2019-1207

Regionstyrelsen

Yttrande över regionrevisorernas rapport 5/2019, Beredskap för extraordinära händelser i fredstid

Ärendebeskrivning
Regionrevisorerna har överlämnat rapport 5/2019 Beredskap för extraordinära händelser i fredstid till regionstyrelsen för yttrande.

Beslutsunderlag
Regiondirektörens tjänsteutlåtande
Rapport nr 5/2016 Beredskap för extraordinära händelser i fredstid

Förslag till beslut
Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör regionstyrelsens yttrande över regionrevisorernas rapport nr 5/2019 Beredskap för extraordinära händelser i fredstid.

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Regionledningskontorets förslag och motivering
Sammanfattning
Regionrevisorernas samlade bedömning är att regionstyrelsen i huvudsak uppfyller kraven i lagen om extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. För att ytterligare stärka arbetet anser revisorerna att regionstyrelsen bör säkerställa att arbets- och personalutskottet, när krisledningsnämnden inte är aktiverad, följer upp krisberedskapsarbetet i syfte att kunna prioritera mellan och utveckla åtgärder. Regionstyrelsen bör enligt revisorerna också tydliggöra var i organisationen som verksamhetsöverskridande frågor ska samlas och omhändertas.

Regionledningskontoret konstaterar att beslut om inrättande av krisledningsnämnd och val av ledamöter beslutades i regionfullmäktige i

november 2019, §193, RS 2019-0019. För närvarande pågår även en översyn av reglementen för regionstyrelsen och övriga nämnder, bland annat utifrån regionrevisorernas synpunkter inkluderat att tydliggöra ansvarsfördelningen för verksamhetsöverskridande frågor. I det arbetat inbegrips att även reglemente för krisledningsnämnden kommer att upprättas.

Regionledningskontorets strategiska inriktning har under 2019 stärkts genom att uppdraget har renodlats och operativa verksamheter har överförts till andra nämnder. Av regionstyrelsens verksamhetsplan för 2020, RS 2019–0987, framgår att åtgärder vilka syftar till att säkerställa regelefterlevnad inom bland annat området säkerhet är särskilt prioriterade.

Regionledningskontoret föreslår att regionstyrelsen beslutar att regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör regionstyrelsens yttrande över regionrevisorernas rapport.

Bakgrund

Regionrevisorerna har överlämnat rapport nr 5/2019 Beredskap för extraordinära händelser i fredstid till regionstyrelsen för yttrande.

Mot bakgrund av Region Stockholms såväl regionala som nationella betydelse gällande hantering av extraordinära händelser har regionrevisorerna granskat Region Stockholms förmåga att förebygga, motstå och hantera krissituationer och extraordinära händelser.

Regionrevisorerna bedömer att regionstyrelsen i huvudsak uppfyller kraven i lagen (2006:544) om extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Regionrevisorerna bedömer också att regionstyrelsen bör bereda, en med nuvarande organisation överensstämmande, krisberedskapsplan för beslut i regionfullmäktige. Revisorerna vill också särskilt att regionstyrelsen i sitt yttrande svarar på hur styrelsen avser att:

- säkerställa att arbets- och personalutskottet, när krisledningsnämnden inte är aktiverad, följer upp krisberedskapsarbetet hos Region Stockholms nämnder och bolag samt övar i enlighet med utskottets instruktion
- tydliggöra var i organisationen som verksamhetsöverskridande frågor ska samlas och omhändertas i syfte att utveckla det systematiska lärandet.

Överväganden

Regionrevisorerna anser att regionstyrelsen utifrån den initiala tidplanen, varit sen med att lämna information till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) gällande risk- och sårbarhetsanalyser. Varje mandatperiod ska fullmäktige besluta om en ny krisberedskapsplan mot bakgrund av genomförd risk- och sårbarhetsanalys, vilket enligt revisonen vid tidpunkten för rapportens överlämnande till regionstyrelsen i december 2019 ännu inte hade skett.

Regionledningskontoret vill framhålla att rapportering har skett enligt överenskommelse med MSB i november 2019, RS 2019–0442.

Revisorerna anser vidare att den nu gällande krisberedskapsplanen, LS 1406–0750 LS2017-0149, inte är anpassad till nuvarande organisation. Det framgår av samma plan att regionstyrelsen utgör krisledningsnämnd. Enligt fullmäktiges reglemente, LS 2018–0731, har uppgiften delegerats till regionstyrelsens arbets- och personalutskott.
Revisionen har vid tidigare granskning, RS 2019–1064, pekat på att ett fullmäktigebeslut krävs för att inrätta en krisledningsnämnd eftersom fullmäktige endast har rätt att delegera ansvarsuppgifter till en nämnd, inte till en nämnds utskott, samt att reglemente saknas för krisledningsnämnden och att regionstyrelsen bör bereda ett valärende till fullmäktige om val av ledamöter till kris-ledningsnämnden.

Regionledningskontoret kommer under 2020 att genomföra en revidering av nu gällande krisberedskapsplan. Revideringen utgår från den klimat-, risk- och sårbarhetsanalys med tillhörande handlingsplan som fastställdes av krisledningsnämnden i december 2019, RS 2019–1050.

Regionledningskontoret kan också konstatera att beslut om inrättande av krisledningsnämnd och val av ledamöter skedde i regionfullmäktige i november 2019, §193, RS 2019–0019. I samband med revidering av reglementen för regionstyrelsen och övriga nämnder, RS 2019–1079, kommer även reglemente för krisledningsnämnden att upprättas. Uppdaterade styrdokument förväntas fastställas av regionfullmäktige under 2020.

Enligt revisorerna behandlar inte arbets- och personalutskottet ärenden gällande uppföljning och redovisning av planeringsläget för krisberedskapen med den periodicitet som krisberedskapsplanen angett. Revisionen bedömer därför att ambitionen i Budget 2019 om att stärka den samlade regionövergripande uppföljningen och analysen gällande

utvecklingsbehov för att kunna utveckla samt prioritera mellan åtgärder även bör omfatta regionstyrelsens ansvar för krisberedskapen.

Den samlade uppföljningen och analysförmågan kommer fortsatt att förstärkas. Regionledningskontorets strategiska inriktning har under 2019 stärkts genom att uppdraget har renodlats och operativa verksamheter har överförts till andra nämnder. Arbetet med att utveckla och effektivisera regionledningskontoret fortsätter under 2020 med den tydliga ambitionen att stärka regionstyrelsens uppföljning och analysförmåga. Av regionstyrelsens verksamhetsplan för 2020, RS 2019–0987, framgår att åtgärder vilka syftar till att säkerställa regelefterlevnad inom bland annat området säkerhet är särskilt prioriterade. Under 2019 har regelefterlevnaden inom området särskilt beaktats i regionstyrelsens planering och uppföljning. Regelefterlevnad följdes upp i samband med delårsrapporteringen. Under 2020 kommer regionstyrelsen mot bakgrund av uppföljningen att identifiera behov av ytterligare åtgärder.

Regionledningskontoret har under 2019 även rekryterat en ny säkerhetschef och flera strategiskt viktiga rekryteringar pågår för att stärka regionledningskontorets analysförmåga vad gäller beredskap för extraordinära händelser.

Revisionen anger att det nationella krishanteringssystemet utgår från samverkansområden som till exempel teknisk infrastruktur, farliga ämnen med flera, vilket inte fullt ut överensstämmer med hur Region Stockholm är organiserat idag. Revisionen menar därför att regionstyrelsen behöver tydliggöra vilka delar av organisationen som ska kommunicera med dessa samverkansområden vid framför allt förebyggande krisberedskapsarbete för att ta emot information och omvärldsbevaka.

Regionledningskontoret anser att det inte är nödvändigt att Region Stockholm organiseras utifrån myndigheternas samverkansområden. Regionledningskontorets bedömer att Region Stockholms krisledning bör vara organiserad utifrån ordinarie nämndstruktur och ansvarsfördelning. Vidare är det regionledningskontorets uppfattning att nämnda samverkansområden är till för strategisk planering och samordnas på myndighetsnivå och inom varje samverkansområde finns ett antal myndigheter representerade. Representanter för regionerna till samverkansområdena utses inom ramen för Sveriges kommuner och regioners nätverk och representanterna representerar regionerna samlat. Vid en extraordinär händelse sker operativ samverkan i de forum som har planerats för en sådan situation.

Revisionen anger slutligen att regionstyrelsen behöver komplettera nuvarande arbete med mer regelbunden informationsinhämtning och i större utsträckning kommunicera tillbaka resultat och analyser till verksamheten samt att regionstyrelsen genom arbets- och personal-utskottet bör initiera och delta i övningar i enlighet med Budget 2019 för Region Stockholm, LS 2017–1455.

Uppföljning av nämnders och bolags arbete med krisberedskap sker inom ramen för Region Stockholms ordinarie uppföljningsprocess. I budget 2019 samt budget 2020 finns både mål och indikatorer för nämnders och bolags krisberedskapsarbete vilka följs upp i Region Stockholm delår- respektive årsredovisning. Regionledningskontoret vill dock framhålla att det i samband med revideringen av krisberedskapsplanen kommer att förtydligas hur nämnders och bolags krisberedskapsarbete ska rapporteras till regionstyrelsen.

Enligt den handlingsplan som finns i 2019 års klimat-, risk- och sårbarhetsanalys framgår att regionledningskontoret i samverkan med berörda parter ska ta fram en koncernövergripande övningsplan för åren 2020-2024. Planen ska innehålla önskade/prioriterade förmågor i syfte att ha en god beredskap och kommer att föras in i planen för krisberedskap i samband med revideringen. Uppdaterade styrdokument förväntas fastställas av regionfullmäktige under 2020.

Ekonomiska konsekvenser

Framtagande av risk- och sårbarhetsanalys, revidering av krisberedskapsplan och framtagande av övningsplan faller inom ramen för regionstyrelsens ansvar att leda och samordna Region Stockholms krisberedskaps-, sårbarhets- och säkerhetsarbete liksom arbetet med att följa upp nämnder och bolags arbete inom samma område. Arbetet är därmed en del av grunduppdraget och utförs inom beslutad budgetram.

Carina Lundberg Uudelepp
Regiondirektör

Stefan Schildt
Tf. stabschef

Beslutsexpediering:
Akt
Regionrevisorerna
Regiondirektörens stab
Säkerhet och beredskap

Godkänd av Carina Lundberg Uudelepp, 2020-02-03

REGIONREVISORERNA

RAPPORT NR 5/2019

Beredskap för extraordinära händelser i fredstid

Region Stockholm

Kort om rapporten

I Stockholm finns samhällsviktiga verksamheter som är väsentliga att upprätthålla både för länet och för landet. Region Stockholms krisberedskap och hantering av händelser som innebär en kraftig störning, så kallade extraordinära händelser, är av betydelse ur såväl regionalt som nationellt perspektiv. För att upprätthålla en tillräcklig beredskap för att hantera extraordinära händelser är det av stor betydelse med kontinuerlig övning och utbildning, men också med samverkan och proaktivt agerande.

Revisionen bedömer att regionstyrelsen i huvudsak uppfyller kraven i lagen om extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. För att ytterligare stärka arbetet bör regionstyrelsen säkerställa att arbets- och personalutskottet, när krisledningsnämnden inte är aktiverad, följer upp krisberedskapsarbetet i syfte att kunna prioritera mellan och utveckla åtgärder. Regionstyrelsen bör också tydliggöra var i organisationen som verksamhetsöverskridande frågor ska samlas och omhändertas.

2019-12-12 RK 2019-0051

Regionstyrelsen

Projektrapport 5/2019
Beredskap för extraordinära händelser i fredstid

Revisorerna i revisorsgrupp I beslutade vid sitt möte 2019-12-12 att överlämna rapporten till regionstyrelsen för yttrande senast 2020-02-28.

Revisorernas samlade bedömning är att regionstyrelsen i huvudsak uppfyller kraven i lagen om extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Revisorerna bedömer att regionstyrelsen bör bereda, en med nuvarande organisation överensstämmande, krisberedskapsplan för beslut i fullmäktige. Revisorerna vill också särskilt att regionstyrelsen i sitt yttrande svarar på hur styrelsen avser att:

- säkerställa att arbets- och personalutskottet, när krisledningsnämnden inte är aktiverad,
    - följer upp krisberedskapsarbetet hos Region Stockholms nämnder och bolag
    - övar i enlighet med utskottets instruktion
- tydliggöra var i organisationen som verksamhetsöverskridande frågor ska samlas och omhändertas i syfte att utveckla det systematiska lärandet.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justeras omedelbart.

Kenneth Strömberg
Ordförande

Christina Holmqvist
Sekreterare

Landstingsrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

Telefon: 08-737 25 00
E-post: landstingsrevisorerna.rev@sll.se

Säte: Stockholm
Org.nr: 23 21 00 - 0016
www.sll.se/rev

Besöksadress: Hantverkargatan 25 B. T-bana Rådhuset

Innehåll

1 Slutsatser och rekommendationer 1

2 Utgångspunkter för granskningen 3
2.1 Motiv till granskningen 3
2.2 Revisionsfråga 4
2.3 Avgränsning 4
2.4 Bedömningsgrunder 4
2.5 Metod 5

3 Ansvar och roller 6
3.1 Från nationell till regional nivå 6
3.2 Ansvar och roller inom Region Stockholm vid krisberedskap 8
3.3 Ansvar och roller inom Region Stockholm vid en extraordinär händelse 10

4 Information och samordning 16
4.1 Inom regionen 16
4.2 Med externa aktörer 17

1 Slutsatser och rekommendationer

I Stockholm där en stor mängd människor bor och verkar finns samhällsviktiga verksamheter som är väsentliga att upprätthålla både för länet och för landet. Det är därför av vikt att ha en beredskap för att hantera extraordinära händelser, dvs. händelser som avviker från det normala, som innebär en kraftig störning och ofta kräver skyndsamma insatser. Mot bakgrund av den såväl regionala som nationella betydelsen har revisionen granskat om regionen styr och samordnar för att säkerställa en förmåga att förebygga, motstå och hantera krissituationer och extraordinära händelser.

Revisionen bedömer att regionstyrelsen i huvudsak uppfyller kraven i lagen om extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Det gäller till exempel inrättande av lagfästa funktioner och framtagandet av viktiga styrdokument som kris- och katastrofberedskapsplan samt risk- och sårbarhetsanalyser. Revisionen noterar dock att regionstyrelsen utifrån den initiala tidplanen, är sen med att lämna information till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) gällande risk- och sårbarhetsanalyser. Varje mandatperiod ska fullmäktige besluta om en ny krisberedskapsplan mot bakgrund av genomförd risk- och sårbarhetsanalys, vilket följaktligen ännu inte har skett.

Region Stockholms nu gällande krisberedskapsplan är ännu inte anpassad till nuvarande organisation. Enligt krisberedskapsplanen ska regionstyrelsen utgöra krisledningsnämnd. Enligt fullmäktiges reglemente har uppgiften delegerats till regionstyrelsens arbets- och personalutskott. Krisledningsnämnden ska endast aktiveras om en extraordinär händelse inträffar, vilket hittills aldrig till fullo har behövt ske. Revisionen har i tidigare granskning pekat på att ett fullmäktigebeslut krävs för att inrätta en krisledningsnämnd eftersom fullmäktige endast har rätt att delegera ansvarsuppgifter till en nämnd, inte till en nämnds utskott. Revisionen har också framfört att reglemente saknas för krisledningsnämnden och att regionstyrelsen bör bereda ett valärende till fullmäktige om val av ledamöter till krisledningsnämnden.

Revisionen konstaterar att arbets- och personalutskottet inte behandlar ärenden gällande uppföljning och redovisning av planeringsläget för krisberedskapen med den periodicitet som krisberedskapsplanen angett. Revisionen bedömer därför att ambitionen i fullmäktiges budget 2019 om att stärka den samlade regionövergripande uppföljningen och analysen gällande utvecklingsbehov för att kunna utveckla samt prioritera mellan åtgärder även bör omfatta regionstyrelsens ansvar för krisberedskapen.

Både nationellt och regionalt finns en mängd olika aktörer som ska involveras vid en extraordinär händelse. Revisionen konstaterar att det nationella krishanteringssystemet utgår från samverkansområden som t.ex. teknisk infrastruktur, farliga ämnen etc, vilket inte fullt ut överensstämmer med hur Region Stockholm är organiserat idag. Revisionen menar därför att region-

styrelsen behöver tydliggöra vilka delar av organisationen som ska kommunicera med dessa samverkansområden vid framför allt förebyggande krisberedskapsarbete för att ta emot information och omvärldsbevaka.

Enligt lagen om extraordinära händelser har regionen ett stort ansvar när det gäller att samla och analysera information om krisarbete i regionen. I krisberedskapsplanen och fullmäktiges budget 2019 är ansvaret specificerat till regionstyrelsen. För att kunna styra och samordna arbetet behövs också ett informationsflöde både till och från regionstyrelsen och en uppsamlande funktion för verksamhetsövergripande frågor i syfte att kunna aggregera kunskap. Revisionen bedömer att regionstyrelsen följer lagens krav på metoder och rutiner för risk- och sårbarhetsanalyser, men att det finns anledning att komplettera med mer regelbunden informationsinhämtning och i större utsträckning kommunicera tillbaka resultat och analyser till verksamheten. Inte minst är detta viktigt för att kunna utveckla det systematiska lärandet, vilket är något som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap pekar på.

Krisberedskap ska skapas i den vardagliga organisationen och verksamheten för att både förebygga och hantera olyckor, störningar och kriser. Revisionen menar att det idag finns en fungerande samverkan på operativ nivå, både inom, utvecklat av verksamheterna själva, och utanför regionen när det gäller vardagliga kriser mellan verksamheter. Revisionen bedömer också att regionstyrelsens samordning mellan regionens verksamheter och externa aktörer i huvudsak uppfyller kraven i externa styrdokument. För att säkerställa att den strategiska ledningen fungerar vid en extraordinär händelse både inom regionen och i samspel med andra aktörer bedömer revisionen dock att regionstyrelsen genom arbets- och personalutskottet bör initiera och delta i övningar i enlighet med fullmäktiges budget 2019.

Rekommendationer:

Regionstyrelsen bör

- bereda, en med nuvarande organisation överensstämmande, uppdaterad krisberedskapsplan för beslut i fullmäktige
- säkerställa att arbets- och personalutskottet, när krisledningsnämnden inte är aktiverad,
    - följer upp krisberedskapsarbetet hos Region Stockholms nämnder och bolag i syfte att kunna utveckla och höja förmågan att hantera kriser och extraordinära händelser
    - övar i enlighet med utskottets instruktion
- tydliggöra var i organisationen som verksamhetsöverskridande frågor ska samlas och omhändertas i syfte att utveckla det systematiska lärandet.

2 Utgångspunkter för granskningen

2.1 Motiv till granskningen

Regioners verksamheter kan stå inför olika påfrestningar som olyckor, kriser eller s.k. gråzonshändelser[1]. Det kan vara allt från natur- och miljökatastrofer till olika hot. Sådana händelser kan få allvarliga följder i framför allt tätbefolkade regioner. I Stockholm där en stor mängd människor bor och verkar finns samhällsviktiga verksamheter som är väsentliga att upprätthålla både för regionen och för landet. Därmed är Region Stockholms krisberedskap och hantering av extraordinära händelser[2] betydelsefull såväl regionalt som nationellt. Lagen om kommuners och landstings åtgärder (2006:544) inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap fastställer regionernas ansvarsområden. Kravet om katastrofmedicinsk beredskap återfinns i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

Extraordinära händelser är händelser som avviker från det normala, innebär en kraftig störning och ofta kräver skyndsamma insatser[3]. För att minska sårbarhet och stärka förmågan att hantera extraordinära händelser arbetar verksamheter och organisationer med krisberedskap[4]. Krisberedskap kan definieras som ”förmågan att förebygga, motstå och hantera krissituationer”[5] och är omgärdat av ett flertal lagar, förordningar, föreskrifter, policyer, styrdokument etc.

Krisberedskap är en aktuell fråga och arbete pågår såväl nationellt som regionalt. Krisberedskap ska skapas i den vardagliga organisationen och verksamheten för att både förebygga och hantera olyckor, störningar och kriser.[6] De interna och externa hot som samhället både kan komma att ställas inför och delvis redan möter bedöms som komplexa och snabbt föränderliga. Samverkan, proaktivt agerande och behovet av övning och utbildning understryks som betydelsefullt för att stärka förmågan att vid behov samlat hantera extraordinära händelser och kris.[7] Utan dessa förberedelser är risken att krishanteringsförmågan försämras och i ett skarpt läge inte fungerar så väl som den behöver göra.

---

[1] Gråzonshändelser beskrivs av Försvarets forskningsinstitut (FOI) som ett skede där ännu inte krig är identifierat och kan handla om sabotage och påverkanskampanjer.
[2] Extraordinär händelse definieras enligt Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 1 kap, 4 § som: ”sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser […]”.
[3] Lag 2006:544
[4] Överenskommelse om landstingens arbete med krisberedskap och civilt försvar 2018-2020 (SKL 18/02653, MSB 2018-05682)
[5] https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskap/Om-krisberedskap/
[6] https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskap/Om-krisberedskap/
[7] Nationell säkerhetsstrategi, Statsrådsberedningen, 2017

Revisionen har mot bakgrund av ovanstående genomfört en granskning i syfte att bedöma regionens förmåga att förebygga, motstå och hantera krissituationer och extraordinära händelser.

2.2 Revisionsfråga

Övergripande revisionsfråga:

Sker styrning och samordning av arbetet med krisberedskap så att förmågan att förebygga, motstå och hantera krissituationer samt extraordinära händelser säkerställs?

I syfte att besvara den övergripande revisionsfrågan kommer följande delfrågor att behandlas:

- Hur är ansvar och roller fördelade för att säkerställa en tydlig styrning och samordning?
- Hur samordnas verksamheternas arbete?
- Hur säkerställer regionstyrelsen att de får den information de behöver för att kunna samordna arbetet?

2.3 Avgränsning

Granskningen har avsett ansvarsprövning av regionstyrelsen.

Granskningen har inriktats på planeringsarbetet för krisberedskap som ligger till grund för att såväl förebygga som hantera extraordinära händelser. Informationssäkerhet ingår inte då det omhändertagits i särskilda granskningar av revisionen. Inte heller områdena säkerhetsskyddad information och risk- och sårbarhetsanalyser ingår specifikt då regionen parallellt med denna granskning arbetar med att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser.

Granskningen har fokuserat på extraordinära händelser i fredstid då verksamheter och funktioner förväntas fungera enligt gällande lagar och föreskrifter. I ett höjt beredskapsläge träder andra lagar och regler in varför höjd beredskap inte ingår i denna granskning. Regionens organisation och arbete för extraordinära händelser har hittills aldrig aktiverats i ett skarpt läge.

2.4 Bedömningsgrunder

- *Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och under höjd beredskap (2006:544), LEH*
  1 kap 1 §: kommuner och landsting ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred.
  8§: Ansvaret för utbildning och övning
  9§: Förekomst av krisledningsnämnd och dess uppgifter samt återrapportering.

- *Budget 2019 (LS 2017–1455)*
  Säkerhetsskydd och beredskap måste både upprätthållas och fortsätta utvecklas för att möta hotbilden. Respektive nämnd och styrelse ska genomföra årliga risk-, klimat och sårbarhetsanalyser vilka både ska ligga till grund för eget förbättringsarbete samt regionstyrelsens årliga samlad analys. Den samlade analysen ska säkerställa tillräcklig förmåga inom regionen att hantera oförutsedda händelser, ge ett regionövergripande perspektiv på utvecklingsbehov och nödvändiga övningar.

- *Riktlinjer för säkerhet inom Stockholms läns landsting (LS 2015–0093)*
  Grundläggande bestämmelser och avgränsning, ansvar och roller, personalresurser och säkerhet, regionens modell för systematiskt säkerhetsarbete, och särskilda krav på skyddsåtgärder för särskilt utpekade områden.

- *Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014–1942)*
  Inriktningen tar fasta på tio övergripande principer som bör användas som stöd vid prioritering i arbetet.

2.5 Metod

Som hjälp för att förstå och kartlägga hur styrningen och samordningen fungerar har vi använt oss av s.k. programteori[8] En kartläggning har gjorts av hur det är tänkt att fungera från lagstiftande nivå till regionen, inkl. vilka funktioner som regionen enligt lag och föreskrifter behöver ha, samt hur regionens styrkedja ser ut. Processen för information både till och från regionstyrelsen har också kartlagts i syfte att klarlägga vilken information som aggregeras centralt inom regionen samt vad som efterfrågas, och vilken återkoppling som görs.

Intervjuer har genomförts med trafikförvaltningen (TF), hälso-och sjukvårdsförvaltningen (HSF) och regionledningskontoret samt flera externa aktörer.

Som bilaga till rapporten finns definitioner och förklaringar av nyckelbegrepp.

Annelie Helmersdotter Eriksson (projektledare) och Annika Eriksson från revisionskontoret har genomfört granskningen.

[8] ”A program theory is an explicit theory or model of how an intervention, such as a project, a strategy, or a policy, contributes to a chain of intermediate results and finally to the intended or observed outcomes.” (Sue Funnel, Patricia Rogers *Purposeful Program Theory)*)

3 Ansvar och roller

3.1 Från nationell till regional nivå

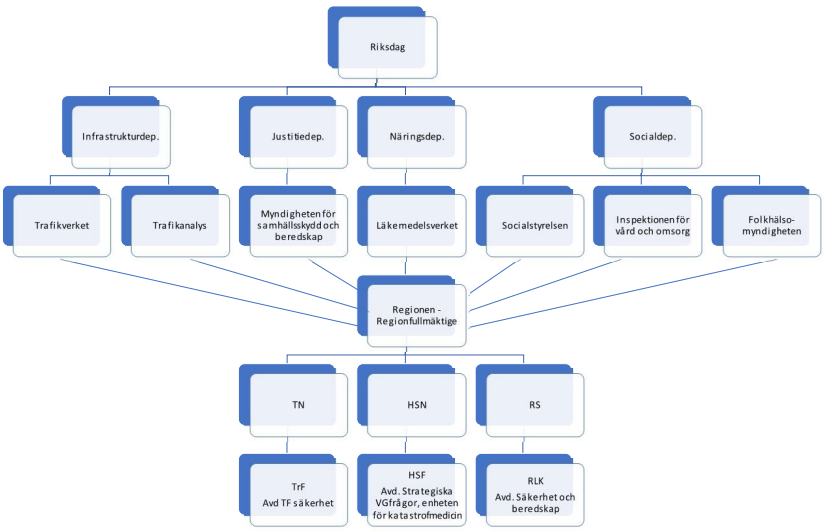
Styrsignalerna, i form av lagar, föreskrifter, strategier etc. ges från flera olika håll till regionen. En av de grundläggande lagarna är lagen om extraordinära händelser (LEH)[9], med tillhörande förordning om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid (FEH)[10].

Det finns ett flertal olika aktörer som har ansvar om en kris eller extraordinär händelse skulle uppstå, allt från nationell till regional och lokal nivå. Samtliga länsstyrelser och centrala myndigheter med särskilt ansvar[11] är indelade i samverkansområden baserat på sektorer för att bättre förebygga kriser.[12] Indelningen för nationell och regional (länsstyrelse-) nivå motsvaras inte fullt ut av hur Region Stockholm är organiserat.

Krishanteringssystemet ska vila på tre grundläggande principer: ansvars-, närhets- och likhetsprinciperna.[13] Det innebär att ansvaret är detsamma i vardag som vid extraordinär händelse, att såväl förebyggande som hantering av sådan händelse sköts av den aktör som är närmast och att strukturer för förebyggande och hantering ska i största möjliga mån vara så lik den vardagliga strukturen som möjligt. Region Stockholm utgår från dessa principer i sin krisberedskapsplan[14].

Nedan åskådliggörs översiktligt några exempel av aktörer som på olika sätt ger styrsignaler till regionen:

[9] Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH)
[10] Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (FEH)
[11] 25 centrala myndigheter, t.ex. Polisen, Socialstyrelsen, Trafikverket m fl, https://www.krisinformation.se/detta-gor-samhallet/samhallets-ansvar/myndigheter-med-sarskilt-ansvar, uttagsdatum 2019-10-24
[12] Teknisk infrastruktur, transporter, farliga ämnen, ekonomisk säkerhet, geografiskt områdesansvar, skydd, undsättning och vård. https://www.krisinformation.se/detta-gor-samhallet/samhallets-ansvar/myndigheter-med-sarskilt-ansvar, uttagsdatum 2019-11-13
[13] Samhällets krisberedskap – en introduktion, FOI, 2018
[14] LS 2017-0149



Figur 3: Styrkedja krisberedskap med exempel på involverade aktörer

Från var och en av dessa centrala aktörer ges styrsignaler för regionen att hantera och förhålla sig till, i såväl krisberedskap som i händelse av en faktisk extraordinär händelse. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Socialstyrelsen är två av de mest tongivande när det gäller hur kraven utformas på regionen. För hälso- och sjukvården är Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om katastrofmedicinsk beredskap[15] ett viktigt styrande dokument. Där finns bl.a. krav på katastrofmedicinsk beredskapsplan, där föreskrifterna får en tydligare och mer konkret tillämpning i verksamheten.

MSB styr bl.a. risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) och har dessutom arbetat fram en nationell inriktning och övergripande prioriteringsprinciper som pekar på nödvändiga förutsättningar och behovet av integrerat perspektiv[16]. Dessa prioriteringsprinciper utgör en gemensam grund och inriktning för alla som arbetar med krisberedskap, men är inte utformade som tvingande krav. Enligt den nationella inriktningen är ledning en betydelsefull dimension för att skapa inriktning i arbetet och samordning både för att förebygga och hantera händelser.

[15] SOSFS 2013:22
[16] Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap (MSB 2014-1942):
- Skapa förmåga att förebygga och hantera
- Utgå från principerna om ansvar, närhet och likhet
- Skapa förutsättningar för alla att ta ansvar
- Stärk allriskperspektivet
- Förebygg händelser i första hand
- Relatera till det som görs internationellt
- Beakta möjligheter och risker med gemensamma resurser
- Utveckla det systematiska lärandet
- Integrera arbetet med befintliga processer
- Identifiera och beakta framtidens hot, risker och utmaningar.

Enligt den överenskommelse[17] som gjorts mellan MSB och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) regleras ersättning och uppgifter för krisberedskapsarbetet under perioden 2018–2020. Ersättningen finansieras genom regeringens anslag 2:4 Krisberedskap som MSB fördelar. År 2018 uppgick den totala anslagssumman till 1 233 mnkr, varav kommuner tilldelades den största andelen (470,2 mkr) och regioner 68,9 mnkr. Region Stockholm har under år 2019 mottagit 11,5 mnkr[18]. Ersättningen ska användas till utveckling av arbetet med RSA, genomföra planering för extraordinära händelser, utbildning och övning, utveckla sin förmåga till korrekt och snabb rapportering etc. Det ställs, till skillnad mot kommunerna, inget krav på regionerna att redovisa faktiska åtgärder genomförda med hjälp av anslaget.[19]

Åtgärderna enligt överenskommelsen ska påbörjas och i vissa fall genomföras under perioden 2018 fram till 31 december 2020. Överenskommelsen kan justeras eller sägas upp, tidigast fr.o.m. 2021. I dokumentet utpekas, mot bakgrund av lagen om extraordinära händelser, att de viktigaste uppgifterna för regionerna är RSA, planering, utbildning och övning samt rapportering. Region Stockholm har satt mål och delmål i sin krisberedningsplan som är kopplade till dessa uppgifter samt principerna om ansvar, närhet och likhet.

3.2 Ansvar och roller inom Region Stockholm vid krisberedskap

Inom Region Stockholm finns idag två regionövergripande styrdokument som direkt berör krisberedskap; en plan för krisberedskap och en plan för kriskommunikation.[20] Enligt lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap[21] ska en ny krisberedskapsplan fastställas för varje mandatperiod, vilket ännu inte har skett i regionen. Region Stockholms nu gällande krisberedskapsplanen är inte heller anpassad till nuvarande organisation. Förra mandatperiodens plan har enligt regionstyrelsens beslut därför fått förlängd giltighetstid till dess en ny plan har fastställts.[22] Regiondirektören har ansvar för att uppdatera och ta fram ny krisberedskapsplan.

Ansvar och roller i planering respektive hantering av extraordinär händelse beskrivs i krisberedskapsplanen[23]. Där finns även utbildningsplan där även ansvarig funktion omnämns. Vissa funktioner för krisberedskap är för regionen lagfästa. Det gäller krisledningsnämnd[24], tjänsteman i beredskap

[17] Överenskommelse om landstingens arbete med krisberedskap och civilt försvar 2018-2020 (SKL 18/02653, MSB 2018-05682)
[18] Enligt uppgift från regionledningskontoret
[19] Anslag 2:4 Krisberedskap – uppföljning 2018, MSB
[20] LS 2017-0149 resp. LS 1412-1457
[21] 2006:544, 2 kap, 1§
[22] Regionstyrelsen, protokoll 2019-03-05
[23] LS 2017-0149
[24] Enligt lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (2006:544)

(TiB)[25] och särskild sjukvårdsledning[26], vilka alla finns inrättade i regionen. Inom Region Stockholm finns tjänstemannen i beredskap kallad TiB SLL som enligt krisberedskapsplanen har till uppgift att efter larm påbörja samordning och ledning av regionens insatser, på regional nivå (se vidare under avsnitt 3.3 Ansvar och roller vid Region Stockholm under extraordinära händelser). Arbetsbeskrivningen för funktionen har tagits fram av HSF under granskningens gång. Granskningen visar att även riktlinjer och arbetsbeskrivning för en särskild TiB på trafikförvaltningen finns framtagna av TF.

Regionens kollektivtrafik och hälso- och sjukvård bedrivs till stor del av privata utförare. Dessa har ett operativt ansvar för krisberedskap och -hantering vilket regleras i avtal med respektive utförare.

Intervjupersoner ser omfattningen av ansvar i regionens krisberedskapsplan som otydlig, t.ex. vilka frågeställningar ska hanteras på vilken nivå eller hos vilken funktion. Planen upplevs av vissa verksamheter vara mer en pappersprodukt än reellt styrdokument.

Nämnder och styrelser ska mot bakgrund av den egna nämndens eller styrelsens risk- och hotbild analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa och hur dessa kan påverka den egna verksamheten. Behovet av en samlad och så adekvat bild som möjligt av risker och sårbarhet samt en tydlig organisatorisk styrning och ledning är betydande för en stärkt beredskap för extraordinära händelser och förmåga att både förebygga och hantera kriser. Resultatet av detta arbete ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys (RSA)[27].

Analyserna ska ligga till grund för eget förbättringsarbete samt regionstyrelsens plan för krisberedskap som ska tas fram inför varje mandatperiod[28]. Nämnders och styrelsers RSA ska aggregeras och en sammanfattande analys göras för regionen i stort, vilken ska rapporteras till MSB.

Den samlade analysen ska säkerställa tillräcklig förmåga inom regionen att hantera oförutsedda händelser samt ge ett regionövergripande perspektiv på utvecklingsbehov och nödvändiga övningar. RSA mynnar ut i förslag om hur riskerna ska hanteras. Som del i riskhanteringen skapas kontinuitetsplaner för kritiska verksamheter och processer. Granskningen visar att dessa planer inte samordnas utan tas fram och genomförs inom respektive verksamhet. Nämnder/styrelser inom regionen har uppdaterat och tagit fram risk- och sårbarhetsanalyser. Det pågår för närvarande ett arbete inom regionen med

[25] SOSFS 2013:22
[26] SOSFS 2013:22. Funktionen ska vara bemannad med sjukvårdsledare och medicinskt ansvarig.
[27] LEH 2006:544
[28] Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och under höjd beredskap

att bl.a. ta fram en koncernövergripande klimat-, risk- och sårbarhetsanalys [29]. Analysen ska fastställas av regionstyrelsen i december.

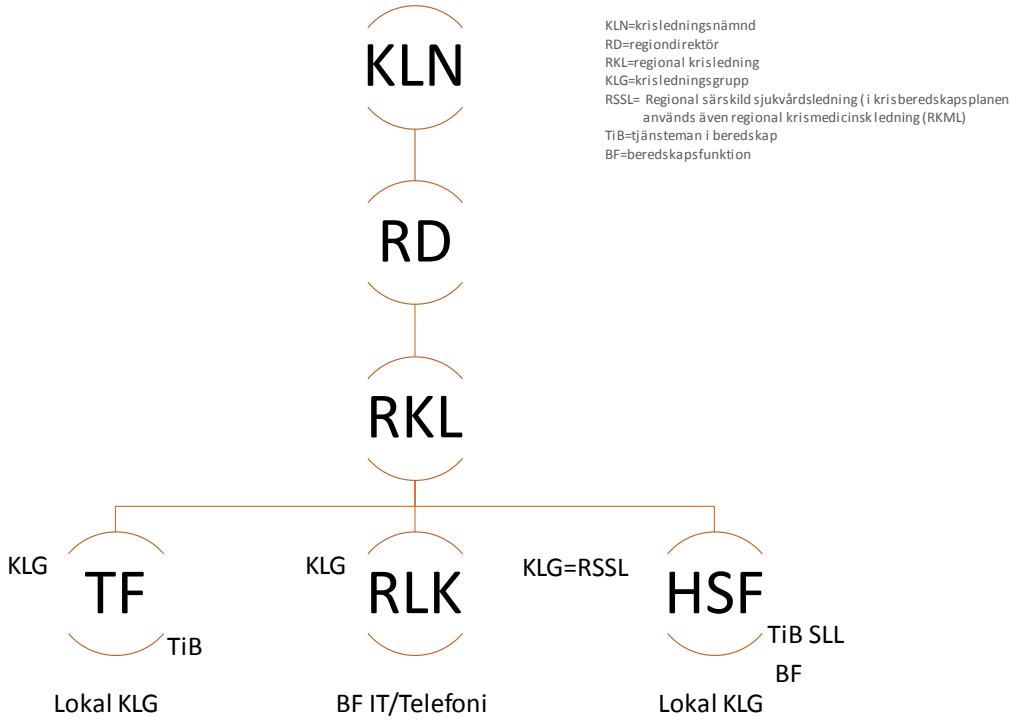
Regionen har också enligt förordningen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap[30] till uppgift att informera Socialstyrelsen och MSB om sin generella krisberedskap. Vid en extraordinär händelse förväntas också regionerna lämna lägesrapporter och information till Socialstyrelsen och Länsstyrelsen. MSB:s föreskrifter[31] beskriver mer i detalj hur rapporteringen ska ske.

I den utvärdering[32] som gjordes efter händelserna på Drottninggatan 2017 var en av slutsatserna att regionledningskontoret borde ha en mer strategisk roll. Intervjupersoner uppfattar dock att frågan har legat i träda sedan dess. Regionledningskontoret (RLK) har tagit fram förslag om integrerat verksamhetsskydd där bl.a. krisberedskap och kriskommunikation ingår. Förslaget har ännu inte tagits upp till behandling i fullmäktige då arbetet med RSA ännu inte slutförts. Syftet med arbetet har varit att åstadkomma en gemensam nivå av verksamhetsskydd inom samtliga nämnder och bolag för att nå mer samordnad och verkningsfull ledning, för att höja förmågan att hantera oväntade händelser. Olika aktörer inom krisberedskapssystemet i Sverige understryker också betydelsen av systemförståelse för att öka förutsättningarna att agera effektivt och att anpassa planer och rutiner till oväntade händelser[33] (se även kapitel 4 om samordning).

3.3 Ansvar och roller inom Region Stockholm vid en extraordinär händelse

Vid allvarliga händelser[34] hanteras händelserna inom den ordinarie verksamhetens organisation. Vid extraordinära händelser ska följande organisation aktiveras:

[29] Dispens begärdes för rapportering till MSB om den aggregerade RSA:n med vidhängande förmågebedömning till 8 november istället för 31 oktober.
[30] 2006:637
[31] MSBFS 2015:4
[32] Utvärdering av Stockholms läns landstings samlade insatser i samband med attentatet den 7 april 2017 (LS 2017-0649)
[33] Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige, 2018, Centrum för totalförsvar och samhällets säkerhet
[34] ”Händelse som är så omfattande eller allvarlig att resurserna måste organiseras, ledas eller användas på ett särskilt sätt.”



Figur 2: Krisledningsorganisation Region Stockholm med exempel på förvaltningar

Enligt lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap[35] ska regionstyrelsen utgöra krisledningsnämnd (KLN). I Region Stockholm har uppgiften delegerats till regionstyrelsens arbets- och personal utskott.

Revisionen har i tidigare granskning[36] pekat på att reglemente saknas för KLN. I samma granskning beskrevs att en av fullmäktiges uppgifter enligt kommunallagen är att välja ledamöter och ersättare till en nämnd. Enligt reglemente för regionstyrelsen ska ordinarie ledamöter i styrelsens arbets- och personalutskott utgöra regionens krisledningsnämnd. Ett fullmäktigebeslut krävs för att inrätta en krisledningsnämnd eftersom fullmäktige endast har rätt att delegera ansvarsuppgifter till en nämnd, inte till en nämnds utskott. Vidare fordras ett val i fullmäktige där ledamöter och ersättare väljs till krisledningsnämnden. Att ”utgöra” innebär inte formellt att ledamoten eller ersättaren är vald.

KLN har enligt instruktionerna[37] till uppgift att

1. följa och samordna Region Stockholms insatser enligt nämnda lag och fullmäktiges fastställda plan för extraordinära händelser i fredstid,

[35] 2006:544
[36] PM - Reglementen för regionstyrelsen och övriga nämnder (RK 2019-0018)
[37] Reglemente för regionstyrelse och övriga nämnder (LS 2018-0731)

2. planera och utveckla Region Stockholms insatser såväl förebyggande som vid extraordinära händelser i samverkan med länets övriga myndigheter,
3. utbilda och öva för extraordinära händelser.

Att följa och samordna insatser har ännu inte fullt ut prövats då enligt intervjupersoner KLN aldrig har behövts aktiveras. Protokoll[38] visar att KLN sammanträdde och var beredda att överta ansvar när händelserna skedde vid Drottninggatan 2017, men händelseutvecklingen eskalerade inte till behovet av krisorganisation.

Under den granskade perioden var det regionstyrelsens arbets- och personalutskott uppgift att bereda ärenden som berör planeringen av regionens krisberedskap under tid när KLN inte sammanträder.[39] Utskottets protokoll från 2018[40], när KLN inte sammanträdde, visar inte någon beredning av sådant ärende. Planeringsläget ska redovisas för arbetsutskottet minst en gång årligen. Detta avspeglas inte i något protokoll från perioden januari 2018-oktober 2019. Inte heller avspeglas i protokollen att KLN planerar och utvecklar regionens förebyggande insatser. Regionen deltar i olika forum för att planera och utveckla arbetet, men dokumentationen visar inte KLN:s arbete för detta.

Att genomföra utbildningar och övningar för att kunna bedriva samverkan och ledning samt trygga funktionen i samhällsviktig verksamhet är lagfäst. Det inkluderar även utbildning och övning av krisledningsnämnden själv. Av KLN:s protokoll kan utläsas utbildningstillfällen under 2017 (informationssäkerhet) och 2019 (krisorganisationen). Under 2018 förekom inga möten eller utbildningstillfällen i krisledningsnämnden. Ingen övning har genomförts med KLN.

Regional krisledning (RKL) ska träda i kraft när det finns behov av regional ledning och samordning i regionen vid allvarlig händelse, d.v.s. vara regiondirektörens stab. När krisledningsnämnden träder i funktion ska RKL utgöra tjänstemannastöd till KLN. Ingen övning har genomförts med KLN och RKL

I enlighet med krisberedskapsplanen[41] har regionens nämnder och styrelser vid eskalering till extraordinära händelser uppgifter som rör upphandlingar, fastigheter och lokaler, hälso- och sjukvård samt smittskydd, planering och analyser. Konkret innebär det att särskilt nämnderna för hälso- och sjukvårdsförvaltningen (HSF), trafikförvaltningen (TF), regionledningskontoret (RLK) och Stockholms läns sjukvårdsområde (SLSO) samt styrelserna för Locum AB och MediCarrier AB, har till uppgift att planera i form av risk- och

[38] Protokoll 2017-04-07 (LS 2017-0069)
[39] LS 2017-0149
[40] Protokoll från januari-oktober 2018
[41] LS 2017-0149

sårbarhetsanalyser, kontinuitetsplaner, krisberedskapsplaner och organisera en beredskapsfunktion.

En beredskapsfunktion (BF) ska vara kontaktbar dygnets alla timmar och dagar för att vid en allvarlig händelse kunna etablera samverkan med övriga berörda aktörer inom regionen. Trafikförvaltningens beredskapsfunktion är TiB. Det finns som ovan nämnts, ytterligare en TiB-funktion som arbetar inom hälso- och sjukvård samt över hela regionen kallad TiB SLL. Denna regionövergripande TiB har befogenheter att samordna och leda regionens insatser på regional nivå samt bedöma ev. eskalering av insatserna till regiondirektör och krisledningsnämndens ordförande. Intervjuer visar att TiB SLL har beredskap, planerar och utbildar inom hälso- och sjukvården, såväl förvaltningen som verksamheterna t.ex. sjukhusens staber. När det gäller just stabsmetodik utbildar TiB SLL även andra verksamheter inom regionen. Vid larm uttrycker intervjupersoner att det är ”solklart” hur det ska gå till, vilka kanaler inom vården som ska användas, funktioner som kontaktas etc. Däremot pekar regionens båda TiB-organisationer på att det finns ett glapp – de upplever det vara ett stort steg mellan det krisarbete som utförs till att eskalera det till KLN. Efter genomförd granskning inkom uppgifter om nya rutiner för övergripande samordning. Revisionen har dock inte tagit del av dessa rutiner.

Namngivna förvaltningar och bolag i krisberedskapsplanen ska organisera krisledningsgrupper (KLG) och övriga förvaltningar och bolag *lokala* krisledningsgrupper. KLG har ett delegerat ansvar att leda och samordna förvaltningarnas/bolagens egna verksamheter enligt uppgjorda planer. KLG aktiveras enligt fastställda beredskapslägen. KLG ska inte leda operativt utan strategiskt. Hälso- och sjukvårdens krisledning benämns regional särskild sjukvårdsledning, RSSL.

Intervjuer pekar på förekomst av kontinuerliga övningar inom hälso- och sjukvård för att öva kriser. Även inom kollektivtrafiken sker övningar, också där KLG deltar minst en gång per år.

Uppföljningen av risker ska enligt policy för internkontroll och riktlinjer för intern styrning och kontroll[42], göras inom ramen för intern styrning och kontroll. Det finns sedan fullmäktiges budget 2018 även mål som rör säkerhet och beredskap. Granskningen visar att av de sex styrelser respektive nämnder som nämns särskilt i krisberedskapsplanen[43] har fyra av sex i varierande grad identifierat krisberedskap som risk i IK-planer. Informationssäkerhet är van-

[42] LS 1303–0431 respektive LS 2016–0510
[43] D.v.s. hälso- och sjukvårdsförvaltningen (HSF), trafikförvaltningen (TF), region-ledningskontoret (RLK), Stockholms läns sjukvårdsområde (SLSO), Locum AB och MediCarrier

ligt förekommande som risk, och därutöver nämns bl.a. brandskydd och störningar/avbrott i leverantörsledet bland risker. Regionstyrelsen och SLSO har ingen identifierad risk kopplat till målet om extraordinära händelser[44].

Bedömning

Revisionen bedömer att regionstyrelsen i huvudsak uppfyller kraven i lagen om extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Det gäller till exempel inrättande av lagfästa funktioner och framtagandet av viktiga styrdokument som krisberedskapsplan samt risk- och sårbarhetsanalyser. Revisionen noterar dock att regionstyrelsen är sen med att lämna information till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap gällande risk- och sårbarhetsanalyser. Varje mandatperiod ska fullmäktige besluta om en ny krisberedskapsplan vilket heller ännu inte har skett. Revisionen har också i tidigare granskning pekat på att reglemente saknas för KLN och att regionstyrelsen bör bereda ett valärende till fullmäktige om val av ledamöter till krisledningsnämnden.

Både nationellt och regionalt är en mängd olika aktörer inblandade vid en extraordinär händelse. Revisionen konstaterar att det nationella krisberedskapssystemet utgår från samverkansområden, vilket inte är direkt översättningsbart med hur Region Stockholm är organiserat idag. Revisionen menar därför att regionstyrelsen behöver säkerställa att regionen kan kommunicera med övriga aktörer i krisberedskapsarbetet, både för information och omvärldsbevakning.

Revisionen konstaterar att redovisning av planeringsläget för arbets- och personalutskottet inte har genomförts i enlighet med krisberedskapsplanen. Inte heller genomför de sex utpekade nämnderna/styrelserna fullt ut uppföljningen av säkerhetsfrågor i enlighet med policyn för intern styrning och kontroll. Uppföljningen redovisas inte heller samlat för arbets- och personalutskottet med den periodicitet som krisberedskapsplanen angett. Revisionen kan också konstatera att inga övningar av krisledningsnämnden har skett under 2018 eller 2019 i enlighet med instruktionerna för KLN.

Formellt har regionstyrelsen en ledande och samordnande roll, men samtidigt minskar regionledningskontorets förvaltning vilket ger allt mindre möjligheter att uppfylla rollen. Detta sker samtidigt som det omgivande samhället har ett allt större fokus på krisberedskap med nationell säkerhetsstrategi, omvärderad hotbild, förnyad totalförsvarsplanering etc. Regionledningskontorets förslag om integrerat verksamhetsskydd skulle kunna bidra till mer samordnad och verkningsfull ledning. Då förslaget ännu inte har beslutats kan inte revisionen bedöma hur förslaget bidrar till samordnad ledning. Revisionen bedömer att regionstyrelsen, i linje med fullmäktiges budget 2019,

[44] Målet är uttryckt som ” Region Stockholm ska upprätthålla sina samhällsviktiga funktioner vid extraordinära händelser och klimatförändringar”

behöver stärka den samlade regionövergripande analysen gällande utvecklingsbehov för att kunna prioritera mellan åtgärder. Då flera verksamheter är beroende av varandra för att fungera i ett krisläge ser revisionen behov av att även arbetet med kontinuitetsplanering samordnas.

4 Information och samordning

Behovet av information och samordning inom regionen och mellan olika aktörer beskrivs i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om katastrofmedicinsk beredskap. Regionens krisberedskapsplan[45] slår bland annat fast att regionen ska ha kunskap om risker och sårbarhet och samordna krishanteringsarbetet med andra aktörer. För att kunna göra detta förutsätts regionen ha god information om arbetet med risker och krishantering i verksamheterna.

4.1 Inom regionen

Intervjupersoner beskriver ett väl fungerande arbete vid kriser inom respektive organisation/verksamhetsområde. Som nämnts ovan förekommer övningar och utbildningar inom respektive verksamhet. Granskningen visar att den samverkan över verksamhetsgränser som finns framförallt uppstår via personliga kontakter. I dessa fall uppger intervjupersonerna att kontakterna fungerar väl mellan olika verksamhetsområden. I tidigare granskning av sjukhusen Karolinska Universitetssjukhuset, Södertälje sjukhus AB (STS) och Stockholms läns Sjukvårdsområde (SLSO) har brister påvisats främst när det gäller det systematiska krisberedskapsarbetet, men också till viss del när det gäller förutsättningar för kriskommunikation.[46] Åtgärder som stärkt kontinuitetsplanering, identifierande av relevanta rutiner, dedikerade resurser etc har sedan dess genomförts. Revisionen kommer att följa upp dessa granskningar i årsrapporteringen 2019.

Vikten av systemförståelse för att kunna planera för och hantera extraordinära händelser lyfts fram i olika studier.[47] För att åstadkomma detta behövs en samlande funktion som kan ha överblick över hela verksamheten och, som tidigare beskrivit, lyfta de verksamhetsövergripande frågor som uppkommer. Granskningen visar att verksamheterna inte upplever att någon sådan funktion finns inom Region Stockholm. Kontakterna med RLK:s säkerhetsavdelning sker sällan och återkoppling på RSA eller t.ex. regionövergripande frågeställningar sker inte. Möjlighet till information finns i Rådet för risk och säkerhet, ett forum där säkerhetssamordnare och i vissa fall säkerhetschefer från olika delar av regionen möts för att diskutera säkerhetsskyddsfrågor. Rådet leds av RLK:s säkerhetschef och träffas en gång per kvartal.

En informationskanal för regionstyrelsen är verksamheternas RSA. Som tidigare beskrivits uppfattas dessa av intervjupersoner som en produkt som tas fram inom den egna verksamheten och att det inte förekommer att andra verksamheter informeras eller tillfrågas om synpunkter. En återkommande kommentar är också att det saknas återkoppling från RLK på RSA-arbetet.

---

[45] LS 2017–0149
[46] Granskning av kris- och katastrofberedskapen vid Karolinska Universitetssjukhuset, Södertälje Sjukhus AB och Stockholms läns sjukvårdsområde, december 2018
[47] Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige, 2018, Centrum för total-försvar och samhällets säkerhet

Ett avvikelserapporteringssystem är planerat vilket kan bidra till RLK:s informationsinhämtning och möjliggör återkoppling till verksamheterna.

Avsaknad av samlade bedömningar efterfrågas även på andra nivåer. Locum beskriver t.ex. att de saknar anvisningar från hälso- och sjukvården angående prioriteringar. Locum och deras leverantörer av el, vatten o.dyl., gör kontinuerligt bedömningar av risker i samband med extraordinära händelser. Dessa utgår från sannolikhet för att något ska hända och beräkningar gjorda på konsekvens av händelser. Granskningen har inte funnit något liknande arbete som gjorts av hälso- och sjukvården själv, vare sig sjukhusen eller på högre nivå.

Intervjupersoner ger som tidigare nämnts, bilden av att de allvarliga händelser som inträffar i vardagen löses inom verksamheterna och att kontakter mellan förvaltningar/bolag ofta förekommer, men att det finns en otydlighet när det gäller regionövergripande frågor eller information. Erfarenheter och information stannar idag inom respektive förvaltning. Det framkommer inte heller i regionens styrdokument vilken funktion eller var en sådan funktion förväntas finnas.

Protokoll från arbets- och personalutskottet har granskats även utifrån att få en tydligare bild av informationshämtningen[48] i regionstyrelsen. Den granskade perioden gäller 2019, eftersom det är mandatperiodens första år och en ny krisberedskapsplan liksom en katastrofmedicinsk plan ska tas fram. Inte i något protokoll framkommer att de båda planerna uppmärksammades. Intervjuer bekräftade att frågan har litet utrymme i ärendemängden.

Den första instansen för larm, TiB-organisationerna, upplever att det vid en ev extraordinär händelse inte finns en tydlig informationskanal, vare sig för politiker eller tjänstemän utanför den egna förvaltningen. De efterfrågar en tydlig styrning av informationsflödet så att rätt information adresseras där den har verkan. Möjligen tillser ev nya rutiner att överbrygga upplevt glapp.

4.2 Med externa aktörer

Som schemat i figur 1 ovan visar kommer krisberedskapsarbetet in i ett sammanhang som inte självklart underlättar samverkan. Många departement, myndigheter, lagrum och styrande dokument ingår i styrkedjan, och de olika aktörer regionen samverkar med har i sin tur olika roller gentemot dessa. Intervjupersoner upplever att myndighetsgränser och centrala myndigheters regelverk i praktiken begränsar och avdelar olika verksamheters frågor.

Den planering för samverkan som regionen har framgår i krisberedskapsplanen[49] och ska revideras efter förnyad RSA, vilket som nämnts ovan återstår att genomföra. Där nämns bl.a. regionens samordnande roll för hela verk-

[48] Aktuellt AU-protokoll
[49] LS 2017–0149

samheten, inte enbart vården. Även fullmäktiges budget 2019 pekar på regionstyrelsens samordnande roll. Den innehåller dessutom ett uppdrag som sträcker sig utanför den egna verksamheten, där regionen ska säkerställa att samhällsviktig verksamhet fortsätter fungera och samtidigt ge invånare och medier information om händelsen. Dessutom ska regionen samordna krishantering med andra externa aktörer, både som förberedande arbete och när en allvarlig händelse faktiskt inträffar.

Granskningen visar att det på verksamhetsnivå finns täta kontakter med andra aktörer som polis, räddningstjänst m fl. De TiB:ar som är verksamma inom hälso- och sjukvård respektive kollektivtrafik har ett upparbetat nätverk av kontakter som fungerar väl i vardagskriser. Vid Drottninggatan 2017, visade efterföljande utvärdering[50] brister i kommunikation. Bl.a. har kollektivtrafiken som åtgärd infört en samverkansfunktion i krisledningen för att säkerställa snabb och löpande samverkan med alla entreprenörer samt håller veckomöten med entreprenörerna för informationsspridning.

Även bland aktörer utanför regionen som intervjuats inom ramen för granskningen återkommer beskrivningen av att Region Stockholm saknar en sammanhållande funktion. Det kan innebära att det finns risk för missad information både i krisberedskapsarbetet och vid extraordinär händelse.

Intervjuer med aktörer på nationell nivå visar att centrala myndigheter ser den strategiska regionala ledningen som mycket betydelsefull som del i krisberedskapssystemet och för att aggregera kunskap. Fram till år 2014 ingick katastrofmedicin och krisberedskap i samma organisatoriska avdelning. Numera hanteras katastrofmedicin inom hälso- och sjukvårdsförvaltningens enhet för katastrofmedicin. Krisberedskap är organiserat inom regionledningskontoret och avdelningen för säkerhet och beredskap. Intervjupersoner menar att uppdelningen medfört otydliga kontaktvägar och en frånvaro av uppsamling av frågor som faller utanför den egna verksamheten.

Samverkan Stockholm[51] är ett samverkansforum som organiseras av Länsstyrelsen, vilket är den myndighet som har det geografiska områdesansvaret. Här möts olika aktörer i länet för att diskutera och utveckla krisarbetet. Samverkan Stockholm genomför också regelbundna övningar mellan dessa aktörer, förutom för vården t.ex. räddningstjänst, polisen. Flera intervjupersoner lyfter fram Samverkan Stockholm som betydelsefullt för att skapa en grund och form för samverkan. Samverkan Stockholm är främst operativt och där ingår representanter för kollektivtrafiken och hälso- och sjukvården. Enligt uppgift ingår även avdelningschefen för Region Stockholms säkerhetsavdelning, regiondirektören och finansregionrådet. Intervjupersoner menar att mer centrala funktioner inte fyller någon aktiv roll i denna samverkan, men att informationen och erfarenheterna från samverkan behöver ”tas hem” och vidarebefordras så att slutsatserna av det operativa kommer regionen till del.

[50] LS 2017-0649
[51] http://www.samverkanstockholmsregionen.se/

Idag sker ingen sådan direkt erfarenhetsåterföring till en samordnande funktion.

Hos många organisationer i samhället, t.ex. polis, brandkår, länsstyrelsen, har den s.k. Nato-modellen införts för att underlätta kommunikation och därmed samverkan. Det innebär att olika organisationer har samma strukturer i sin krisorganisation för att underlätta kommunikation och kommunikationskanaler. Såväl kollektivtrafiken som hälso- och sjukvården ska enligt uppgift införa ett sådant system för att enkelt veta vilken kommunikation på vilken nivå som behöver ske. Intervjupersoner menar att vid just extraordinära händelser är detta extra viktigt eftersom informationen snabbt behöver aggregeras och kommunikationen med externa aktörer fungera smidigt.

Bedömning

Revisionen menar att det idag finns en fungerande samverkan på operativ nivå mellan verksamheter, både inom och utanför regionen när det gäller vardagliga kriser, som utvecklats av verksamheterna själva. Revisionen bedömer också att regionstyrelsens samordning mellan regionens verksamheter och externa aktörer i huvudsak uppfyller kraven i krisberedskapsplanen.

Olika styrdokument visar att regionstyrelsen har ett stort ansvar när det gäller att samla och analysera information om krisarbete i regionen. För att kunna styra och samordna arbetet behövs också ett informationsflöde både till och från regionstyrelsen och en uppsamlande funktion för verksamhetsövergripande frågor i syfte att kunna aggregera kunskap. Revisionen bedömer att regionstyrelsen följer lagens krav på metoder och rutiner för RSA, men att det finns anledning att komplettera med mer regelbunden informationsinhämtning och i större utsträckning kommunicera tillbaka resultat och analyser till verksamheten.

Bilaga 1: Definitioner och förklaringar av nyckelbegrepp

Nyckelbegrepp	Definition/förklaring
Allvarlig händelse	Händelse som är så omfattande eller allvarlig att resurserna måste organiseras, ledas eller användas på ett särskilt sätt.
Beredskapsfunktion	Funktion som ska finnas tillgänglig dygnet runt årets alla dagar. Kontaktvägen ska vara tydlig. Funktionen ska, inom respektive organisation, ha befogenhet att fatta de beslut som krävs för att initiera och samordna det inledande arbetet vid en samhällsstörning.
Extraordinär händelse	Sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser […]". (Lag 2006:544)
Gråzonshändelser	Ett skede där ännu inte krig är identifierat och kan handla om sabotage och påverkanskampanjer (Försvarets forskningsinstitut (FOI))
Krisberedskap	Förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer (MSBFS 2015:4)
Risk- och sårbarhetsanalys (RSA)	Samtliga regioner ska analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa, identifiera samhällsviktiga verksamheter och beroenden, analysera risker och sårbarheter samt identifiera behov av åtgärder. Regionen ska sammanställa och rapportera resultatet av analysen till Socialstyrelsen, MSB och Länsstyrelsen senast den 31 oktober under det första kalenderåret efter ordinarie val till regionfullmäktige.
Tjänsteman i beredskap (TiB)	Funktionen ska vid larm ha befogenhet att fatta de beslut som krävs för att initiera och samordna det inledande arbetet vid en allvarlig händelse. *TiB SLL*, ska omedelbart efter larm ska kunna påbörja samordning och ledning av regionens insatser på regional nivå. TiB SLL ansvarar för att avgöra om insatserna ska eskaleras till regiondirektör och krisledningsnämndens ordförande. *TiB TF* (trafikförvaltningens TiB) ska motta larm och hantera händelser som berör kollektivtrafiken.

Vad gör regionrevisorerna?

Regionrevisorerna granskar den verksamhet som bedrivs av regionens nämnder och bolagsstyrelser. Revisionsuppdraget är det största inom kommunal verksamhet.

Att vara revisor är ett förtroendeuppdrag vars syfte är att med oberoende, saklighet och integritet främja, granska och bedöma verksamheten. Den övergripande uppgiften för revisorerna är att granska hur nämnder och styrelser tar sitt ansvar. De förtroendevalda revisorerna är fullmäktiges och ytterst medborgarnas instrument för den demokratiska kontrollen. De har därmed en viktig funktion i den lokala självstyrelsen.

Ledamöter i nämnder och styrelser ansvarar inför fullmäktige för hur de själva, anställda och uppdragstagare genomför verksamheten. I ansvaret ingår att genomföra en ändamålsenlig verksamhet utifrån fullmäktiges mål, beslut och riktlinjer samt de föreskrifter som gäller för verksamheten, på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt och med en tillräcklig intern kontroll samt att upprätta rättvisande räkenskaper.

I årsrapporter för nämnder och styrelser sammanfattar revisionskontoret den granskning som genomförts under det gångna året. Verksamhetsrevisionen redovisas löpande i projektrapporter. Publikationerna presenteras på regionrevisorernas webbsida på www.sll.se. Det går även att prenumerera på regionrevisorernas nyhetsbrev Nytt från regionrevisionen genom att anmäla intresse via e-postmeddelande till landstingsrevisorerna.rev@sll.se.

Region Stockholm

Postadress: Box 22230, 104 22 Stockholm
Besöksadress: Hantverkargatan 25 b (T-bana Rådhuset)
Telefon: 08-737 25 00
E-post: landstingsrevisorerna.rev@sll.se
Hemsida: www.sll.se
Org.nr: 232100-0016