

Revisionen
Västra Götalandsregionen
Granskning av krisberedskap
Diarienummer: REV 2022-00082
2023-01-25

Revisionsrapport: Granskning av krisberedskap

Januari 2023

Granskning av krisberedskap

Diarienummer: REV 2022-00082

Revisionen i Västra Götalandsregionen

Yrkesrevisorer: Martin Andersson (projektledare) och Vilma Lisboa Skarp

Kvalitetsgranskare: Anna Stenberg

www.vgregion.se/revision

Rapportens innehåll

Sammanfattning.....	4
Utgångspunkter för granskningen	6
Bakgrund	6
Syfte och revisionsfrågor.....	7
Avgränsning	7
Revisionskriterier	7
Ansvarig styrelse	8
Metod	8
Resultat av granskningen.....	9
Finns en tydlig organisation och ansvarsfördelning för arbete med krisberedskap?	9
Har risk- och sårbarhetsanalys genomförts kopplat till kris?	15
Styrs krisberedskapen i tillräcklig grad genom planer och riktlinjer?.....	18
Ny riktlinje för krisberedskap.....	21
Genomförs utbildningar och övningar med utgångspunkt i planer och riktlinjer?	23
Sker uppföljning och rapportering i tillräcklig omfattning?.....	24
Har regionstyrelsen säkerställt att det avsätts rimliga resurser för att bedriva ett systematiskt arbete med kris- och katastrofberedskap?.....	27
Sammanfattande bedömning	30
Rekommendationer	32

Sammanfattning

Sveriges regioner och kommuner ansvarar för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner för att medborgarna ska vara trygga och säkra. Det innebär att sjukvård, transporter och kommunikation samt annan viktig samhällsservice måste fungera, även vid extraordinära händelser. Under 2022 har revisionen genomfört en granskning av Västra Götalandsregionens arbete med krisberedskap.

Utgångspunkter

Syftet med granskningen har varit att bedöma om regionstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning, ledning, uppföljning och kontroll av krisberedskapsarbetet samt att det har skett i enlighet med gällande lagar och föreskrifter på området.

Granskningen omfattar regionstyrelsen.

Bakgrund

I lagstiftning och föreskrifter ställs krav på att regioner har en beredskap för att hantera extraordinära händelser. Syftet med regelverken är att minska sårbarheten inom verksamheten samt ha en god förmåga att hantera krissituationer. Ett bristfälligt arbetssätt kan, förutom att lagar och föreskrifter inte efterlevs, medföra att medborgarna i högre grad riskerar att utsättas för konsekvenserna av samhällskriser.

Resultat

Granskningen visar att det på politisk nivå finns en tydlig organisation och ansvarsfördelning för arbetet med krisberedskap, både i krisläge och normalläge. Regionen har fastställt en risk- och sårbarhetsanalys enligt gällande lagar och föreskrifter men vi kan inte säkerställa om arbetet med att ta fram föreslagna åtgärds- och handlingsplaner inom området säkerhet och beredskap har slutförts.

Granskningen visar att regionens krisberedskap delvis styrs genom planer och riktlinjer men att flera dokument saknas eller är inaktuella.

Vi har noterat att regionens styrdokument i låg grad reglerar formerna för hur uppföljning, utvärdering och rapportering av krisberedskapen ska göras och att det är svårt att följa den samlade uppföljningen och rapporteringen av regionens arbete med krisberedskap. Vi bedömer därför att regionstyrelsen inte följt upp och rapporterat det regionövergripande arbetet med krisberedskap i tillräcklig omfattning.

Vi har inte kunnat styrka att det finns någon dokumenterad sammanställning gällande status på de åtgärder som upptas i risk- och sårbarhetsanalysen och har därmed svårt att bedöma om regionstyrelsen har säkerställt att det avsätts rimliga resurser föra att bedriva ett systematiskt arbete med krisberedskap.

Rekommendationer

I samband med granskningar lämnar vi ofta rekommendationer om förbättringar till de granskade nämnderna och styrelserna. Nedan hittar du de rekommendationer vi lämnar med anledning av granskningen av krisberedskap:

- Revisionen rekommenderar regionstyrelsen att snarast se till att Västra Götalandsregionen upprättar och beslutar om planer i överensstämmelse med lagar och föreskrifter vid en extraordinär händelse.
- Revisionen rekommenderar regionstyrelsen att säkerställa att utbildningar och övningar avseende extraordinära händelser i fredstid genomförs enligt lag och Västra Götalandsregionens riktlinje för krisberedskap.
- Revisionen rekommenderar regionstyrelsen att se till att uppföljning, utvärdering och rapportering av det regionövergripande systematiska arbetet med krisberedskap genomförs i tillräcklig omfattning.

*

Utgångspunkter för granskningen

Bakgrund

Regioner och kommuner har ett ansvar att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner. Sjukvård, transporter, kommunikation och annan viktig samhällsservice måste fungera för att medborgarna ska vara trygga och säkra.

I lagstiftning och föreskrifter ställs krav på att regioner har en beredskap för att hantera extraordinära händelser. Syftet med regelverken är att minska sårbarheten inom verksamheten samt ha en god förmåga att hantera krissituationer. Ett bristfälligt arbetssätt inom området kan, förutom att lagar och föreskrifter inte efterlevs, medföra att medborgarna i högre grad riskerar att utsättas för konsekvenserna av samhällskriser av olika karaktär.

Krisberedskapssystemet bygger på tre grundprinciper – *ansvarsprincipen*, *närhetsprincipen* och *likhetsprincipen*. Krishantering är en del av beredskapsarbetet i Västra Götalandsregionen och styrs genom reglementen, regiondirektörens delegerade funktionsansvar, policyer, riktlinjer och rutiner. Beredskap omfattar riskhantering, kontinuitetsplanering och hantering av händelser längs hela hotskalan, det vill säga från vardagliga händelser som kan hanteras av tjänsteperson i beredskapsorganisationen och linjen till värsta scenariot – katastrof och krig. Arbetet med kris omfattar även erfarenhetsåterföring.

Västra Götalandsregionen har en skyldighet att förbereda och planera för en god krishantering, grundad på risk- och sårbarhetsanalyser. Regionen ska rapportera sina risk- och sårbarhetsanalyser enligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter.

I Västra Götalandsregionen har varje förvaltning och bolag också ett ansvar att förbereda och anpassa sin krishantering efter Västra Götalandsregionens krishanteringsprocess. Vid behov kan övriga förvaltningar och bolag bistå med kompetens eller resurser. Hur detta hanteras beskrivs i den regionala krishanteringsplanen¹.

Regionens revisorer har utifrån ovanstående och genomförd riskanalys bedömt det angeläget att genomföra en granskning av regionens krisberedskap.

¹ Krishanteringsplan 2015–2018 Västra Götalandsregionen, diarienummer RS 1970-2014.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om regionstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning, ledning, uppföljning och kontroll av krisberedskapsarbetet samt att det har skett i enlighet med gällande lagar och föreskrifter på området.

Följande revisionsfrågor ingår i granskningen:

- Finns en tydlig organisation och ansvarsfördelning för arbetet med krisberedskap?
- Har risk- och sårbarhetsanalys genomförts kopplat till kris?
- Styr krisberedskapen i tillräcklig grad genom planer och riktlinjer?
- Genomförs utbildningar och övningar med utgångspunkt i planer och riktlinjer?
- Sker uppföljning och rapportering i tillräcklig omfattning?
- Har regionstyrelsen säkerställt att det avsätts rimliga resurser för att bedriva ett systematiskt arbete med krisberedskap?

Avgränsning

Avseende ansvarsprovning har granskningen avgränsats till regionstyrelsen. I granskningen har dock stickprov på utvalda dokument gjorts hos Sahlgrenska Universitetssjukhuset och servicenämnden. Granskningen har avgränsats till extraordinära händelser vid fredstid och allvarliga händelser enligt Socialstyrelsens föreskrifter om katastrofmedicinsk beredskap, och till överenskommelsen mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner om hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar 2022. Vid höjd beredskap träder också andra lagar och regler in – dessa har inte omfattats av granskningen.

Delar av regionens risk- och sårbarhetsanalys från 2019 är sekretessbelagda i enlighet med offentlighets- och sekretesslagen, och har inte ingått i granskningen.

Revisionskriterier

Följande revisionskriterier används i granskningen:

- Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- Lag om ändring i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, Svensk författningssamling 2019:925

- Hälso- och sjukvårdslag (2017:30)
- Lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), Svensk författningssamling 2019:973
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om katastrofmedicinsk beredskap (2013:22)
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om landstings risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2015:4)
- Reglemente för regionstyrelsen i Västra Götalandsregionen, diarienummer RS 2021-01728
- Policy Säkerhet och beredskap i Västra Götalandsregionen, diarienummer RS 2018-00129
- Riktlinje Krisberedskap, diarienummer RS 2018-00129

Ansvarig styrelse

Regionstyrelsen är ansvarig styrelse.

Metod

Granskningen har genomförts genom analys av för granskningen relevant dokumentation samt intervjuer och löpande avstämningar med tjänstepersoner.

Intervjuer har genomförts med följande tjänstepersoner:

- regiondirektör
- hälso- och sjukvårdsdirektör
- förändringsdirektör och ofta beslutsfattare eller stabschef i särskild organisation/krisledningsorganisation
- direktör, förvaltningschef Regionservice
- enhetschef, enhet säkerhet och beredskap
- avdelningschef ärendesamordning och kansli med regiondirektörens funktionsansvar för säkerhet och beredskap
- strateg och ärendesamordnare, säkerhet och beredskap
- regionutvecklare och funktionsledare beredskap
- regionutvecklare och processansvarig för utbildning och övning, säkerhet och beredskap
- regionutvecklare och processledare för risk- och sårbarhetsanalys inom beredskap.

Resultat av granskningen

Syftet med granskningen har varit att bedöma om regionstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning, ledning, uppföljning och kontroll av krisberedskapsarbetet samt att det har skett i enlighet med gällande lagar och föreskrifter på området.

Vi går igenom resultatet utifrån de sex revisionsfrågorna:

- Finns en tydlig organisation och ansvarsfördelning för arbetet med krisberedskap?
- Har risk- och sårbarhetsanalys genomförts kopplat till kris?
- Styr krisberedskapen i tillräcklig grad genom planer och riktlinjer?
- Genomförs utbildningar och övningar med utgångspunkt i planer och riktlinjer?
- Sker uppföljning och rapportering i tillräcklig omfattning?
- Har regionstyrelsen säkerställt att det avsätts rimliga resurser för att bedriva ett systematiskt arbete med krisberedskap?

Finns en tydlig organisation och ansvarsfördelning för arbete med krisberedskap?

Organisation och ansvarsfördelning

I regionens policy för styrning² framgår att regionstyrelsen har uppsiktsplikt över nämnder och styrelser, och vakar över att Västra Götalandsregionen fullgör sina åligganden inom olika verksamheter utifrån fullmäktiges beslut samt enligt lag och andra författningar. Regionstyrelsen har ett övergripande samordningsansvar för Västra Götalandsregionens samlade verksamhet. Samordningsansvaret utövas exempelvis genom att regionstyrelsen är Västra Götalandsregionens personalorgan och ansvarar för medelsförvaltningen, och att de beslutar om gemensamma riktlinjer för att säkerställa en sammanhållen, ändamålsenlig och effektiv styrning av Västra Götalandsregionens verksamheter.

I granskade styrdokument beskrivs hur arbetet ska organiseras vid en extraordinär händelse. En regional riktlinje³ beskriver regionens beredskapslägen, beredskapsorganisation och hur man på regional nivå organiserar sig, leder och styr beroende på läge.

² Policy: Styrning i Västra Götalandsregionen (diarienummer RS 2019-02491).

³ Regional riktlinje: Krisberedskap Beredskaps- och krisledningsorganisation (diarienummer RS 2022-02463).

Riktlinjen ska behandlas av ägarutskottet, och därefter är planen att den ska fastställas av regionstyrelsen i början av 2023. Riktlinjen kommer att ersätta riktlinjen för krisberedskap 2019–2023 och krishanteringsplanen för 2015–2018.

Nedan beskrivs kort beredskapsorganisationen, beredskapsfunktionerna och organiseringen av arbetet i händelse av kris.

Regionstyrelsen är ansvarig för arbetet med krisberedskap

Regionfullmäktige har beslutat att regionstyrelsen är ansvarig för regionens uppgifter enligt lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Detta framgår av regionstyrelsens reglemente som regionfullmäktige fastställt. Det betyder bland annat att regionstyrelsen är ansvarig för att verksamheterna har god förmåga att hantera krissituationer i fredstid.

Det betyder också att regionstyrelsen har ansvaret för att sammanställa risk- och sårbarhetsanalyser och utarbeta förslag till plan för extraordinära händelser i fredstid.

I reglementet för regionstyrelsen framgår styrelsens övergripande samordningsansvar och att det är regionstyrelsen som svarar för Västra Götalandsregionens kris-, katastrof- och beredskapsplanering. Vidare framgår av reglementet att regionstyrelsen ansvarar för att en effektiv och ändamålsenlig organisation upprätthålls och får besluta om regiongemensamma riktlinjer och tillhörande rutiner och anvisningar inom bland annat säkerhet och beredskap.

I reglementet för krisledningsnämnden framgår att nämnder och styrelser ansvarar för sin egen kris- och beredskapsplanering. Vidare framgår att regionstyrelsen ansvarar för den regiongemensamma kris- och beredskapsplaneringen och för samordningen av regionens verksamheter i dessa delar.

Inom regionstyrelsens ansvar finns enhet säkerhet och beredskap. De har till uppgift att ansvara för krisberedskapen i Västra Götalandsregionen. Enhetens uppgift är att ta fram och förvalta policy, riktlinjer och rutiner inom säkerhets- och beredskapsområdet, liksom att göra uppföljningar, stödja och bistå verksamheterna, utbilda, ta fram verktyg som kan användas i säkerhets- och beredskapsarbetet och, i mån av tid, bistå vid övningar, riskanalyser och dylikt.

Vår granskning har visat att krisberedskapsarbetet utgår från regionstyrelsen och att organisationen för krisberedskapsarbetet är dokumenterad och därmed tydliggjord. Effekterna av covid-19 och den övergång från normalläge som har inträffat har, enligt vad som framkommer vid intervjuerna, påvisat att organisationen till stora delar upplevts som tydlig även i rådande läge.

Hälso- och sjukvårdsstyrelsen har vårdgivaransvar

Enligt hälso- och sjukvårdslagen ska regionen planera sin hälso- och sjukvård så att katastrofmedicinsk beredskap upprätthålls. Det innebär att det ska finnas beredskap att bedriva hälso- och sjukvård i syfte att minimera följderna vid en allvarlig händelse.

Regionfullmäktige har beslutat att hälso- och sjukvårdsstyrelsen är Västra Götalandsregionens ledande hälso- och sjukvårdspolitiska organ. Det innebär att de har ett övergripande ansvar för invånarnas tillgång till vård samt för sjukvårdens innehåll, kvalitet och tillgänglighet. Hälso- och sjukvårdsstyrelsens vårdgivaransvar framgår av styrelsens reglemente som regionfullmäktige beslutade om i juni 2019.

Regionen ansvarar för den katastrofmedicinska beredskapen, vilket enligt Socialstyrelsens föreskrifter innebär ansvar att ta fram en katastrofmedicinsk beredskapsplan och säkerställa att obligatoriska funktioner finns.

Av våra intervjuer framgår att regiondirektören och hälso- och sjukvårdsdirektören har en nära dialog kring krisberedskapsarbetet i organisationen. Vidare framgår att en uppdatering pågår av dokumentet ”Funktionsansvar för koncernstabs- och koncernavdelningschefer inom Koncernkontoret”. Dokumentet syftar till att förtydliga koncernstabsdirektörers och chefers ansvar och mandat inom olika ämnesområden. Produktionsdirektör hälso- och sjukvård kommer framöver ges ett förtydligt ansvar för hälso- och sjukvårdens beredskap inklusive den katastrofmedicinska beredskapen.

Krisledningsnämnden har aldrig behövt aktiveras

I reglementet för krisledningsnämnden framgår att dess syfte är att minska Västra Götalandsregionens sårbarhet och säkerställa en god förmåga att hantera kris-situationer vid extraordinära händelser i fredstid. Krisledningsnämndens verksamhet regleras i lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Vid höjd beredskap, vilket beslutas av regeringen, ansvarar regionstyrelsen för ledningen av den del av det civila försvaret som regionen ska bedriva.

I reglementet för krisledningsnämnden står att med extraordinära händelser i fredstid avses händelser som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner. Om samtliga förutsättningar för en extraordinär händelse är uppfyllda kan krisledningsnämnden ta över hela eller delar av de uppgifter som ligger på regionens övriga nämnder och styrelser. Krisledningsnämndens verksamhet ska därmed avvecklas så fort den ordinarie verksamheten kan överta ansvaret för de uppgifter som påkallades av den extraordinära händelsen.

Av våra intervjuer med tjänstepersoner framgår att krisledningsnämnden inte har någon löpande verksamhet, utan är verksam endast under extraordinära händelser i fredstid. Ordförande i krisledningsnämnden bedömer och beslutar att nämnden ska träda i funktion. Nämnden sammankallas dock minst två gånger per år för att informeras om regionstyrelsens arbete med samordning av krisberedskap.

I våra intervjuer har framkommit att krisledningsnämnden aldrig har aktiverats, men att de är väl förberedda om en extraordinär händelse skulle inträffa.

En regiongemensam beredskapsorganisation

I regionens riktlinje för krisberedskap 2023 (under förutsättning att beslut fattas av regionstyrelsen den 24 januari) beskrivs Västra Götalandsregionens beredskapslägen, beredskapsorganisation och hur man på regional nivå organiserar sig, leder och styr beroende på läge.

Granskningen visar att regionen har ett antal beredskapsfunktioner på såväl övergripande regional nivå som lokal förvaltnings- och bolagsnivå. Funktionerna är kontaktbara dygnet runt och utgör regionens beredskapsorganisation. Beredskapsfunktionerna har till uppgift att ta emot larm, bedöma händelsers innebörd, omfattning och påverkan samt vid behov vidta lämpliga åtgärder. Beredskapsfunktionerna bedömer om en händelse är så allvarlig eller omfattande att den behöver hanteras på särskilt sätt och därmed motiverar att verksamheten går upp i beredskapsläge.

Av våra intervjuer har det framgått att beredskapsorganisationen i Västra Götalandsregionen är regiongemensam. Det innebär att det finns beredskapsfunktioner i flera förvaltningar och bolag i regionen som leds, utvecklas och samordnas av Koncernkontoret.

Beredskapsfunktioner, roller och ansvar

I riktlinje för krisberedskap 2023 framgår att regional tjänsteperson i beredskap tar emot, bedömer och hanterar händelser som har regionövergripande påverkan. Regional tjänsteperson i beredskap leder och samordnar övriga beredskapsfunktioner och har mandat att fatta verksamhetsövergripande beslut om åtgärder för att hantera brådskande händelser med påverkan på hela Västra Götalandsregionen. Regional tjänsteperson i beredskap är regionens kontaktpunkt för internationella, nationella och regionala aktörer vid händelser. Det är Koncernkontoret, enhet säkerhet och beredskap, som ansvarar för och bemannar funktionen.

I granskade styrdokument har vi noterat hur arbetet ska organiseras vid extraordinär händelse. Det finns en organisation på regional nivå och en på lokal nivå. Organisationen består av olika typer av operativa funktioner och tillhörande stödfunktioner. Exempel på befattningar som bemannar regionens kris- och beredskapsorganisation är regional chef i beredskap, regional beredskapsläkare, smittskyddsläkare i beredskap, regional kommunikator i beredskap samt lokal tjänsteperson i beredskap.

Ansvar för kontinuitetsplanering faller på alla verksamheter och omfattar att analysera vad som är kritisk verksamhet som det måste finnas reservrutiner för och hur omfattande avbrott som är acceptabelt. En riktlinje för kontinuitetsplanering är på gång för beslut. Avseende servicenämnden har vi noterat att nämnden ansvarar för kontinuitetsplaneringen så att materialförsörjning fungerar under en krissituation.

Olika händelser kräver olika typer av organisering

Västra Götalandsregionens förvaltningar och bolag ska ha en egen förmåga att förebygga och hantera händelser och mindre omfattande störningar i den dagliga driften. När påverkansgraden höjs ska i första hand förvaltnings- eller verksamhetsöverskridande lösningar och samarbeten genomföras.

I riktlinjen för krisberedskap 2023 framgår att när en regional händelse inträffar som är av sådan art att den kräver särskild organisering, samordning och resurser för att hanteras går Västra Götalandsregionen upp i beredskapsläge. Västra Götalandsregionen organiserar sig på ett visst sätt beroende på beredskapsläge. Vilket läge och vilken organisation beror på hur allvarlig händelsen är och vilken påverkan den har på Västra Götalandsregionen.

När en extraordinär händelse inträffar som har betydande påverkan på Västra Götalandsregionens förmåga att upprätthålla samhällsviktiga tjänster, går regionen upp i en beredskapsnivå som kallas orange. Då krävs, utöver gemensam lägesbild, också inriktning och samordning samt regional ledning och styrning över förvaltningsgränser. I det läget upprättas regional krisledningsorganisation för att vid behov kunna leda och styra över förvaltningsgränser och kunna prioritera verksamheter och resurser. Krisledningsnämnden kan här bli aktiverad. Regional krisledningsstab ska ha förmåga att verkställa eventuella beslut av regionstyrelsen och krisledningsnämnden. Dessa beslut kan exempelvis innebära stöd till krisledningsnämnden att ta över andra nämnders verksamhet eller stödja andra regioner. Regional krisledningsorganisation har även till uppgift att samverka med regionala, nationella och internationella aktörer avseende händelsen.

Vår granskning visar att organisationen till stora delar upplevs som tydlig vid såväl kris- som normalläge, eftersom ordinarie linjeorganisation ska upprätthållas vid sidan av krisledningsorganisationen även vid en eventuell kris. Härutöver noterar vi att krisledningsorganisationen är dokumenterad och därmed tydliggjord. Effekterna av covid-19 och den övergång från normalläge som inträffat har, enligt vad som framkommer vid intervjuer, påvisat att organisationen till stora delar upplevts som tydlig även i rådande läge.

Civilt försvar

Till grund för arbetet avseende krisberedskap och civilt försvar inom regionerna ligger två överenskommelser mellan Sveriges Kommuner och Regioner och staten, genom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap respektive Socialdepartementet. Överenskommelsen mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Regioner omfattar regionens samlade arbete inom samtliga verksamheter avseende krisberedskap och civilt försvar. Överenskommelsen med Socialdepartementet omfattar hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar. Överenskommelserna pekar ut de områden som staten och regionerna är överens om att fokusera på, och för vilka uppgifter regionerna ges viss statlig ersättning. Ersättningen, hur denna använts och vilka aktiviteter som genomförts redovisas årligen till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap respektive Socialstyrelsen.

Överenskommelsen mellan Socialdepartementet och Sveriges Kommuner och Regioner omfattar hälso- och sjukvård, tandvård samt annan hälso- och sjukvårdsrelaterad verksamhet som regionerna ansvarar för och som bedrivs vid fredstida kriser och krig. Regionen ska planera för att i krig kunna upprätthålla en viss förmåga att bedriva hälso- och sjukvård. Hela vårdkedjan ska beaktas i arbetet. Planeringen ska göras utifrån ett bredare perspektiv än traumavård och omfatta alla delar av hälso- och sjukvården inklusive smittskydd och primärvård. Regionen ska enligt överenskommelsen i sin planering också ta hänsyn till den kommunala hälso- och sjukvården. Regionen ska stärka sin förmåga att bedriva samverkan och ledning vid särskilda händelser samt höjd beredskap och krig. Här ingår bland annat särskild sjukvårdsledning och funktionen tjänsteman i beredskap samt medverkan i aktörs-gemensamma former för inriktning och samordning. Regionen ska i detta arbete beakta lärdomar från hanteringen av covid-19-pandemin.

Den prioritering och det arbete som bedrivs i Västra Götalandsregionen utgår från överenskommelserna mellan Sveriges Kommuner och Regioner och staten. Ersättningen har utifrån en ökad nationell ambitionsnivå och med utgångspunkt i omvärldsläget ökat. Med anledning av detta har Västra Götalandsregionen inlett arbetet med att knyta planeringsarbetet ännu tätare till de ordinarie planeringsprocesser som görs via planeringsunderlag till budget och uppföljningar i delårs- och årsredovisningar. Enligt tjänstepersoner på enhet säkerhet och beredskap är målet att denna planering ska bli en helt integrerad del av det ordinarie arbetet för alla förvaltningar och för Västra Götalandsregionens centrala arbete.

Bedömning

Vår granskning har visat att organisationen för krisberedskap är dokumenterad och därmed tydliggjord. Effekterna av covid-19 och den övergång från normalläge som har inträffat har, enligt vad som framkommer vid intervjuerna, påvisat att organisationen till stora delar upplevts som tydlig även i rådande läge.

Granskningen har visat att på politisk nivå finns en tydlig ansvarsfördelning under såväl krisläge som normalläge. Av regionstyrelsens reglemente framgår att ansvaret vilar på regionstyrelsen. Det regionövergripande arbetet är organiserat under regionstyrelsen, under enhet säkerhet och beredskap.

Vi ser positivt på att hälso- och sjukvårdsdirektörens roll och ansvar för den katastrofmedicinska beredskapen ytterligare förtydligas i dokumentet ”Funktionsansvar för koncernstabs- och koncernavdelningschefer”.

Vår bedömning är att organisation och ansvarsfördelning för arbetet med krisberedskap i allt väsentligt är tydlig.

Har risk- och sårbarhetsanalys genomförts kopplat till kris?

Risk- och sårbarhetsanalys 2019

Västra Götalandsregionen bedriver samhällsviktig verksamhet och måste förbereda sig för att hantera inre eller yttre påfrestningar på verksamheten⁴. Analys ska göras avseende vilka extraordinära händelser som kan inträffa i fredstid samt hur detta kan påverka regionens verksamheter – och detta ska sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys⁵.

Med utgångspunkt i vad som framkommer i risk- och sårbarhetsanalysen ska regionen ta fram och fastställa en plan⁶ för hanteringen av extraordinära händelser för varje ny mandatperiod. Regionen ansvarar också för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning⁷ som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter.

Risk- och sårbarhetsanalysen ska rapporteras till Socialstyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt Länsstyrelsen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter omfattar allmänna råd som är uppgifter för att identifiera samhällsviktig verksamhet, vilket bland annat omfattar akutsjukvård, läkemedels- och materielförsörjning, omsorg om barn, funktionshindrade och äldre, primärvård, psykiatri, socialtjänst, smittskydd för djur

⁴ Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap föreskriver kommuner och landsting att upprätthålla beredskap för extraordinära händelser, samt SFS 2019:925 Lag om ändring i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

⁵ SFS 2019:925 2 kap 1 §.

⁶ SFS 2019:925 2 kap 1 §.

⁷ SFS 2019:925 2 kap 8 §.

och människor samt transporter. I allmänna råd anges att risk- och sårbarhetsanalysen bör involvera organisationen inklusive hel- eller delägda bolag och eventuella samarbeten.

Regionens enhet säkerhet och beredskap har sammanställt en rapport för risk- och sårbarhetsanalysen i enlighet med lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Regionstyrelsen har vid sitt sammanträde i september 2019 fastställt Västra Götalandsregionens risk- och sårbarhetsanalys.

I regionens arbete med risk- och sårbarhetsanalysen har flera funktioner med kompetens inom områdena IS/IT och informationssäkerhet, säkerhet och trygghet, krisberedskap, logistik, fastighets- och fordonsteknik, livsmedel och läkemedel, material och utrustning samt patientsäkerhet deltagit.

I risk- och sårbarhetsanalysen anges att den har sin utgångspunkt i de verksamheter Myndigheten för samhällsskydd och beredskap definierar som samhällsviktiga⁸. Vidare beskrivs de åtaganden som inom respektive huvud- och stödprocess har klassats som prioriterade och därmed ansetts vara kritiska.

Av regionstyrelsens beslut framgår att risk- och sårbarhetsanalysen inkluderar en bilaga baserad på Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps indikatorer för bedömning av regionens generella krisberedskap, och att fokus var huvudprocesserna Hälso- och sjukvård och Kollektivtrafik.

Av våra intervjuer framkommer att kvalitetssäkring av regionens risk- och sårbarhetsanalys har gjorts av representanter från de förvaltningar och bolag som ingått i funktionsgrupp säkerhet och beredskap⁹. Resultatet av analysarbetet sammanställdes utifrån följande riskområden: samverkan och samordning, styrning och ledning, resurser och tillgångar samt upphandling och avtal.

Vi har noterat att analysresultatet visade på behov av att inom regionen harmonisera arbetsmetoder för krisberedskap, säkerställa försörjning av kritiska varor och tjänster samt utveckla externa avtal så att dessa vid behov inkluderar kontinuitet och förmåga till leverans även vid störda förhållanden.

I risk- och sårbarhetsanalysen anges även att analysen och föreslagna åtgärder kommer att hanteras genom de åtgärds- och handlingsplaner som upprättas avseende krisberedskap och civilt försvar. Det anges också att resultatet kommer att användas i

⁸ Följande verksamheter och funktioner har klassats som samhällsviktiga i Västra Götalandsregionens risk- och sårbarhetsanalys. Folk tandvården, NU-sjukvården, primärvård, regiongemensam hälso- och sjukvård, Sahlgrenska Universitetssjukhuset, Sjukhusen i väster, Skaraborgs Sjukhus, Södra Älvsborgs Sjukhus, kollektivtrafiken, Regionenservice, Västfastigheter, VGR IT, Koncernkontoret, funktioner för ledning, kommunikation samt säkerhet och beredskap, Sjukhusapoteket VGR.

⁹ Funktionsgrupp säkerhet och beredskap är ett nätverk som leds av Koncernkontorets enhet säkerhet och beredskap, där frågor kopplade till säkerhet, risk och kris hanteras.

det fortsatta arbetet med att ta fram styrdokument inom säkerhets- och beredskapsområdet. Vi har i vår granskning inte kunnat säkerställa huruvida arbetet slutförts, då vi inte kunnat ta del av denna dokumentation.

Andra regionala dokument om krisberedskap

Av reglementet för regionstyrelsen framgår att regionstyrelsens övergripande samordningsansvar omfattar att svara för Västra Götalandsregionens kris-, katastrof- och beredskapsplanering.

Enligt regionens policy för säkerhet och beredskap ska arbetet vidmakthålla och utveckla förmågan att upprätthålla samhällsviktiga verksamheter. Västra Götalandsregionen anges bedriva samhällsviktig verksamhet inom hälso- och sjukvård, kollektivtrafik, logistik- och resursförsörjning, kommunikation och teknisk infrastruktur inklusive fastigheter¹⁰. Den regiongemensamma nivån ansvarar för övergripande ledning och samordning vid särskild händelse.

I regionens riktlinje om krisberedskap från 2019 skrivs att nämnder och styrelser i Västra Götalandsregionen ska ha förmåga att hantera särskilda händelser utmed hela hotskalan, exempelvis förtroendekriser, infrastrukturella störningar, större olyckor, omfattande samhällsstörningar, extraordinär händelse och höjd beredskap. Västra Götalandsregionen ska enligt riktlinjen hantera händelser med standardiserade arbetssätt och gemensam terminologi, där både verksamhet och samhälle så snabbt som möjligt återgår till normal situation. I riktlinjen beskrivs också roller och ansvar kopplat till krishantering i Västra Götalandsregionen¹¹.

I tjänsteutlåtande till beslutet om regionens risk- och sårbarhetsanalys 2019 anges under rubriken ”Genomförande av beslut” att resultatet av analysen och föreslagna åtgärder kommer att hanteras genom de åtgärds- och handlingsplaner som upprättas avseende krisberedskap och civilt försvar.

Bedömning

I Västra Götalandsregionens risk- och sårbarhetsanalys 2019 anges att utgångspunkten varit Lag 2006:544 och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps definitioner avseende samhällsviktig verksamhet. Enligt vår bedömning har arbetet genomförts enligt gällande lagar och föreskrifter och omfattat flera funktioner inom regionens verksamheter med specifik kompetens inom olika områden.

¹⁰ Policy Säkerhet och beredskap i Västra Götalandsregionen Diarienummer: RS 2018-00129.

¹¹ Riktlinje krisberedskap RS 2018-00129.

Vår sammantagna bedömning är att Västra Götalandsregionen har arbetat fram och fastställt en risk- och sårbarhetsanalys 2019 som överensstämmer med gällande regelverk, men att vi i granskningen inte kunnat säkerställa huruvida arbetet med att ta fram föreslagna åtgärds- och handlingsplaner inom säkerhets- och beredskapsområdet slutförts, då vi inte kunnat ta del av denna dokumentation.

Styrs krisberedskapen i tillräcklig grad genom planer och riktlinjer?

Policy för säkerhet och beredskap i Västra Götalandsregionen

I policyn anges att krisledningsnämnden leder strategiskt och tar övergripande beslut för att skapa förutsättningar för en regiongemensam hantering av en särskild händelse. Under höjd beredskap har regionstyrelsen motsvarande ansvar. Enligt policyn ansvarar varje nämnd, styrelse och majoritetsägt bolag för att det med utgångspunkt i den regionala krisberedskapsplanen finns en krisberedskapsplan/katastrofmedicinsk plan för verksamhetsområdet.

Västra Götalandsregionens krishanteringsplan

I lagen framgår att varje kommun och landsting ska ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Dessa ska innehålla uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivas under höjd beredskap.

Den senaste krishanteringsplanen som regionfullmäktige fastställde är från 2015. Syftet med den anges vara att klargöra roller, ansvar och uppgifter före, under och efter en händelse som påverkar Västra Götalandsregionens nämnder, styrelser, bolag och anslutna privata vårdgivare. I krishanteringsplanen anges vidare att Västra Götalandsregionens uppdrag omfattar att planera för en god krisberedskap, grundad på risk- och sårbarhetsanalyser enligt lagen¹² och förordningen¹³. I krishanteringsplanen anges att den ska gälla under innevarande mandatperiod, och därmed upphörde i december 2018.

Katastrofmedicinsk beredskapsplan

Varje region ska enligt Socialstyrelsens föreskrifter ta fram en katastrofmedicinsk beredskapsplan. Det betyder att regionerna ska ha beredskap att bedriva hälso- och sjukvård i syfte att minimera följderna vid en händelse som är så omfattande eller

¹² Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

¹³ Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

allvarlig att resurserna måste organiseras, ledas och användas på särskilt sätt. Den katastrofmedicinska beredskapsplanen ska utarbetas med utgångspunkt i den plan om hanteringen av extraordinära händelser som regionen ska fastställa enligt lag om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. I föreskrifterna finns bestämmelser för vilka områden som ska finnas med i den katastrofmedicinska planen. Det handlar exempelvis om planering för samverkan med andra aktörer och hur nödvändiga funktioner ska bemannas.

Vi har noterat att regionstyrelsen i december 2013 fastställde en katastrofmedicinsk beredskapsplan som gällde 2014–2018. I planen anges att den är ett komplement till regionens krishanteringsplan och ska ligga till grund för sjukvårdsinrättningarnas lokala katastrofmedicinska beredskapsplaner.

Enligt Socialstyrelsens föreskrifter¹⁴ ska det av den katastrofmedicinska beredskapsplanen framgå:

- hur nödvändiga funktioner i hälso- och sjukvården ska larmas och aktiveras vid allvarlig händelse eller vid risk för sådan händelse
- vem som ska leda och samordna hälso- och sjukvården vid allvarlig händelse
- vilka andra aktörer som regionen vid behov ska samverka med.

Den katastrofmedicinska beredskapsplanen ska bland annat innehålla avsnitt om principer för krishantering, planering för risker och hot, risk- och sårbarhetsanalyser, beredskapsgrader, krisledningsnämnd, beredskap på regional nivå, särskild sjukvårdsledning, regional tjänsteman i beredskap, krisstöd, utbildning, övning, uppföljning och utvärdering.

I den katastrofmedicinska beredskapsplanen anges att Västra Götalandsregionen är en av sex sjukvårdshuvudmän som är skyldiga att upprätthålla en beredskap för katastrofmedicinska insatser utomlands¹⁵.

I våra intervjuer med tjänstepersoner inom enhet säkerhet och beredskap uppgavs att den katastrofmedicinska beredskapsplanen är föråldrad och att uppdatering pågår och planeras för beslut i februari 2023. Den kommande versionen kommer att få namnet ”Medicinsk beredskapsplan” och anges bli en bredare medicinsk plan jämfört med planen från 2014 och kommer att omfatta händelser längs hela hotskalan och inte bara katastrof.

¹⁴ SOSFS 2013:22 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om katastrofmedicinsk beredskap.

¹⁵ Lag (2008:552) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands.

Riktlinje för krisberedskap 2019–2023

Regionstyrelsen fastställde 2018 en riktlinje för krisberedskap med giltighet 2019–2023. Riktlinjen anger tillsammans med tre andra riktlinjer¹⁶ förutsättningarna för arbetet med säkerhet och beredskap i Västra Götalandsregionen. I riktlinjen för krisberedskap anges att det till riktlinjerna ska kopplas rutiner och planer på tjänstemannanivå på både regiongemensam nivå och förvaltningsnivå samt skrivningar i reglementen och ägardirektiv.

I tjänsteutlåtande avseende Riktlinjer för säkerhet och beredskap i Västra Götalandsregionen 2019–2023 anges att riktlinjen samlar flera områden som tidigare har omhändertagits i separata dokument i regionen. Det handlar exempelvis om epidemiberedskap, kriskommunikation och katastrofmedicin.

Utbildning och övning

Enligt lag ska regioner ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid. Regionens policy för säkerhet och beredskap anger att Västra Götalandsregionen ska planera, utbilda och öva för att hantera störningar och oönskade händelser, och riktlinje för krisberedskap 2019–2023 anger vidare att Västra Götalandsregionen ska ha en regional utbildnings- och övningsplan som syftar till att stärka och utveckla förmågan avseende krisberedskap och civilt försvar. Nämnder och styrelser ska ta fram en motsvarande utbildnings- och övningsplan som harmoniserar med den regionala planen. I intervjuer med tjänstepersoner på enhet säkerhet och beredskap har angetts att det inte finns en regional utbildnings- och handlingsplan eller gjorts någon uppföljning av om nämnder och styrelser har tagit fram utbildnings- och övningsplaner.

I intervjuer har tjänstepersoner på enhet säkerhet och beredskap uppgett att det tidigare har funnits en utbildningsplan för kris/krisberedskap, men att det i dagsläget saknas en specifik utbildningsplan för området. Uppföljningar av genomförda utbildningar och övningar uppges endast ha gjorts i begränsad omfattning och vi har i granskningen inte kunnat ta del av dokumentation av detta. Regionledningen uppger att en utbildnings- och övningsplan är på gång att tas fram och att uppdraget är inom funktionsansvaret, och tjänsteperson på enhet säkerhet och beredskap uppger att en regional plan för utbildning och övning beredskap 2023–2026 är framtagen och planeras för beslut 2023.

Västra Götalandsregionen har tagit fram en rutin för utbildning och övning inom området säkerhet och beredskap med giltighet 2020–2024. I rutinen anges att den syftar till att skapa förutsättningar för en långsiktig, systematisk och effektiv

¹⁶ Riktlinjerna för informationssäkerhet, civilt försvar samt verksamhetsskydd.

utbildnings- och övningsverksamhet för området säkerhet och beredskap inom Västra Götalandsregionen. I rutinen anges att arbetet avseende utbildning och övning inom säkerhets- och beredskapsområdet grundar sig på en regional gemensam utbildnings- och övningsplan.

Handledning – Stöd till planering för att hantera samhällsstörning i fred och under höjd beredskap

Handledningen Stöd till planering för att hantera samhällsstörning i fred och under höjd beredskap är giltig från september 2022, och anges inte vara ett styrande dokument. Handledningen vänder sig till de nämnder och styrelser i Västra Götalandsregionen som inte har funktionen tjänsteman i beredskap och anger arbetet med att utveckla beredskap mot, och hantering av, samhällsstörningar (kriser) i fred och under höjd beredskap. I handledningen omnämns exempelvis coronapandemin och kriget i Ukraina. Handledningen innehåller en mall för en plan för hantering av samhällsstörning i fred och under höjd beredskap (krig eller krigsfara). I handledningen anges att den tillsammans med tre andra dokument kan vara stöd vid utformandet av en ändamålsenlig krishanteringsplan¹⁷. Handledningen uppges ha tagits fram som ett tillfälligt dokument i väntan på den nya riktlinjen för krisberedskap som väntas beslutas i januari 2023 och då kommer handledningen att upphöra.

I handledningen beskrivs de delar av regionens krisberedskapsförmåga som utgörs av den organisation som är upprättad med förmåga och syfte att upptäcka och bedöma händelser samt fatta initiala beslut i hanteringen av en händelse; detta benämns beredskapsorganisation. Den beskriver också de förberedelser som görs för att vid en eskalerad händelse effektivt och anpassat kunna leda organisationen i hanteringen; detta benämns krisledning.

Ny riktlinje för krisberedskap

Av våra intervjuer har framgått att regionen under 2022 har börjat arbeta efter en ny riktlinje för krisberedskap. Den nya riktlinjen bedömdes av tjänstepersoner på enhet säkerhet och beredskap träda i kraft i september 2022, men under granskningen har datum för beslut av riktlinjen i regionstyrelsen flyttats till januari 2023. Anledningen till att beslutet flyttades fram anges i intervju bero på att man vill avvakta tills den nya politiska organisationen är på plats och omorganisation av Koncernkontoret beslutats, så att riktlinjen inte pekar mot fel organisatorisk enhet eller funktion.

¹⁷ De tre andra dokumenten är Regional riktlinje ”Krisberedskap Beredskaps- och krisledningsorganisation” diarienummer RS 2022-02463, PM avseende säkerhetskvalificerade handlingar och uppgifter daterat 2020-01-02. Plan för utveckling av civilt försvar Västra Götalandsregionen 2021–2023 diarienummer RS 2020–06367.

Stickprov på Sahlgrenska Universitetssjukhuset och servicenämnden

Granskningen har omfattat om en styrelse respektive en nämnd i regionen har tagit fram dokument i enlighet med vad policyn anger. Vi har gjort stickprov på styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset och på servicenämnden.

För styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset har vi efterfrågat dokumenten katastrofmedicinsk plan, krisberedskapsplan och utbildnings- och övningsplan för sjukhuset. För servicenämnden har vi efterfrågat dokumenten krishanteringsplan och utbildnings- och övningsplan. I granskningen konstateras att vissa av de efterfrågade dokumenten finns och har uppdaterats under mandatperioden, men i andra fall saknas dokument eller så har uppdatering inte skett under mandatperioden.

Bedömning

Enligt Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ska regioner, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser, en krishanteringsplan. Regionens krishanteringsplan är fastställd 2015 och upphörde såvitt vi kan bedöma att gälla 2018. Det har inte tagits fram en krishanteringsplan baserad på den senaste risk- och sårbarhetsanalysen för mandatperioden som fastställdes 2019.

Vår bedömning är att Västra Götalandsregionens krishanteringsplan är inaktuell, sedan den föregående planen upphörde att gälla i december 2018.

Enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om katastrofmedicinsk beredskap ska varje region ta fram en katastrofmedicinsk beredskapsplan. Den ska utarbetas med utgångspunkt i den plan som regionen ska fastställa för varje ny mandatperiod enligt lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Vi har noterat att Västra Götalandsregionens katastrofmedicinska beredskapsplan är fastställd i december 2013 och upphörde att gälla i december 2018.

Vår bedömning är att Västra Götalandsregionens katastrofmedicinska beredskapsplan är inaktuell, sedan den upphörde att gälla i december 2018.

Avseende utbildningar och övningar ansvarar regioner enligt lag för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid. Riktlinje krisberedskap anger att Västra Götalandsregionen ska ha en regional utbildnings- och övningsplan. Vår bedömning är att det inom området krisberedskap i nuläget saknas en regional utbildnings- och övningsplan. Eftersom det inte har gjorts någon sammantagen uppföljning av vilka utbildningar som genomförts kan vi inte i granskningen bedöma om förtroendevalda och anställd personal fått utbildning och övning i enlighet med lagen.

Vår sammantagna bedömning av om krisberedskapen i tillräcklig grad styrs genom planer och riktlinjer, är att den delvis gör det men att flera dokument som ska finnas saknas eller är inaktuella.

Genomförs utbildningar och övningar med utgångspunkt i planer och riktlinjer?

Utbildnings- och övningsplan är på gång

I ett tidigare avsnitt i denna rapport gör vi bedömningen att regionens riktlinje om krisberedskap anger att regionen ska ha en regional utbildnings- och övningsplan men att det i nuläget saknas en sådan plan.

I intervju med regionledningen uppgavs att det hade startat upp ett utbildningspaket i krisberedskap för förtroendevalda och tjänstepersoner innan pandemin bröt ut. Detta arbete stannade dock upp under pandemiåren och nu är avsikten att starta utbildningarna igen. Avseende krisledningsnämnden uppgavs i intervjun att utbildning och övning genomförts enligt table-topmodell¹⁸. Av intervju med regionledningen uppgavs att Västra Götalandsregionen har genomfört utbildningar i krisberedskap för stabschefer och tjänstepersoner i beredskap samt utbildningar med fokus på generell krishantering.

Enligt intervju med tjänstepersoner på enhet säkerhet och beredskap är det regiondirektören som beslutar om inriktning på de utbildningar och övningar avseende krisberedskap som regionen genomför och deltar i. Vidare anges att pandemin har påverkat de övningar i krisberedskap som regionen skulle ha deltagit i, och flera övningar har ställts in.

Bedömning

Enhet säkerhet och beredskap har genomfört utbildningar inom områdena säkerhet, kris och beredskap inom regionen, men eftersom det saknas en utbildningsplan kan vi inte bedöma om utbildningar och övningar genomförs med utgångspunkt i planer och riktlinjer.

¹⁸ Diskussionsbaserade sessioner där teammedlemmar träffas i en informell klassrumsmiljö för att diskutera sina roller under en nödsituation och deras svar på en viss nödsituation.

Sker uppföljning och rapportering i tillräcklig omfattning?

Regioninterna styrdokument reglerar i låg grad hur uppföljning av krisberedskapen ska göras

En del av arbetet med krisberedskap handlar om att ta tillvara de erfarenheter som finns efter en kris. Socialstyrelsen ställer krav på regionen att systematiskt följa upp och utvärdera den katastrofmedicinska beredskapen¹⁹. I regionstyrelsens övergripande ägar- och styrfunktion ligger att svara för uppföljningen av de av fullmäktige fastställda målen, att planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs, att regionens löpande förvaltning handhas rationellt och effektivt samt att vid behov vidta åtgärder. Regionstyrelsen ska säkerställa att rapportering och redovisning inom granskningsområdet sker i enlighet med gällande direktiv. Detta gäller rapportering till såväl statliga myndigheter som regionfullmäktige.

Granskningen har visat att det inom Västra Götalandsregionen finns direktiv som reglerar formerna för rapportering av krisberedskapen. Men vi har också noterat att det i de regioninterna styrdokument som finns inom området krisberedskap inte framgår helt tydligt formerna för hur uppföljning, utvärdering, rapportering och redovisning av planer med mera ska ske.

Regionen rapporterar till berörda myndigheter

I föreskrifter om allmänna råd om landstings risk- och sårbarhetsanalyser²⁰ framgår att Västra Götalandsregionen ska lämna årlig rapportering till statliga myndigheter (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Länsstyrelsen och Socialstyrelsen).

Kraven på rapportering innebär bland annat att Västra Götalandsregionen senast i oktober under första kalenderåret efter ordinarie val ska ställa samman och rapportera resultatet av sitt arbete med risk- och sårbarhetsanalys. Rapporteringen ska ta utgångspunkt i upprättad risk- och sårbarhetsanalys. Syftet med återrapporteringen är bland annat att redovisa hur vidtagna åtgärder påverkat krisberedskapsläget. Därefter ska Västra Götalandsregionen regelbundet en gång per år rapportera sin generella krisberedskap utifrån ett antal indikatorer som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har beslutat om.

¹⁹ SOSFS 2013:22, 7 kap. 1 §.

²⁰ MSBFS 2015:4 Föreskrifter och allmänna råd om landstings risk- och sårbarhetsanalyser.

Vi har tagit del av handlingar som berörda tjänstepersoner har upprättat och rapporterat för regionens räkning till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för år 2019. Granskning av handlingarna visar att Västra Götalandsregionen rapporterar enligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter.

Beslut fattade av krisledningsnämnden ska anmälas till regionfullmäktige

Vidare framgår av reglementet för krisledningsnämnden att nämnden ska sammankallas minst två gånger per år för att informeras om regionstyrelsens arbete med samordning inom området krisberedskap. Krisledningsnämndens beslut ska även anmälas vid närmast följande fullmäktigesammanträde genom att kopia av nämndens protokoll tillställs fullmäktige.

Vi har i vår granskning noterat att krisledningsnämnden har sammanträtt minst två gånger per år i enlighet med reglementet. Exempel på punkter som har behandlats är allmän information inom säkerhets- och beredskapsområdet, säkerhet och beredskap framåt och i förändringsarbete, utvärdering Corona och särskild organisation Ukraina.

Vi kan konstatera att det i några av krisledningsnämndens protokoll är svårt att utläsa vad som har redovisats under informationspunkten vid sammanträdena.

Enskilda övningar och insatser ska följas upp

I rutinen för utbildning och övning inom området säkerhet och beredskap²¹ framgår att Koncernkontoret, enhet säkerhet och beredskap ansvarar för förvaltningen av riktlinjens verkställande och uppföljning.

I regional katastrofmedicinsk beredskapsplan för Västra Götalandsregionen²² finns ett avsnitt om uppföljning och utvärdering. Där framgår att dokumentation av erhållna erfarenheter ska analyseras, utvärderas och återföras till berörda förvaltningar. I kvalitetsarbetet ingår planeringsprocessen samt utvärderingen av genomförda insatser eller övningar. Resultatet av utvunna erfarenheter och dess analys ska implementeras i förändrings- och utvecklingsarbetet. Vidare framgår att system för planering, utförande, uppföljning och utveckling av den katastrofmedicinska beredskapens verksamhet ska säkerställas för att systematiskt och fortlöpande säkra kvaliteten inom verksamheten.

²¹ Rutin för utbildning och övning säkerhet och beredskap 2020 till 2024 beslutad av koncernenheten säkerhet och beredskap.

²² Regional katastrofmedicinsk beredskapsplan för Västra Götalandsregionen, diarienummer RS 2020-07099.

Som vi tidigare skrivit i rapporten har tjänstepersoner på enhet säkerhet och beredskap lyft att planen behöver uppdateras för att på ett bättre sätt harmonisera med gällande arbetssätt och regelverk. I vår granskning har vi även noterat att det har varit svårt att få fram information, dels i våra intervjuer, dels av dokument kring hur och på vilket sätt enskilda övningar och insatser har följts upp.

Ingen systematisk uppföljning och rapportering av arbetet med krisberedskap

Av reglemente för regionstyrelsen framgår att styrelsen kontinuerligt ska följa upp sina ansvarsområden. Styrelsen ska två gånger per år redovisa till fullmäktige hur den fullgör de uppdrag som fullmäktige lämnat till styrelsen. Vidare framgår, som vi tidigare nämnt, av reglementet för krisledningsnämnden att nämnden ska sammankallas minst två gånger per år för att informeras om regionstyrelsens arbete med samordning inom området krisberedskap. Krisledningsnämndens beslut ska även anmälas vid närmast följande fullmäktigesammanträde genom att kopia av nämndens protokoll tillställs fullmäktige.

I regionens årsredovisning för år 2021 finns ett stycke som berör säkerhet och beredskap. Där framgår att pandemin har gett organisationen lärdomar om strukturer, roller och ansvar inom krisberedskapsarbetet. Under 2021 påbörjades ett arbete för att kunna omhänderta dessa lärdomar i ett fortsatt utvecklingsarbete. Vidare framgår att förvaltningars säkerhets- och beredskapsorganisationer har varit delaktiga i arbetet med en säkerhetsorganisation för hantering, distribution och förvaring av medicin.

Vi har noterat att det i årsredovisningen även nämns att en handlingsplan för civilt försvar har startats avseende försörjningsberedskap, krigsorganisation och sjukhusens förmåga i kris och krig. Vi har även noterat att information lämnas kring arbetet inom informationssäkerhetsområdet och de utbildningar som har gjorts kring brandskyddsutbildning.

Regionstyrelsens riskanalys för 2021 angav risk avseende säkerhet och trygghet:

- risken är att organisationen inte utvärderar och lär av arbetet under coronapandemin och av de förändrade arbetssätten som användes.

Granskningen visar att regionstyrelsen inte har genomfört ytterligare systematiska kontroller för att utvärdera och säkerställa att verksamheterna följer lagar, regler och rutiner för arbetet med krisberedskap.

Bedömning

Regionstyrelsen har ett ansvar att inom sina respektive områden säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med lagar samt de mål och riktlinjer som fullmäktige

beslutat om. Socialstyrelsen ställer också krav på regionen att systematiskt följa upp och utvärdera den katastrofmedicinska beredskapen²³.

Vi har noterat att regionens styrdokument i låg grad reglerar formerna för hur uppföljning, utvärdering och rapportering av krisberedskapen ska göras. Det är lämpligt att styrdokumentet reglerar formerna för hur uppföljning, utvärdering, rapportering och redovisning ska göras.

I vår granskning har vi också uppmärksammat att den samlade uppföljningen av arbetet med krisberedskap i regionens årsredovisning inte är heltäckande. Den beskriver i huvudsak endast att pandemin har gett organisationen lärdomar och att fortsatt utveckling pågår.

Vi gör bedömningen att det är svårt att följa den samlade uppföljningen och rapporteringen av regionens arbete med krisberedskapen. Det finns en hel del utveckling inom området i synnerhet när det gäller den systematiska uppföljningen av krisberedskapen.

Vi bedömer därför att regionstyrelsen inte följt upp och rapporterat det regionövergripande arbetet med krisberedskap i tillräcklig omfattning.

Har regionstyrelsen säkerställt att det avsätts rimliga resurser för att bedriva ett systematiskt arbete med kris- och katastrofberedskap?

Enligt lag ska regionerna analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i regionen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.

I risk- och sårbarhetsanalysen som gjordes 2019 identifierades risker utifrån ett regionövergripande perspektiv. De identifierade riskerna har i sin tur kategoriserats i riskområden. Vid risk- och sårbarhetsanalysens genomförande identifierades risker, kopplat till specifika resurser eller aktiviteter inom området resurser och tillgångar.

Behov av åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrift och allmänna råd om landstings risk- och sårbarhetsanalyser ger uttryck för att regionen analyserar och avsätter rimliga resurser för att fullgöra sina åtaganden enligt lag och föreskrift. Inom

²³ SOSFS 2013:22, 7 kap. 1 §.

ramen för arbetet med risk- och sårbarhetsanalys ska det göras en prövning av regionens generella krisberedskap. Prövningen ska ske utifrån ett antal specifika indikatorer, varav ett antal fokuserar på området resurser. I samband med upprättande av risk- och sårbarhetsanalys 2019 gjordes en bedömning av regionens krisberedskap. Bedömningen tar utgångspunkt från Myndigheten för säkerhet och beredskaps indikatorer. Nedan redovisas de behov av åtgärder som framkom med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat som gjordes 2019. Av sammanställningen framgår följande avseende resurser och tillgångar:

- säkerställa lagerhållning av prioriterat material/resurser
- genomföra regionövergripande resurskartläggning kopplat till leverans av produkter och tjänster
- genomföra fördjupade analyser för särskilda resurskategorier.

I policy för styrning i Västra Götalandsregionen framgår att nämnder och styrelser ska ha en styrning av verksamheten som säkerställer att värde för invånarna uppnås. Det innebär exempelvis att arbeta systematiskt inom kris- och katastrofberedskap. Styrningen ska vara tillräcklig för att

- planera verksamheten utifrån givna uppdrag och resurser
- genomföra verksamheten
- följa upp verksamheten utifrån väsentliga aspekter
- analysera verksamheten som grund för åtgärder och fortsatt utveckling.

Samtliga intervjupersoner i vår granskning framhåller att Västra Götalandsregionen har tillräckliga resurser för att bedriva ett systematiskt arbete inom området kris- och katastrofberedskap. Detta gäller framför allt med avseende på de ekonomiska resurserna. Vissa utmaningar lyfts i form av att det är och har varit svårt att rekrytera rätt kompetens för att matcha det behov som finns inom organisationen avseende kris- och katastrofberedskap.

I Myndigheten för säkerhet och beredskaps uppdrag ingår att fördela anslag till kommuner och regioner i syfte att förstärka samhällets krisberedskap. Av våra intervjuer framgår att regionen har erhållit bidrag från myndigheten som stöd i arbetet med krisberedskap. Vår granskning visar att en del av resurserna har använts för att besätta tjänster inom enhet säkerhet och beredskap.

Granskningen visar vidare att statliga myndigheter inte framfört kritik mot hur regionen använt tilldelade medel under perioden som vi har granskat.

Bedömning

Enligt policy för styrning i Västra Götalandsregionen framgår att uppföljningen av verksamheten ska göras på ett systematiskt och ändamålsenligt sätt. För att revisionen ska kunna bedöma om verksamheten disponerar rimliga resurser är det bland annat av vikt att ta del av resultat och effekter av utfört arbete.

Vår granskning kan inte styrka att det finns någon dokumenterad sammanställning gällande status på de åtgärder som upptas i risk- och sårbarhetsanalys. Vi har inom ramen för vår granskning inte heller kunnat följa flödet från bedömd risk vidare till aktivitet, vilka resurser som avsatts för åtgärd samt inte heller någon uppföljning och utvärdering av vidtagna åtgärders effekter.

Granskningen visar på ett utvecklingsbehov avseende arbetssätt inom faserna åtgärder, uppföljning och utvärdering. Vi har därmed svårt att bedöma huruvida regionstyrelsen har säkerställt att det avsätts rimliga resurser föra att bedriva ett systematiskt arbete med krisberedskap.

Sammanfattande bedömning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om regionstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning, ledning, uppföljning och kontroll av krisberedskapsarbetet samt att det har skett i enlighet med gällande lagar och föreskrifter på området, gör vi följande bedömningar:

- Granskningen visar att det på politisk nivå finns en tydlig ansvarsfördelning under såväl krisläge som normalläge. Av regionstyrelsens reglemente framgår att ansvaret vilar på regionstyrelsen. Det regionövergripande arbetet är organiserat under regionstyrelsen. Vår bedömning är att organisation och ansvarsfördelning för arbetet med krisberedskap i allt väsentligt är tydlig.
- Enligt vår bedömning har regionen 2019 fastställt en risk- och sårbarhetsanalys enligt gällande lagar och föreskrifter. I granskningen har vi inte kunnat säkerställa om arbetet med att ta fram föreslagna åtgärds- och handlingsplaner inom säkerhets- och beredskapsområdet slutförts.
- Enligt lag ska regioner, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, för varje ny mandatperiod fastställa en krishanteringsplan. Regionens krishanteringsplan är fastställd 2015 och upphörde såvitt vi kan bedöma att gälla 2018. Det har inte tagits fram en krishanteringsplan baserad på den senaste risk- och sårbarhetsanalysen för mandatperioden som fastställdes 2019. Vår bedömning är att Västra Götalandsregionens krishanteringsplan är inaktuell, sedan den föregående planen upphörde att gälla i december 2018.

Enligt Socialstyrelsen ska varje region ta fram en katastrofmedicinsk beredskapsplan som ska utarbetas med utgångspunkt i krishanteringsplanen. Vår bedömning är att Västra Götalandsregionens katastrofmedicinska beredskapsplan är inaktuell, då den upphörde att gälla i december 2018.

Avseende utbildningar och övningar ska regioner enligt lag ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid. Riktlinje krisberedskap anger att regionen ska ha en regional utbildnings- och övningsplan. Vår bedömning är att det inom området krisberedskap i nuläget saknas en regional utbildnings- och övningsplan. Eftersom det inte har gjorts någon uppföljning av vilka utbildningar som genomförts kan vi inte i granskningen bedöma om förtroendevalda och anställd personal fått utbildning och övning i enlighet med lagen.

Vi bedömer att krisberedskapen i regionen delvis styrs genom planer och riktlinjer, men att flera dokument saknas eller är inaktuella.

- Enhet säkerhet och beredskap har genomfört utbildningar inom områdena säkerhet, kris och beredskap inom regionen, men eftersom det saknas en utbildningsplan kan vi inte bedöma om utbildningar och övningar genomförs med utgångspunkt i planer och riktlinjer.
- Regionstyrelsen har ett ansvar att säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med lagar samt de mål och riktlinjer som fullmäktige beslutat om. Socialstyrelsen ställer också krav på regionen att systematiskt följa upp och utvärdera den katastrofmedicinska beredskapen. Vi har noterat att regionens styrdokument i låg grad reglerar formerna för hur uppföljning, utvärdering och rapportering av krisberedskapen ska göras. Det är lämpligt att styrdokumentet reglerar formerna för hur uppföljning, utvärdering, rapportering och redovisning ska göras.

I vår granskning har vi också uppmärksammat att den samlade uppföljningen av arbetet med krisberedskap i regionens årsredovisning inte är heltäckande. Den beskriver i huvudsak endast att pandemin har gett organisationen lärdomar och att fortsatt utveckling pågår.

Vi gör bedömningen att det är svårt att följa den samlade uppföljningen och rapporteringen av regionens arbete med krisberedskapen. Det finns en hel del utveckling inom området i synnerhet när det gäller den systematiska uppföljningen av krisberedskapen.

Vi bedömer därför att regionstyrelsen inte följt upp och rapporterat det regionövergripande arbetet med krisberedskap i tillräcklig omfattning.

- Enligt policy för styrning i Västra Götalandsregionen framgår att uppföljningen av verksamheten ska göras på ett systematiskt och ändamålsenligt sätt. För att revisionen ska kunna bedöma om verksamheten disponerar rimliga resurser är det av vikt att ta del av resultat och effekter av utfört arbete.

Vår granskning kan inte styrka att det finns någon dokumenterad sammanställning gällande status på de åtgärder som upptas i risk- och sårbarhetsanalysen. Vi har inom ramen för vår granskning inte heller kunnat följa flödet från bedömd risk vidare till aktivitet, vilka resurser som avsatts för åtgärd samt inte heller någon uppföljning och utvärdering av vidtagna åtgärders effekter. Granskningen visar på ett utvecklingsbehov avseende arbetssätt inom faserna åtgärder, uppföljning och utvärdering. Vi har därmed svårt att bedöma huruvida regionstyrelsen har säkerställt att det avsätts rimliga resurser föra att bedriva ett systematiskt arbete med krisberedskap.

Rekommendationer

I samband med granskningar lämnar vi ofta rekommendationer om förbättringar till de granskade nämnderna och styrelserna. Nedan hittar du de rekommendationer vi lämnar med anledning av granskningen av Västra Götalandsregionens arbete med krisberedskap:

- Revisionen rekommenderar regionstyrelsen att snarast se till att Västra Götalandsregionen upprättar och beslutar om planer i överensstämmelse med lagar och föreskrifter vid en extraordinär händelse.
- Revisionen rekommenderar regionstyrelsen att säkerställa att utbildningar och övningar avseende extraordinära händelser i fredstid genomförs enligt lag och Västra Götalandsregionens riktlinje för krisberedskap.
- Revisionen rekommenderar regionstyrelsen att se till att uppföljning, utvärdering och rapportering av det regionövergripande systematiska arbetet med krisberedskap genomförs i tillräcklig omfattning.

*



www.vgregion.se