



Myndigheten för
sällsskydd
och beredskap

Landstingsuppföljning 2010

Enligt lagen (2006:544) om kommuner och landstings uppgifter inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

MSB:s kontaktpersoner:
Helen Kasström, 010-240 42 75

Publikationsnummer MSB 272-2011

Innehållsförteckning

1. Landstingsuppföljning 2010	5
1.1 Inledning.....	5
1.2 Ansvar och uppgifter.....	5
1.3 Om uppföljningen	6
1.3.1 Metod.....	6
1.3.2 Avgränsningar	6
1.4 Uppföljning av uppgifter enligt LEH	6
1.4.1 Risk- och sårbarhetsanalyser.....	6
1.4.2 Planering för extraordinär händelse	7
1.4.3 Utbildning och övning.....	8
1.5 Uppföljning av hur den statliga ersättningen har använts	11
1.5.1 Vad har ersättningen finansierat?.....	11
1.6 Sammanfattande bedömning	13

1. Landstingsuppföljning 2010

1.1 Inledning

I lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH)¹ specificeras ett antal uppgifter som landstingen ska utföra. För att säkerställa att dessa uppgifter utförs betalar staten årligen ut särskilda medel till landstingen. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har gjort en uppföljning av hur landstingen arbetar med uppgifterna i lagen och hur de använder den statliga ersättningen. Redovisningen avser år 2010.

Syftet med uppföljningen är att kartlägga huruvida landstingen utför de uppgifter som lagen kräver samt hur den statliga ersättningen används.

I rapporten används genomgående begreppet landsting för att beskriva landsting, regioner samt Gotlands kommun.

1.2 Ansvar och uppgifter

Ersättningen till landstingen betalas ut i enlighet med 5 kap 1 § LEH. Ersättningen avser de förberedande uppgifter som landstingen utför enligt 2 och 3 kap LEH. De villkor som gäller för varje landsting och storleken på den ersättning som betalas ut redovisas i en överenskommelse som MSB och landstinget tecknar varje år.

De uppgifter som landstingen enligt överenskommelsen får ersättning för är:

- Risk- och sårbarhetsanalys
- Plan för hantering av extraordinär händelse
- Utbildning och övning

I 10 § förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap framgår att den ersättning som landstingen får enligt 5 kap 1 § LEH betalas ut av Socialstyrelsen för verksamhet inom Socialstyrelsens ansvarsområde. För övrig verksamhet bestämmer MSB om ersättningen och betalar ut den inom ramen för vad regeringen beslutar.

¹ Lagen (2006:544) om kommuners och landstings uppgifter inför och under extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap benämns härmed LEH eller lagen i denna rapport.

1.3 Om uppföljningen

1.3.1 Metod

Uppföljningen bygger på en enkätundersökning. Enkäten skickades i januari månad till samtliga 21 landsting varav alla har inkommit med svar. Landstingen har svarat på ett antal frågor om sitt arbete i relation till de olika uppgifterna i lagen samt hur ersättningen har använts under 2010. Analysen bygger på deras svar. Då svaren representerar landstingens egen bedömning bör de tolkas med en viss försiktighet.

Enkäten har i de flesta fall besvarats av landstingens beredskapssamordnare eller beredskapschef.

1.3.2 Avgränsningar

I denna rapport redovisas resultaten enligt följande:

- Uppföljning av de uppgifter enligt LEH som specificeras ovan.
- Uppföljning av hur den statliga ersättningen har använts samt en bedömning av vilka effekter denna har fått på landstingets krisberedskap.

En mindre del av frågorna i enkäten redovisas inte i denna uppföljning då de inte var regelrätta uppföljningsfrågor. De har istället delgivits de delar av MSB som ansvarar för dessa frågor. Detta gäller till exempel landstingens behov av Rakel.

1.4 Uppföljning av uppgifter enligt LEH

1.4.1 Risk- och sårbarhetsanalyser

Landsting ska enligt 2 kap 1 § LEH analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i landstinget och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.

Sammanställning av resultatet

I 2010 års enkät ställs en fråga om huruvida det finns en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys för de extraordinära händelser som kan inträffa i landstinget. 15 landsting uppger att de har en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys för de extraordinära händelser som kan inträffa. Övriga landsting anger att de inte når upp till lagens krav men att arbetet med att sammanställa en risk- och sårbarhetsanalys pågår och att arbetet ska bli färdigställt under 2011.

MSB:s bedömning

MSB ser positivt på att landstingen arbetar mot att uppfylla kraven i lagen. Samtidigt bedömer 6 landsting själva att de inte lever upp till lagens krav. MSB vill därför rekommendera landstingen att tidigt under den nya mandatperioden inleda arbetet med att analysera de risker och sårbarheter som landstinget identifierat. Arbetet ska i enlighet med LEH sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. MSB:s föreskrifter² och den statliga ersättningen bör utgöra ett stöd i det arbetet.

Det är inte möjligt att mot bakgrund av enkätsvaren dra några slutsatser om risk- och sårbarhetsanalysernas kvalitet. MSB vill understryka vikten av att alla de risker och sårbarheter som kan drabba landstinget analyseras. Vidare bör arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen göras till en kontinuerlig process inom organisationen där alla funktioner och nivåer deltar.

1.4.2 Plan för hantering av extraordinär händelse

Enligt 2 kap 1 § LEH ska landstingen för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser. Planen ska fastställas med beaktande av den risk- och sårbarhetsanalys som ska göras.

Sammanställning av resultatet

Tjugo landsting uppger att de har en fastställd plan för att hantera extraordinära händelser medan ett landsting håller på att upprätta en sådan plan. Då arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen pågår har planen inte färdigställts. Sedan 2009, då 18 landsting uppgav att de hade en plan, kan resultatet ses som en förbättring³.

Av de 20 landsting som har en plan anger endast 15 landsting att planen bygger på en risk- och sårbarhetsanalys. Detta kan ses som en tillbakagång jämfört med 2009 års uppföljning då 16 landsting angav att deras plan bygger på genomförd risk- och sårbarhetsanalys.

MSB:s bedömning

Lagen säger att det i varje landsting ska finnas en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser som ska fastställas för varje ny mandatperiod. Planen ska beakta genomförd risk- och sårbarhetsanalys. Planen bör vara övergripande och kunna användas för olika typer av händelser samt fastställas av fullmäktige. Landstinget ska även arbeta för att införliva planen i den egna verksamheten.

Av uppföljningen framkommer att en majoritet av landstingen har planer men samtidigt är det 6 landsting som ännu inte bygger sin plan på genomförd risk-

² MSBFS 2010:6 föreskrifter om kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser.

³ Uppföljning av landstingens krisberedskap 2009, MSB Dnr 2009:15 076.

och sårbarhetsanalys. Detta kan möjligen förklaras av att landstingen håller på att omarbete sina risk- och sårbarhetsanalyser med tanke på de nya föreskrifterna och därför har skjutit på arbetet med planen tills den nya risk- och sårbarhetsanalysen är färdig.

MSB vill rekommendera samtliga landsting att utforma planen utifrån resultaten av den risk- och sårbarhetsanalys som landstingen ska fastställa. Vidare vill MSB rekommendera att landstingsfullmäktige antar planen så tidigt som möjligt under den nya mandatperioden.

1.4.3 Utbildning och övning

Enligt 1 kap 8 § LEH ska landstingen ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna utföra sina uppgifter.

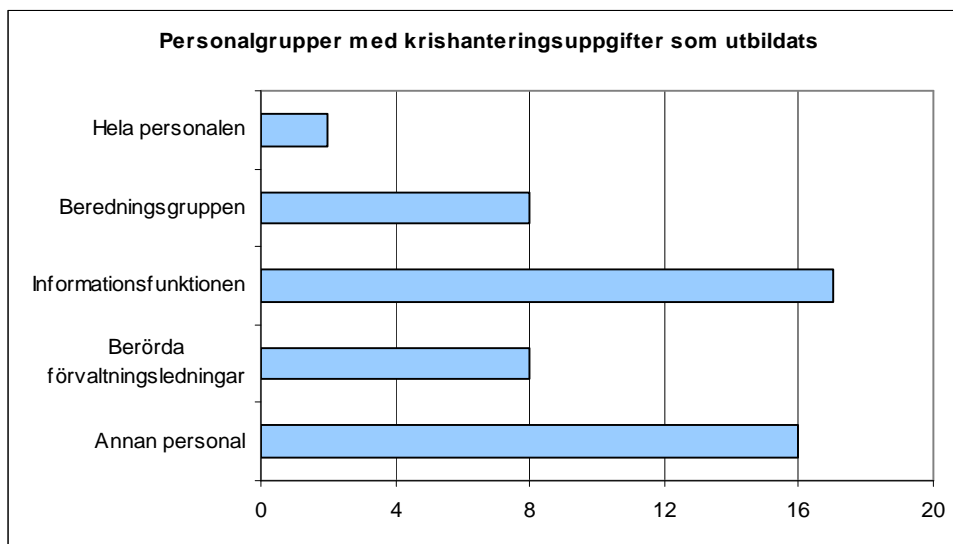
Sammanställning av resultatet – utbildning

Krisledningsnämnden har en viktig uppgift under en extraordinär händelse och bör därför utbildas och övas regelbundet. 20 landsting uppger att de har utbildat krisledningsnämnden för sin uppgift under mandatperioden 2006-2010. 8 av dessa har genomfört den senaste utbildningen under perioden 2009-2010 medan 12 landsting senast utbildade krisledningsnämnden under perioden 2007-2008.

Utöver den utbildning som avser krisledningsnämnden har även utbildningar för övrig personal med krishanteringssuppgifter genomförts i samtliga landsting under mandatperioden 2006-2010. 18 landsting uppger att den senaste utbildningen genomfördes någon gång under 2010 eller att flera olika utbildningar har skett kontinuerligt eller enligt fastställd utbildningsplan. 2 landsting uppger att den senaste gång som utbildningar anordnats för personal med krishanteringssuppgifter var under 2011. 1 landsting har senast anordnat utbildning under 2009.

Flera olika funktioner har utbildats. Majoriteten av landstingen (17 stycken) har utbildat informationsfunktionen. 8 landsting har utbildat beredningsgruppen⁴ och lika stor del har utbildat berörda förvaltningsledningar. Dessutom uppger landstingen att ”annan personal” har utbildats. Denna kategori innehåller flera olika målgrupper. Några exempel är personal vid akutmottagningar, ambulansverksamhet, krisledning och TiB (tjänsteman i beredskap). Några landsting har även genomfört utbildningar för sjukhusledning och katastrofledning.

⁴ Med beredningsgruppen menas den grupp av tjänstemän som centralt i landstinget leder krishanteringen, dvs. under krisledningsnämnden inriktar, samordnar, samverkar och informerar.



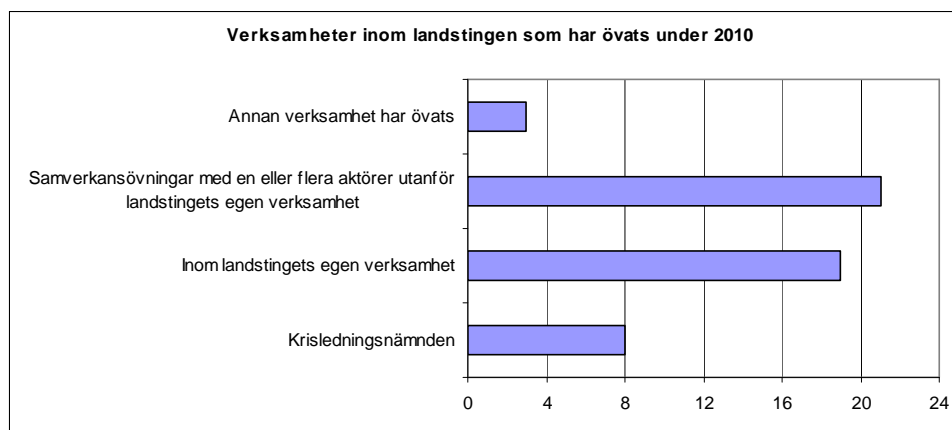
När det gäller innehållet i de genomförda utbildningarna uppger 19 landsting att de har utbildat i stabsmetodik och 15 att de har utbildat i lagstiftning. 14 landsting har genomfört utbildningar i metoder för risk- och sårbarhetsanalys och lika stor del har genomfört utbildningar i WIS. 13 landsting har utfört utbildningar i handhavande av Rakel.

I uppföljningen framkommer det vidare att landsting utbildar både i egen regi och i samverkan med andra aktörer, bland annat Socialstyrelsen, polis, räddningstjänst, kärnkraftverk, MSB, universitet, högskolor och privata konsulter.

Sammanställning av resultatet – övning

16 landsting uppger att de har en plan för sin övningsverksamhet vilken är konstant jämfört med 2009. Svaren från de landsting som inte har en plan för övningsverksamheten tyder dock på att det antingen finns någon typ av planering för övningar i annan form eller att en långsiktig övningsplan håller på att tas fram. Sammantaget tyder svaren på att landstingen regelbundet genomför övningar.

Samtliga landsting uppger att de under 2010 har deltagit i samverkansövningar med en eller flera aktörer utanför landstingets egen verksamhet. Dessutom har 19 landsting uppgivit att de har genomfört övningar inom landstingets egen verksamhet och 8 landsting har övat krisledningsnämnden.



De landsting som har deltagit i samverkansövningar anger att de har samövat med ett flertal aktörer, bland annat polismyndigheten och kommunal räddningstjänst. Utöver dessa återges en rad aktörer såsom länsstyrelsen, andra kommuner, centrala myndigheter såsom Försvarsmakten, MSB, Sjöfartsverket, Kustbevakningen, Trafikverket och SMHI. Flera anger att de samövat med privata aktörer, näringslivet, privata elbolag och Arlanda och Bromma flygplatser. Därutöver har landstingen samövat med trossamfund, universitet, aktörer i Norge, akutsjukhus, ambulansvård, katastrofmedicinskt centrum i Linköping, SOS Alarm, hemvärnet och Sjöräddningen.

Landstingen har övat funktioner som ska hantera händelser med farliga ämnen. En handfull landsting har vidare övat scenarier som inbegriper kollektiv- eller tågtrafik. Flera landsting har genomfört övningar inom katastrofmedicin (ambulans, akutmottagning vid stor olycka, sjukvårdsgrupper, saneringspersonal mm). Vidare har lokal och regional ledning, krisledningsnämnden, lokala förvaltningar, informationsfunktionen, IT-avdelning, TiB, driftpersonal, fastighetsbolag, krisstöd, psykiatri, närsjukvården samt sjukvårdsgrupper övats.

Krisledningsnämnden har övats i 12 landsting under den senaste två åren. 7 landsting har övat krisledningsnämnden under de senaste fyra åren och 1 landsting uppger att krisledningsnämnden senast övade år 2004. 1 landsting uppger att de inte vet när krisledningsnämnden senast övade.

MSB:s bedömning

MSB menar att det är viktigt att utbilda och öva krisorganisationen så att bland annat den politiska ledningen, beredningsgruppen, berörda förvaltningsledningar och informatörer kan utföra sina uppgifter vid en extraordinär händelse. Utbildning och övning behöver vara kontinuerlig för att kunskaperna ska vara ständigt aktuella. För detta utgår en statlig ersättning.

MSB bedömer att de flesta landsting arbetar i enlighet med lagens krav när det gäller övning och utbildning. Några landsting bör dock anordna utbildning och övning mer frekvent än hittills, inte minst när det gäller krisledningsnämnden som har en viktig uppgift vid en extraordinär händelse.

MSB vill peka på vikten av att organisationen är rustad för alla typer av extraordinära händelser som kan drabba verksamheten samt att samtliga personal vid de verksamheter som har uppgifter vid krishantering utbildas och övas. Uppföljningen visar att de flesta landsting arbetar i den riktningen.

Vid sidan av att genomföra övningar för den egna organisationen menar MSB att det är viktigt att delta i samverkansövningar med andra aktörer. Svaren från enkäten visar att samtliga landsting arbetar i den riktningen.

1.5 Uppföljning av hur den statliga ersättningen har använts

1.5.1 Vad har ersättningen finansierat?

Ersättning till landstingen betalas ut i enlighet med 5 kap 1 § lagen (2006:544) om kommuner och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap (LEH). De uppgifter som följs upp är:

- Risk- och sårbarhetsanalys
- Plan för hantering av extraordinär händelse
- Utbildning och övning

Sammanställning av resultatet

18 landsting uppger att de särredovisar kostnaderna som finansieras av anslaget i sin ekonomiska redovisning.

Samtliga 21 landsting uppger att de har använt medel till de uppgifter som specificeras i lagen. Alla 21 landsting svarar att de använder ersättningen till risk- och sårbarhetsanalys. 15 landsting anger att de använt medel till utbildning och 10 landsting har använt medlen till övningar. Dessutom svarar 2 landsting att de finansierat konferenser och seminarier. 2 landsting har använt medel för deltagande i olika samverkansforum.

Samtidigt tyder en del av svaren på att medel också använts för att täcka sådana kostnader som inte kan kopplas till lagens uppgifter. Något landsting har använt medel för att finansiera teknisk utrustning till landstingets ledningsplats. Några landsting hänvisar också till andra kostnader såsom investeringar i reservkraftsystem, samt kostnader kopplade till att stärka robusthet i de tekniska stödprocesserna såsom IT och telefoni. Också ledningsfunktioner som TiB-nätverk har finansierats. Det är utifrån underlaget svårt att utläsa om landstingen har finansierat dessa åtgärder med den statliga ersättningen eller om de har använt egna medel till detta.

Landstingen bedömer själva att de åtgärder som vidtagits under 2010 har bidragit till att öka kunskapen och medvetenheten om risker och sårbarheter. Arbetet med att identifiera och analysera risk- och sårbarhetsanalyser har också haft effekter i form av bättre samverkan mellan olika verksamheter vid

en extraordinär händelse och en ökad förmåga att hantera sådana händelser. Arbetet med samordning av risk- och sårbarhetsanalysen har också haft effekter i form av ökat engagemang och förståelsen för arbetet har spritt sig över flera verksamheter inom organisationen, bland annat hos den politiska ledningen samt inom olika förvaltningar.

Majoriteten av landstingen uppger att de finansierade åtgärderna har stärkt arbetet med planering och kontinuitetsplanering. Bland annat har riktlinjer och rutiner kunnat förbättras, ansvarsförhållanden inom organisationen klarlagts och krisorganisationen kunnat utformas.

19 landsting bedömer att deras förmåga att hantera extraordinära händelser och vidta viktiga åtgärder för att säkerställa samhällsviktig verksamhet har stärkts genom de finansierade åtgärderna. Landstingen anser att förmågan och medvetenheten har stärkts för att hantera kriser i samverkan både regionalt och lokalt. Olika aktiviteter som exempelvis övning, utbildning och träning är viktiga faktorer till den ökade förmågan för att säkerställa samhällsviktig verksamhet. 1 landsting uppger att den ökade förmågan bidragit till ökade krav på redundans vad gäller el, vatten, värme och teknisk infrastruktur. Även effekter i form av bättre rutiner för information till den egna personalen, samt media och allmänhet lyfts fram. Bland annat har en kriskommunikationsplan tagits fram i ett av landstingen under året.

MSB:s bedömning

Den statliga ersättningen ska endast användas till kostnader för sådana förberedande uppgifter som landstingen utför enligt 2 och 3 kap LEH. Uppföljningen tyder på att landstingen i huvudsak använder tilldelade medel till uppgifterna i lagen men att det också finns exempel på kostnader som bör finansieras med landstingets egna medel. Ett antal landsting uppger exempelvis att kännedomen om sårbarheter kring elförsörjning och teknisk infrastruktur bidragit till ytterligare investeringar i reservkraftssystem, UPS och införandet av Rakel. Några av landstingen uppger att de arbetat mycket med robusthet i de tekniska stödprocesserna såsom IT och telefoni. Också ledningsfunktioner såsom TiB-nätverk har finansierats. MSB vill förtydliga att sådana kostnader som bidrar till landstingens grundförmåga ska bäras av landstingets egna medel och inte finansieras av den statliga ersättningen.

När det gäller effekterna av de finansierade åtgärderna bedömer MSB att de bidrar till att öka landstingens kunskap om risker och sårbarheter som kan drabba landstinget, att de stödjer planeringen och att de bidrar till landstingens förmåga att hantera en extraordinär händelse.

Flera av svaren tyder på att landstingen lägger vikt vid att arbeta samordnat inom organisationen med att riskanalysarbetet och att ersättningen bidrar till detta. Ett landsting uppger att anslag 2:4 Krisberedskap är ett viktigt verktyg för att driva risk- och säkerhetsfrågorna i landstingen vidare då det ger kraft till de funktioner som arbetar med frågorna. Ett annat landsting uppger att statliga bidrag är essentiella för att bevara och utveckla landstingets

krishanteringsförmåga. Ytterligare ett landsting skriver att de utifrån de nya föreskrifterna för risk- och sårbarhetsanalyser ser fram emot att centrala myndigheter kommer till landstingen med skarpare uppmaningar gällande samverkan över verksamhetsgränserna när det gäller risk- och sårbarhetsanalysen. Ett liknande resonemang för ytterligare ett landsting som uppmanar att MSB att via alla kanaler, gå ut till landsting och uppmana till samordnade risk- och sårbarhetsanalyser.

1.6 Sammanfattande bedömning

MSB bedömer att de flesta landsting har en risk- och sårbarhetsanalys och en planering i enlighet med lagens krav och att de övriga landstingen arbetar mot att uppfylla lagens krav. MSB vill uppmana de landsting som inte har en risk- och sårbarhetsanalys att fastställa den så tidigt som möjligt under den nya mandatperioden, i enlighet med de nya föreskrifterna på området.

MSB har inte kunnat dra några slutsatser om risk- och sårbarhetsanalysernas kvalitet. Det är dock viktigt att framhålla vikten av att risk- och sårbarhetsanalysen samordnas över verksamhetsgränserna. Den bör vidare ligga till grund för den fastställda planen. Planen bör vara övergripande och beskriva hur landstinget ska hantera olika typer av händelser.

MSB bedömer att landstingens arbete med övning och utbildning i huvudsak är tillfredställande. Landstingen kan dock öka frekvensen av utbildningar och övningar riktade till krisledningsnämnder. MSB ser därför positivt på att flera landsting har planerat att genomföra sådana övningar under 2011. Även samverkansövningar är av vikt för att pröva landstingets förmåga. Därför ser MSB positivt på att flera landsting planerar att genomföra samverkansövningar och övningar i egen regi under 2011. Övningar och utbildningar bör svara mot det behov som landstingen har för att hantera extraordinära händelser och här kan risk- och sårbarhetsanalysen ligga till grund.

MSB bedömer att ersättningen i huvudsak används till uppgifterna i lagen men att det också finns exempel på att ersättning används till sådan verksamhet som visserligen bidrar till att stärka landstingets förmåga men som inte ska finansieras med den statliga ersättningen, i enlighet med ansvarsprincipen.

Vissa av svaren tyder på att det är svårt att få gehör för sektorsövergripande arbete men att ersättningen bidrar till att stärka arbetet. Några av svaren från landstingen tyder också på att en riktad ersättning är viktig för att skapa engagemang och intresse för uppgifterna i lagen. Svaren tyder på att de medel som betalas ut bidrar till att stärka landstingens förmåga och att de bidrar till att ge en större tyngd åt uppgifterna i lagen.

Då bedömningen endast bygger på den enkätundersökning som gjorts och på landstingens egna svar är det svårt att göra en mer precis bedömning av anslagets användning. MSB vill förtydliga att bidraget endast ska användas till förberedande åtgärder som kan kopplas till uppgifterna i lagen. En väl genomförd risk- och sårbarhetsanalys kan vara ett stöd i arbetet med att

planera hur medel ska fördelas och bidra till att medel används effektivt för att möta lagens alla krav.

