

Kris- och katastrofberedskap

Region Norrbotten

September 2020

Bo Rehnberg, certifierad kommunal revisor

Erik Jansen, revisionskonsult



Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte och revisionsfrågor	5
1.3 Revisionskriterier	5
1.4 Avgränsning	5
1.5 Metod	4
2. Iakttagelser och bedömningar	5
2.1 Risk- och sårbarhetsanalys	5
2.2 Regioninterna planer och anvisningar	7
2.3 Organisation och ansvarsfördelning	10
2.4 Rapportering och redovisning	11
2.5 Resurser för att arbeta med kris- och katastrofberedskap	12
3. Avslutning	14
3.1 Sammanfattande revisionell bedömning	14
3.2 Rekommendationer	16

Sammanfattning

På uppdrag av förtroendevalda revisorer i Region Norrbotten har PwC genomfört en granskning av regionens kris- och katastrofberedskap. Granskningen tar utgångspunkt från kommunallagens revisionskapitel. Revisionsobjekt i granskningen är regionstyrelsen. Fokus har riktats mot följande områden:

- Risk- och sårbarhetsanalys
- Planer och riktlinjer
- Organisation och ansvarsfördelning
- Rapportering och redovisning
- Ekonomiska resurser

Utifrån genomförd granskning görs en sammantagen revisionell bedömning att arbetet med kris- och katastrofberedskap bedrivs på ett i allt väsentligt ändamålsenligt sätt. Arbetet bedrivs delvis på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden bedöms delvis vara tillräcklig.

Underlag för bedömning redovisas i följande avsnitt i rapporten.

För att utveckla regionens kris- och katastrofberedskap bör följande rekommendationer prioriteras:

- Regionstyrelsen tillser att samtliga berörda delar av organisationen involveras i upprättandet av risk- och sårbarhetsanalys, samt att skapa en tydligare röd tråd mellan utförd risk- och sårbarhetsanalys och förslag på åtgärder för att stärka regionens krisberedskap.
- Regionstyrelsen genomförs en analys över vilka organisatoriska funktioner som tillträder med ansvar vid ordinarie befattningshavares frånfalle.
- Regionstyrelsen tillser att regionstyrelse och regionfullmäktige får återkommande rapportering och redovisning inom området kris- och katastrofberedskap. Fokus bör riktas mot området resultat och effekter.
- Regionstyrelsen tillser att det genomförs behovsanalys över vilka resurser som krävs för att bedriva ett systematiskt arbete med kris- och katastrofberedskap. Detta gäller inte minst utbildnings- och övningsverksamheten.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Regionens revisorer har utifrån genomförd riskanalys bedömt det angeläget att genomföra en granskning av regionens kris- och katastrofberedskap.

Regioner och kommuner har ett särskilt ansvar för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner. Sjukvård, kommunikation och annan viktig samhällsservice måste fungera för att medborgarna ska vara trygga och säkra. Självklart gäller detta även i särskilt påfrestande situationer och krislägen. Med krisläge avses en sådan händelse eller händelseförlopp som avviker från det normala, som innebär allvarliga samhällsstörningar, kräver omedelbara insatser av region, kommun, kommunalförbund eller kommunalt företag eller flera i samverkan.

I lagstiftning och föreskrifter ställs krav på att Region Norrbotten har en beredskap för att hantera extraordinära händelser. Syftet med regelverken är bland annat att minska sårbarheten inom verksamheten samt ha en god förmåga att hantera krissituationer. Ett bristfälligt arbetssätt inom området kan riskera – förutom att lagar och föreskrifter inte efterlevs – att medföra att medborgarna i ökad grad utsätts för en extraordinär krissituation.

Revisionsobjekt i denna granskning är regionstyrelsen. I styrelsens uppdrag ingår att fungera som krisledningsnämnd.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Revisorernas uppdrag regleras i kommunallagen kapitel 12. Syftet med granskningen är att granska och pröva om arbetet med kris- och katastrofberedskap bedrivs på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt med tillräcklig intern kontroll.

Följande revisionsfrågor har besvarats:

1. Har risk- och sårbarhetsanalys genomförts kopplat till kris- och katastrofberedskap? Är analysen dokumenterad, aktuell och heltäckande, innefattas exempelvis området smittskydd (pandemi)?
2. Styr området i tillräcklig grad genom planer och riktlinjer? Är handlingsplaner aktuella och heltäckande, innefattar de exempelvis området smittskydd (pandemi)?
3. Finns en tydlig organisation och ansvarsfördelning för arbete med kris- och katastrofberedskap? Fokus på vid krissituation respektive ej krissituation (normalläge).
4. Sker rapportering i tillräcklig omfattning? Fokus på återrapportering dels till statliga myndigheter dels politiska organ (regionstyrelse/regionfullmäktige) inom regionen.
5. Har regionstyrelsen säkerställt att det avsätts rimliga resurser för att bedriva ett systematiskt arbete med kris- och katastrofberedskap?

Revisionsfrågorna 1-2 bildar underlag för att bedöma om granskningsområdet hanteras på ett ändamålsenligt sätt. Genom revisionsfråga 5 prövas om området sköts på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Övriga revisionsfrågor utgör underlag för bedöma om den interna kontrollen inom området är tillräcklig.

1.3 Revisionskriterier

Följande revisionskriterier används i granskningen:

- Kommunallagen (2017:725) kap 6:6
- Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (2006:544), kap 2:1-2
- Föreskrift 2015:4, utfärdad av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
- Regioninterna styrdokument inom området, exempelvis Regional beredskapsplan

1.4 Avgränsning

Granskningen har avgränsats i tid i huvudsak till år 2020. I övrigt se syfte och revisionsfrågor.

1.5 Metod

Granskningen har genomförts genom analys av för granskningen relevant dokumentation samt intervjuer och löpande avstämningar med ett urval av nyckelpersoner inom verksamheten. Intervjuerna har genomförts med:

- Säkerhetsstrateg, kris- och beredskap
- Säkerhetssamordnare, Kalix närsjukvårdsområde
- Säkerhetssamordnare, Luleå/Boden närsjukvårdsområde
- Säkerhetssamordnare, Gällivare/Kiruna närsjukvårdsområde
- Verksamhetschef länservice, division service
- Verksamhetsutvecklare inom länservice, division service

Samtliga ovanstående har erhållit rapporten för sakavstämning. Därmed har de haft möjlighet att lämna förslag på korrigeringar i texten och i övrigt föra en dialog om rapportens faktainnehåll innan den slutligt fastställts.

Härutöver har följande personer erhållit granskningsrapporten vid dess sakavstämning, samt därigenom givits möjlighet att läsa innehållet och utifrån detta lämna förslag på korrigering i texten samt därtill föra dialog med oss om innehållet innan rapporten slutligen fastställts:

- Regionstyrelsens ordförande
- Regiordirektör
- Säkerhetssamordnare Piteå närsjukvårdsområde

Revisionell bedömning av respektive granskningsområde/revisionsfråga har skett utifrån en tregradig skala: ja, uppfyllt (grön); delvis uppfyllt (gul); nej, ej uppfyllt (röd).

Slutligen har rapporten kvalitetssäkrats av Hans Forsström, certifierad kommunal revisor, PwC enligt PwC:s rutiner för kvalitetssäkring.

2. Iakttagelser och bedömningar

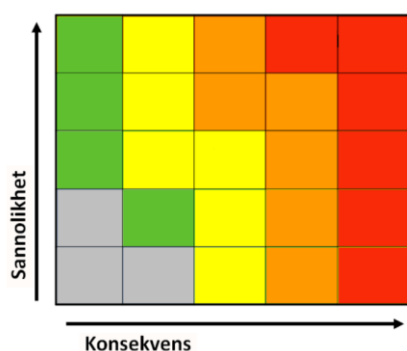
2.1 Risk- och sårbarhetsanalys

Iakttagelser

Enligt Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (2006:544) ska analys ske över vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa samt hur detta kan påverka regionens verksamheter. Detta ska sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.

Av MSB:s föreskrift 2015:4 framgår att risk- och sårbarhetsanalys ska upprättas för varje mandatperiod och ska fastställas av regionens ledning. Föreskriften ställer även krav på vilka rubriker som ska ingå i risk- och sårbarhetsanalysen.

Av MSB:s föreskrift anges att identifierade risker ska värderas utifrån sannolikhet och konsekvens. Som stöd för bedömning av risker har regionen använt följande riskkarta.



Respektive riskområde har värderats utifrån en femgradig skala: från mycket låg risk (grå) till mycket hög risk (röd).

Regionstyrelsen har vid sitt sammanträde 2019-10-03 fastställt Region Norrbottens Risk- och sårbarhetsanalys. Rapporten bygger på den uppställning som MSB fastslår, vilken är enligt följande:

1. Beskrivning av landstinget¹ och dess ansvarsområde.
2. Beskrivning av arbetsprocess och metod.
3. Identifierad samhällsviktig verksamhet inom landstingets ansvarsområde.
4. Identifierade kritiska beroenden för landstingets samhällsviktiga verksamhet.
5. Identifierade och analyserade risker för landstingets ansvarsområde.
6. Bedömning av landstingets generella krisberedskap enligt indikatorer som framgår av bilaga.
7. Beskrivning av identifierade sårbarheter och brister i krisberedskap inom landstinget och dess ansvarsområde.
8. Behov av åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat.

I MSBFS 2015:4 finns allmänna råd vars funktion är att förtydliga innebörden av föreskriften och att ge generella rekommendationer om deras tillämpning. I allmänna råd

¹ Den 1 januari 2017 tog Norrbottens läns landsting över det regionala utvecklingsansvaret från Länsstyrelsen och bytte namn till Region Norrbotten. MSBs föreskrift 2015:4 använder alltså benämningen landsting, vilket dock här alltså är styrande för regionen.

anges att risk- och sårbarhetsanalysen bör involvera organisationen inklusive hel- eller delägda bolag och eventuella samarbeten. Granskningen visar att det inom Region Norrbotten finns ett antal hel- och delägda bolag samt stiftelser, föreningar och förbund som *inte* involverats risk- och sårbarhetsanalysen.

I risk- och sårbarhetsanalysen ska riskkällor inom regionens ansvarsområden identifieras. Följande områden har identifierats i 2019 års analys:

- Svåra olyckor: tung industri, person- och godstransporter, olyckor utomlands
- Naturolyckor, exempelvis dammbrott
- Stort beroende av energi till följd av kallt klimat
- IT-relaterade hot, exempelvis avbrott i kommunikationsnät
- Omfattande smittspridning/Pandemi
- Sabotage och terrordåd
- Brand
- Brist på personal
- Brist på försörjning av olika slag, exempelvis läkemedel och sjukvårdsmaterial

I jämförelse med motsvarande analys från 2015 har en riskkälla tillkommit, nämligen materialförsörjningsbrist. Området IT-relaterade hot har fått en högre riskbedömning i relation till den analys som genomfördes under föregående mandatperiod. I övrigt presenteras en likartad riskbedömning sett till uppställda områden och bedömda risker. Med hänsyn till rådande smittspridningsläge² noterar vi särskilt att regionens risk- och sårbarhetsanalys bedömt risken med omfattande smittspridning/pandemi som röd (mycket hög risk).

Analysen ska även utifrån MSBFS 2015:4 innehålla en bedömning av regionens generella krisberedskap. Vår granskning visar att dokumentet innehåller en sådan analys som baseras på MSB:s indikatorer. Indikatorerna fokuserar bland annat på följande områden: riskanalys/planer, informationssäkerhet, utbildning/övning samt resurser.

I risk- och sårbarhetsanalysen återfinns en förteckning över sådana åtgärder som regionen avser vidta i syfte att stärka krisberedskapen. Åtgärder i risk- och sårbarhetsanalys 2019 presenteras i avsnitt 2.2. I sammanhanget noteras att samtliga områden som bedöms ha hög risk (röd färgmarkering) i risk- och sårbarhetsanalys 2019 inte i alla fall mynnat ut i ett åtgärdsbehov. Vår granskning kan inte styrka att det finns någon analys eller tydliggjord riskprioritering som tydliggör vilka risker som föranleder beslut om åtgärd, och vilka risker som ej utmynnar i att åtgärdsbehov föreskrivs.

Vår granskning visar att den riskanalys som upprättats under 2019 till stora delar är en revidering/uppdatering av tidigare analyser. Enligt uppgift har analysen tagits fram med vissa förenklade arbetssätt jämfört med tidigare år. Detta beror främst på tidsbrist i

² Folkhälsomyndigheten skriver på sin webbplats att det i slutet av 2019 bekräftades att ett nytt coronavirus som kan smitta människor identifierats i staden Wuhan i Kina. Smittspridningen tros ursprungligen ha skett till människa från djur på en marknad, men visade sig snart smitta från människa till människa. Utbrottet pågår vid tid för granskningen alltjämt. WHO har den 11 mars klassat smittspridningen som en pandemi.

analysprocessen. Processen kom att bedrivas i större grad från central nivå än, som tidigare, genom medverkan av ansvariga tjänstepersoner i linjeorganisationen.

Bedömning

Vår bedömning är att regionens arbete med risk- och sårbarhetsanalys i stort sker i enlighet med de krav som ställs i lagstiftning och föreskrifter. Bedömningen baseras framför allt på följande:

- Det har genomförts en risk- och sårbarhetsanalys för granskningsområdet
- Den är dokumenterad, aktuell (upprättad i september 2019) samt behandlad av regionens ledning.
- Dokumentet är i allt väsentligt heltäckande, dess innehåll motsvarar i allt väsentligt de krav som anges i lag och MSB:s föreskrift.

Granskningen indikerar emellertid att arbetet med risk- och sårbarhetsanalys 2019 inte bedrivits på samma grundliga sätt som tidigare mandatperioder, vilket vi bedömer vara en svaghet i processen.

Utvecklingsområden som noteras är att dels samtliga berörda delar av organisationen involveras i upprättandet av risk- och sårbarhetsanalys, samt att skapa en tydligare röd tråd mellan utförd risk- och sårbarhetsanalys och förslag på åtgärder för att stärka regionens krisberedskap.

2.2 Regioninterna planer och anvisningar

Iakttagelser

Kommunallagen ger uttryck för att regionens verksamhet ska styras genom planer. Därutöver finns även krav i speciallagstiftning när det gäller upprättande av specifika planer och riktlinjer.

I lag och föreskrift ställs krav på att regionens risk- och sårbarhetsanalys ska kompletteras med en plan för hur extraordinära händelser ska hanteras. Denna ska upprättas för varje ny mandatperiod. I MSB 2015:4 anges vad planen ska innehålla. I planen regleras bland annat hur arbetet ska organiseras. Syftet med planen är att stärka regionens krisberedskap.

Granskningen visar att regionstyrelsen i november 2019 har fastställt en regional beredskapsplan. Planen innehåller bland annat följande delar:

- Mål och syfte
- Roller och ansvar
- Planering och uppföljning
- Ledning och samordning
- Utbildning och övning
- Kommunikation

Granskningen visar att innehåll i beredskapsplanen i stort motsvarar de krav som anges i MSB:s föreskrift. Vi noterar att planen inte reglerar vilka lokaler som ska disponeras vid en extraordinär händelse. I granskningen framkommer att det pågår ett arbete inom organisationen med uppdatering av regionala och lokala ledningsplatser. I dialog med företrädare för organisationen framhålls att effekterna av Covid-19 har fördröjt detta arbete.

Granskningsområdet styrs, förutom genom den regionala beredskapsplanen 2020 (november 2019), även av följande bilagor:

1. Instruktion RKL (inkl stabsarbetsplan, telefonlista, RKL och ordlista)
2. Kriskommunikationsplan 2019-2021 (april 2019, beslutad av regiondirektör)
3. Regional epidemiplan (januari 2020)
4. Utrymning av lokaler/byggnader (februari 2017)
5. Instruktion för tjänsteman i beredskap (februari 2017)
6. Larmplaner per närsjukvårdsområde (2017 - 2020)
7. Stabsarbetsplan för regional krisledning (februari 2017)
8. Planering för höjd beredskap (februari 2017)

I sammanhanget noterar vi att den regionala beredskapsplanen för år 2020 är fastställd under 2019, medan en rad av dess bilagor i form av planer är fastställda tidigare år. I dialog med ansvariga verksamhetsföreträdare erhåller vi information om att planerna är under översyn och uppdateras kontinuerligt av verksamheten.

Av MSB:s föreskrift framgår att det för varje mandatperiod ska upprättas en utbildnings- och övningsplan. Vår granskning visar att någon utbildnings- och övningsplan ej finns formellt upprättad och fastställd för perioden 2019-2022. Det finns enstaka planer för utbildning och övning, men dessa har inte upprättats i form av en formaliserad och fastställd plan för perioden.

Utöver den regionala beredskapsplanen finns även upprättade beredskapsplaner på lokal nivå. De lokala planerna tar utgångspunkt från den regionala plan som beslutats av regionstyrelsen.

I regionala beredskapsplanen med ovan listade bilagor (punkt 1-8 ovan) ges anvisningar och instruktioner till specifika organ/områden vid en krissituation.

I den regionala epidemiplanen (styrdokument 3) beskrivs bland annat hur arbetet med planering, samordning och förebyggande insatser ska bedrivas för att nå ett effektivt smittskydd. I planen beskrivs även hur smittskyddet vid epidemiska nödsituationer ska utföras vid följande scenarier:

1. Stort antal sjuka med för sjukvården vanliga symtom.
2. Enstaka sjuka med höggradigt smittsam sjukdom.
3. Massflykt

Därtill erhåller vi även information om att Region Norrbotten genomför planeringsarbete för att i framtiden bättre kunna hantera de lokalmässiga förutsättningarna för att möta nuvarande och kommande pandemisituationer. Lokalöversynen och anpassningen uppges syfta till att tillskapa en särskild enhet på Sunderby sjukhus med inriktning mot intensivvård, intermediärvård och somatisk slutenvård samt därtill smittsamma lungsjuka patienter.

Vid intervju framkommer även att de planer och riktlinjer/anvisningar som finns inom området i allt väsentligt är kända inom de delar av organisationen som primärt engageras av dessa vid dess tillämpning/i de fall de aktiveras.

Av föregående avsnitt framgår att regionens risk- och sårbarhetsanalys från 2019 innehåller en förteckning över sådana åtgärder som behöver vidtas för att stärka regionens krisberedskap. Åtgärderna per område är följande:

- Lägesbild
Ett arbete med uppdatering av regional samt lokala ledningsplatser pågår.
- Informationssäkerhet
Ett internt projekt avseende åtgärdande av brister inom området inleds under 2019.
- Uppdaterade/skyddade/alternativa ledningsplatser
Ett arbete med uppdatering av regional samt lokala ledningsplatser pågår.
- Materialförsörjning
Ett internt projekt med målet att minska sårbarheten påbörjas under 2019.

Vår granskning visar att det inte finns någon formaliserad *aktivitetsplan* som tydliggör löpande status avseende de åtgärdspunkter som listas ovan. I intervjuer framkommer att de föreskrivna punkterna är omhändertagna av berörd personal inom säkerhetsenheten inom regionen, samt att vissa punkter även har anknytning till det arbete som genomförs inom ramen för försvarsplaneringen inom regionen. Såväl arbete med ledningsplatser samt projekt kring informationssäkerhet och materialförsörjning är, enligt den information vi erhåller, fördröjt utifrån effekterna av Covid-19.

Som planeringsdokument finns *PLAN Kris/katastrofberedskap 2018-2020* daterad 2018-10-30, vilken är en aktivitetsplan över regionstyrelsens mål utifrån fullmäktiges perspektiv med därtill tillhörande aktiviteter som skall vidtas inom regionen utifrån nulägesbild 2018, mål 2019 och mål 2020. Dokumentet är dock framtaget innan regionens nu aktuella risk- och sårbarhetsanalys, vilket även gör att de åtgärdsbehov som risk- och sårbarhetsanalysen lyfter fram ej är fastställda genom aktiviteter i *PLAN Kris/katastrofberedskap 2018-2020*.

Bedömning

Regioninterna styrdokument i form av planer och riktlinjer/anvisningar bedöms i stort vara tillräckliga. Bedömningen baseras på följande:

- Regionstyrelse och verksamheten kan verifiera att granskningsområdet styrs genom ett flertal interna styrdokument.
- Planerna är överlag aktuella och heltäckande. Planerna innefattar bland annat området smittskydd.
- Regionens beredskapsplan motsvarar i stort vad som anges i MSB:s föreskrift.

Brister som noteras är att det inte upprättats en heltäckande utbildnings- och övningsplan för perioden 2019-2022 samt att det i beredskapsplan inte regleras vilka lokaler som ska disponeras vid en extraordinär händelser.

En annan brist är att de åtgärder som upptas i regionens risk- och sårbarhetsanalys för att stärka regionens krisberedskap inte har förtecknats i en aktivitetsplan (konkreta aktiviteter, resurser, ansvarsbärare och tidsplan).

Ovan redovisade brister kan även ses som framtida utvecklingsområden.

2.3 Organisation och ansvarsfördelning

lakttagelser

I regionstyrelsens uppdrag ingår att säkerställa att det finns en god intern kontroll inom organisationen. En del i den interna kontrollen är att det finns en tydlig organisation och ansvarsfördelning för aktuellt granskningsområde.

I lag och föreskrift ges styrning hur regionen ska organisera sig under en extraordinär händelse.

I avsnitt 2.2 finns en förteckning över regionens viktigaste styrdokument för hantering av extraordinära händelser. Granskningen visar att samtliga dokument, med enstaka undantag, lämnar information om hur ansvar och uppgifter inom specifika moment fördelas inom verksamhetsorganisationen.

I granskade styrdokument beskrivs hur arbetet ska organiseras vid en extraordinär händelse. Det finns en ledningsorganisation på regional nivå. Därutöver finns även en organisation på lokal nivå där regionen delats upp i geografiska områden benämnda närsjukvårdsområden. Organisationen består av olika typer av operativa funktioner och tillhörande stödfunktioner. För smittspridning vilar ansvaret på regionens *smittskyddsenshet*. Exempel på befattningar som bemannar regionens kris- och katastroforganisation är regiondirektör, närsjukvårdschefer, säkerhetsstrateg och lokala säkerhetssamordnare.

Granskningen visar att ansvar för planering i första hand vilar på säkerhetsstrateg (regional nivå) och närsjukvårdschefer (lokal nivå). Länservice ansvarar för kontinuitetsplanering så att materialförsörjning fungerar under en krissituation. Regiondirektör och närsjukvårdschefer ansvarar för att personal som är engagerad inom krisorganisationen ska ha utbildning och nödvändig övning. Planering av utbildning utförs i samråd med säkerhetsstrateg.

När det gäller den politiska organisationen har regionfullmäktige i februari 2019 fastställt reglemente för regionstyrelsen. Av reglementet framgår att styrelsen är krisledningsnämnd och ansvarar för regionens uppgifter enligt lag 2006:544. Styrelsen bär även det övergripande ansvaret för regionens beredskaps- och katastrofplanering.

Vår granskning visar genom våra intervjuer att organisationen till stora delar upplevs som tydlig vid såväl kris- som normalläge. Detta eftersom ordinarie linjeorganisation gäller även vid en eventuell kris. Härutöver är även krisorganisationen väl 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.

I sammanhanget noterar vi dock att verksamhetsorganisationen i låg grad genom styrande dokument har utsedda ställföreträdare, vid ordinarie befattningshavares frånfalle.

Bedömning

Organisation och ansvarsfördelning för arbete med kris- och katastrofberedskap bedöms i allt väsentligt vara tydlig. Bedömningen baseras på följande:

- På politisk nivå finns en tydlig ansvarsfördelning under såväl krisläge som normalläge. Ansvaret vilar på regionstyrelsen.
- På verksamhetsnivå finns en tydlig ansvarsfördelning under såväl krisläge som normalläge.

För framtiden föreslås att det genomförs en analys vilka organisatoriska funktioner som tillträder med ansvar vid ordinarie befattningshavares frånfälle.

2.4 Rapportering och redovisning

lakttagelser

Regionstyrelsen ska säkerställa att rapportering och redovisning inom granskningsområdet sker i enlighet med gällande direktiv. Detta gäller rapportering till såväl statliga myndigheter som till regionfullmäktige. Det är lämpligt att i regioninterna styrdokument (planer m.m.) reglera formerna för hur uppföljning, utvärdering, rapportering och redovisning av planer m.m. ska ske.

Direktiv för rapportering och redovisning regleras i lag, föreskrift och regioninterna styrdokument. Av dessa framgår följande:

- Regionen ska lämna årlig rapportering till statliga myndigheter (MSB, länsstyrelsen och socialstyrelsen). Rapporteringen ska ta utgångspunkt från upprättad risk- och sårbarhetsanalys. I föreskrift anges att beredskapsplan ska kontrolleras minst en gång per år. Syftet med åiterrapporteringen är bland annat att redovisa hur vidtagna åtgärder påverkat krisberedskapsläget.
- Beslut fattade av krisledningsnämnden ska löpande rapporteras i regionfullmäktige. Regionfullmäktige ska även få rapportering av resultatet från genomförd risk- och sårbarhetsanalys. Detta resultat ska redovisas senast 31 oktober under första året i mandatperioden.
- 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.
- I de styrdokument som finns förtecknade i avsnitt 2.2 regleras i låg grad formerna för hur uppföljning, utvärdering och rapportering ska ske. Vissa direktiv för rapportering inom verksamhetsorganisationen finns i den regionala beredskapsplanen.

Granskningen kan belägga att regionen lämnat rapporter till statliga myndigheter i enlighet med de direktiv som anges i lag och förordning. Rapportering sker framför allt i elektronisk form. Vår granskning visar att några tillsynsbesök från statliga organ inte förekommit under perioden 2019-2020.

Av föregående avsnitt framgår att regionstyrelsen i oktober 2019 behandlat risk- och sårbarhetsanalys. Granskningen kan inte belägga att regionfullmäktige under perioden 2019-2020 fått rapportering hur regionstyrelsen och dess verksamheter arbetar med kris- och katastrofberedskap (analys, planering, åtgärder, resultat och effekter). Fullmäktige har inte heller erhållit redovisning av mål och måluppfyllelse i regional beredskapsplan. Vår granskning visar även att det inte finns någon formaliserad process där risk- och sårbarhetsanalysens upptagna åtgärdsbehov dokumenteras och rapporteras. På så sätt visar även vår granskning att regionstyrelsen ej erhållit någon åiterrapportering om de identifierade åtgärdernas status över tid.

I intervju framkommer att säkerhetsstrateg har lämnat lägesrapport till regionens ledningsgrupp som bland annat innefattat området kris- och katastrofberedskap. Inom säkerhetsenheten upprättades även tidigare år en årsrapport som primärt används för eget bruk. Årsrapporten har inte delgivits ansvariga politiska organ (regionstyrelse och fullmäktige). Vid större enskilda händelser har dock rapport upprättats, samt i vissa fall har enstaka information lämnats till styrelsen genom regiondirektörens rapport.

Bedömning

Rapportering inom området kris- och katastrofberedskap bedöms delvis ske i tillräcklig omfattning. Bedömningen baseras framför allt på följande:

- Regionstyrelsen och dess verksamheter kan i rimlig grad verifiera att rapportering till statliga myndigheter i allt väsentligt sker i enlighet med gällande direktiv. Regionen har årligen lämnat rapport om regionens kris- och katastrofberedskap.
- Regionstyrelsen har i låg grad erhållit återrapportering om status på de åtgärder som vidtas inom regionen utifrån de risk- och sårbarhetsanalyser som genomförts.
- Regionstyrelsen kan inte verifiera att rapportering och redovisning till regionfullmäktige skett i enlighet med gällande direktiv. Styrelsen har inte underställt gällande risk- och sårbarhetsanalys för beslut i fullmäktige. Styrelsen har inte heller lämnat redovisning om hur styrelsen och dess verksamheter bedriver arbetet med kris- och katastrofberedskap.

En brist är att det i hög utsträckning saknas direktiv om hur uppföljning, utvärdering och rapportering av regioninterna styrdokument ska vara utformad.

För att utveckla granskningsområdet är det av vikt att formerna för rapportering och redovisning till regionstyrelse och regionfullmäktige utvecklas.

2.5 Resurser för att arbeta med kris- och katastrofberedskap

Iakttagelser

MSB:s föreskrift 2015:4 ger uttryck för att regionen analyserar och avsätter rimliga resurser för att fullgöra sina åtaganden enligt lag och föreskrift. Inom ramen för arbetet med risk- och sårbarhetsanalys ska det göras en prövning av regionens generella krisberedskap. Denna prövning ska ske utifrån ett antal specifika indikatorer varav ett antal fokuserar på området resurser.

I samband med upprättande av risk- och sårbarhetsanalys 2019 har det gjorts en bedömning av regionens krisberedskap. Bedömningen tar utgångspunkt från MSB:s indikatorer. Av sammanställningen framgår följande:

- Regionen har inte genomfört en behovsanalys där det framgår vilka personella och materiella resurser som krävs för att hantera extraordinära händelser.
- Regionens plan är att ordinarie resurser även ska användas vid en extraordinär händelse. Det finns inga särskilda materiella eller personella resurser avsatta för detta.
- Att resurser i form av tid för utbildning/övning inte motsvarat MSB:s indikatorer under perioden 2018-2019. Regionens analys visar att planerade utbildningar ställts in och att krisledningsnämnden inte genomfört årlig övning i sitt uppdrag.
- De lokaler som krisorganisationen har att disponera motsvarar, enligt sammanställningen, de krav som anges i MSB:s indikatorer. I sammanhanget skall dock noteras att följande alltför listat som ett åtgärdsbehov i risk- och

sårbarhetsanalysen; ett arbete med uppdatering av regional samt lokala ledningsplatser pågår.

Företrädare för vissa granskade verksamheter framhåller i vår granskning att Region Norrbotten bedöms ha något mindre resurser att bedriva ett systematiskt arbete inom området kris- och katastrofberedskap jämfört med de norra sjukvårdsregioner. Detta gäller framför allt personella resurser. I granskningen framkommer att befintliga resurser inte baseras på någon behovsanalys inför beslut om årlig resurstilldelning.

Ett systematiskt arbetssätt inom området kris- och katastrofberedskap kännetecknas av följande faser: 1) Analys och planering, 2) Åtgärder samt 3) Uppföljning och utvärdering. 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 mål och åtgärder som upptas i risk- och sårbarhetsanalys och beredskapsplan. Vi har inom ramen för vår granskning inte kunnat följa flödet från bedömd risk vidare till listad aktivitet, vilka resurser som avsatts för åtgärd samt ej heller någon uppföljning och utvärdering över vidtagna åtgärders effekter.

Granskningen visar på ett utvecklingsbehov avs. arbetssätt inom samtliga granskade faser (analys/planering, åtgärder samt uppföljning/utvärdering). Vår granskning kan inte utesluta att ett ofullständigt arbetssätt kan kopplas till otillräckliga resurser.

I MSB:s uppdrag ingår att fördela anslag till kommuner och regioner i syfte att förstärka samhällets krisberedskap. Regionen har årligen erhållit bidrag från MSB som stöd i arbetet med krisberedskap. Vår granskning visar att MSBs bidrag till del använts för att bland annat besätta tjänster inom säkerhetsavdelningen kopplade till området. Granskningen visar vidare att statliga myndigheter inte framfört kritik mot hur regionen använt tilldelade medel under 2019.

Bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att regionstyrelsen endast delvis avsatt rimliga resurser för att bedriva ett systematiskt arbete med kris- och katastrofberedskap.

Bedömningen baseras framför allt på följande:

- Resurser i form av tid för utbildning/övning har inte motsvarat MSB:s indikatorer under perioden 2018-2019. Regionens analys visar att planerade utbildningar ställts in och att krisledningsnämnden inte genomfört årlig övning i sitt uppdrag.
- Vår granskning visar att arbetet med kris- och katastrofberedskap i flera avseenden bedrivs i enlighet med gällande regelverk. I granskningen har det dock framkommit vissa brister avseende analys, planering, uppföljning och utvärdering. Granskningen kan inte utesluta att ett ofullständigt arbetssätt kan kopplas till otillräckliga resurser.

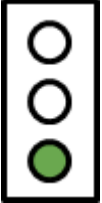
Framtida utvecklingsområden bedömer vi vara följande;

- Att det genomförs en behovsanalys över vilka personella och materiella resurser som krävs för att hantera extraordinära händelser. En motsvarande behovsanalys bör även genomföras för att säkerställa att det löpande arbetet med kris- och katastrofberedskap bedrivs på ett tillfredsställande sätt. Detta gäller inte minst utbildnings- och övningsverksamheten.


3. Avslutning

3.1 Sammanfattande revisionell bedömning


Område: Ändamålsenlighet

Revisionsfråga	Bedömning	
Har risk- och sårbarhetsanalys genomförts kopplat till kris- och katastrofberedskap? Är analysen dokumenterad, aktuell och heltäckande, innefattas exempelvis området smittskydd (pandemi)?	<i>Uppfyllt</i> Regionens arbete med risk- och sårbarhetsanalys sker i stort i enlighet med de krav som ställs i lag och föreskrifter. Vissa utvecklingsområden har dock registrerats i granskningen.	
Styrs området i tillräcklig grad genom planer och riktlinjer? Är handlingsplaner aktuella och heltäckande, innefattar de exempelvis området smittskydd (pandemi)?	<i>Uppfyllt</i> Styrelse och verksamhet kan verifiera att området styrs genom ett flertal interna styrdokument. Planer motsvarar i stort de krav som ställs i statlig föreskrift. Även här har ett par utvecklingsområden noterats.	
Samlad revisionell bedömning	Granskningsområdet hanteras i allt väsentligt på ett ändamålsenligt sätt	

Område: Ekonomiskt tillfredsställande

Revisionsfråga	Bedömning	
Har regionstyrelsen säkerställt att det avsätts rimliga resurser för att bedriva ett systematiskt arbete med kris- och katastrofberedskap?	<i>Delvis uppfyllt</i> Arbetet med kris- och katastrofberedskap bedrivs i flera avseenden enligt gällande regler. Resurser i form av tid för utbildning/övning har inte motsvarat ställda krav. I övrigt noteras att resursbehovet är otillräckligt analyserat.	
Samlad revisionell bedömning	Granskningsområdet hanteras delvis på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt	

Område: Intern kontroll

Revisionsfråga	Bedömning	
Finns en tydlig organisation och ansvarsfördelning för arbete med kris- och katastrofberedskap? Fokus på vid krissituation respektive ej krissituation (normalläge)	<i>Uppfyllt</i> Det finns en tydlig organisation som möjliggör regionfullmäktige och regionstyrelse att utkräva ansvar inom såväl den politiska som verksamhetsorganisationen.	
Sker rapportering i tillräcklig omfattning? Fokus på återrapportering dels till statliga myndigheter dels politiska organ (styrelse/fullmäktige) inom regionen.	<i>Delvis uppfyllt</i> Rapportering till statliga myndigheter sker i allt väsentligt i enlighet med gällande direktiv. Rapportering till regionstyrelse och fullmäktige är otillräcklig och måste utvecklas.	
Samlad revisionell bedömning	Den interna kontrollen inom granskade områden är delvis tillräcklig	

3.2 Rekommendationer

För att utveckla granskningsområdet bör följande rekommendationer prioriteras:

- Regionstyrelsen tillser att samtliga berörda delar av organisationen involveras i upprättandet av risk- och sårbarhetsanalys, samt att skapa en tydligare röd tråd mellan utförd risk- och sårbarhetsanalys och förslag på åtgärder för att stärka regionens krisberedskap.
- Regionstyrelsen genomförs en analys över vilka organisatoriska funktioner som tillträder med ansvar vid ordinarie befattningshavares frånfälle.
- Regionstyrelsen tillser att regionstyrelse och regionfullmäktige får återkommande rapportering och redovisning inom området kris- och katastrofberedskap. Fokus bör riktas mot området resultat och effekter.
- Regionstyrelsen tillser att det genomförs behovsanalys över vilka resurser som krävs för att bedriva ett systematiskt arbete med kris- och katastrofberedskap. Detta gäller inte minst utbildnings- och övningsverksamheten.

2020-09-10

Hans Forsström

Bo Rehnberg

*Certifierad kommunal
revisor
Uppdragsledare*

*Certifierad kommunal
revisor
Projektledare*

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av revisorerna i Region Norrbotten enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2020-02-12. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.