



2008-02-13

Kommunstyrelsen

För kännedom:
Kommunfullmäktige

Granskning av Kommuner och Region Skånes åtgärder för att möta extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap – samverka

På uppdrag av revisorerna i Lunds kommun och Region Skåne revisorer har Öhrlings PricewaterhouseCoopers genomfört en granskning av hur Region Skåne och Lunds kommun samverkar/planerar att samverka vid extraordinära händelser, händelser som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller risk för sådan störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av huvudmännen, se bifogad bilaga. Motsvarande granskning är gjord i ytterligare 7 av länets kommuner. I rapporten konstateras bl.a.

- att samverkan mellan Länsstyrelsen, Region Skåne och kommunerna är trevande och söker sina former (med undantag av Malmö Stad). Det faktum att lagstiftningen är ny bidrar till en osäkerhet och ett tolkande av lagstiftningen.
- att Lunds kommun och Region Skåne har goda ambitioner att verka för en god krisledning så väl lokalt som regionalt
- att Lunds kommun har kommit en god bit på väg i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser
- att det avseende samordning med de kommunala bolagen är viktigt för kommunen att redan i förberedelsestadiet ha en grundläggande strategi för hur bolagen ska hanteras. Dels utifrån deras verksamhet inom ramen för arbete med risk- och sårbarhetsanalysen, dels utifrån deras roll i förberedelsearbete och i samband med akuta kriser. I Lunds kommun återstår det att formalisera detta i ägardirektiven
- att samordning och samverkan såväl lokalt som regionalt inte är tillräcklig i dagsläget och kan utvecklas på några punkter. Lunds kommuns bildande av ett krishanteringsråd, dit Region Skåne kommer att inbjudas, är ett steg i denna riktning.
- att det är angeläget att roller och ansvar klaras ut vad gäller samordning och samverkan mellan länsstyrelsen och kommunen avseende det geografiska områdesansvaret på regional och lokal nivå

FÖR LUNDS KOMMUNS REVISORER

Lars Larsson
Ordförande

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport*

Granskning

Kommuner och Region Skånes åtgärder för att möta extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap - samverkan

Lunds kommun och Region Skåne

December 2007

Eva Lagbo Bergqvist
Eva Lidmark

*connectedthinking

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1 Inledning	4
1.1 Bakgrund och revisionsfrågor	4
1.2 Syfte	5
1.3 Metod och avgränsning	5
1.4 Läsanvisning	5
2 Krisledning ur ett nationellt perspektiv	6
2.1 Lagstiftning	6
2.2 Statlig ersättning	9
2.3 Krisaktörer	10
3 Krisledning ur ett regionalt perspektiv	11
3.1 Länsstyrelsen i Skåne Län	11
3.1.1 Förordning	11
3.1.2 Länsstyrelsens organisation	12
3.2 Länsstyrelsens samverkan med kommunerna och Region Skåne	12
4 Region Skåne	13
4.1 Krisledningsorganisation	13
4.1.1 Krisledningsnämnd	13
4.1.2 Katastrof- och beredskapsrådet, KBR	14
4.1.3 Referensgrupper	14
4.1.4 KAMBER-Skåne	14
4.1.5 Regional Medicinsk Katastrofledning	15
4.2 Planering	15
4.2.1 Risk- och sårbarhetsanalys	15
4.2.2 Övning och utbildning	16
4.2.3 Uppföljning och utvärdering	17
4.2.4 Information	17
4.2.5 Regional samverkan och samordning	17
5 Lunds kommun	20
5.1 Krisledningsorganisation	20
5.2 Planering	21
5.2.1 Risk- och sårbarhetsanalys	21
5.2.2 Övning och utbildning	22
5.3 Uppföljning och utvärdering	22
5.3.1 Samordning och samverkan	23
6 Samlad bedömning och gjorda iakttagelser	24
Bilaga 1, Sammanställning planer och övningar	30
Bilaga 2, Lagar och förordningar	32

Sammanfattning

Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB fått i uppdrag av revisorerna i Lunds kommun och av Region Skånes revisorer att genomföra den granskning som beslutades av Styrgruppen för revisionssamverkan. Resultatet av kartläggningen och granskningen skall visa om Region Skånes och kommunernas planering för samarbete och samordning vid extraordinära händelser sker på bästa sätt för att nå optimal effekt.

Generellt visar den genomförda granskningen att samverkan mellan Länsstyrelsen, Region Skåne och kommunerna är trevande och söker sina former (med undantag av Malmö Stad). Det faktum att lagstiftningen är ny bidrar till en osäkerhet och ett tolkande av lagstiftningen.

En viktig fråga för kommunerna är samordningsansvaret. Vår bedömning är att Lunds kommun och Region Skåne har goda ambitioner att verka för en god krisledning så väl lokalt som regionalt. I arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser har Lunds kommun kommit en god bit på väg medan Region Skåne står inför att påbörja detta arbete. Lunds kommun och Region Skåne har en krisledningsorganisation, såväl övergripande som på förvaltnings- och lokal nivå. En utmaning, där kommunen redan beslutat om en förstärkning, avser arbetet med att förbättra och samordna informationen vid krissituationer.

Avseende samordning med de kommunala bolagen är det viktigt för kommunen att redan i förberedelsestadiet ha en grundläggande strategi för hur bolagen ska hanteras. Dels utifrån deras verksamhet inom ramen för arbete med risk- och sårbarhetsanalysen, dels utifrån deras roll i förberedelsearbete och i samband med akuta kriser. I Lunds kommun återstår det att formalisera detta i ägardirektiven.

Vår granskning har påvisat att samordning och samverkan såväl lokalt som regionalt inte är tillräcklig i dagsläget och kan utvecklas på några punkter. Lunds kommuns bildande av ett krishanteringsråd, dit Region Skåne kommer att inbjudas, är ett steg i denna riktning. I detta arbete är det angeläget att roller och ansvar klaras ut vad gäller samordning och samverkan mellan Länsstyrelsen och Lunds kommun avseende det geografiska områdesansvaret på regional och lokal nivå.

Vår bedömning bygger på de iakttagelser vi gjort relaterat till de revisionsfrågor som legat till grund för granskningen.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och revisionsfrågor

Efter intresseförfråga bland länets kommuner, föreslog Styrgruppen för revisionssamverkan, en granskning i samverkan mellan Region Skåne och Skånes kommuner av hur Region Skåne och länets kommuner samverkar/planerar att samverka vid extraordinära händelser, händelser som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller risk för sådan störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av huvudmännen.

Lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting trädde i kraft den 1 januari 2003. Här krävs att kommuner och landsting för varje ny mandatperiod ska fastställa en plan för hantering av extraordinära händelser och att det ska finnas en krisledningsnämnd. Lagen ersattes den 1 september 2006 av Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Den nya lagen innebär krav på vissa nya och mer preciserade uppgifter bl.a. ett geografiskt områdesansvar. Dessa ska, enligt en kommunöverenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting, implementeras under en uppbyggnadsperiod om tre år med start 2006.

Följande revisionsfrågor/frågeställningar har legat till grund för granskningen

- Hur ser krisledningsorganisation ut för hantering av extraordinära händelser?
- Finns ett krishanteringsråd eller motsvarande med representanter för de lokala krisaktörerna?
- Finns en plan för hur en extraordinär händelse skall hanteras?
- Finns ett regionalt perspektiv och fokus i planen?
- Finns en planering för uppbyggnaden av krishanteringsarbetet under uppbyggnadsperioden?
- Har det definierats vilka verksamheter som alltid måste upprätthållas?
- Finns planering för det fortlöpande arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser?
- Har det gjorts en samlad analys av de risker och den sårbarhet i kommunens geografiska område som kan leda till en extraordinär händelse?
- Hur sker samordning inom det geografiska området?
- Övas det geografiska områdesansvaret?
- Finns plan för utbildning och övning?

- Utvärderar och dokumenterar man genomförda övningar?
- Finns förberedelser för hur informationen till allmänheten vid en extraordinär händelse är samordnad mellan kommunen och de lokala krisaktörerna?
- Finns förberedelser för hur berörda ska kunna lämna en samordnad rapport till Länsstyrelsen om läget avseende om risker och sårbarhet samt vidtagna och planerade åtgärder.

1.2 Syfte

Resultatet av kartläggningen och granskningen skall visa om Region Skånes och kommunernas planering för samarbete och samordning vid extraordinära händelser sker på bästa sätt för att nå optimal effekt.

1.3 Metod och avgränsning

Intervjuer har genomförts med chefen för beredskapsenheten på Länsstyrelsen, beredskapschefen och handläggaren för riskhantering på KAMBER¹ inom Region Skåne. I Lunds kommun har intervjuer genomförts med kommunens säkerhetschef och kommundirektören. En avstämning är gjord med kris- och katastrofplaneraren på Barn- och ungdomsförvaltningen. Granskning av relevanta styrdokument har skett, såsom krisledningsplan och reglemente för krisledningsnämnd.

Avgränsningen är gjord utifrån granskningsuppdraget att belysa om Region Skåne och Lunds kommuns planering för samarbete och samordning sker på bästa sätt för att nå optimal effekt.

1.4 Läsanvisning

Rapporten inleds med redovisning av krishantering ur ett nationellt och regionalt perspektiv avseende såväl lagstiftning och krisaktörer. Avsnitten därefter är en redovisning av arbetet i Region Skåne respektive Lunds kommun med utgångspunkt från krisledningsorganisation, planering, utbildning, utvärdering och samverkansfrågor. I rapportens avslutande del redovisas den samlade bedömningen och gjorda iakttagelser.

¹ Ambulans-, katastrof- och beredskapsförvaltningen

2 Krisledning ur ett nationellt perspektiv

En rad extraordinära händelser har inträffat de senaste åren som ställt mycket höga krav på kommunernas och landstingens ledningsförmåga. Omfattande krav ställs på organisationen att snabbt kunna fatta beslut om prioriteringar mellan olika behov och önskemål. Stora krav ställs också på att ge medborgarna relevant information om händelseförloppet.

2.1 Lagstiftning

I syfte att tillskapa en effektiv och rationell hantering av extraordinära händelser antog riksdagen lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting att gälla från och med 1 januari 2003. Lagen utgjorde ett led i reformeringen av samhällets krishanteringssystem.

Denna lag samt Lagen om civilt försvar upphävdes den 30 juni 2006 och ersattes av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Med extraordinär händelse avses enligt lagen en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting. Det som särskiljer extraordinära händelser från andra händelser är de extraordinära händelsernas stora omfattning, att händelseförloppet är snabbt och svårt att överblicka och därmed kräver snabba beslut av de kommunala organen, särskilt i krisens inledningsskede. Det är alltså händelser som ställer speciella krav på den kommunala organisationen.

Bestämmelserna i den nya lagen syftar till att kommuner och landsting ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner och landsting ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga för civilt försvar.

Det nya krishanteringssystemet bygger på följande tre principer:

- **Ansvarsprincipen** som innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden ska ha motsvarande ansvar under kris- och krigssituationer
- **Likhetsprincipen** som innebär att en verksamhets organisation och lokalisering så långt som möjligt ska överensstämma i fred, kris och krig
- **Närhetsprincipen** som innebär att kriser ska hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället

Den nya lagen innebär krav på vissa nya och mer preciserade uppgifter vilka ska implementeras under en uppbyggnadsperiod om tre år. Lagen ger ett tydligt mandat för ett lokalt beslutsfattande vid kriser och tydliggör samtidigt det lokala ansvaret. I det följande beskrivs kortfattat vad lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting innebär för kommuner och landsting.

Enligt den nya lagen ska kommuner och landsting för varje ny mandatperiod fastställa en plan för att hantera extraordinära händelser. Det är fullmäktige som fastställer mål och riktlinjer för kommunens och landstingets verksamhet. Dessa ska innefatta bland annat en lägsta godtagbar nivå för den del av den normala verksamheten som alltid måste kunna upprätthållas oavsett omfattning och karaktär på en inträffad kris.

Kommuner och landsting ska även utse en krisledningsnämnd som ska utföra uppgifter under extraordinära händelser. Krisledningsnämnden får vid en extraordinär händelse fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen eller landstinget. Detta gäller även sådan verksamhet som bedrivs av hel- eller delägda företag.

I den nya lagen fastställs även ett antal uppgifter som kommuner och landsting ska utföra:

- **Risk- och sårbarhetsanalyser**

Kommuner och landsting ska analysera vilka extraordinära händelser som kan inträffa i kommunen respektive landstinget och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska därefter värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Risk- och sårbarhetsanalysarbetet ska ses som en ständigt pågående process.

- **Geografiskt områdesansvar**

Kommunen ska inom sitt geografiska område verka för samverkan och samordning i såväl förberedelsearbetet som i faktiska krissituationer, detta omfattar såväl offentliga som privata aktörer. Kommunen ska även arbeta för att informationen till allmänheten samordnas under kriser, samt lämna en samlad information till Länsstyrelsen om läget i kommunen.

- **Utbildning och övning**

Kommuner och landsting ska se till att förtroendevalda och anställda får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händel-

ser.

- **Rapportering**

Kommuner och landsting ska hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om följande:

- Vilka åtgärder som vidtagits för att minska risker och sårbarhet och därmed förbättra krishanteringsförmågan.
- Vid en inträffad extraordinär händelse ge fortlöpande information om händelseutvecklingen och vilka åtgärder som vidtas.

I den anslutande förordningen (2006:637) framgår att kommunerna ska hålla Länsstyrelsen informerad om ovanstående. Landstingen ska hålla Socialstyrelsen och Krisberedskapsmyndigheten (KBM) informerad om de åtgärder som vidtagits i förebyggande syfte. Kraven på kommuner och landsting i samhällets krishanteringssystem sammanfattas i följande målbild:

- Kommunen och landstinget har god kunskap om risker och sårbarhet som kan påverka kommunens och landstingets verksamhet. Konsekvenserna för den egna verksamheten har analyserats.
- Kommunen och landstinget har en planering för hur risker och sårbarhet skall undanröjas eller minskas. Kommunen och landstinget har också en planering för hur den skall hantera konsekvenserna av en extraordinär händelse.
- Kommunen och landstinget har god förmåga att hantera en extraordinär händelse, d.v.s. att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa samhällsviktig verksamhet som måste upprätthållas och att ge invånare och media tillräcklig och korrekt information om händelsen.
- Kommunen har en samlad bild av risker, sårbarhet och förberedelser för krishanteringen inom kommunens geografiska område.
- Kommunen verkar för samordning av all krishantering i det förberedande arbetet och i det akuta skedet, som berörda aktörer inom det geografiska området ansvarar för.

2.2 Statlig ersättning

Från och med år 2006 utgår en statlig årlig ersättning till landets kommuner och landsting för att de ska kunna fullfölja de uppgifter som tillkommit genom den nya lagstiftningen. Svenska Kommunförbundet (numera Sveriges Kommuner och Landsting) och staten har kommit överens om ett nytt ersättningssystem som trädde i kraft den 1 januari 2006. I det nya systemet betalar staten en årlig ersättning på cirka 250 mnkr för kommunernas särskilda uppgifter i krishanteringssystemet. Ersättningen till landstingen uppgår under en treårsperiod till cirka 30 mnkr varav Region Skåne erhåller 2 mnkr.

De ersättningar som utgår till landets kommuner fördelar sig på följande sätt:

- **Höjd beredskap**

För de uppgifter som återstår inom det civila försvaret får Stockholms stad 700 tkr per år, Göteborgs stad 500 tkr per år och Malmö stad 400 tkr per år. Kommuner med mer än 80 000 invånare får 200 tkr per år. Övriga kommuner erhåller 50 tkr per år.

- **Grundbelopp**

För att alla kommuner ska kunna ha särskild personal som samordnar arbetet med krisberedskapen, betalar staten ut ett särskilt belopp som varierar i förhållande till invånarantalet. Stockholms stad erhåller 2 mnkr per år, Göteborgs stad 1,25 mnkr per år, Malmö stad erhåller 1 mnkr och kommuner med mer än 80 000 invånare 500 tkr per år. Övriga kommuner får 250 tkr per år.

- **Verksamhetsersättning**

För planering, risk- och sårbarhetsanalyser, övningar med mera utbetalar staten 11,40 kronor per invånare till alla kommuner.

- **Tillägg**

Storstäderna, liksom vissa kommuner i deras närhet, får ett särskilt tillägg för att kunna arbeta över kommungränserna. De tre storstäderna ansvarar i samverkan med berörd Länsstyrelse för att detta arbete kommer till stånd. Stockholms stad erhåller för detta en årlig ersättning på 6,5 mnkr per år, Göteborgs stad 3 mnkr per år och Malmö stad 1,5 miljoner kronor. Därutöver erhåller följande kommuner i Skåne Län ersättning enligt följande; Lunds kommun 0,9 mnkr, Trelleborgs kommun 0,3 mnkr, Vellinge kommun 0,3 mnkr, Kävlinge, Lomma, Svedala, Burlöv

och Staffanstorps kommun vardera 0,1 mnkr.

- **Startbidrag**
För att underlätta för kommunerna att komma igång med krisberedskapsarbetet betalar staten ut 2,80 kronor per invånare och år till alla kommuner.

2.3 Krisaktörer

I förarbetena till lagstiftningen på området konstateras att samhällets krishanteringsförmåga bygger på samverkan mellan aktörer på lokal, regional och nationell nivå samt inom och mellan enskilda sektorer.

Av regeringens proposition Samverkan vid kris (2005/06:133)² framgår att en av de mest effektiva åtgärder som kan vidtas för att förbättra krishanteringsförmågan är enligt regeringen att långsiktigt och sammanhållet bygga upp och förvalta nätverk för samordning av krisberedskapen. Av propositionen framgår vidare att regeringen avser att ge Länsstyrelserna i uppdrag att med stöd av berörda myndigheter inrätta respektive utveckla redan befintliga regionala råd för krisberedskap och skydd mot olyckor. Vidare nämns att det i råden bör ingå representanter från kommuner, landsting, myndigheter, företag och organisationer. Eftersom insatser kommer att behöva ske samtidigt från aktörerna och de är starkt beroende av varandra är det viktigt med samordning. Dagens struktur för krishantering bygger på sektorsansvar och geografiskt områdesansvar som syftar till att säkerställa samordningen. Samordning och samverkan måste fungera i alla situationer och alla aktörer måste kunna hantera händelser som präglas av stor osäkerhet och en sektorsövergripande krishantering.³

Verksamhetsansvaret ligger fast i hela hotskalan. Den som har ansvaret för en verksamhet under normala förhållanden behåller detta ansvar även om en allvarlig kris skulle inträffa. Verksamhetsansvaret kompletteras med ett geografiskt områdesansvar på tre nivåer. Kommunen är geografiskt områdesansvarig på lokal nivå, Länsstyrelsen på regional nivå och regeringen på nationell nivå.

² Sid 54-55

³ Prop 2005/2006:133 ”Samverkan vid kris –för ett säkrare samhälle”

3 Krisledning ur ett regionalt perspektiv

3.1 Länsstyrelsen i Skåne Län

3.1.1 Förordning

I förordning avseende krisberedskap och höjd beredskap för statliga myndigheter⁴ ges Länsstyrelsen ett geografiskt områdesansvar vid extraordinära händelser i syfte att vara den sammanhållande funktionen mellan lokala aktörer som kommuner, landsting och näringsliv och den nationella nivån. Vidare skall Länsstyrelsen bland annat verka för att det sammanställs en regional risk- och sårbarhetsanalys. Under en pågående kris skall Länsstyrelsen samordna verksamhet mellan kommuner, landsting och myndigheter samt samordna information då flera parter är inblandade.

Av förordningen med Länsstyrelseinstruktion⁵ framgår att Länsstyrelsen skall ha en tjänsteman i beredskap (TiB) med uppgift att initiera och samordna insatser på ett tidigt stadium. Länsstyrelsen skall ha förmåga att omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för bland annat samordning och information. I förordningen framgår vidare att Länsstyrelsen särskilt skall:

1. ansvara för att en gemensam regional lägesbild sammanställs vid krissituationer,
2. stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet avseende planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning,
3. ha ett regionalt råd för skydd mot olyckor och krisberedskap, i vilket representanter för Länsstyrelsen och berörda aktörer i krishanteringssystemet bör ingå, för att skapa nödvändig samordning,
4. upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser som skall kunna användas som underlag för egna och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder,
5. följa upp kommunernas tillämpning av lagen ([2006:544](#)) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,
6. årligen till Krisberedskapsmyndigheten rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner och landsting vidtagit och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna, samt

⁴ Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

⁵ Förordning (2002:864) med Länsstyrelseinstruktion

7. verka för att den verksamhet som berörda aktörer bedriver inom länet avseende krisberedskapen bidrar till att en grundläggande förmåga till civilt försvar uppnås. Förordning (2007:130).

3.1.2 Länsstyrelsens organisation

Länsstyrelsen har en sektion för krisberedskap och säkerhet vilken har ett samordningsansvar kring kriser avseende förebyggande arbete, under och efter kris. Vid kris finns ett ansvar att samordna myndigheters och organisationers insatser och åtgärder. Beredskap finns alltid via tjänsteman i beredskap.

3.2 Länsstyrelsens samverkan med kommunerna och Region Skåne

När Länsstyrelsen arbetar med planering av olika allvarliga störningar är kommunerna med i samrådsmöten. Det har tagits fram planer för väderstrategi, vinter och snö, storstad och epidemi/pandemi. Samverkan mellan kommunerna, Region Skåne och Länsstyrelsen sker bland annat genom ”Regionalt råd för räddningstjänst och Krishantering”, där det finns kommunal representation enligt följande; Ystad, Ängelholm, Helsingborg, Vellinge, Åstorp, Burlöv, Eslöv, Kävlinge, Räddningstjänst Syd samt KAMBER från Region Skåne. Rådet har funnits i ca 2 år och bygger på representation utifrån tätort/landsbygd, öst/väst, mitt/kust. Det finns, enligt Länsstyrelsen, en tanke på att kommunernas deltagande i rådet ska rotera.

Länsstyrelsen har hållit utbildning i WIS⁶. Genom WIS får kommuner och Länsstyrelse en gemensam bild av läget vid en händelse. IBERO⁷ är ett verktyg som används som stöd i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. Länsstyrelsen utbildar även i detta instrument. Länsstyrelsen kan också, vid behov, bistå kommunerna i deras arbete med risk- och sårbarhetsanalyser. Länsstyrelsen konstaterar vad gäller uppföljning och utvärdering av kommunernas arbete, att förutsättningen för uniform uppföljning är svår att åstadkomma då kommunerna kommit olika långt i sitt arbete.

⁶ Webbaserat InformationsSystem

⁷ Instrument för beredskapsvärdering av områdesansvar. Ger överblick över olika händelsers konsekvenser samt hur god förmåga man har att hantera krisen i dess olika förlopp.

Det finns inga kriterier för när kommunens geografiska områdesansvar över går till Länsstyrelsens geografiska områdesansvar, ansvaret löper parallellt. Det finns exempel på hur kommunens behov har fått Länsstyrelsen att agera. Under stormen Gudrun ordnade Länsstyrelsen kontakt med Telia på direkt begäran av Osby kommun.

Länsstyrelsen konstaterar att kommunerna inte har en funktion som motsvarar tjänsteman i beredskap vilken finns på Region Skåne. Länsstyrelsen efterfrågar en motsvarande funktion för snabb hantering vid ett begynnande händelseförlopp.

Länsstyrelsen anser att samarbetet med Region Skåne fungerar bra. Region Skånes tjänsteman i beredskap finns alltid tillgänglig. Även samarbetet med de 8 kommuner (Malmö, Lund, Staffanstorps, Vellinge, Landskrona, Höganäs, Osby och Åstorp) som ingår i granskningen uppges fungera bra. Länsstyrelsen konstaterar att samverkan med Malmö Stad, i egenskap av en storstadskommun, ställer andra krav än samverkan med en mindre kommun. Det uppstår ett speciellt förhållande då aktörerna möts i det lokala och regionala områdesansvaret. Detta är en diskussion som har uppstått i övnings- och utvärderingssammanhang och som dessutom pågår parallellt i Stockholm och Göteborg.

4 Region Skåne

4.1 Krisledningsorganisation

4.1.1 Krisledningsnämnd

Enligt ett beslut i regionfullmäktige⁸ beslöts att regionstyrelsens arbetsutskott skall utgöra krisledningsnämnd istället för hela regionstyrelsen. Styrelsen som helhet har dock ansvaret för beredskaps- och katastrofplaneringen. Ett förtydligande görs också i det nya beslutet avseende framtagande av en risk- och sårbarhetsanalys, vilken skall ligga till grund för en plan för extraordinära händelser.

I krisledningsnämndens reglemente⁹ framgår det att det ankommer på krisledningsnämnden att, i enlighet med av regionfullmäktige angivna ramar, fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning.

⁸ Regionfullmäktige ärende 6, 2007-09-25

⁹ Regionfullmäktige ärende 6, 2007-09-25

Krisledningsnämnden har inte trätt i funktion i ett skarpt läge vid något tillfälle. Enligt företrädare för KAMBER har krisledningsnämnden fått utbildning. Den har avsett information om lagstiftningen och den katastrofmedicinska organisationen. I februari 2008 kommer en övning att genomföras med krisledningsnämnden. Underlag för uppföljning av krisledningsnämnden krisledningsförmåga finns därför inte.

Region Skånes ”Övergripande regional kris- och katastrofplan”¹⁰ omfattar på ett övergripande sätt Region Skånes katastrofmedicinska uppgifter när det gäller händelser såsom stor olycka, katastrof, extraordinär händelse samt höjd beredskap och väpnat angrepp.

4.1.2 Katastrof- och beredskapsrådet, KBR

KBR består av bland annat representanter för sjukhusen, ambulanssjukvården, primärvården, PKL, smittskyddet, Regionfastigheter, KAMBER och informationsfunktionen. KBR leds av regiondirektören eller av den denne utser. Uppgiften för rådet är att vara ett samråds- och samverkansorgan av främst normativ och strategisk art på både regional och lokal nivå. Generellt kan sägas att flera av de uppgifter som åligger rådet har förts över som förvaltningsuppgifter till KAMBER. Till rådet adjungeras ledamöter från Länsstyrelsen, Polisen, kommunerna, Försvarmakten och Region Hovedstaden (sjukvården i Köpenhamn). Kommunförbundet Skåne har utsett två kommunala representanter.

4.1.3 Referensgrupper

Det finns två referensgrupper under Katastrof- och Beredskapsrådet. Det är dels ”Referensgruppen för katastrofmedicinsk beredskap”, dels ”Referensgruppen för beredskaps- och krishanteringsfrågor”.

4.1.4 KAMBER-Skåne

KAMBER är ansvarig för den akuta prehospitala verksamheten, katastrofmedicinsk planering och har det övergripande ansvaret för det regionala katastrof-, beredskaps- och säker-

¹⁰ Fastställd av Regionfullmäktige 2007-06-18

hetsarbetet på uppdrag av regionstyrelsen. Planeringen sker efter samråd med egna verksamheter och med samverkande myndigheter¹¹. KAMBER ansvarar bl.a. för att ta fram riktlinjer och checklistor för intern säkerhet, risk- och sårbarhetsanalyser, ledningsplaner för exempelvis krisledningsnämnd samt för att ta fram handlingsplaner för extraordinära händelser. I detta arbete ingår att genom risk- och sårbarhetsanalyser ta fram planer, öva och utbilda medarbetare och förtroendevalda i verksamheter som Region Skåne är skyldiga att upprätthålla även under extraordinära händelser samt att rapportera till de myndigheter regeringen utser.

4.1.5 Regional Medicinsk Katastrofledning

Regional Medicinsk Katastrofledning (RMKL) är Region Skånes katastrofledning på regional nivå. RMKL:s uppgift är att samordna och vid behov leda Region Skånes sjukvårdsresurser vid allvarliga händelser. RMKL är också en kanal till samverkande myndigheter och sjukvårdsorganisationer utanför Skåne. Regional läkare i beredskap (RLB) har mandat att besluta om Region Skånes samtliga hälso- och sjukvårdsresurser vid kriser. Om RMKL byggs ut till en större stab är chefen för KAMBER:s också chef för RMKL.

TiB¹² är första länken i RMKLs kedja. All larmning tas inledningsvis emot av TiB, och TiB kontaktar därefter RLB och kommunikator i beredskap (KiB). KiB har som huvuduppgift att samordna Region Skånes kommunikationsinsatser vid en kris. KiB samordnar information med berörda förvaltningar inom Region Skåne och samverkar med andra samhällsfunktioner.

4.2 Planering

4.2.1 Risk- och sårbarhetsanalys

Alla landsting och regioner ska enligt lag (2006:544) arbeta kontinuerligt med förebyggande risk- och sårbarhetsarbete. Regionstyrelsen har fastställt¹³ direktiv för risk- och sårbarhetsarbetet inför en extraordinär händelse.

¹¹ Länsstyrelsen, räddningstjänsterna, Polisen, SOS Alarm AB och Försvarmakten.

¹² Tjänsteman i beredskap

¹³ Regionstyrelsen 2007-08-29

Enligt direktivet skall arbetet resultera i en krishanteringsprocess och en plan för ett robust Region Skåne genom ett kontinuerligt arbete med risk- och sårbarhetsanalyser både regionövergripande och på verksamhetsnivå. Processen skall vara införd till utgången av 2009. Analyserna skall leda fram till underlag för planer avseende minskad sårbarhet, som för varje mandatperiod skall fastställas av Regionfullmäktige. Bland effektmålen finns ett mål om att utöka samverkan med andra aktörer inom samhällets krishanteringssystem. Region Skåne har ännu inte skattat sin egen förmåga i förhållande till målbilden i överenskommelsen mellan Sveriges Kommuner och Landsting och KBM. Dock är avsikten att göra det efter hand.

I direktivet¹⁴ anges att förvaltningar/funktioner/verksamheter inom Region Skånes sektorsansvar får i uppdrag att medverka i arbetet. Enligt KAMBER ska förvaltningschefer utse kontaktpersoner, s.k. risk- och sårbarhetshandläggare. Dessa skall, med start i oktober 2007, utbildas och skall i sin förlängning vara metodledare på sin hemmaförvaltning i syfte att leda det lokala risk- och sårbarhetsarbetet. Parallellt med att förvaltningarna tar fram sina risk- och sårbarhetsanalyser tas den övergripande regionala risk- och sårbarhetsanalysen fram. När det gäller risk- och sårbarhetsarbetet finns ett ömsesidigt samarbete med LUCRAM¹⁵ på Lunds tekniska högskola. I oktober 2008 kommer en uppföljningskonferens att hållas då förvaltningarna skall kunna redovisa pågående arbete.

4.2.2 Övning och utbildning

Länsstyrelsen kommer att tillsammans med Region Skåne och ett antal kommuner att genomföra en större övning i Skåne på pandemitemat under 2009.

Enligt företrädare för KAMBER utvärderas större övningar gemensamt med deltagande myndigheter. Utvärdering av den egna övningsverksamheten sker men kan utvecklas.

¹⁴ Beslut i regionstyrelsen 2007-08-29, § 150

¹⁵ Lund University Centre for Risk Analysis and Management

4.2.3 Uppföljning och utvärdering

Rapportering skall ske till Socialstyrelsen och Krisberedskapsmyndigheten om de åtgärder som vidtagits i förebyggande syfte. Länsstyrelsen skall äga en helhetsbild över beredskapen inför extraordinära händelser inom sitt geografiska område, vilket inkluderar Region Skånes beredskap. Det framhålls från Region Skåne att det inte föreligger en formell rapporteringsskyldighet till Länsstyrelsen avseende förberedelser. Istället sker kommunikation mellan Länsstyrelsen och Region Skåne via representation i Katastrof- och beredskapsrådet och Regionala rådet för räddningstjänst och krishantering. Enligt företrädare för KAMBER ger detta möjlighet till en dialog om information om respektive parts planering och åtgärder inför en extraordinär händelse.

4.2.4 Information

Region Skåne är anslutet till det nationella systemet WIS som underlättar informationsdelningen mellan anslutna aktörer i det svenska krishanteringssystemet för, under och efter en kris. Genom att dela information om det aktuella läget erhåller krisaktörerna bättre beslutsunderlag, får det lättare att samordna insatser samt når snabbare ut med information.

KrisSam är ett webbaserat krisinformationssystem som används i situationer då allmänheten behöver och önskar information om det aktuella läget. Region Skåne och tolv av länets kommuner är anslutna. KrisSams framtid är dock osäker men arbete pågår med att ta fram ett nytt system.

4.2.5 Regional samverkan och samordning

Ett samarbete med kommunerna finns via Region Skånes lokala PKL¹⁶-grupper och kommunernas POSOM¹⁷-grupper. Sedan tidigare finns också samverkan med kommunernas räddningstjänst, vilket finns nedtecknat i policydokument från 2006¹⁸. Andra exempel på samverkan är att KAMBER finns representerat i Malmö Stads samverkansråd och att kommunerna har två representanter i Katastrof- och beredskapsrådet. Ingen kommun har hittills kontaktat Region Skåne utifrån det geografiska områdesansvaret.

¹⁶ Psykologisk-psykiatrisk katastrofledning

¹⁷ Psykologiskt och socialt omhändertagande vid stora olyckor och katastrofer (kommunal resurs)

¹⁸ Samverkan och ledning vid räddningsinsatser i Skåne Län.

I ett framtida perspektiv konstateras att de kommunala riskanalyserna blir ett viktigt underlag för Region Skånes analys.

Företrädare för KAMBER menar att det är rimligt att i första hand prioritera samverkan med de kommuner som hyser Region Skånes sjukhus. Enligt intervju med företrädare för KAMBER framhålls att det inte kommer att vara möjligt att ha kontakt med länets samtliga kommuner i ett direkt planeringsarbete inför extraordinära händelser. För en helhetsbedömning och för information från övriga kommuner har Region Skåne förväntningar på Länsstyrelsen om att de ska informera om övriga kommuners arbete. Region Skåne har en önskan att Länsstyrelsen bidrar till att tydliggöra sitt regionala områdes- och informationsansvar.

Region Skåne har representation i varje kommun via vårdcentralerna och folktandvården, vilket möjliggör samverkan på lokal nivå. Region Skåne ställer sig positiva till att öva tillsammans med kommunerna. I olika övningsituationer samverkar man framförallt med företrädare för de lokala sjukhusen.

Företrädare för KAMBER hade gärna sett funktionen tjänsteman i beredskap i kommunerna. Länsstyrelsen framhålls som nyckeln till kontakter med kommunerna i akuta situationer.

I samband med ”Projekt Storstad” diskuterades områdesansvaret. Slutsatser från den diskussionen är att om det sker en olycka inom en kommun har Länsstyrelsen inte ett samordningsansvar. Sprider sig konsekvenserna av olyckan till ytterligare en kommun, kan Länsstyrelsen bli inblandad utifrån sitt regionala områdesansvar. Avseende informationsinsatser vid en extraordinär händelse ser KAMBER detta dels som ett åtagande för respektive aktör, dels som ett åtagande för Länsstyrelsen.

Nedan finns en listning av de krishanteringsplaner som finns upprättade inom Region Skåne med hänsyn till samverkan med kommunerna. I planerna anges i regel den part inom kommunen som Region Skåne behöver samverka med. Listningen kan tjäna som en bild över den samverkan som finns uttalad mellan Region Skåne och kommunerna.

Plan	Samverkan med kommuner	Kommentarer
Regional epidemiberedskapsplan.	<ul style="list-style-type: none"> - Miljö- och hälsoskydd - Teknisk förvaltning - Barn- och skolhälsovård - Räddningstjänst - Kommunledning 	Speciellt viktiga är Miljö- och hälsoskydd samt Teknisk förvaltning.
Preliminär regional plan för sjukvårdens insatser vid stora olyckor och katastrofer med kemiska ämnen	<ul style="list-style-type: none"> - Räddningstjänsten 	Den kommunala räddningstjänsten svarar för räddningsinsatserna vid olycksplatsen, vilket också innebär transport av kontaminerade från området, upprätta saneringsplats och uppsamlingsplatser
Övergripande regional kris- och katastrofplan.	<ul style="list-style-type: none"> - Räddningstjänsten och - andra funktioner inom kommunen 	Samverkan med kommunala räddningstjänsten och polis skall ske efter inarbetade rutiner i skadeområdet
Regional kriskommunikationsplan Region Skåne	<ul style="list-style-type: none"> - Räddningstjänsten och - andra funktioner inom kommunen 	Information skall ges om det finns nödställda, skadade och plats dit räddade förts.
Kärnteknisk olycka	<ul style="list-style-type: none"> - Räddningstjänsten 	Kommunala räddningstjänsten blir primärt ansvarig och ansvarar för informationen.
Regional PKL-plan	<ul style="list-style-type: none"> - POSOM-grupper 	Vid större olyckor eller katastrofer kan den regionala PKL-organisationen få en samordnande roll.

Samverkan sker framförallt med den kommunala räddningstjänsten och då med tyngdpunkt på samarbete i de operativa delarna sett till skadeplatsrelaterade insatser. Vad gäller gemensam planering, informationsinsatser och krisledningsorganisation framgår inte detta i ovanstående dokument.

5 Lunds kommun

5.1 Krisledningsorganisation

Kommunens krisledningsorganisation är fastslagen i "Krisledningsplan för Lunds kommun" som är antagen av kommunfullmäktige 2007-02-22. Krisledningsplanen ska tillämpas vid alla krissituationer inte bara vid extraordinär händelse. Kommunfullmäktige har innevarande år beslutat om krisledningsnämndens reglemente¹⁹. I reglementet framgår det att krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta ansvaret för verksamheter inom andra nämnder i kommunen i den utsträckning som vid varje tillfälle bedöms som nödvändigt. Krisledningsnämnden utgörs av kommunstyrelsens arbetsutskott med 5 ledamöter och 4 suppleanter. Nämnden sammanträdde vid flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004 men övertog inte ledningen från någon nämnd vid detta tillfälle.

Den operativa ledningen utgörs av beredningsgruppen. Gruppen består av säkerhetschefen, 2 beredskapssamordnare, kommundirektören, informationschefen, kanslichef (jurist) och sekreterare (jurist). Personerna i denna grupp kontaktas enligt den larmlista som finns hos SOS och aktiveras enligt uppgjorda kriterier. Gruppens uppgift är att vid larm, bedöma krisens omfattning och i förekommande fall kontakta (i denna ordning) kommundirektör, kommunstyrelsens ordförande och i sista steg krisledningsnämnd. Beredningsgruppen har trätt i kraft vid flera tillfällen, senast vid sommarens översvämningar. Representanter för de kommunala bolagen kan adjungeras beroende på händelsens art. Bolagens roll och ansvar vid extraordinära händelser finns inte formulerat i ägardirektiven.

Enheten för Hälsa, Trygghet och Säkerhet är en enhet inom kommunkontoret och med uppdrag att samordna frågor som rör risk för extraordinära händelser och övergripande folkhälsofrågor inom kommunen. Inom varje förvaltning finns en kris- och katastrofplanerare. Dessa bildar ett nätverk som träffas 2 ggr/år.

¹⁹ Antaget av kommunfullmäktige 2007-02-22

Den statliga ersättningen till Lunds kommun uppgår till ca 2,9 mnkr per år 2006-2008 enligt följande:

- Ersättning för kvarstående uppgifter avseende höjd beredskap 0,2 mkr
- Grundbelopp för att hålla en funktion med erforderlig kompetens för samordning av kommunens uppgifter i krishanteringssystemet 0,5 mkr
- För genomförande av planering, risk- och sårbarhetsanalyser, övning m.m. utbetalas 11,40 kr/invånare (1,2 mnkr) under förutsättning att kommunen fullgjort sina uppgifter enligt överenskommelsen
- Ersättning för speciell riskbild i storstäder samt arbete över kommungränserna i sammanhängande risk- och sårbarhetsfrågor 0,7 mkr
- Ett startbidrag utbetalas med syfte att underlätta för kommunerna att snarast påbörja arbetet med uppgifterna. Bidraget utgår med 2,80 kr/invånare (0,3 mnkr)

5.2 Planering

5.2.1 Risk- och sårbarhetsanalys

Samtliga förvaltningar (utom tekniska förvaltningen som enligt uppgift nyligen påbörjat detta arbete) har gjort risk- och sårbarhetsanalyser. De kommunala bolagen deltar på samma sätt som förvaltningarna när det gäller att upprätta risk- och sårbarhetsanalyser och att delta i övningar. Respektive förvaltning har, med hjälp av verktyget IBERO, gjort analysen utifrån 2-3 scenarier som varit angelägna för den enskilda förvaltningen. Med utgångspunkt från förvaltningarnas analyser ska kommunen färdigställa den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen. Detta arbete planeras vara klart till halvårsskiftet 2008. Den kommunövergripande analysen kommer sedan att i ett första skede presenteras för cheferna för de tre största förvaltningarna; vård- och omsorg, socialförvaltningen och tekniska förvaltningen. Den analys som ska göras av Räddningstjänsten Syd kommer att beaktas i arbetet med den kommunövergripande analysen.

5.2.2 Övning och utbildning

Plan för utbildning och övning finns framtagen på såväl förvaltnings- som på kommunledningsnivå. Instrumentet IBERO fungerar även som ett övningsinstrument i samband med att risk- och sårbarhetsanalyserna görs. Enheten för Hälsa, Trygghet, Säkerhet hjälper förvaltningarna med genomförande av större övningar. Enligt uppgift kan enheten genomföra 1-2 övningar per år. I dagsläget har flera förvaltningar anmält sitt intresse för denna typ av övning. I de övningar där enheten bistår förvaltningarna genomför också enheten utvärderingen. Därutöver genomför förvaltningarnas egna kris- och katastrofplanerare övningar för sina respektive nämnder och förvaltningar. Det är en viktig princip för kommunen att respektive nämnd ska ha egen kompetens för att genomföra egna övningar. Det finns i dagsläget ingen samlad bild över vilka övningar som är planerade/planeras att genomföras per nämnd.

Krisledningsnämnden övade i juni 2007. Det geografiska områdesansvaret har ännu inte övats (förutom strömavbrottsövning där E.ON deltog).

5.3 Uppföljning och utvärdering

I samband med flodvågskatastrofen i Sydostasien och sommarens översvämningar har kommunen dragit följande lärdomar. Vad gäller beredningsgruppen är den organiserad för 2-skift. Organisationen fungerade mycket väl vid flodvågskatastrofen i Sydostasien men kommunen konstaterar att tillgången till personella resurser kan bli ett problem vid långvarig kris. Kommunen planerar att införa 3-skift på informatörsfunktionen. Kommunens möjlighet att tillhandahålla tillförlitlig information till medborgare och andra krisaktörer vid krissituation ses som en kritisk faktor. Slutligen förbereds det ett förslag som ska ge beredningsgruppen mandat att fatta vissa beslut (upp till en viss beloppsgräns) då det i vissa situationer kan vara svårt att få tag i de tjänstemän som har delegation att fatta nödvändiga beslut.

Den preliminära utvärderingen som gjordes efter krisledningsnämndens övning i juni 2007 tydliggjorde behov av följande åtgärder; förberedelse av reservkraftverk, fungerande informationskanaler, samarbetsplan mellan olika organisationer och plan för personalbrist.

Vad gäller arbetet med krisledningsförmågan i det akuta skedet anser sig kommunen ligga väl framme. Därutöver har de erfarenheter och de utvärderingar kommunen gjort hjälpt till att identifiera ett antal områden där det måste ske förbättringar. Den största utmaningen ser kommunen i det förebyggande arbetet med att bygga ett robust samhälle utifrån det som kommit fram i den nationella klimat- och sårbarhetsutredningen²⁰. Här ser kommunen ett behov av att tänka om vad gäller samhällsbyggande, inte minst då detta arbete är förknippat med stora kostnader.

En utmaning, där kommunen redan beslutat om en förstärkning, avser arbetet med att förbättra och samordna informationen vid krissituationer. Ytterligare utmaningar som kommunen nämner är dess förutsättningar att vara uthålliga vid en långvarig kris framförallt avseende tillgång till personella resurser. Kommunen pekar särskilt på sårbarheten då det gäller tillgång till expertfunktioner i organisationen. Det finns också behov av kontinuerlig riskanalys pga. ändrade förutsättningar i närområdet. Tågtrafiken kommer att öka från 300 tåg/dygn till 500 tåg/dygn när Citytunnel är färdig. ESS-projektet är ett annat exempel på ändrade förutsättningar i närområdet. Kommunen anser sig ha goda förutsättningar för att möta dessa utmaningar bl. a genom det arbete som görs och den kompetens som finns vid Enhet för Hälsa, Trygghet och Säkerhet. Därtill anser kommunen att den har en bra krisledningsorganisation och struktur på arbetet.

5.3.1 Samordning och samverkan

Kommunerna har en nyckelroll i samhällets krishantering och ska inom sitt geografiska områdesansvar verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet. Därutöver ska kommunen verka för samordning av de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en extraordinär händelse. För att uppfylla dessa, i lagstiftningen uttalade, krav har kommunerna erhållit statliga medel.

²⁰ Sverige inför klimatförändringarna - hot och möjligheter, SOU 2007:60

Lund kommun står i begrepp att bilda ett krishanteringsråd tillsammans med lokala krisaktörer. Region Skåne är en av de aktörer som kommer att bjudas in. Den förväntade vinsten med ett krishanteringsråd, menar kommunen, är en personlig relation till de lokala krisaktörerna och kunskap om deras organisation. Detta är en nödvändighet för möjligheten till skyndsamt ledning vid en krissituation/extraordinär händelse. Kommunen ser planering och genomförande av årlig övning som en viktig punkt på krishanteringsrådets agenda. Även samordning av information är en fråga för krishanteringsrådet liksom informationsöverföring mellan krisaktörer vilket har identifierats som ett förbättringsområde vid tidigare gjorda övningar. Lunds kommun deltar i Malmö Stads samverkansråd och bedömer därigenom kunna samordna sina kontakter med stora privata aktörer såsom E.On och Telia. Dessa aktörer kommer därför inte att bjudas in till krishanteringsrådet då detta råd kommer att ha en mer lokal prägel.

Sedan tidigare finns ett etablerat samarbete med Region Skåne via kommunens POSOM-grupper och Region Skånes PKL-grupp. Lunds kommun nämner Region Skånes tjänsteman i beredskap som den naturliga kontaktytan, förutom lokala företrädare på Universitetssjukhuset i Lund.

Kommunen och Länsstyrelsen har båda ett geografiskt områdesansvar. För att lyckas i arbetet med detta områdesansvar krävs det samordning mellan Länsstyrelse, Region Skåne och Lunds kommun. Det finns önskemål från kommunen att Länsstyrelsen ska ta en mer aktiv roll avseende samordningen på den regionala nivån. Lunds kommuns önskar ett förtydligande kring Länsstyrelsens roll i Region Skånes krisledningsarbete inför, under och efter en extraordinär händelse. Kommunen ser gärna att Länsstyrelsen initierar kunskapsöverföring mellan länets kommuner avseende planeringen av förebyggande åtgärder. Kommunen uppskattar de erfarenhetsträffar Länsstyrelsen arrangerar där kommunerna får samtala runt en inträffad händelse.

6 Samlad bedömning och gjorda iakttagelser

Kommuners och landstings uppgifter i samhällets krishanteringssystem utgår från en helhetssyn som innebär att förmågan ska byggas upp utifrån ett underifrånperspektiv för hela hotskalan fred till krig. Fokus ska dock ligga på de fredstida insatserna.

Helhetssynen bygger på den ordinarie verksamhetens krav på säkerhet och uthållighet. Redan här har kommunen och landstinget ansvar för att kraven uppfylls. Till detta kommer ett intresse från statens sida att i vissa avseenden påverka kommunens och landstingets utformning av krisberedskapen och att få vissa särskilda uppgifter utförda av kommunen och landstinget. Som ett led i att uppnå detta trädde den nya lagen, Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, i kraft den 1 september 2006. Det nya krishanteringssystemet har givits en uppbyggnadsperiod om tre år för vilka kommuner och landsting erhåller en årlig ersättning från staten för införandet av de nya uppgifterna.

Av förordningen²¹ om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap framgår att kommunerna ska hålla Länsstyrelsen informerad om vilka åtgärder som vidtagits för att minska risker och sårbarhet och därmed förbättra krishanteringsförmågan. Förordningen anger också att landstingen istället ska hålla Socialstyrelsen och Krisberedskapsmyndigheten informerad om de åtgärder som vidtagits i förebyggande syfte. I händelse av en extraordinär händelse ska dock både landstingen och kommunen lämna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen till Länsstyrelsen. Det framhålls från Region Skåne att rapporteringskyldighet till Länsstyrelsen inte har preciserats.

Då Länsstyrelsen ska upprätthålla en aktuell lägesbeskrivning av den nuvarande krisberedskapen i Region Skåne, utan att få rapport från Region Skåne om det förebyggande arbete, uppstår en diskrepans mellan Länsstyrelsens åtagande enligt förordningen med Länsstyrelseinstruktion samt Länsstyrelsens förutsättningar att leva upp till sina åtagande. Detta får som konsekvens att samverkan avseende det förebyggande arbetet mellan Region Skåne och kommunerna inte blir konsekvent.

Generellt visar den genomförda granskningen att samverkan mellan Länsstyrelsen, Region Skåne och kommunerna är trevande och söker sina former (med undantag av Malmö Stad). Det faktum att lagstiftningen är ny bidrar till en osäkerhet och ett tolkande av lagstiftningen. Granskningen har visat att det föreligger en generell okunskap om varandras organisation och ansvar. Störst är osäkerheten kring hur kontakt skall tas med kommunerna i händelse av en extraordinär händelse. Både Länsstyrelsen och Region Skåne uttrycker osäkerhet kring vem i kommunen som kontakt ska tas med då det inte gäller rena räddningstjänstrelaterade händelser. Länsstyrelsen och Region Skåne har båda en tjänsteman i beredskap medan kommunerna har en annan beredskapsorganisation. Region Skåne förväntar sig hjälp av Länsstyrelsen avseende information från kommunerna samtidigt som Länsstyrelsen idag inte har den information och de upparbetade kontaktvägar i kommunerna som krävs för att möta Region Skånes behov och förväntningar.

²¹ 2006:637

En viktig fråga för kommunerna är samordningsansvaret. Vår bedömning är att Lunds kommun och Region Skåne har goda ambitioner att verka för en god krisledning så väl lokalt som regionalt. I arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser har Lunds kommun kommit en god bit på väg medan Region Skåne står inför att påbörja detta arbete. Kommunen, såväl som Region Skåne, har en krisledningsorganisation, såväl övergripande som på förvaltnings- och lokal nivå. En utmaning, där kommunen redan beslutat om en förstärkning, avser arbetet med att förbättra och samordna informationen vid krissituationer.

Avseende samordning med de kommunala bolagen är det viktigt för kommunen att redan i förberedelsestadiet ha en grundläggande strategi för hur bolagen ska hanteras. Dels utifrån deras verksamhet inom ramen för arbete med risk- och sårbarhetsanalysen, dels utifrån deras roll i förberedelsearbete och i samband med akuta kriser. I Lunds kommun återstår att formulera detta i ägardirektiven.

I landets krishanteringssystem finns ingen tydlig definition gjord av vad som avses med det samarbete som skall utgöra en av grunderna i systemet. Av till exempel det geografiska områdesansvaret på lokal och regional nivå framgår att kommun och länsstyrelsen skall verka för både samverkan och samordning i olika sammanhang. Därför är det viktigt att de samverkande parterna (Länsstyrelsen, Region Skåne och kommunerna) klarar ut vad som avses med dessa begrepp. Denna grundläggande fråga måste hanteras av lokala och regionala krishanteringsråd eller motsvarande.

Vår granskning har påvisat att samordning och samverkan såväl lokalt som regionalt inte är tillräcklig i dagsläget och kan utvecklas på några punkter. Lunds kommuns bildande av ett krishanteringsråd, dit Region Skåne kommer att inbjudas, är ett steg i denna riktning. I detta arbete är det angeläget att roller och ansvar klaras ut vad gäller samordning och samverkan mellan länsstyrelsen och kommunen avseende det geografiska områdesansvaret på regional och lokal nivå.

Våra iakttagelser för Lunds kommuns del stöds av kommunens självskattning om i vilken grad de nationella målen för landets krishantering (se i avsnitt 2.1) infriats. Självskattningen påvisar att Lunds kommun har en kunskap om risker och sårbarhet, planering för hur risker och sårbarhet ska undanröjas eller minskas pågår, förmåga att hantera en extraordinär händelse finns. Självskattningen visar vidare att kommunen ser en viss förbättringspotential vad gäller det geografiska områdesansvaret. Dels i förmågan av att ha en samlad bild av risker och sårbarhet, dels inom samordning av krishantering i det förberedande arbetet. Region Skåne har avstått från att göra denna självskattning då man befinner sig i det initiala skedet av detta arbete.

Våra bedömningar ovan bygger på de iakttagelser vi har gjort relaterat till de revisionsfrågor som legat till grund för granskningen. Nedan återges dessa per revisionsfråga.

- *Hur ser krisledningsorganisation ut för hantering av extraordinära händelser?*
Krisledningsorganisationen är fastslagen i såväl Lunds kommun som i Region Skåne. Det finns ingenting i respektive krisledningsorganisation som påvisar hur Region Skånes och Lund kommuns samarbete och samordning ska ske.
- *Finns ett krishanteringsråd eller motsvarande med representanter för de lokala krisaktörerna?*
Ett krishanteringsråd kommer att bildas i Lunds kommun inom kort där Region Skåne kommer att ingå. Det finns anledning att tro att rådet kommer att gynna Region Skånes och Lund kommuns samarbete och samordning.
- *Finns en plan för hur en extraordinär händelse skall hanteras?*
Såväl Lunds kommun som Region Skåne har en plan för hantering av extraordinär händelse. Det finns ingenting i planerna som påvisar hur Region Skånes och Lund kommuns samarbete och samordning ska ske.
- *Finns ett regionalt perspektiv och fokus i planen?*
I Lund kommuns plan finns inte något regionalt perspektiv eller fokus. Genom kommunens deltagande i Malmö Stads samverkansråd och som en av 5 kommuner i Räddningstjänst Syd ges en förutsättningar för ett regionalt perspektiv och fokus. Region Skåne anger samverkande myndigheter och organisationer inom den samlade räddningstjänsten i planen. Hur samverkan ska ske med kommunerna i länet framhålls inte specifikt.
- *Finns en planering för uppbyggnaden av krishanteringsarbetet under uppbyggnadsperioden?*
Planering finns hos både i Lunds kommun och i Region Skåne. Det finns ingenting i planerna som påvisar hur Region Skånes och Lund kommuns samarbete och samordning ska ske.
- *Har det definierats vilka verksamheter som alltid måste upprätthållas?*
Nej, men detta arbete har påbörjats i Lunds kommun. För Region Skånes del är det katastrofmedicinska området prioriterat sedan tidigare. Det har inte definierats vilken verksamhet som måste upprätthållas där Region Skåne och Lunds kommun har gemensamma intressen.

- *Finns planering för det fortlöpande arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser?*
Lunds kommun är inom kort färdiga med analyserna på nämnds nivå. Därefter planeras för den kommunövergripande analysen. Region Skåne har nyligen påbörjat arbetet på förvaltnings- och övergripande nivå. Det finns ingenting i planeringen som påvisar hur Region Skånes och kommunens samarbete och samordning ska ske. Däremot kan resultatet av risk- och sårbarhetsanalyserna synliggöra samordningsbehov mellan kommunen och Region Skåne.
- *Har det gjorts en samlad analys av de risker och den sårbarhet i kommunens/ Region Skånes geografiska område som kan leda till en extraordinär händelse?*
För Lund kommuns del beräknas den övergripande analysen vara klar under 2008. Region Skåne kommer att påbörja den samlade analysen under 2008.
- *Hur sker samordning inom det geografiska området?*
Region Skåne är en av de aktörer som kommer att bjudas in till det krishanteringsråd som kommunen kommer att bilda tillsammans med lokala krisaktörer. Bildandet av ett krishanteringsråd med Region Skånes deltagande skapar förutsättningar för samordning. Först efter det att krishanteringsrådet har påbörjat sitt arbete kan bedömning ske om Lund kommuns och Region Skånes samarbete och samordning sker på bästa sätt.
- *Övas det geografiska områdesansvaret?*
Detta sker ej utan kommer att bli en fråga för krishanteringsrådet att diskutera.
- *Finns plan för utbildning och övning?*
För Lunds kommuns del finns en sådan plan som inkluderar både förvaltnings- och kommunledningsnivå. Region Skåne har en plan som inkluderar den nya krisledningsnämnden. Det finns ingenting i planerna som påvisar hur Region Skånes och Lund kommuns samarbete och samordning ska ske.
- *Utvärderar och dokumenterar man genomförda övningar?*
Lunds kommun utvärderar och dokumenterar vissa typer av övningar. I Region Skåne utvärderas större övningar gemensamt med deltagande myndigheter. Även utvärdering och dokumentation av den egna övningsverksamheten sker i Region Skåne men kan utvecklas.
- *Finns förberedelser för hur informationen till allmänheten vid en extraordinär händelse är samordnad mellan kommunen och de lokala krisaktörerna?*
I "Krisledningsplan för Lunds kommun" framgår plan för information till allmänheten. Samordning sker alltid med de 5 kommuner som ingår i Räddningstjänsten Syd. Lunds kommun har beredskap för att sprida andra krisaktörers information via kommunens hemsida. Endast i Lunds kommuns plan finns uppgift som påvisar hur Region Skånes och Lunds kommuns samarbete och samordning ska ske.

- *Finns förberedelser för hur berörda ska kunna lämna en samordnad rapport till Länsstyrelsen om läget avseende risker och sårbarhet samt vidtagna och planerade åtgärder?*

Det finns ingen förberedelse för detta men däremot planer på att göra det till en fråga för det kommande krishanteringsrådet.

Bilaga 1, Sammanställning planer och övningar

Uppgifterna i tabellen kommer från Region Skåne respektive Lunds kommun

Händelse / funktion /analys		Region Skåne		Lunds kommun	
Risk och sårbarhetsanalys enligt (2006:544)		Nej		JA	
		Planer	Övning	Planer	Övning
Ledningsorganisation		Ja	Nej	JA	JA
Extraordinär händelse					
Scenario enligt Ibero					
Spridning av biologiska ämnen (smitta)		Ja	Nej. Avvaktar SAMÖ -09 och delvis övningar inom Storstad	JA	JA, två år sedan
Våld		Övergripande kris och katastrofplan och Ledningsplanen	Ja	JA	NEJ
Översvämning		-	-	JA	JA
Krisstöd (finns inte i Ibero)		Ja	Lokalt på sjukhusen. Nätverk baserade på 5 sjukhus från LS	JA	JA

Öhrlings



Spridning av kemiska ämnen		-	-	JA	NEJ
Störning i el-försörjning		Övergripande kris och katastrofplan och Ledningsplanen	Fråga IT	JA	JA
Störning i elektronisk kommunikation		Övergripande kris och katastrofplan och Ledningsplanen	Fråga IT	JA	JA
Störningar i vattenförsörjningen		Övergripande kris och katastrofplan och Ledningsplanen	Lokal krisledning	JA	JA, två år sedan
Störningar i transportsystemen (järnväg)		Övergripande kris och katastrofplan och Ledningsplanen	Skriver beredskapsavtal	NEJ	NEJ
Trafikolycka (väg)				JA	JA
Störningar i fjärrvärme-systemet				JA	NEJ
Brand				JA	JA
Snöoväder				JA	JA
Översvämning				JA	JA
<i>Egna exempel</i>					

Bilaga 2, Lagar och förordningar

Förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

Lag (1982:763) Hälso- och sjukvårdslag

Socialtjänstlag (2001:453)

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

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

Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor

Sekretesslag (1980:100)

Sekretessförordning (1980:657)

Lag (2004:168) Smittskyddslag