

Mottagare
Regionstyrelsen

Erfarenheter från pandemin, inriktning beredskap

Förslag till regionstyrelsen för beslut i regionfullmäktige

1. Informationen läggs till handlingarna
2. Regionstyrelsen får ett utökat ramanslag med 1,8 mkr för arbete med krisberedskap, civilt försvar och säkerhetsskydd
3. Tekniska nämnden får i uppdrag att utreda behovet av nya lokaler för en ändamålsenlig varuförsörjning. Uppdraget ska rapporteras till budgetberedningen 2023.

Sammanfattning

Regionstyrelsen har i september 2020 fattat beslut om att genomföra en oberoende utredning av Region Gotlands hantering av pandemins första skede. Detta uppdrag utfördes av Ramboll, som nu inkommit med sin slutrapport. Rapporten visar på att Region Gotland behöver vidareutveckla sina planer och förbättra förmågan avseende kriskommunikation. Regionen behöver också öva mer på alla nivåer från medarbetare till folkvald. Total tar rapporten upp 27 rekommendationer fördelat på fyra målområden, som kan förbättra Region Gotlands krishantering.

Regionstyrelseförvaltningens bedömning är att alla rekommendationer är relevanta. Sedan intervjuerna till rapporten gjordes har dock flertalet av punkterna redan adresserats. Dock behövs utökade resurser för att fortsätta kunna hålla högt tempo i frågan. Regionstyrelsens bedömning är därför att det behövs ett utökat ramanslag på 1,8 mkr för arbete med krisberedskap och civilt försvar samt säkerhetsskydd.

Rapporten redovisar också att Region Gotland behöver beakta ö-läget även i materialflöden och göra en tydligare analys över beroenden. Utöver detta bör den egna lagerhållningen öka för att kunna hantera störningar i globala och lokala logistikflöden. Regionstyrelseförvaltningen föreslår därför att regionstyrelsen ger tekniska nämnden ett utredningsuppdrag om en ändamålsenlig varuförsörjning där regionen har bättre lagerhållningsförmåga. I utredningen ska också verksamhetens behov av säkerhetsskydd beaktas.

Ärendebeskrivning

I september 2020 fattade regionstyrelsen beslut om en oberoende uppföljning av Region Gotlands hantering av pandemin med fokus på det inledande skedet under våren- 20. Ramboll har i sin slutrapport identifierat flera framgångsfaktorer men också några utmaningar samt presenterat 27 punkter för att förbättra Region Gotlands krishantering.

Hur en region ska jobba med krishantering regleras genom flera olika lagar och förordningar. För att hantera en pandemi är det framförallt tre lagstiftningar med tillhörande förordningar som är aktuella:

- Smittskyddslagen (2004:168) med tillhörande förordning,
- Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) samt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om katastrofmedicinsk beredskap (SOSFS 2013:22) samt
- Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Smittskyddslagen ska enligt portalparagrafen "[...] tillgodose befolkningens behov av skydd mot spridning av smittsamma sjukdomar" och reglerar bland annat smittskyddsläkarens roll, mandat och befogenheter. Utöver detta så har alla regioner ett krav att ha en katastrofmedicinsk beredskap dels genom bestämmelserna i HSL (7 kap. 2§) vilket förstärks ytterligare genom socialstyrelsens föreskrifter om katastrofmedicinsk beredskap. Den vård som i Hälso- och sjukvårdslagen benämns "kommunens ansvar som huvudman" har inte samma krav på sig vad gäller katastrofmedicinsk beredskap, ej heller i Socialstyrelsens förordning.

Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (förkortas: LEH) är en ramlag som ställer övergripande krav på kommuner och regioner att ha en kris- och krigsplanering samt reglerar också att det måste finnas en krisledningsnämnd. Denna lag kan beskrivas som ett paraply i kommuners och regioners krisberedskap och ger organisationen frihet att organisera sin beredskap på det sätt de finner lämpligt - dock måste andra sektorslagstiftningars (som HSL, smittskyddslagen osv.) krav också vara uppfyllda.

Överlag beskriver rapporten att Region Gotland behöver utveckla sin krishanteringsförmåga och sin kriskommunikationsförmåga. Vidare behöver planer mellan förvaltningar harmoniseras och likriktas. Både tjänstemän och politiker behöver övas mer för att ha en stark och tydlig beslutsprocess.

Ramboll har i sin slutrapport redovisat resultatet utifrån styrkortmodellen. Samtliga målområden är inte redovisade utan endast de som har bäring på uppföljningens uppdrag och områden. Analysen tar upp 27 rekommendationer, fördelat på fyra målområden. Samtliga 27 rekommendationer inryms inom det som ska hanteras inom ramen för LEH, så rapporten är inte en utredning eller analys av sjukvårdens eller smittskydds agerande.

Målområde social hållbarhet – alla fullföljer gymnasiet:

Sammanfattning: Denna punkt tar till största del sikte på personer eller grupper med särskilda behov eller utmaningar. Dessa grupper behöver tydlig och tidig information för att kunna förhålla sig till krisen.

Målområde social hållbarhet – Gotland har beredskap och förmåga att hantera samhällsstörningar

Sammanfattning: Region Gotland är som kommun och region en unik organisation i Sverige. Samtidigt behöver vi förhålla oss till de lagar och regler som finns på samma sätt som organisationer som är antingen kommun eller region. Det gör att regionen får en rapporteringsskyldighet som är mycket omfattande och riktad mot flera myndigheter. För att förenkla detta bör harmoniserade planer och riktlinjer tas fram och där det framgår hur regionen ska verka under kris både internt och externt. Kopplat till detta bör också kommunikationsplanerna uppdateras och nya mallar tas fram.

Målområde ekonomisk hållbarhet – det finns goda förutsättningar att starta, driva och utveckla hållbara företag på Gotland

Sammanfattning: Underlätta för det gotländska näringslivet och samhället.

Målområde ekologisk hållbarhet – tillgången till vatten av god kvalitet är långsiktigt säkrad

Sammanfattning: Förstärk analysen av kritiska beroenden och försörjningskedjor och skapa förutsättningar för en robust organisation, framförallt i samhällskritiska verksamheter.

Målområde kvalitet

Sammanfattning: Förbättra dokumentationsstrukturen i krisorganisationen. Detta för att skapa förutsättningar att enkelt och tydligt kunna dela information internt men också underlätta extern samverkan samt att kunna följa upp beslut. Men även för att kunna säkerställa kraven på tillgänglighet för allmänna handlingar enligt offentlighetsprincipen. Utöver detta måste en tvärssektoriell samordning ske mellan förvaltningarna även i kris, så att allmänheten får tydliga och sammanhållande besked från regionen.

Målområde medarbetare

Sammanfattning: Förstärk organisationen genom att tydliggöra vilka processer som måste fortgå även i kris, så att inte kärnverksamheten riskeras (exempelvis budgetprocessen). Regionen bör också öva mer regelbundet och personalplanera för kris. Dessutom bör regionens samverkan med frivilligorganisationer förstärkas så att de frivilliga krafterna i samhället kan omhändertas snabbare och bättre.

Bedömning

Sedan Ramboll gjorde sin analys har regionen arbetat med att förstärka och förbättra krisberedskapen på flera områden. En ny enhet har sedan 1 januari ansvar för beredskap och säkerhetsskydd, eftersom det är en fråga som växer och det finns en stor drivkraft från statens sida att utveckla det civila försvaret. En mindre uppdatering av regionens plan för extraordinära händelser är gjord och ska beslutas om i fullmäktige. En lagändring 1 december 2021 gjorde att regioner och kommuner får ett utökat krav inom säkerhetsskydd och hur det absolut mest skyddsvärda ska skyddas.

I princip alla 27 rekommendationer utom de som ingår i målområdet ekologisk hållbarhet pekar på att Region Gotland måste vidareutveckla och förbättra förmågan till ledning, samverkan och kommunikation. I flera av förslagspunkterna återkommer rapporten till planering, övningar och samverkan. I målet ”Gotland har beredskap och förmåga att hantera samhällsstörningar” lämnas flera rekommendationer som redan har påbörjats, men rapporten visar samtidigt på att det finns mycket som behöver utvecklas och förstärkas. Det faktum att Region Gotland är kommun och region samtidigt gör också att regionen har ansvar som är mycket stort och förväntningarna på oss kan därför antas vara mycket höga inom området krisberedskap. Utvecklingen behöver göras på bredden och involvera både chefer och medarbetare, men också den politiska ledningen. Som organisation behöver vi förstärka samverkan mellan förvaltningarna och verka för att vi fortsatt ska vara ”ett Region Gotland” även vid kris.

Utöver detta bör också personalplaneringen vid kris förbättras och en bemanningsplan utarbetas. Det måste också ges större möjlighet att öva och träna på kriser för att förstärka det tillitsbaserade ledarskapet. Strukturer för tvärasektoriell samverkan behöver förbättras utifrån nödvändiga utvecklingsbehov och det behöver vara tydligt vem som har vilken roll i kris.

Regionstyrelseförvaltningen gör därför bedömningen att ramanslaget måste höjas med 1,8 miljoner kronor, för att arbeta med krisberedskap och civilt försvar. Det finns fyra argument för detta:

1. De överenskommelser vi har idag med staten om arbete med civilt försvar tillåter oss endast jobba med de uppgifter som är utpekade i överenskommelserna. Den personal som idag utvecklar det civila försvaret inom Region Gotland får exempelvis normalt inte delta i krishantering vid skarpa händelser. Under pandemin gjorde man dock ett undantag från denna regel. Idag anslås endast 600 000 kronor/år till regionens krisberedskap, vilket går till att finansiera TiB-funktionen (tjänsteman i beredskap). Den strategiska utvecklingen inom krisberedskap finansieras idag helt av statsbidrag.
2. Ramboll pekar på att vi behöver uppdatera och harmonisera våra kris- och kriskommunikationsplaner. Detta arbete är redan påbörjat, men efterföljs av en förankringsprocess och flertalet övningar och utbildningar. Vidare ska planerna revideras löpande och synkas med RSA-arbetet som behöver bli mer djupa.

3. Ramboll vill också att vi förbättrar vår samordning med frivilligorganisationerna. Idag är detta nedprioriterat och andra viktiga förberedelser måste kunna göras innan detta, och att prioritera samarbetet med frivilligorganisationerna kräver en utökad kapacitet för samverkan. Frivilliga har under pandemin varit en viktig resurs för arbetet kring bland annat vaccinationer. Målsättningen är att kunna utpeka en person som tydligt får en roll som frivilligsamordnare för att kunna möta upp frivilligheten och att Region Gotland på ett tydligare sätt leder arbetet kring frivilligresurser och hur de används.
4. Säkerhetsskyddslagen har sedan 2019 ändrats 3 gånger och varje ändring har inneburit högre krav på oss. Samtidigt har inte finansieringen hängt med. För att vi ska kunna jobba med beredskap måste även säkerhetsskyddet taktas i detta. Regionstyrelseförvaltningens bedömning är att vi i dagsläget inte möter lagens krav.

Utöver detta pekar Ramboll i två av punkterna (12 och 13) att Region Gotland bör se över sin försörjningsberedskap och ta höjd för störningar i logistikflöden. Ett arbete kring detta är redan påbörjat inom ramen för civilt försvar, men en tydlig begränsning idag är att varuförsörjningens lokaler är utformande för en distributionsverksamhet snarare än en lagerhållningsverksamhet. Regionstyrelseförvaltningen föreslår därför att tekniska nämnden får i uppgift att utreda nya lokaler för varuförsörjningen, där man tar höjd för störningar i logistik och har utrymme för en ökad lagerhållning. I detta arbete bör också säkerhetsskyddet beaktas särskilt, då kraven på skydd för verksamheten förändrats med anledning av den säkerhetspolitiska oron i Europa. Utredningen ska presenteras till budgetberedningen 2023.

Beslutsunderlag

Rapport – uppföljning av Region Gotlands hantering av Covid-19, Ramboll.

Regionstyrelseförvaltningen

Peter Lindvall
Regiondirektör

Skickas till

Tekniska nämnden