



Utredning av dricksvattenstörning

Region Gotland

April 2024

Överlämning

Region Gotland
Beredskaps- och säkerhetsskyddschef Rikard von Zweigbergk

11 april 2024 RS 2024/469

I enlighet med vårt uppdragsavtal daterat den 2024-02-19 översänder vi denna rapport i enlighet med vårt uppdrag att tillhandahålla rådgivning avseende Utredning av omfattande dricksvattenstörning för Region Gotland

Med vänlig hälsning,

Susanna Collijn, uppdragsansvarig

Malin Levén, projektledare



Susanna Collijn
Ansvarig partner
Mobil: +46(0)10 2124837
Email: susanna.collijn@pwc.com



Malin Levén
Projektledare
Mobil: +46(0)70 929 10 73
Email: malin.leven@pwc.com

Projektgrupp:



Moa Lindunger
Senior konsult
Mobil: +46 73 944 71 76
Email: moa.lindunger@pwc.com



Frida Jansson
Junior konsult
Mobil: +46 72 151 87 96
Email: frida.j.jansson@pwc.com



Alexandra Selander
Junior konsult
Mobil: +46(0)70 929 11 33
Email: alexandra.selander@pwc.com

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	5
2. Bakgrund, syfte och genomförande	7
3. Analysram	11
4. Redogörelse för händelseförlopp	34
5. Redogörelse för intervjuer med medarbetare	39
6. Redogörelse för intervju- och enkätsvar från externa samverkansparter	45
7. Analys	48
8. Slutsatser och rekommendationer	61
Referenser	68

Förkortningar

CKL: Central krisledningsstab

EBS: Enheten för beredskap och säkerhet

Dricksvattendirektivet: Europaparlamentets och rådets direktiv 2020/2184 om kvaliteten på dricksvatten

FRG: Frivilliga Resursgruppen

HSF: Hälso- och sjukvårdsförvaltningen

ISF: Inriktnings- och samordningsfunktion

KiB: Kommunikatör i beredskap

KL: Kommunallag (2017:725)

LEH: Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser

LVMA: Lag (2023) om viktigt meddelande till allmänheten

MSB: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

RSA: Risk- och sårbarhetsanalys

SOF: Socialförvaltningen

TiB: Tjänsteman i beredskap

TN: Tekniska nämnden

TKF: Teknikförvaltningen

UAF: Utbildnings- och arbetslivsförvaltningen

VA: Vatten och avlopp

VA-anläggning: Vatten- och avloppsanläggning

VMA: Viktigt meddelande till allmänheten

Vattentjänstlagen: Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster



1

Sammanfattning

Sammanfattning

För att uppnå den tydlighet, effektivitet och robusthet som en välfungerande krisberedskap och komplexa krissituationer kräver behöver Region Gotland se över befintliga styrdokument men också överväga att upprätta nya. Det framgår av utredningen att roller och ansvar samt funktioner inom både den ordinarie verksamheten och inom krisledning behöver kompletteras och förtydligas i delegationsordningar, reglementen och andra relevanta styrdokument då krisberedskap inte regleras på sådant sätt att formerna eller omfattningen av ansvar, roller och funktioner framgår klart och tydligt vid krissituationer. Av utredningen har det framgått att denna otydlighet inledningsvis resulterade i att det uppstod en osäkerhet kring aktiviteter och beslut i den centrala krisledningsstaben men också i de verksamheter som påverkades av händelsen och under händelseförloppet. Flertal aktiviteter fick hanteras på ett plötsligt och ostrukturerat sätt samt att det förelåg osäkerhet kring beslutsfattandet och att samtliga beslut togs utifrån verkställighet.

Förutom behovet av att förtydliga ansvar och roller på ett allmänt plan finns också behov av förtydliganden kring själva krisledningsarbetet. Region Gotlands *Plan för Region Gotlands krisledning och samverkan vid samhällsstörningar* har inte fullt ut kompletterats med operativa och lokala planer för krisledning vilket innebär att krisledningsarbetet framförallt, på ett övergripande sätt, finns reglerat i planen vilket riskerar leda till en otydlighet och osäkerhet i utförandet av krisledning. Med hänsyn till att ansvar, roller och funktioner inte är reglerade på ett tydligt sätt innebär det också att gränsdragningen mellan central krisledningsstab och berörda verksamheter kan uppfattas som otydlig.

Region Gotland behöver, med utgångspunkt i den matris för beredskapslägen som återfinns i *Plan för Region Gotlands krisledning och samverkan vid samhällsstörningar*, definiera de fyra beredskapslägen som beskrivs på ett exemplifierande sätt i planen och komplettera dem med tydliga kriterier för att skapa en gemensam bedömningsgrund för krishanteringens organisering, styrning och ledning.

Samverkan med externa samverkansparter fungerade i stort sätt väl. Dock var externa samverkansparter inte delaktiga i stabsorganisationen och tog därför inte del av all information som staben hade eller hur stabsarbetet framskred. För att samtliga parter som berörs av en krissituation ska kunna fullgöra sina ansvar är forum för samverkan en viktig förutsättning.

Region Gotlands kommunikationsinsatser kopplat till händelsen har i stort sett fungerat väl. Det uppstod dock viss problematik kring Region Gotlands SMS-tjänst, där SMS:en inte nådde ut till samtliga avsedda mottagare och att det fanns oklarheter sett till vem som skulle kommunicera och vad som skulle kommuniceras.

Händelseförloppet har ett antal andra exempel på bristande tillämpning av uppgjorda kommunikationsrutiner längre ut i organisationen vilka riskerade att påverka regionens förmåga att förse invånarna med ändamålsenlig information, förtroendet för regionen samt, framförallt, arbetsbelastningen för kriskommunikationsfunktionen. Under utredningen identifierades ett behov av att tydliggöra förvaltningskommunikatörens roll och ansvar när central kriskommunikationsfunktion är aktiverad samt ett behov av att inta ett stärkt koncernperspektiv och tydligare inkludera bolagens kommunikationsfunktioner.

Inför varje mandatperiod ska regionen fastställa en övnings- och utbildningsplan. Detta har Region Gotland inte gjort. Det framgår av utredningen att de övningar som har genomförts avseende krisledning och stabsmetodik i stort sett har varit riktade till enheten för beredskap och säkerhet och inte till övriga förvaltningar och verksamheter. Detta fick som resultat att förväntansbilden på stabsarbetet såg olika ut mellan de som var involverade under händelseförloppet.

Slutligen, med hänsyn till Region Gotlands säkerhetspolitiska betydelse är det viktigt att i central krisledningsstabs arbete inkludera ett säkerhetsperspektiv i samband med hanteringen av krissituationer. Under händelseförloppet fick säkerhetsaspekterna ett begränsat fokus vilket kan ha medfört att säkerhetskänsliga uppgifter röjdes.

2

Bakgrund, syfte och
genomförande

2. Bakgrund, syfte och genomförande

Bakgrund

Visby vattenledningsnät konstaterades den 8 november 2023 innehålla bakterien *Clostridium perfringens* varför Region Gotland dagen därpå gick ut med en kokningsrekommendation för alla med kommunalt dricksvatten i flera områden på Gotland. Den 16 november kunde smittohärden lokaliseras till Långs Hage i Visby. Efter arbete med att hitta källan till bakterieutbrottet, provtagningar och spolning av vattenledningsnätet kunde kokrekommendationen hävas för alla drabbade områden den 18 december.

Mot denna bakgrund efterfrågar Region Gotland en oberoende utredning av hur händelsen hanterades.

Syfte och mål

Syftet är att genom föreliggande utredning redogöra för händelseförloppet och att analysera hur ovan beskriven situation, vidare i rapporten benämnd *händelsen*, hanterades och kommunicerades samt redovisa för erfarenheter och lärdomar. Målet med utredningen är att leverera en rapport som klargör Region Gotlands ansvar och rådighet, en kartläggning av händelseförloppet samt en sammanställning av slutsatser med en summering i vilken ett antal rekommendationer lämnas.

Avgränsning av utredning

För denna utredning har vi inte granskat hela Region Gotlands organisation utan dem som har varit del av händelsen och händelseförloppet. Granskade verksamheter är:

- Regionstyrelsen
- Regionstyrelseförvaltningen och då särskilt enheten för säkerhet och beredskap samt avdelningen för kommunikation
- Tekniska nämnden genom teknikförvaltningen och då specifikt VA-verksamheten

Utifrån egenskapen brukare inom regionen har vi intervjuat verksamheter såsom avdelningen Måltid inom regionstyrelseförvaltningen (regionstyrelsen) och verksamheterna från avdelningarna stab, psykiatri och tandvård inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen (hälso- och sjukvårdsnämnden).

Utöver intervjuer med interna verksamheter har vi också inhämtat externa aktörers syn på händelsen och händelseförloppet. De aktörer vi haft kontakt med är VAKA, Länsstyrelsen Gotland, Gotlands regemente och bolaget Roma Grus AB.

Rapporten omfattar inte någon arbetsrättslig analys kopplat till händelsen och händelseförloppet. Vi har heller inte specifikt granskat funktionen Personal i CKL eller hur regionen hanterade personalfrågor i samband med händelsen och under händelseförloppet.

Visby vattenledningsnät konstaterades den **8 november 2023** innehålla bakterien *Clostridium perfringens*.

Region Gotland gick dagen därpå ut med en kokningsrekommendation för alla med kommunalt dricksvatten i flera områden på Gotland.

2. Bakgrund, syfte och genomförande

Genomförande

Utvärderingens beställargrupp och referenspersoner

Utvärderingens beställargrupp har utgjorts av regionens beredskaps- och säkerhetsskyddschef, teknisk direktör, kommunikationsdirektör och VA-chef. För att säkerställa en god förankring av arbetet har veckovisa avrapporteringsmöten genomförts med beställargruppen.

Regionens beredskaps- och säkerhetsskyddschef har utgjort kontaktperson för utredningens konsultteam och har under utredningen bistått med löpande kunskaps- och dokumentationsunderlag samt med samordning och koordinering av intervjuer vilket underlättat och berikat arbetet avsevärt.

Utredningen har genomförts februari till april 2024.

Insamlingsmetod

Utredningens resultat grundar sig i dokumentstudier samt intervjuer och enkäter. Exempel på dokumentation som samlats in är:

- Reglementen
- Delegationsordningar
- Styrdokument, såsom RSA, krisledningsplan, kriskommunikationsplan, nödvattenplan och allmänna bestämmelser för VA-anläggningar
- Loggar, anteckningar och lägesbilder
- Beslutsunderlag

Inom ramen för utredningen har följande funktioner hos Region Gotland intervjuats:

- Beredskaps- och säkerhetsskyddschef
- Teknisk direktör
- Kommunikationsdirektör
- VA-chef
- Regiondirektör
- Pressekreterare
- Kommunikatörer
- Beredskapshandläggare och beredskapsstrateger
- Säkerhetssamordnare
- Biträdande stabschefer
- HR
- Avdelningschef Fastighet
- Administratörer
- Enhetschef VA
- Enhetschef för Måltid
- Representanter från hälso- och sjukvården

Utöver dessa har intervju genomförts med representant från VAKA och enkätsvar har samlats in från Länsstyrelsen Gotland, Gotlands regemente och Roma Grus AB.



Utredningens delar





3

Analysram

3. Analysram

3.1 Inledning

Dricksvattenförsörjning, en samhällsviktig funktion

“Dricksvatten brukar kallas vårt viktigaste livsmedel. En bra vattenförsörjning är en hörnsten i ett väl fungerande samhälle. Kranvatten används bland annat som dricksvatten, för hygieniska ändamål som bad, tvätt och toaletter samt till brandsläckning. Bra dricksvatten är också en förutsättning för att övrig livsmedelsindustri ska fungera, till exempel mejerier, slakterier och bryggerier. Som samhällsfunktion karaktäriseras vattenförsörjningen av att den är storskalig och komplex. Samtidigt måste den vara robust nog för att fungera tjugofyra timmar om dygnet, dag efter dag, månad efter månad, år efter år.”

(Krisinformation.se)

Kommunala dricksvattenanläggningar försörjer en stor del av Sveriges befolkning. Rent dricksvatten är avgörande för liv och hälsa och utgör en samhällsviktig funktion och de aktörer som upprätthåller tillgången till dricksvatten bedriver samhällsviktig verksamhet. Även upprätthållandet av andra samhällsviktiga verksamheter, såsom sjukvård, storköksverksamhet och avloppsfunktion, är beroende av rent dricksvatten.

Krisberedskap för dricksvatten handlar om att kunna hantera exempelvis olika typer av föroreningar i vattentäkt, vattenverk och ledningsnät, hot och sabotage, akuta avbrott som ledningsbrott och elavbrott, naturolyckor och risk för torka och vattenbrist.

Det är varje kommuns ansvar att ordna vattentjänster inom beslutat verksamhetsområde. Förutom kommunala dricksvattenproducenter finns även större samfälligheter, företag och enskilda brunnar, som producerar dricksvatten. Kommunerna ansvarar för att vidta nödvändiga åtgärder för att säkra den allmänna dricksvattenförsörjningen. Kommunernas ansvar omfattar dock inte fastigheter med egen brunn, vilket 1,2 miljoner åretruntboende har och ungefär lika många sommarstugeägare. I de fallen är det fastighetsägarens ansvar.

På regional nivå har länsstyrelsen ansvar för att kontrollera hur kommunerna följer VA-lagen, vilken inkluderar dricksvattenförsörjning. Knapphet på vatten uppstår inte plötsligt utan kan förutses och därmed planeras inför. Kommunerna har ansvar för att planera och anpassa dricksvattenförsörjningen till en förändrad situation.

Regeringen har gett Livsmedelsverket (SLV) i uppdrag att utveckla stödet till kommunernas arbete med dricksvattenförsörjning genom åtgärder, inklusive ett forum för samverkan med branschens aktörer, som under höjd beredskap minskar sårbarheten gällande tillgång, omfördelning och lagerhållning av kemikalier och standardisering av reservdelar.

3.1 Inledning

Utgångspunkter för det svenska krisberedskapssystemet

Principer för krisberedskap

Som ansvariga för flera viktiga samhällsfunktioner innehar kommunerna och regionerna en central roll för samhällets krisberedskap. Kommunens och regionens ansvar för krisberedskap regleras i huvudsak i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser (LEH).

Det svenska krisberedskapssystemet bygger på ansvars-, närhets- och likhetsprinciperna. Principerna är inte reglerad i lagstiftning men finns angivna i olika utredningar, propositioner, förarbeten samt planeringsdokument (SOU 2022:10). Ansvarsprincipen har utgjort en grundläggande princip för den befintliga reglering som gäller för krisberedskap och civilt försvar. Ansvarsprincipen har kompletterats med närhetsprincipen och likhetsprincipen.

- **Ansvarsprincipen** innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden också har motsvarande ansvar vid kriser eller samhällsstörningar (prop. 2007/08:92).
- **Likhetsprincipen** innebär att kriser ska hanteras där de inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga. Likhetsprincipen innebär att aktörer inte ska göra större förändringar i organisationen än vad situationen kräver. Under en kris ska verksamheten fungera på liknande sätt som vid normala förhållanden – så långt det är möjligt (prop. 2001/02:10).
- **Närhetsprincipen** innebär att kriser ska hanteras där de inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga. Den ledningsnivå som närmast berörs av ett akut krisförlopp ska alltså normalt svara för ledningen av de åtgärder som krävs för att hantera krisen på ett effektivt sätt. Det är alltså i första hand den drabbade kommunen och den aktuella regionen som leder och arbetar med insatsen. Först om de lokala resurserna inte räcker till blir det aktuellt med statliga insatser (prop. 2001/02:10).

Det finns enligt **En modell för svensk försörjningsberedskap (SOU 2023:50)**, även anledning att beakta:

- **Enkelhetsprincipen** innebär att det i en krisorganisation måste finnas ett tydligt centrum, där information bearbetas och analyseras, där beslut fattas och varifrån direktiv beträffande förverkligandet av fattade beslut utgår.
- **Kompetensprincipen** innebär att kompetenser bör återfinnas där de mest naturligt hör hemma. Om en ny uppgift ska införas och om valet av vem som ska få den står mellan flera aktörer, bör det särskilt beaktas vilka kompetenser som redan finns hos respektive aktör.



3.2 Statliga riktlinjer

Kriskommunikation

MSB framhåller i *Kriskommunikation för ökad effekt vid hantering av samhällsstörningar - En vägledning om att integrera kommunikation i samverkan och ledning* att kriskommunikation är viktigt för att väga in människors perspektiv i krishanteringen samt för att ge tydlighet och vägledning i vad som kan uppfattas som en skrämmande eller komplex situation. Mot bakgrund av detta framhålls att kriskommunikation bör vara en integrerad del i arbetet med att planera och genomföra krishanteringsinsatser.

Vid kriskommunikation gentemot allmänheten bör en aktör analysera syftet med kriskommunikationen samt vem som är mottagare. Dessa två frågor bidrar till att planera kriskommunikationen i form av exempelvis vem som ska kommunicera, genom vilken kommunikationskanal samt vid vilket tillfälle. Vid en krissituation som involverar flera aktörer finns behov av samordnade kommunikationsinsatser som ett led i att säkerställa att de budskap som förmedlas är samordnade.

Både MSB och SLV i *Handbok i krisberedskap och civilt försvar för dricksvatten* framhåller vikten av att kriskommunikation gentemot allmänheten bör ske tidigt vid en krishanteringsprocess. Kriskommunikationen bör vidare vara tydlig och transparent som ett led i att verka förtroendeingivande och öka möjligheterna för rätt agerande från allmänheten.

Vad gäller intern kriskommunikation framhåller SLV vikten av att medarbetare får information om en krishändelse innan informationen når dem via media samt att informationsdelgivning sker kontinuerligt.

Intern kommunikation gentemot medarbetare kan även fungera som informationsspridning till allmänheten, då medarbetare är viktiga förmedlare av information till sina privata samt yrkesmässiga personliga nätverk.

Styrning av krisberedskap i styrdokument

Styrdokument utgör ett centralt styrmedel för regioner och kommuner, varvid deras arbete med krisberedskap bör regleras i styrdokument i enlighet med överenskommelsen om kommunernas krisberedskap.

Vad gäller styrning av arbetet med krisberedskap framhåller MSB i *Vägledning för kommunens arbete med styrdokument* att detta i så hög grad som möjligt bör integreras i kommunens ordinarie styr- och ledningsmodell. Syftet med detta är att säkerställa att arbetet med krisberedskap uppfattas som ett för kommunen ordinarie uppdrag.

Vid framtagandet av styrdokument inom området uppger MSB vikten av att tydliggöra roller och ansvar för funktioner som fullmäktige, kommunstyrelse, nämnder och kommundirektör som ett led i att säkerställa en tydlig ansvarsfördelning för uppdrag som planering, övning och uppföljning av arbetet med krisberedskap. Även de kommunala bolagen samt eventuella kommunalförbund bör inkluderas i detta arbete, för att säkerställa att arbetet med krisberedskap får genomslag i hela verksamheten.

Vad gäller att uppnå en effektiv och ändamålsenlig styrning av arbetet med krisberedskap framhåller MSB att detta bör utformas efter kommunernas egna förutsättningar. Hänsyn behöver tas till respektive kommuns storlek, organisation och styrmodell.



3.2 Statliga riktlinjer

Extern samverkan

I *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* konstaterar MSB att det finns brister och utvecklingsbehov vad gäller extern samverkan vid krishanteringsinsatser. Bland annat identifieras behov av ökad kunskap om andra aktörers verksamhet och ansvar, löpande informationsdelgivning samt likartade strukturer för att kunna främja exempelvis framtagande av lägesbilder samt gemensamt beslutsfattande.

Vid extern samverkan inom ramen för krishantering är det viktigt att förstå en samhällsstörning ur ett helhetsperspektiv, vilket inkluderar kunskap om andra aktörers mandat och uppdrag. Att inkludera externa aktörer under pågående krishanteringsinsats kan innebära ökad komplexitet för den grupp som leder insatsen. I denna grupp är det därmed viktigt att agera på ett sätt som skapar ett förtroende mellan representanter från olika organisationer, att främja en god gruppsammanhållning där alla deltagare delar en gemensam bild av situationen samt undviker grupptänk.

I *Vägledning för lokal ISF* framhåller MSB att samordning med externa aktörer bör utgå från en framtagen lägesbild med insikter från de olika aktörerna. Baserad på denna lägesbild möjliggörs för att mellan aktörerna planera för åtgärder och resursfördelning, i syfte att åstadkomma en större effekt i hanteringen av samhällsstörningar.

Extern samverkan genom exempelvis en inriktnings- och samordningsfunktion (ISF) utgör inte en organisation med eget beslutsmandat, utan syftar istället till att baserat på en gemensam lägesbild kunna träffa överenskommelser som de olika aktörerna sedan tar vidare och beslutar om åtgärder utifrån inom den egna organisationen.

Allmänt krisledning

SLV beskriver i *Handbok i krisberedskap och civilt försvar för dricksvatten* grundförutsättningar för en god krisledningsförmåga före samt under en kris. Inför en krisledningssituation framhålls vikten av en god planering, i form av att i förväg etablera roller, befogenheter och arbetssätt i en krisledningsorganisation. Vad gäller dricksvatten finns ett särskilt behov av en tydlig samordning och rollfördelning mellan olika krisledningsorganisationer i det fall dessa behöver samverka externt. Personal behöver vidare vara utbildad och övad i krisledning.

Inför en krissituation bör organisationer vidare ha tagit fram tydliga indikatorer för aktivering samt dimensionering av krisledningsorganisationen för olika krisnivåer. För dessa krisnivåer framhålls det som viktigt att i förväg definiera kriterier för ansvar och arbetsuppgifter. Vidare är det av vikt att organisationen sätter upp mål för krisorganisationens uthållighet, som ett led i att kunna säkerställa att krisorganisationen är bemannad i dimension till den uthållighet som krävs.

Under en krissituation uppger SLV att krisledningsorganisationen bör ha korta och regelbundna avstämningar, vilka ska dokumenteras och diarieföras på ett strukturerat vis. Krisledningsorganisationen behöver även ha tillgång till en ändamålsenlig lokal och den utrustning som arbetet kräver. Det bör även finnas rutiner för kommunikation mellan deltagarna i krisledningsorganisationen, vilken även bör inkludera alternativa kommunikationskanaler i det fall ordinarie kanaler inte fungerar.



3.3 Lagstiftning

Ansvar dricksvattenförsörjning

Grundläggande ansvar för vattenförsörjning

Lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster (vattentjänstlagen) reglerar tillhandahållandet av olika tjänster för vattenförsörjning och avlopp. Syftet med vattentjänstlagen är att säkerställa att vattenförsörjning och avlopp ordnas i ett större sammanhang med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön.

Vattentjänstlagen är en så kallad speciallag, vilket innebär att när en fråga är reglerad i vattentjänstlagen gäller dessa regler före allmänna lagar som exempelvis kommunallagen.

I vattentjänstlagen regleras både rättigheter och skyldigheter för kommunen, som ansvarar för utförandet av vattentjänster, och rättigheter och skyldigheter för vattenkonsumenten. Kommunen har enligt vattentjänstlagen en skyldighet att sörja för att allmänna VA-anläggningar kommer till stånd. Det innebär att kommunen, om det med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behöver ordnas vattenförsörjning eller avlopp i ett större sammanhang för en viss befintlig eller blivande bebyggelse, ska (i) bestämma det verksamhetsområde inom vilket vattentjänsterna behöver ordnas, och (ii) se till att behovet snarast och så länge behovet finns kvar, tillgodoses i verksamhetsområdet genom en allmän va-anläggning.

Kommunens ansvar är begränsat till verksamhetsområdet. Med verksamhetsområde avses det geografiska område inom vilket en eller flera vattentjänster har ordnats eller ska ordnas genom en allmän VA-anläggning. Det område som kommunen beslutar ska anslutas till en anläggning kallas verksamhetsområde. Kommunen kan överlåta ansvaret för vattentjänster till ett kommunalt bolag eller ett kommunalförbund, men kommunen ska ändå ha beslutande- och äganderätt över VA-anläggningen.

Kvaliteten på dricksvatten

Europaparlamentets och rådets direktiv 2020/2184 om kvaliteten på dricksvatten (dricksvattendirektivet) reglerar de minimikrav som medlemsstaterna måste införa i nationell rätt för att skydda människors hälsa från de skadliga effekterna av alla slags föroreningar av dricksvatten samt att förbättra tillgången till dricksvatten.

SLV har gett ut Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (LIVSFS 2022:12) som utkom den 15 december 2022. Föreskrifterna stadgar bestämmelser om produktionen och hanteringen av samt kvaliteten på dricksvatten. Med dricksvatten avses i dessa föreskrifter allt vatten som är avsett att eller rimligen kan förväntas att förtäras av människor, inklusive källvatten, från och med den punkt där det tas in i vattenverken. Föreskrifterna gäller verksamhetsutövare som i genomsnitt producerar eller tillhandahåller minst 10 m³ dricksvatten per dygn eller försörjer minst 50 personer med dricksvatten.



3.3 Lagstiftning

Kommunallagen

Inledning

LEH reglerar bland annat när krisledningsnämnden aktiveras, krisledningsnämndens verksamhet och vilka beslut som krisledningsnämnden får fatta. När händelsen inträffade aktiverade inte Region Gotland krisledningsnämnden, utan aktiverade istället central krisledningsstab (CKL) då bedömningen gjordes att det var en särskild händelse och inte en extraordinär händelse (se beskrivning av CKL i kommande avsnitt om styrdokument). Detta medför att det är Kommunallag (2017:725) (KL) som är tillämplig lag för händelseförloppet och inte LEH. Därmed är KL:s bestämmelser om bland annat beslutsfattande, delegation och verkställighet aktuella.

Beslutsfattande enligt KL

Fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller regionen, exempelvis mål och riktlinjer för verksamheten, nämndernas organisation och verksamhetsformer, val av ledamöter och ersättare i nämnder med mera (5 kap. 1 § KL).

Nämnderna får besluta i frågor som rör förvaltningen och i frågor de enligt lag eller annan författning ska ha hand om. Nämnderna beslutar också i frågor som fullmäktige har delegerat till dem (6 kap. 3 § KL). Denna bestämmelse innebär att nämnderna har en självständig beslutsanderätt inom ramen för sin förvaltande verksamhet. Huvudregeln är att nämndernas beslut är överklagbara (13 kap. 2 § KL).

Delegering

Fullmäktige får uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Ärenden som enligt KL, annan lag eller annan författning ska avgöras av fullmäktige får inte delegeras till nämnderna (5 kap. 2 § KL).

Enligt 6 kap. 37 § KL får en nämnd uppdra åt presidiet, ett utskott, en ledamot eller ersättare att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. En nämnd får även uppdra åt en anställd att besluta. Det är således beslutanderätten som delegeras. Reglerna kring delegation tar sikte på delegation för sådana beslut där det föreligger alternativa lösningar som innebär att den som ska ta beslutet måste göra vissa överväganden och fatta ett beslut.

I 6 kap. 38 kap. KL regleras att delegering av beslutanderätten i ett ärende får ske om det inte gäller

1. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet,
2. framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats
3. ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt,
4. ärenden som väckts genom medborgarförslag och som lämnats över till nämnden, eller
5. ärenden som enligt lag eller annan författning inte får delegeras.



3.3 Lagstiftning

Kommunallagen

Forts. Delegering

De ärenden som beskrivs i punkt 1 och punkt 2 ovan kan ses som ärenden av mer övergripande "politisk karaktär". Beslut som tar sikte på intern administration och verkställighet kan delegeras så länge det inte får till följd att berörd nämnd avhänder sig kontrollen av verksamheten. Punkt 3 avser myndighetsbeslut. Sådana beslut kan delegeras om de inte är av principiell karaktär eller annars av större vikt. Vad gäller medborgarförslag som tas upp i punkt 4 har det ansetts viktigt att sådana blir föremål för politiskt avgörande av antingen fullmäktige eller en nämnd. Punkt 5 syftar till att viss lagstiftning förhindrar delegering av ärenden som innefattar myndighetsutövning, förutom den generella i KL. Exempelvis finns det i 12 kap. 6 § PBL särskild reglering av delegering inom byggnadsnämndens områden. När det saknas reglering i speciallagstiftning är de generella bestämmelserna om delegering i KL tillämpliga.

En nämnd får också uppdra åt ordföranden, eller en annan ledamot som nämnden har utsett, att besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas enligt 6 kap. 39 KL §.

Notera att denna bestämmelse skiljer sig från bestämmelsen i 2 kap. 3 § 2 st. LEH där ordförande i krisledningsnämnden har möjlighet att besluta på krisledningsnämndens vägnar i ärenden som är brådskande och anmäla det till krisledningsnämnden snarast efter att beslutet har fattats. Detta möjliggör en effektivisering av beslutsfattandet, vilket kan vara nödvändigt vid en kris.

Enligt KL behöver ordföranden för en nämnd först få mandat från nämnden för att kunna besluta i brådskande ärenden.

Verkställighet

Det finns en gräns mellan vad som hör till beslut i lagens mening och vad som är ren verkställighet. I praktiken kan mycket stor del av den kommunala verksamheten antas höra till området ren verkställighet. Några klassiska exempel på rent verkställande åtgärder är avgiftsdebitering enligt en fastställd taxa och tilldelning av daghemsplats enligt en klar turordningsprincip. Det får alltså inte finnas utrymme för självständiga bedömningar om det ska vara frågan om ren verkställighet. Sådan verksamhet ankommer normalt på de anställda. Rätten för de anställda att vidta sådana åtgärder grundas inte på delegering utan följer av arbetsfördelningen mellan de förtroendevalda och de anställda, och regleras i arbetsbeskrivningar eller liknande (prop. 2016/17:171 s. 207 f.).

Utifrån ett resonemang som Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) för framgår det att de anser att gränsdragningen mellan beslut i KL:s mening och verkställighetsåtgärder inte är helt klar. De konstaterar vidare att delegering innebär överlåtande av en beslutsfunktion, vilket betyder att delegaten inträder i nämndens ställe. Egentliga beslut kan som regel överklagas antingen genom laglighetsprövning eller genom förvaltningsbesvär. När det avser fråga om ren verkställighet saknas som regel utrymme för olika beslutsalternativ eller valmöjligheter. En stor del av åtgärder inom förvaltningen som skulle kunna ses som verkställighetsåtgärder kan vara åtgärder inom personaladministration, interna inköp och beställningar, fastighetsförvaltning, med mera



3.3 Lagstiftning

Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser (LEH)

Regionens ansvar för krisberedskap

LEH syftar till att kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner och regioner ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar (1 kap. 1 § LEH). Kommuner och regioner ska förbereda sig för kriser på olika nivåer; från mindre allvarliga händelser i fredstid, över extraordinära händelser i alla dess former upp till mycket omfattande och svåra extraordinära händelser i fred och krig.

Krisberedskap avser både att förebygga störningar i sin verksamhet och om att kunna hantera händelser som ändå inträffar.

Extraordinär händelse

Med extraordinär händelse avses enligt 1 kap. 4 § LEH 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 region.

Exempel på händelser som skulle kunna vara extraordinära händelser är hot mot sjukvårdsverksamhet, energiförsörjning, vatten- och avloppsnät eller vägnät, men även större olyckshändelser som hotar liv, hälsa, miljö eller egendom såsom väderrelaterade händelser av större omfattning, exempelvis större översvämningar, ras eller skogsbränder (prop. 2001/02:184 s. 14).

Det är alltid den berörda kommunen som avgör om en situation är att betrakta som en extraordinär händelse i LEH:s bemärkelse. Kommunens bedömning att det föreligger en extraordinär händelse behöver inte i sig formaliseras i ett beslut för att LEH ska bli tillämplig. Däremot kan kommunens beslut om att exempelvis aktivera krisledningsnämnden behöva formaliseras utifrån kommunallagens bestämmelser.

Kommuners och regioners uppgifter enligt LEH

Kommunens uppgifter inom krisberedskap är enligt LEH följande:

- Analys och planering (2 kap. 1 §)
- Krisledningsnämnd (2 kap. 2 §)
- Geografiskt områdesansvar (2 kap. 7 §)
- Utbildning och övning (2 kap. 8 §)
- Rapportering (2 kap. 9 §)



3.3 Lagstiftning

Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser (LEH)

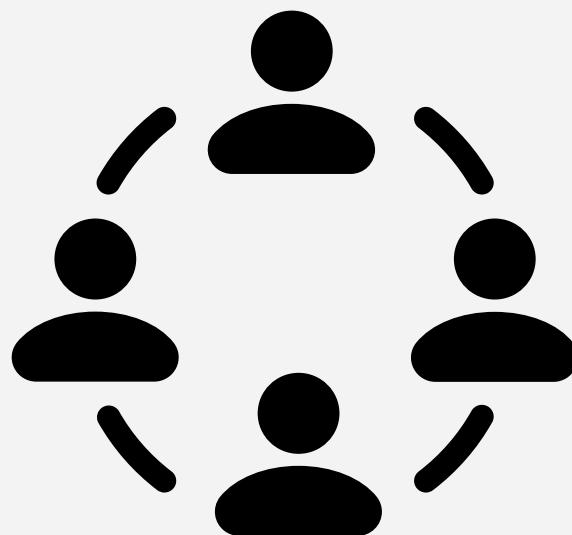
Krisledningsnämnd

Enligt bestämmelse i 2 kap. 2 § LEH ska det i kommuner och regioner finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid (krisledningsnämnd). I LEH används benämningen "krisledningsnämnd" men det står kommunerna och regionerna fritt att kalla sitt krisledningsorgan något annat.

Krisledningsnämndens verksamhet regleras i 2 kap. LEH och i övrigt tillämpas kommunallagens bestämmelser på krisledningsnämnden. Det innebär att reglerna i KL om exempelvis valbarhet, sammanträden, jäv, delegation och omröstning även gäller för krisledningsnämnden.

Det är ordförande i krisledningsnämnden som bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden ska aktiveras och beslutar i sådana fall att så ska ske (2 kap. 3 § 1 st. LEH). Ordföranden får besluta å krisledningsnämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Sådana beslut ska därefter snarast anmälas till nämnden (2 kap. 3 § 2 st. LEH). Till skillnad från vad som gäller enligt 6 kap. 39 § KL krävs det inte att nämnden i förväg ger ordföranden den befogenheten.

Krisledningsnämnden ska bara hantera extraordinära händelser i fredstid och har således ingen uppgift att fullgöra under höjd beredskap. Vid höjd beredskap ligger ledningsansvaret på kommunstyrelsen enligt 3 kap. 2 § LEH.



3.3 Lagstiftning

Kommunikation

Lag (2023:407) om viktigt meddelande till allmänheten

I lagen (2023:407) om viktigt meddelande till allmänheten (LVMA) finns bestämmelser om varnings- och informationssystemet Viktigt meddelande till allmänheten (VMA). Av 1 § framgår att lagen innehåller bestämmelser om:

- vilka som får begära sändning av viktiga meddelanden till allmänheten,
- hur sändning av sådana meddelanden begärs,
- under vilka förutsättningar sändning får begäras,
- vilka kanaler som ska användas vid sändning, och
- vem som ansvarar för sändning.

Lagen innehåller även bestämmelser om kommunernas uppgifter i förhållande till anläggningar för utomhusvarning som ligger inom kommunen.

Det är regeringen som får begära sändning av VMA (2 §). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter eller i enskilda fall besluta om vilka som därutöver får begära sändning av VMA. Andra myndigheter kan vara kommuner och regioner.

En begäran om sändning av ett VMA ska göras till SOS Alarm (3 §). Ett VMA får skickas ut när det finns fara för liv eller hälsa eller för omfattande skador på egendom eller miljö, om meddelandet omedelbart behöver nå allmänheten för att förhindra eller begränsa faran eller skadan (4 §). Ett VMA ska sändas i ljudradio och tv samt till terminalutrustning (7 §).

Myndighetsmeddelande

Av MSB:s hemsida framgår att myndighetsmeddelande är ett system för att varna människor om att något har hänt som inte akut hotar liv, hälsa, egendom eller miljö.

Myndighetsmeddelande kan användas vid till exempel:

- rekommendationer att koka vatten, på grund av vattenläcka eller misstanke om bakterier i dricksvattnet,
- var man kan hämta vatten, vid problem med dricksvattenförsörjningen,
- störningar i skolskjuts, vid extrema väderförhållanden,
- eldningsförbud, vid torka.

Meddelandet sänds i radio:

Ett myndighetsmeddelande sänds endast lokalt i Sveriges Radios P4. För att få ut ett meddelande kontakter den som vill få ut ett meddelande till allmänheten den lokala P4-redaktionen, eller sändningsledningen i Stockholm.

Meddelande via sms vid myndighetsmeddelande:

Enligt Lag om Elektronisk Kommunikation får utskick av sms till mobiler som positionerats inom berört område endast användas vid VMA. Positionsbaserat sms får därmed inte skickas ut vid myndighetsmeddelande. Lagen medger dock att adressbaserade sms får skickas ut, det vill säga till de mobiltelefoner som är registrerade på en adress inom berört område.



3.4 Region Gotlands styrdokument

Reglementen och delegationsordning

Reglemente med allmänna bestämmelser för regionstyrelsen och övriga nämnder

(Antaget av regionfullmäktige 18 december 2017, § 241. Reviderad 12 december 2022, § 238)

I detta reglemente, utöver vad som är föreskrivet i för varje nämnd fastställt reglemente, fastställs allmänna bestämmelser. Om en nämnds reglemente eller ett särskilt beslut i regionfullmäktige innehåller bestämmelse som avviker från vad som föreskrivs i detta reglemente, gäller den bestämmelsen.

Av detta allmänna reglemente framgår att varje nämnd ansvarar för att dess organisation är tydlig och ändamålsenlig med hänsyn till av fullmäktige fastställda mål och styrning samt lagar och andra författningar för verksamheten. Utöver detta reglemente ska nämnderna bestämma de närmare instruktioner som behövs för arbetet inom förvaltningen.

Reglemente regionstyrelsen

(Antaget av regionfullmäktige 18 december 2017, § 252. Reviderat 2022-12-12, § 238)

Enligt 2 § i regionstyrelsens reglemente framgår att regionstyrelsen är regionens ledande politiska förvaltningsorgan. Den har ett helhetsansvar för regionens verksamhet, utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen ska leda regionens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda det arbetet med att ta fram styrdokument för regionen (styrfunktion).

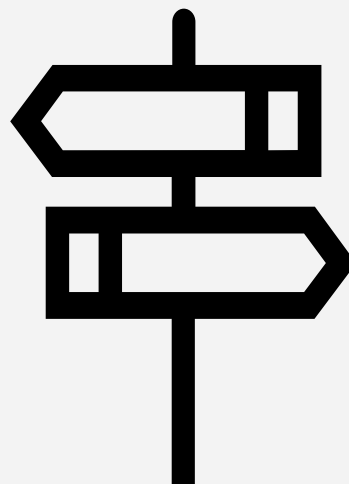
Styrelsen ansvarar för i detta reglemente angivna uppgifter jämte sådana uppgifter som inte lagts på annan nämnd (särskilda uppgifter). Härutöver ansvarar styrelsen för de uppgifter som framgår av KL och annan lagstiftning.

Av 4 och 12 §§ i regionstyrelsens reglemente framgår att regionstyrelsen bland annat ska:

- Leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela regionens verksamhet samt göra framställningar i målfrågor som inte är förbehållna annan nämnd och
- 12 § Styrelsen ska bistå krisledningsnämnden med personal och de övriga resurser som nämndens uppdrag kräver. Styrelsen svarar för tjänsteman i beredskap.

Styrelsen utser ledamot till hemvärnsråd enligt hemvärnsförordningen (1997:146).

Det framgår också av regionstyrelsens reglemente 26 § att regionstyrelseförvaltningen lyder under regionstyrelsen och att den förvaltningen leds av regiondirektören.



3.4 Region Gotlands styrdokument

Reglementen och delegationsordning

Reglemente krisledningsnämnden

(Antaget av regionfullmäktige 18 december 2017, § 253.
Reviderad 12 december 2022, § 238)

Av 2 § i krisledningsnämndens reglemente framgår att krisledningsnämnden ansvarar för regionens uppgifter enligt LEH. Ordföranden i krisledningsnämnden bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden ska träda i funktion och beslutar i sådana fall att så ska ske. Ordföranden får besluta å nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Sådana beslut ska därefter snarast anmälas till nämnden. Har ordföranden i krisledningsnämnden förhinder, träder i vald ordning vice ordförande in i dennes ställe.

Reglemente tekniska nämnden

(Antaget av regionfullmäktige 18 december 2017, § 248.
Reviderad 2022-09-19, § 139)

Av 2 § i tekniska nämndens reglemente framgår att nämnden handhar uppgifter avseende regionens samtliga fastigheter, vatten- och avloppsverk med tillhörande ledningsnät, hamnar, gator och allmänna platser, trafiksäkerhet, regional kollektivtrafik, renhållning samt bostadsförsörjningsfrågor enligt regionfullmäktiges riktlinjer.

- Tekniska nämnden ska bland annat
- Förvalta och utveckla regionens vatten-, avlopps-, renhållnings-, hamn-, park- och gatanläggningar jämte regionens samtliga fastigheter, inklusive inhyrda lokaler och
- Handlägga ärenden angående tillämpning av taxa, allmänna bestämmelser och reglemente för brukande av regionens hamnanläggningar, allmänna vatten- och avloppsanläggningar samt renhållningsverksamhet,

Regionstyrelsens delegationsordning

(Antagen av regionstyrelsen 23-10-23)

Som framgår av lagstiftning men också i inledningen till regionstyrelsens delegationsordning, finns det i KL möjlighet till delegering i syfte att avlasta regionstyrelsen. Styrelsen får uppdra åt presidiet (ordförande och vice ordföranden), ett utskott, en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos regionen att besluta på styrelsen vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden (6 kap. 37 § och 7 kap. 4–7 §§ KL). Dessa beslut gäller på samma sätt som om styrelsen själv fattat dem.

Av regionstyrelsens delegationsordning framgår inte några specifika delegerade uppgifter som är kopplade till regionstyrelsens ansvar för tjänsteman i beredskap (TiB) eller dess ansvar för regionstyrelseförvaltningen. Det framgår heller inte om det är några särskilda uppgifter som delegerats vidare kopplat till krissituationer i fred.

I delegationsordningen anges emellertid att brådskande ärenden får tas av ordförande enligt 6 kap. 39 § KL. Av bestämmelsen i KL följer att nämnden kan delegera rätten att fatta beslut i brådskande ärenden till ordföranden. Det finns inte någon begränsning av vilka ärenden som kan delegeras till ordförande med stöd av bestämmelsen. Det krävs dock att ärenden är så brådskande att nämndens sammanträde inte kan avvaktas

3.4 Region Gotlands styrdokument

Reglementen och delegationsordning

Tekniska nämndens delegationsordning

(Antagen av TN 2015-05-27, § 132 TN 2015/978, reviderad 23 januari 2024, TN § 10)

Tekniska nämndens delegationsordning inleds med att bland annat förtydliga skillnaden mellan delegation och verkställighet.

“Delegering innebär överlåtande av en beslutsfunktion, vilket betyder att delegaten – den som fått rätten att fatta ett visst beslut – tar beslut i nämndens ställe och är den som undertecknar beslutet samt tillhörande handlingar. Även rätten att avge yttranden behöver delegeras, trots att yttranden normalt inte kan överklagas. Kännetecknande för denna typ av beslut är bland annat att det finns alternativa lösningar och att beslutsfattaren måste göra vissa överväganden och bedömningar. Beslut som fattas med stöd av delegation har samma rättsverkan som om det hade fattats av nämnden. En allmän förutsättning för den som fattar beslut på delegation är alltid att lagar, riktlinjer, avtal och övriga bestämmelser för verksamheten ska följas.”

“I verksamheterna görs mycket annat som inte är beslut i lagens mening, utan som är ren verkställighet. Rent verkställande beslut avser endast sådana där valmöjligheter mellan olika alternativ är ytterst begränsade och är mer av rutinmässig karaktär som fattas regelmässigt. Verkställighet i det dagliga arbetet kan normalt hänföras till tidigare fattade beslut och antagna riktlinjer. Rätten för den anställde att vidta sådana åtgärder framgår inte av delegationen utan av arbetsbeskrivningar och liknande. I många fall handlar ren verkställighet om ställningstaganden som rör den inre verksamheten, till exempel de flesta personaladministrativa beslut och beslut i den löpande driften.”

Även av tekniska nämndens delegationsordning framgår det att beslut i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas får tas av ordförande.

Av delegationsordningen framgår vilka ärenden som delegerats, vem som är delegat och till vissa ärenden har ett förtydligande i form av kommentar lagts till.

Vad gäller dricksvatten framgår av punkt 6.5 att beslut om kokningsrekommendation får tas av avdelningschef och att beslut om att häva kokningsråd får tas av enhetschef. I övrigt framgår inte att några särskilda uppgifter har delegerats vidare kopplat till dricksvattenfrågan. Det framgår heller inte om det är några särskilda uppgifter som delegerats vidare kopplat till krissituationer i fred.

Instruktion regiondirektörens ansvar och uppdrag

(Antagen av regionstyrelsen 2019-03-28)

Enligt instruktionen är regiondirektören högste tjänsteman och förvaltningschef för regionstyrelseförvaltningen. Regiondirektören ska utöva arbetsgivarrollen över regionstyrelseförvaltningen enligt gällande lagar, författningar och avtal. Regiondirektören kan delegera förvaltningens operativa ledning till biträdande förvaltningschef och tillsammans med denne utforma regionstyrelseförvaltningens organisation och ledningsstruktur. Denna delegation kan även omfatta arbetsgivar- och arbetsmiljöansvar för förvaltningens chefer. Regiondirektören kan vid behov utse biträdande regiondirektör.

Det framgår vidare av instruktionen att regiondirektören leder och samordnar regionens övergripande beredskaps- och katastrofplanering. Under kriser och extraordinära händelser ansvarar regiondirektören för att säkerställa ledning och samverkan av det operativa arbete som händelsen kräver.

Det framgår också av instruktionen att inför och vid extraordinära händelser i fredstid och förhöjd beredskap ska regiondirektören leda, samordna och tillvarata regionens resurser på ett optimalt sätt och vid behov samverka med externa myndigheter och organisationer samt se till att analyser utförs av vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa och hur dessa händelser kan påverka regionen. Här framgår även att regiondirektören utser TiB.

I regiondirektörens uppdrag ingår därutöver att tillse att allmänsäkerhet, personsäkerhet och informationssäkerhet organiseras på ett lämpligt sätt.

3.4 Region Gotlands styrdokument

VA-relaterade styrdokument

Allmänna bestämmelser för allmänna vatten - och avloppsanläggningar

(Antagen av regionfullmäktige 2021-06-21)

Av de allmänna bestämmelserna framgår att huvudman för den allmänna VA-anläggningen är Region Gotland och att förvaltningen handhas av teknikförvaltningen (TKF) som är underställd tekniska nämnden.

Huvudmannen levererar dricksvatten till fastighet, vars ägare har rätt att använda den allmänna dricksvattenanläggningen och som iakttar gällande bestämmelser för användandet. Huvudmannen har rätt att begränsa eller avbryta vattenleveransen när denne finner det nödvändigt för att förebygga person- eller egendomsskada samt för reparation, ändring, kontroll eller annan åtgärd som berör huvudmannens egna eller därmed förbundna anläggningar.

Vid planlagt leveransbrott lämnar huvudmannen på lämpligt sätt meddelande om detta.

Nödvattenplan för Region Gotland

(Framtagen 2013)

Regionens nödvattenplan innehåller åtgärdslistor och specificerar risker och konsekvenser, hur bedömning ska ske, vattenbehov och kritiska avbrottstider, prioriterade konsumenter, resurser sett till materiel och personal samt kommunikation. Nödvattenplanen aktiveras vid avbrott som beräknas längre än 12 timmar.



Nödvattenplanen anger vidare att att chefen för TKF, räddningstjänsten och TiB ska kallas och informeras vid aktuell händelse. Gotlands regionledning ska informeras och då händelsen bedöms allvarlig ska extraordinär händelse föreslås. Allmänheten ska meddelas med VMA via SOS Alarm 112, informationsmeddelande eller myndighetsmeddelande via Radio Gotland. Nedan meddelande ska lämnas:

“Dricksvattnet i Visby (Slite) (Roma - Dalhem) (Fårösund) (Lärbro) (Fårö) är tills vidare otjänligt som föda. Drick inte kranvatten. För dricksvatten finns vatten att hämta enligt Region Gotlands hemsida.”

Därutöver anger nödvattenplanen att utöver allmänheten ska externa aktörer kontaktas, däribland VAKA för stöd och Länsstyrelsen Gotland för information. Frivilliga resursgruppen (FRG) inom Region Gotland kan kallas in via TiB. Även Securitas kan kallas in.

Det framgår vidare av nödvattenplanen att “Region Gotland bör ha ett bemyndigande till VA-chefen att vid en nödvattensituation, utan ytterligare beslut, förfoga över 200 000:- för transporter, personal och materiel. Härutöver tillkommer kostnader i paritet med insatsens varaktighet.”

Nödvattenplanen inkluderar prioriteringsordning för nödvattenförsörjning, klargör lämplig förbrukning/verksamhet, klargör fördelning och placering av nödvatten, klargör att containrar under vintertid behöver särskild utrustning, samt klargör att prioriterade konsumenter förutsätts själva handha tillförd materiel för att kunna nyttja det nödvatten som tillgängliggörs. Nödvattenplanen kan på många sätt ses som ett logistiskt planerings- och fördelningsunderlag.

3.4 Region Gotlands styrdokument

Styrdokument krisberedskap

Policy för civil beredskap

(kris/katastrofberedskap och civilt försvar)

(Antagen av regionfullmäktige 2023-02-20)

Regionens policy för civil beredskap syftar till att ange grundläggande inriktning och övergripande mål för regionens arbete med civil beredskap, vilket inkluderar kris/katastrofberedskap och civilt försvar. Policyn gäller för hela regionens organisation och verksamhet, såväl nämnder och förvaltningar som styrelser och bolag. Alla medarbetare och förtroendevalda ansvarar för att bidra till detta arbete inom sina ansvarsområden. Respektive nämnd ansvarar för att beredskapsarbetet som gäller den egna förvaltningen följer policyn samt övriga till området gällande styrdokument.

Plan för Region Gotlands krisledning och samverkan vid samhällsstörningar

(Antagen av regionfullmäktige 2022-12-20)

Regionens plan för krisledning och samverkan vid samhällsstörningar är avsedd att tillämpas på koncernövergripande nivå när regionen måste övergå i en anpassad organisation på grund av en samhällsstörning. Planen anger hur regionen vid samhällsstörning eller hot/risk för samhällsstörning övergripande ska organiseras, ledas, samverka, samordna och kommunicera. Planen gäller även, efter komplettering, under höjd beredskap. Regionstyrelseförvaltningen tar fram regionövergripande planer och rutiner underliggande denna plan, exempelvis kriskommunikationsplan och utbildnings-/övningsplan som fastställs av regiondirektören. Planen kompletteras med operativa planer och rutiner inom respektive förvaltning.

I planen framgår att CKL aktiveras av TiB eller regiondirektören. Aktivering av CKL fräntar inte förvaltningarnas skyldigheter att agera och hantera samhällsstörning enligt förvaltningens krisplaner. Omfattande störningar i kritisk infrastruktur och försörjningskedjor, såsom vatten- och livsmedelsförsörjning anges som exempel på hot och risker som kan föranleda att regionens centrala krisledning aktiveras.

Kriskommunikationsplan

(Antagen av kommunikationsdirektör 2023-08-31)

Regionens kriskommunikationsplan kompletterar regionens *Plan för Region Gotlands krishantering och samverkan vid samhällsstörningar* och beskriver hur regionen ska organisera kommunikationsresurserna i samband med en samhällsstörning.

Kriskommunikationsplanen vänder sig till alla som jobbar med kriskommunikation i någon form. Syftet med regionens kriskommunikation är dels att minska risken för och följderna av en händelse, dels att upprätthålla eller stärka förtroendet genom att hantera bilden av det inträffade.

Allt kommunikationsarbete ska ske utifrån principerna:

- Skyndsamt
- Korrekt
- Öppen och ärlig
- Tydlig
- Empatisk
- Ansvarstagande
- Samstämmig



3.4 Region Gotlands styrdokument

Fördjupning: Plan för Region Gotlands krisledning och samverkan vid samhällsstörningar

Roll- och ansvarsfördelning

I planen förtydligas ansvar och roller inom ramen för regionens krisberedskap- och krisledning. Det är i sammanhanget viktigt att beakta vilket ansvar och vilka roller som är regelstyrda och återfinns i reglemente, delegationsordning och regiondirektörens instruktion och inte sammanblanda dessa med de ansvarsområden och de roller som är ett resultat av regionens egen organisering och planering för krisberedskap och krisledning såsom uppdrag till TiB, KiB och organisering av krisledningsstab.

Regionstyrelsen

Regionstyrelsen har ett helhetsansvar för regionens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning, så även under en samhällsstörning om inte krisledningsnämnden har aktiverats. Under höjd beredskap ansvarar regionstyrelsen för ledning av regionen.

Krisledningsnämnd

Vid en extraordinär händelse kan beslutsbefogenheter och ansvar för åtgärder och ledning av den extraordinära händelsen tas över av regionens krisledningsnämnd. Då nämnden har trätt i funktion är Regionledning vid kris föredragande i krisledningsnämnden. CKL är beredande av krisledningsnämndens beslut.

Regiondirektör

Regiondirektören leder och samordnar regionens övergripande beredskaps- och katastrofplanering. Under samhällsstörningar ansvarar regiondirektören för att säkerställa ledning och samverkan av det operativa arbete som händelsen kräver.

För samhällsstörningar som berör flera förvaltningar eller bedöms ge konsekvenser för flera förvaltnings verksamhet kan regiondirektören besluta om att aktivera hela eller delar av regionens centrala krisledning. Regiondirektören eller den av hen utsedd svarar för att krisledningsnämndens ordförande informeras om händelsen.

Krisledningsnämndens ordförande fattar, i samråd med regiondirektören, beslut om en uppkommen händelse är av sådan art att krisledningsnämnden ska aktiveras. Regiondirektören stöttar även krisledningsnämndens arbete och ska tillse att nämndens beslut verkställs och implementeras i organisationen.

Respektive förvaltning/nämnd

Respektive förvaltning/nämnd ska, utifrån framtagna risk- och sårbarhetsanalys, ha förmåga att motstå och hantera samhällsstörningar inom sitt eget verksamhetsområde.



3.4 Region Gotlands styrdokument

Fördjupning: Plan för Region Gotlands krisledning och samverkan vid samhällsstörningar

Tjänsteman i beredskap (TiB)

Vid samhällsstörningar måste krisledningsarbetet startas upp snabbt och på ett strukturerat sätt. För detta har regionen en TiB som kan nås via larmcentral dygnet runt. Initialt vid en samhällsstörning ansvarar TiB för att berörda verksamheter inom regionen kommer igång med krishanteringsarbetet, samverkar med andra aktörer och håller regionledningen informerad om det aktuella läget fram till att central krisledning är aktiverad och ny inriktning formulerats.

TiB ska i samråd med regiondirektören bedöma om CKL ska aktiveras samt om krisledningsnämndens ordförande ska informeras. TiB har mandat att aktivera regional särskild sjukvårdsledning (R-SSL). TiB har också mandat att i samråd med Visby lasarets kirurgbakjour aktivera lokal särskild sjukvårdsledning (L-SSL). TiB kan initialt vara stabschef i CKL eller R-SSL men bör så snart det är möjligt lämna över till utsedd stabschef. Vid samhällsstörningar som föranleder aktivering av både CKL och R-SSL samtidigt ska aktivering ske parallellt där överlämning till utsedd stabschef ska ske skyndsamt.

Kommunikatör i beredskap (KiB)

KiB är en del av regionens krisberedskap för att snabbt kunna agera under en samhällsstörning. KiB arbetar alltid på uppdrag av TiB. KiB:s huvudsakliga syfte är att stödja TiB och regionen i förmågan att snabbt starta upp kommunikationsarbetet i samband med en samhällsstörning. KiB:s uppgift är att förbereda och starta informationsprocessen, publicera information och vid behov vara presskontakt. I rollen ingår även att omvärldsbevaka och återkoppla till TiB och/eller berörda.

Samordningsstöd

För samhällsstörningar som inte föranleder aktivering av CKL men där verksamheter kan ha behov av stöd i sin ordinarie verksamhet finns funktionen samordningsstöd. Samordningsstödet syftar till att stärka regionens samlade förmåga vid krisledning av samhällsstörningar. Funktionen syftar till att minska risken för ytterligare eskalering, och om det ändå uppstår behov av eskalering reducera uppstartstiden för krisledning.

Samordningsstödet kan exempelvis stödja med:

- risk- och hotbedömningar
- sammankalla och hålla i stabsmöten (metodstöd/stabschef)
- samordning mellan påverkade verksamheter.

Samordningsstödet initieras genom TiB i samråd med regionens beredskapschef. Beredskapschef har mandat att tilldela samordningsstöd till berörd förvaltning utifrån tillgängliga personella resurser från EBS. Ansvar-, likhets- och närhetsprincipen ska beaktas så långt som det är möjligt.

3.4 Region Gotlands styrdokument

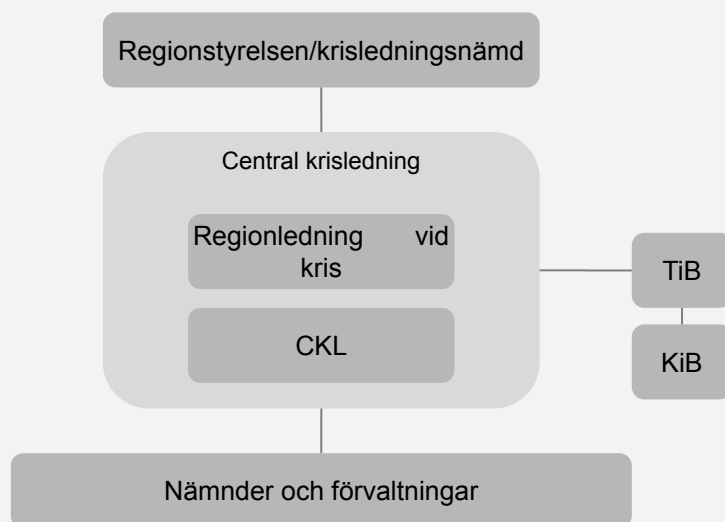
Fördjupning: Plan för Region Gotlands krisledning och samverkan vid samhällsstörningar

Organisering, ledning och styrning vid samhällsstörningar

Regionens centrala krisledning ska utgöra en samlad ledning av regionens verksamheter vid samhällsstörningar och om krisledningsnämnden trätt i funktion ska central krisledning understödja nämnden, bereda ärende och se till att beslut och intentioner verkställs. Central krisledning består av regionledning vid kris vilket inkluderar regiondirektören (eller dennes ersättare), koncernledningsgrupp, stabschef/beredskapschef samt CKL.

CKL leds av stabschef och bemannas framförallt av personal från regionstyrelseförvaltningen kompletterat med sakkunniga från berörda förvaltningar utifrån händelse och behov.

CKL ska kunna inställa sig, vara organiserad, utrustad och lokaliserad så att ledning, samordning och åtgärder/insatser kan påbörjas inom en timme efter att kallelse gått ut. Uthållighet ska säkerställas så att CKL kan verka i minst 14 dygn.



Övergripande organisationsschema för regionens krisledningsorganisation

CKL:s övergripande ansvar och uppgifter:

- etablera en samordnad ledning för krishantering
- etablera extern och intern information, samt upplysningsverksamhet,
- svara för samverkan och etablera kontakt med berörda organisationer och myndigheter,
- skapa en samlad, aktuell bild av händelse och verksamhet,
- följa det operativa läget i Region Gotland och baserat på detta ta fram beslutsunderlag, och efter beslut snarast genomföra erforderliga åtgärder,
- skapa informationsunderlag,
- bearbeta ärenden och följa upp beslut,
- dokumentera,
- förbereda föredragningar,
- planera för åtgärder på längre sikt och bedöma behovet av tillsättande av omfallsgrupp.

3.4 Region Gotlands styrdokument

Fördjupning: Plan för Region Gotlands krisledning och samverkan vid samhällsstörningar

Struktur för stabs- och ledningsarbete

Region Gotland ska ha en gemensam metodik för stabs- och ledningsarbetet för att höja Regionens ledningsförmåga och skapa en enhetlig arbetsstruktur som underlättar ledningsprocessen internt och med externa samverkansaktörer.

Region Gotlands stabsarbete ska utgå från en funktionsbaserad stabsstruktur på samtliga krisledningsnivåer. Det ska finnas förutsägbarhet såväl som flexibilitet i stabens organisation. Central krisledningsstab (CKL) har nio (9) stabsfunktioner (se nedan figur) vilka kan justeras, läggas till eller tas bort beroende av händelsens krav och behov.

Förvaltningars stabsstruktur bör alltid som minst bestå av de fyra funktionerna Personal, Genomförande, Analys och planering samt Kriskommunikation.

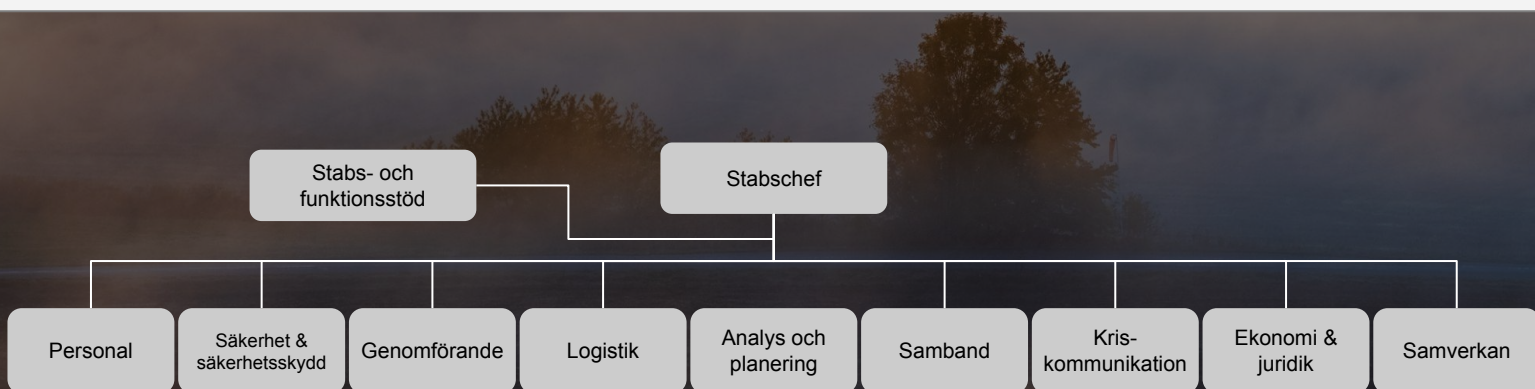
Planering för en uthållig krisledningsförmåga

Regionstyrelseförvaltningen ansvarar för att det finns en uppdaterad stabsarbetsplan och att diarieföring sker enligt gängse rutiner vilket bland annat inkluderar:

- larm- och åtgärdsplaner ska vara upprättade och hållas aktuella,
- funktion av lokaler och utrustning ska kontrolleras minst en gång per år,
- bemanning av staben ska planeras med minst två skiftlag för att kunna verka dygnet runt,
- larmövning med CKL ska genomföras minst en gång vartannat år.

För att minimera konsekvenserna för den normala verksamheten är utgångspunkten att antalet direkt engagerade personer i stabsarbetet anpassas till det som den aktuella situationen kräver.

Den lägsta arbetsberedskapen kan bestå av en enstaka person vars uppgift blir att följa utvecklingen, svara på externa kontakter och vid behov ta initiativ till att på nytt höja beredskapen.



3.4 Region Gotlands styrdokument

Fördjupning: Plan för Region Gotlands krisledning och samverkan vid samhällsstörningar

Bedömning av en samhällsstörning

Planen inkluderar en matris för bedömning av lämplig omfattning och organisering av krisledning och samverkan vid samhällsstörning. Matrisen utgår ifrån fyra eskaleringsnivåer: incident, särskild händelse, extraordinär händelse och höjd beredskap. Karaktäristika för respektive beredskapsläge beskrivs för att möjliggöra gemensam nomenklatur för resonemang kring beredskapsläge. I planen understryks att beredskapslägena ska ses som riktvärden på en ökande skala istället för exakt avgränsade lägen med motiveringen att en händelse sällan har en tydlig avgränsning till enbart ett beredskapsläge.

	Incident	Särskild händelse		Extraordinär händelse		Höjd beredskap
	Nivå 1	Nivå 2	Nivå 3	Nivå 4	Nivå 5	Nivå 6
	Händelsen hanterar inom ramen för den ordinarie verksamheten	Planerad eller inträffad händelse som hanteras av berörd verksamhet med eventuellt samordningsstöd	Planerad eller inträffad händelse som kräver central och samordnad bedömning och insats	Extraordinär händelse	Extraordinär händelse	Höjd beredskap
Politiskt beslutsorgan	Nämnd som ansvarar för verksamheten	Nämnd som ansvarar för verksamheten	Nämnd som ansvarar för verksamheten	Nämnd ansvarar för verksamheten	Krisledningsnämnd	Regionstyrelsen
Central nivå	Beredskap med: • TiB • KiB	TiB/samordningsstöd aktiverad Regionledning hålls informerad Kommunikation: Förvaltning & KiB	CKL aktiverad Krisledningsnämnden informeras Kommunikation: samordnad kommunikation/ KiB	CKL aktiverad Krisledningsnämnden informeras Kommunikation: samordnad kommunikation/ KiB	CKL aktiverad Kommunikation: samordnad kommunikation/ KiB	Krigsorganisation Kommunikation: samordnad kommunikation/ KiB
	Ordinarie verksamhet	Ordinarie verksamhet eller förvaltningens krisledning	Förvaltningens krisledning	Förvaltningens krisledning	Förvaltningens krisledning	Se ovan
Förvaltningar						

Kris/krisledningsorg. politisk nivå

Krisledning central nivå

Krigsorg.

Krisledning på förvaltningsnivå ev. med TiB/samordningsstöd

TiB & KiB

3.4 Region Gotlands styrdokument

Fördjupning: Kriskommunikationsplan

Organisation för kriskommunikation

Vid en samhällsstörning aktiveras KiB av TiB. När KiB aktiveras så aktiveras även regionens kriskommunikationsplan som stöd i arbetet för alla som är verksamma inom kriskommunikationen.

Regionstyrelseförvaltningen ansvarar för planen, EBS ansvarar för att alla som omfattas av planen erbjuds erforderliga utbildnings- och övningsinsatser.

Funktionen för Kriskommunikation är en del i regionens beslutade stabsorganisation. Funktionens ansvar och organisering beskrivs i kriskommunikationsplanen. Här framgår att kommunikationschef ska leda funktionens arbete genom direktiv från stabschefen och ansvarar för all samordning av kriskommunikationsåtgärder.

Kommunikationschefen

Ingår i CKL med ansvar för att planera, leda, följa upp, samordna och bemanna funktionen Kriskommunikation samt för att samverka med externa aktörers kriskommunikationsfunktioner.

Orienteringsfunktionen

Arbetar med omvärldsbevakning, analys och strategi, arbetsplanering och delegering utifrån den inriktning som fastställs av kommunikationschef. Ansvarar för att sammanställa och förmedla information inom den egna organisationen samt till allmänhet.

Orienteringsfunktionen har också till uppgift att dokumentera alla kommunikationshändelser i en särskild dagbok.

Pressfunktionen

Det primära ansvaret är omvärldsbevakning av mediefrågor, säkra att pressfrågor tas om hand och bistår i mediefrågor.

Upplysningsfunktionen

Ansvarar för att svara på frågor från allmänheten och medier och att återrapportera defrågor som inkommer till kommunikationschef och CKL. Likaledes får funktionen löpande information från kommunikationschef och CKL. Funktionen bemannas helt eller delvis med regionupplysningens medarbetare.

Förvaltningskommunikatörer

Förvaltningskommunikatör ansvarar för förvaltningens kommunikation vid en samhällsstörning som berör det ordinarie ansvarsområdet. Det innebär ansvar för att initiera, planera och genomföra kommunikationsinsatser till verksamhetens målgrupper och kanaler. Det finns en kompletterande överenskommelse kring förvaltningskommunikatörernas KiB-ansvar. Planen klargör dock inte förvaltningskommunikatörernas ansvar och rådighet när funktionen Kriskommunikation är aktiverad.



3.4 Region Gotlands styrdokument

Fördjupning: Kriskommunikationsplan

Principer för kriskommunikationsarbetet

- **Skyndsamt:** regionen ska skyndsamt bekräfta att något har hänt och att arbete påbörjats
- **Korrekt:** det regionen kommunicerar ska bygga på fakta, inga spekulationer eller obekräftade uppgifter får förekomma
- **Öppen och ärlig:** regionen ska inte undanhålla information, med undantaget för om spridande av informationen innebär en direkt risk för krishanteringen
- **Tydlig:** kommunikationen ska vara lätt att förstå och lätt att ta del av.
- **Empatisk:** kommunikationen ska genomsyras av förståelse, medkänsla, respekt och engagemang för alla berörda.
- **Ansvarstagande:** regionen ska visa på handlingskraft och ansvarstagande.
- **Samstämmig:** om flera olika aktörer kommunicerar om krisen är det viktigt att se till att vara samstämmig i kommunikationen.

Kommunikationens innehåll

Typen av samhällsstörning avgör vilken information som är relevant och för vem/vilka. I ett inledande skede ska emellertid samtliga målgrupper nås av samma information:

- Vad har hänt?
- Vad var orsaken?
- Vilka konsekvenser har detta medfört?
- Hur bör den enskilde agera eller skydda sig?
- Vilka symptom ska man kolla efter vid eventuell smitta eller skada?
- När och var kan man få mer information?
- När förväntas faran vara över?

Regionen ska inte uppge obekräftad information eller lova något som inte kan hållas samtidigt som man skyndsamt ska informera och/eller bekräfta att något har hänt och att regionen arbetar med händelsen.

Kommunikationens mottagare

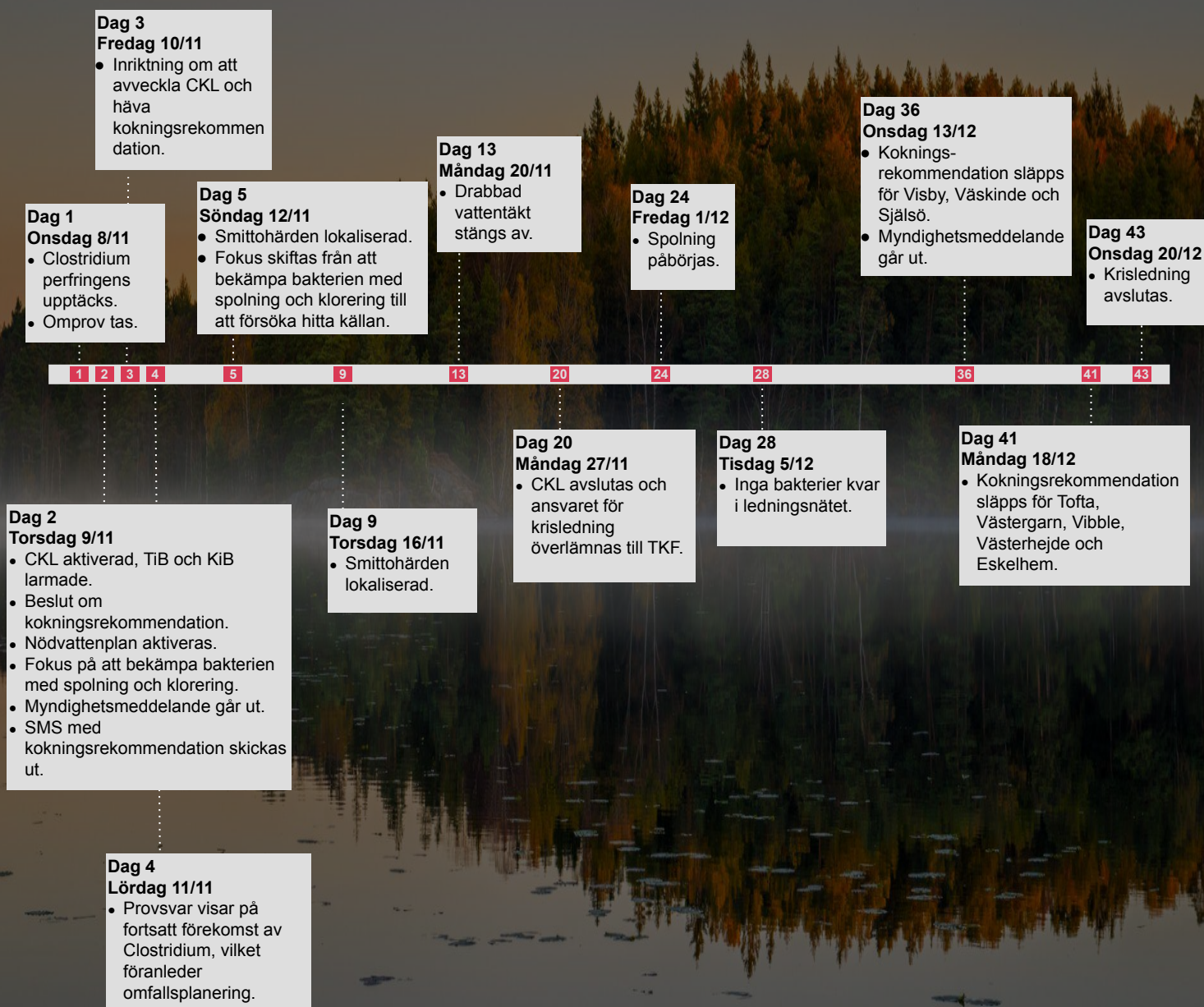
Planen klargör att regionens kriskommunikation är både intern till regionens medarbetare och extern till regionens invånare, samverkansaktörer och massmedia. I kriskommunikationen ska särskild hänsyn tas till grupper med särskilda behov, så som syn- och hörselnedsättning, funktionsvariation och andra modersmål än svenska. Planen klargör utöver detta viktiga kommunikationskanaler för respektive mottagare utöver VMA och myndighetsmeddelande vilket regleras i LVMA (se sida 23).

Målgrupp	Kanaler
Regioninvånare	Hemsidan, Facebook, Instagram, Regionupplysningen, Viktigt meddelande till allmänheten (VMA)
Medarbetare i regionen	Intranätet, e-post
Massmedia	Pressmeddelande, hemsidan

4

Redogörelse för
händelseförlopp

4. Redogörelse för händelseförlopp



4. Redogörelse för händelseförlopp

Bakterie upptäcks och krisledning aktiveras

Onsdagen den 8 november upptäcks Clostridium perfringens genom VA:s ordinarie provtagning från måndagen den 6 november. Samma dag påbörjas spolning och provtagning utökas.

Den 9 november fortsätter VA försöka förhindra bakterien genom spolning samt klorering. Samma dag visar förnyad provtagning att bakterien kvarstår och att värdena har ökat. Det konstateras att Visby, Vibble/Väskinde, Själsö, Brisund, Västerhejde, Tofta och Västergarn är drabbade av bakterien.

Klockan 13:00 kontakter enhetschef för dricksvatten på TKF VAKA för stöd kring åtgärder och kokningsrekommendationer. VAKA påtalar vikten av att hitta källan till problemet. VAKA råder regionen att utfärda kokningsrekommendation med hänvisning till att Clostridium perfringens kan indikera fekal påverkan och därmed förekomst av andra patogena mikroorganismer. VAKA understryker att regionen ska förbereda sig på att problemet kan bli långvarigt.

Under eftermiddagen nås beredskaps- och säkerhetsenheten (EBS) av information om bakterien, varpå beredskaps- och säkerhetsskyddschefen eftersöker VA för att bekräfta informationen. När informationen är bekräftad kontakter beredskaps- och säkerhetsskyddschefen TiB och aktiverar CKL (kl. 16:12). TiB kontakter i sin tur KiB. Dessförinnan har VA-chefen beslutat om kokningsrekommendation (kl. 15:48). Under CKL:s första möte bestäms det att EBS ska agera samordnande och stödjande och att varje förvaltning ska sköta sitt operativa arbete.

Under eftermiddagen aktiverar VA regionens nödvattenplan.

Under ett av CKL:s möten under dagen uttalas det att lasarettet ska prioriteras i vattenförsörjningen. VA beslutar om nödvatten till lasarettet. Utöver TKF:s och Hälso- och sjukvårdsförvaltningens (HSF:s) verksamheter identifieras Socialförvaltningen (SOF), Utbildnings- och arbetslivsförvaltningen (UAF), och Avdelningen för måltid som viktiga intressenter. Klockan 17:00 sammankallar regiondirektören koncernledningsgruppen, där berörda förvaltningar ingår. Under eftermiddagen informeras även Länsstyrelsen Gotland och Gotlands regemente om händelsen.

När det gäller kommunikation till allmänheten är inriktningen under CKL:s första möte (kl. 16:12) att VMA ska utfärdas. Efter samtal med SOS Alarm bestäms det emellertid att myndighetsmeddelande ska gå ut istället. Myndighetsmeddelande begärs klockan 16:48. En första lägesbild upprättas och publiceras vid 19-tiden.

Klockan 17:30 skickar VA nedan SMS med kokningsrekommendation ut till boende i berörda områden: "Region Gotland Uppmanar att koka allt hushållsvatten, innan det används. Visbys VA-abonnenter."

Senare samma kväll framkommer det att SMS:et inte gått ut till alla. Det finns även synpunkter om att SMS:et är otydligt, varpå CKL:s kommunikationsfunktion skickar ett nytt SMS (kl. 21:06): "Förtydligande, Misstänkt förorening av dricksvatten för Region Gotlands VA-abonnenter. Koka vattnet, alla med kommunalt dricksvatten. i Visby, Vibble, Västerhejde, Själsö, Brisund, Västerhejde, Tofta, ska koka sitt dricksvatten, uppdaterad information finns på www.gotland.se."



4. Redogörelse för händelseförlopp

Preliminärt negativa provsvar föranleder inriktning om avveckling av central krisledning

Den 10 november fortgår krisledningens arbete. Lägesbilder samlas in från förvaltningarna och kontakt etableras med berörda verksamheter. Det hålls ett möte med Länsstyrelsen, Gotlands regemente och Polisen.

Lasarettet är från och med denna dag nödvattenförsörjt. I väntan på nya provsvar uttrycks en förhoppning om att kunna återgå till ett normalläge. När preliminära negativa provsvar inkommer vid 14-tiden är inriktningen att avveckla CKL och häva kokningsrekommendationer nästkommande dygn, vilket meddelas till berörda förvaltningar.

Under dagen håller regionen en pressträff där det meddelas att provsvar inte visat på bakterier men att ytterligare prover ska tas innan kokningsrekommendation släpps. Från denna dag publiceras i snitt två lägesbilder per dag på regionens hemsida fram till den 16 november. Därefter publiceras i snitt en lägesbild per dag.

Fortsatt förekomst av bakterien föranleder omfall

Den 11 november kommer nya provsvar som visar på fortsatt förekomst av Clostridium perfringens vilket föranleder omfallsplanering. Kokningsrekommendation kvarstår därmed och det beslutas att CKL:s arbete ska fortsätta. Regiondirektören kallar till fysiskt möte med förvaltningscheferna där de informeras om att situationen kan bli långvarig.

En ny pressträff hålls där det informeras om att kokningsrekommendationen kvarstår och att situationen kan bli långvarig och att information ska delas minst en gång om dagen. Det meddelas att regionens fokus ligger på att säkerställa samhällsviktiga verksamheter. Därutöver manar regionen till lugn och att invånarna ska hjälpas åt.

Fokus skiftas till att hitta smittohärden samtidigt som CKL:s arbete och inriktning tydliggörs

Från och med den 12 november ligger VA:s fokus på att felsöka det drabbade vattennätet och att hitta källan för bakterieförekomsten och försöken med spolning och klorering har avslutats enligt VAKA:s rekommendation. Förutom att stödja VA i detta arbete arbetar CKL utifrån inriktningen att stödja drabbade verksamheter.

Den 13 november etableras en större stab enligt 1 till 9-funktioner och gruppens ansvarsområden enligt funktioner och mötesstruktur specificeras. Funktionerna inkluderar R0 stabsstöd, R3 genomförande, R2+R5 analys, planering och säkerhet och R7 kommunikation. Lägesbilder sammanställs dagligen och publiceras även på hemsidan. Regionen samlar även in dagliga rapporter från Länsstyrelsen, Gotlands regemente och Polisen.

Ytterligare en presskonferens hålls under eftermiddagen. Denna dag upptäcks även E. coli i vattentäkt (ej utgående vatten).

Den 14 november framkommer det att regionens labb är överbelastat vilket innebär att provsvaren tar längre tid och att prover behöver skickas till fastlandet. Regionen meddelar även allmänheten om att alla invånare inte behöver skicka in prover.



4. Redogörelse för händelseförlopp

Under ett av dagens stabsmöten klargörs det att samhällsviktig verksamhet och barn, äldre och sjukvården ska prioriteras för hjälp med vatten. Kulturevenemang ska inte prioriteras. Det konstateras att stabschefen beslutar om prioriteringar. Det uttalas att stabschefen har mandat att besluta vilka verksamheter som ska prioriteras.

Smittohärden lokaliseras, spolplan påbörjas och överlämning från CKL planeras

Den 16 november är smittohärden lokaliserad till vattentakten Langs Hage. Samma dag kontaktas förvaltningarna om att de behöver hålla ut i fyra veckor.

Under ett av dagens stabsmöten meddelas det att planering påbörjas för att avaktivera CKL och att lämna över ansvaret till TKF från och med den 27 november.

Den 17 november meddelas allmänheten via ett pressmeddelande om att smittohärden är lokaliserad.

Under dagens första stabsmöte tydliggörs funktionerna och dess ansvar och mötesstrukturen förändras med genomgång i enlighet med funktioner.

VAKA framför en önskan om att delta vid stabsmöten men nekas. VAKA delger även farhågor kring att avveckla staben och att överlämna ansvaret till respektive förvaltning.

Den 20 november stänger VA av drabbad vattentäkt. Länsstyrelsen framför en önskan om att delta vid stabsmötena men nekas.

Den 21 november skickas en rutin för påfyllning av vattentankar ut till förvaltningar.

Detta då det framkommit frågetecken kring hur detta ska gå till. Staben påbörjar även arbetet med att ta fram en spolplan.

Den 23 november börjar allmänheten ifrågasätta nödvändigheten av att koka vattnet och spekulerar i om regionen undanhåller information om förekomst av andra mer allvarliga bakterier. Detta bemöts via radio.

Den 24 november meddelas det under ett extrainsatt möte att dåliga väderförhållanden gör spolning komplicerat.

Spolning påbörjas och normalläge återställs

Den 1 december påbörjas spolning vilket även meddelas till allmänheten via SMS, regionens hemsida och pressmeddelande.

Den 5 december har proverna på alla poster varit godkända minst en vecka och inga bakterier finns kvar i ledningsnätet.

Den 7 december deltar regionen vid en samverkanskonferens tillsammans med länsstyrelsen.

Den 13 december hävs kokningsrekommendationern för Visby, Väske och Själsö. Myndighetsmeddelande går ut liksom SMS. Nödvatten kopplas bort för lasarettet.

Den 18 december hävs kokningsrekommendationen för Tofta, Västergarn, Eskelhem, Vibbe och Västerejde. SMS går ut om detta.

Den 20 december avaktiveras krisledning då regionen bedöms ha nått ett normalläge.

Fördelning av vatten

Staben fattar löpande beslut om fördelning av flaskvatten, vattenpåsar och vattentankar. Nedan listas de verksamheter som tilldelas vatten och när:

9 november: flaskvatten levereras till lasarettet.

10 november: vattentank levereras till lasarettet. Polisen och Försvarmakten hänvisas till plats där de kan hämta vatten till egna tankar.

12 november: vattentankar ställs ut till psykiatri, Pjäsens äldreboende, korttidsboendena Korpen och Fältgatan. Roma Grus AB aktiveras för hjälp med tankbilar.

13 november: vattenpåsar levereras till tandvården. Vattenpåsar och flaskvatten fördelas inom SOF:s verksamheter.

14 november: vattentank levereras till Inovitaskolan.

20 november: vattentankar levereras till Wisbygymnasiet, Solbergaskolan och Norrbackaskolan.

22 november: vattentank levereras till Förskolan Törnekvi.



5

Redogörelse för
intervjuer med
medarbetare

5. Redogörelse för intervjuer med medarbetare

Sammanfattning av intervjuer med medarbetare

Utöver dokumentanalys är intervjuer med medarbetare ett avgörande moment i utredningen av händelsen. Funktioner att intervjua har identifierats av beställargruppen utifrån utredningens syfte och avgränsningar. Nedan följer en tematisk sammanfattning av de insikter, reflektioner och medskick gällande regionens krisledning som framkommit under intervjuerna.

Larmet

Under intervjuerna framkom en genomgående upplevelse av att det tog för lång tid innan TiB fick kännedom om händelsen och dess allvarsgrad vilket resulterade i en bristfällig förmåga för TiB att bedöma händelsen och lämplig krishantering.

Aktivering av CKL

Under intervjuerna framkommer delade meningar huruvida händelsen hanterades på rätt nivå inom regionen. En majoritet av de intervjuade bedömer att det var rätt beslut att aktivera CKL givet att händelsen sträckte sig över förvaltningsgränser samt för att det initialt var svårbedömt hur händelsen skulle utvecklas (motsvarande nivå 3 i matrisen för beredskapslägen). Flertalet intervjuade anser emellertid i retrospekt att TKF borde ha ägt frågan men med funktioner från EBS som samordningsstöd (motsvarande nivå 2 i matrisen för beredskapslägen) med hänvisning till ansvars- och närhetsprincipen och att ansvar för krisledning borde kvarstå nära den operativa hanteringen inom TKF med kompletterande och förstärkande centralt samordningsstöd.

Oavsett om man ansåg att ansvaret för krisledning landade rätt eller ej finns en sammantagen bild av att det var otydligt vad CKL:s ansvar och inriktning var och huruvida staben skulle verka stödjande och samordnande eller operativt samt hur staben skulle samverka och samordna med TKF kring planering och utförande av det operativa arbetet. Det fanns även oklarheter kring vilken funktion övriga berörda förvaltningar skulle kommunicera med kring den egna vattenförsörjningen.

Överlämning till TKF

Under intervjuerna framkommer delade meningar även när det gäller överlämningen till TKF, där vissa menar att ansvaret överlämnats för sent medan andra menar att ansvaret inte skulle ha lämnats över mitt under pågående händelse. Intervjupersonerna hade en genomgående upplevelse av att överlämningen kunde varit mer strukturerad och samordnad både i termer av informationsöverföring, överföring av rutiner och lärdomar samt kring ändamålsenlig organisering av den nya lokala krisledningsorganisationen, exempelvis kring samordningsstöd och kommunikationsstöd.

Med undantag för deltagarna funktionen för kriskommunikation, som fortsatte arbeta som ett samordnande stöd till TKF enligt nivå 2 i matrisen för beredskapslägen, framkom under intervjuerna att flera som växlade från CKL till samordningsstödjande funktion upplevde förflyttningen i roll och ansvar otydlig. Det fanns även en fundering kring arbetsmiljöansvar då man uppfattade att man arbetade under ledning av en annan chef än den egna. Med undantag från kriskommunikationsfunktionen så upplevde medarbetare vilka deltog i den ursprungliga staben en otydlighet gällande CKL:s roll och ansvar samt hur ett eventuellt samordningsstöd skulle utformas och uppdragas.

5. Redogörelse för intervjuer med medarbetare

Sammanfattning av intervjuer med medarbetare

TiB:s roll och ansvar

Flertalet intervjupersoner uppfattar att det fanns oklarheter sett till larmkedjan och TiB:s roll i relation till säkerhets- och beredskapschef, exempelvis kring aktivering av CKL. Man uppfattar att TiB inte involverades direkt och att denne inte heller närvarade i staben trots att styrdokument anger att det är TiB i samråd med regiondirektör som har mandat att aktivera CKL och även kan leda staben initialt.

Stabschefens roll och ansvar

Under intervjuerna framkommer att det upplevdes oklarhet kring vem som var krisledningens beslutsfattande funktion, var det stabschefen eller regiondirektören? En genomgående uppfattning bland intervjupersoner är att regiondirektören fattade större beslut, såsom överlämning från CKL till TKF, medan stabschefen var krisledningens huvudsakliga beslutsfattande funktion. Man uppfattar dock att det, vid avlösning av stabschefsfunktionen, var otydligt exakt vilket ansvar och vilken beslutsrätt som följde med funktionen samt huruvida nuvarande stabschef kunde ändra fattade beslut och/eller inriktningar initierade av tidigare stabschef. Det finns en genomgående upplevd avsaknad av styrdokument och gemensam informations- och kunskapsgrund kring ansvar och beslutsrätt vid krisledning. Det uttrycks även en osäkerhet kring vad som faktiskt är beslut och vad som kan ses som ren verkställighet.

Nödvattenplanering och prioriteringsunderlag

Under intervjuerna framkommer att det inte var tydligt vilka verksamheter som skulle prioriteras med nödvattenförsörjning. En uttryckt uppfattning var att stabschefen hade mandat att bestämma om prioriteringar, denna delades dock inte av alla intervjupersoner.

Otydlighet och osäkerhet kring arbetet i stab

Under intervjuerna framkom en upplevd otydlighet kring vad staben skulle åstadkomma, vem som hade vilken funktion och vad respektive funktion innebar i termer av ansvar och arbetsuppgifter. Denna otydlighet och förvirring beskrivs som mest påtaglig i början av händelseförloppet. Den 13 november specificerades det vilka funktioner som skulle aktiveras men den generella upplevelsen är att det dröjde till den 17 november innan roll- och ansvarsfördelningen blev tydlig. En reflektion kring anledning till den inledande otydligheten är den initiala bedömningen att situationen skulle återgå till ett normalläge redan efter den första helgen.

Under intervjuerna framkom även olika nivå av övning och utbildning i samt kännedom om regionens stabs- och ledningsmetodik där framförallt medarbetare från förvaltningarna påtalar att bristen på utbildning och övning i stabsmetodik medförde att det var svårt att komma in i ett effektivt och ändamålsenligt stabsarbete. I samma dialoger framkom även en upplevd otydlighet vilka förväntningar som finns på central krisledning kontra förvaltning i termer av krisberedskap och krisledning.



5. Redogörelse för intervjuer med medarbetare

Sammanfattning av intervjuer med medarbetare

Förmåga till uthållighet och en god arbetsmiljö

Under intervjuerna framkommer en upplevd brist på uthållighet i stabsarbetet och utmaningar i arbetsmiljö, huvudsakligen på grund av att det saknades en bemanningsplanering för staben. Effekten av detta blev dels att vissa funktioner initialt inte aktiverades samt att aktiverade funktioner fick en mycket hög arbetsbelastning då de utförde ordinarie arbetsuppgifter parallellt med stabsarbetet. Förutom negativ effekt på arbetsmiljö så uppfattade intervjupersoner att det dubbla arbetet drabbade effektiviteten i stabsarbetet.

Man uttrycker även en bristande beredskap i förvaltningarna för att hantera nya arbetsuppgifter under en lång tid, under och utanför ordinarie arbetstid.

Under intervjuerna framkommer att man i retrospekt inser att HR borde involverats tidigare i stabsarbetet för att bättre omhänderta arbetsmiljörelaterade frågor både inom staben och i förvaltningarna som utförde det operativa arbetet. Många intervjupersoner är positiva till aktiveringen av personalfunktionen men funderar kring varför funktionen huvudsakligen hade fokus på arbetsmiljön för medarbetare från TKF snarare än stabens medarbetare. Vid resonemang kring anledning till detta framkom den mycket ansträngda situationen för medarbetare från VA i samband med omfattande provtagning samt det faktum att HR-funktionen kom från TKF, inte från centrala HR.



En välfungerande kommunikationsfunktion

Under intervjuerna framkom mycket positiv feedback gentemot kommunikationsfunktionen vilken man upplevde hade ett mycket välfungerande arbetssätt och en tydlig struktur för roll- och ansvarsfördelning och för bemanning som etablerades initialt, vilken man menar särskiljde sig från resten av staben.

Representanter från kommunikationsfunktionen berättar att de stundtals hade en bristfällig tillgång till information och fakta för att kunna kommunicera ändamålsenlig och saklig information till allmänheten. En anledning till detta upplevdes vara att övriga stabsfunktioner mer sällan vistades i stabens lokal, med undantag för stabsmöten, vilket minskade möjligheterna till överhörning och effektiv delning av information. Detta gällde framförallt i det inledande skedet av stabsarbetet och den första kvällen då händelsens omfattning och den initiala lägesbilden ännu inte var säkerställd.

Övning och utbildning

Under intervjuerna framkom ett samstämmigt behov av och önskan om mer övning och utbildning, framförallt när det gäller krisledning och stabsmetodik.

Intervjupersonerna uttrycker behov av en utbildnings- och övningsplan, vilken man idag uppfattar saknas. Här understryks att övning och utbildning måste vara regionövergripande och inte enbart omfatta regionledningsförvaltningen, med fördel i gemensamma övningar över förvaltningsgränser så att samspelet mellan central och lokal krisledning ska fungera mer effektivt.

Flertalet intervjupersoner konstaterar att nödvattenförsörjningen av lasarettet övades kort in på händelsen och att erfarenheterna från övningen bidrog till att nödvattenförsörjningen av lasarettet fungerade mycket väl.

5. Redogörelse för intervjuer med medarbetare

Sammanfattning av intervjuer med medarbetare

Samverkan inom regionen

Under intervjuerna framkom att man generellt upplever att samverkan inom regionen fungerade bra. Stabsmedlemmar berättar att de snabbt etablerade ett system för att hämta in lägesbilder från förvaltningarna och att det fanns en löpande dialog. Det påtalas dock att förvaltningarna i dagsläget saknar system för krisledning vilket försvårade informationsdelning och bidrog till att vissa verksamheter talade direkt med staben istället för att gå via lokala krisledningsfunktioner.

Under intervjuerna framkommer emellertid utvecklingsbehov gällande informationsdelning ut i verksamheterna gällande exempelvis utplacering och drift av vattentankar samt gällande rutiner för lokal vattenförsörjning. Detta gäller både de användande verksamheterna (såsom hälso- och sjukvården och tandvården) och de stödjande verksamheterna (så som fastighetsavdelningen).

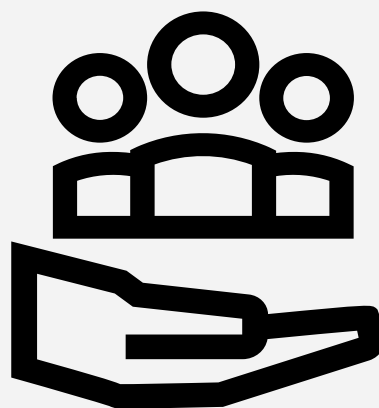
Den bristfälliga informationsdelningen och bristen på gemensam planering kring specifikt nödvattenförsörjning innebar att extra personal fick kallas in och att personal behövde arbeta övertid samt att vissa verksamheter upplevde sig bortglömda trots att de bedriver samhällsviktig verksamhet med ett beroende av en fungerande vattenförsörjning.

Det framkommer även en avsaknad av rutiner kring påfyllning av tanken vilket föranledde att den användande respektive stödjande verksamheten själva fick upprätta rutiner. Generellt uttrycks ett behov av gemensam planering där ansvarsfördelningen vid en samhällsstörning och vid en aktiverad krisledning tydliggörs. I sammanhanget vill vi understryka att avdelningen för måltid upplevde att informationsdelningen fungerade väl utifrån verksamhetens förutsättningar och behov och att de fick den stöd de behövde.

Extern samverkan

Under intervjuerna framkom en övervägande positiv upplevelse för extern samverkan. Representanter från TKF lyfter särskilt fram VAKA som ett betydande stöd under krisen. Även representanter från funktionen för kriskommunikation lyfter särskilt samverkan med VAKA som ett gott exempel på samverkan och stöd. Också ISF med Länsstyrelsen, Polisen och Gotlands regemente lyftes på ett generellt plan fram som välfungerande och ett gott exempel.

Flertalet intervjupersoner anser emellertid att de externa aktörerna kunde ha involverats mer och att regionen sannolikt hade fått mer hjälp om man tydligare öppnat upp för detta. Ett förslag som lyfts från flera intervjupersoner är att vid framtida krishantering inkludera stödjande externa parter som VAKA och Länsstyrelsen på vissa stabsmöten.



5. Redogörelse för intervjuer med medarbetare

Sammanfattning av intervjuer med medarbetare

Intern kommunikation

Under intervjuerna framfördes ett utvecklingsbehov gällande kommunikation till de verksamheter och medarbetare som inte ingår i CKL men som berörs av händelsen och/eller möter invånare vilka berörs och efterfrågar information. Under intervjuerna framkommer en osäkerhet kring ansvaret för kommunikation om ansvar och utförande framförallt till berörda verksamheter (behovsägande och stödjande).

Vissa respondenter menar att man utifrån det stora behovet av att få ut information till invånare i huvudsak och med rätta fokuserade på extern kommunikation och att den samordning som gjordes med kommunikatörer på förvaltningarna främst syftade till att samordna den externa kommunikationen. I sammanhanget lyfts dock riskerna med att internkommunikationen inte kunde prioriteras lika högt. Det framkommer dock i intervjuer med kommunikationsfunktioner att kriskommunikationsfunktionen samlade förvaltningskommunikatörerna för regelbundna möte för förmedla viktig information från staben samt inhämta eventuella kommunikationsbehov från respektive verksamhet.

Extern kommunikation

Vid intervjuerna framkom en genomgående uppfattning att regionens externa kommunikation fungerade bra och att rätt budskap förmedlades. Representanter från kommunikationsfunktionen lyfter att kommunikationen utgick från de i förväg bestämda principerna om exempelvis skyndsam, korrekt och öppen och ärlig kommunikation.

Ett antal aspekter av kriskommunikationen lyfts dock upp som problematiska. Däribland det första SMS:et som skickades ut via VA utan involvering från funktionen Kriskommunikation. Förutom att SMS:et inte gick ut till samtliga mottagare så uppfattades SMS:ets innehåll otydligt vilket man upplever påverkat förutsättningarna för resten av kriskommunikationen negativt och även påverkade förtroendet för regionen.

Kommunikationsfunktionen konstaterar i efterhand att man fick lägga stor kraft på att kommunicera kring hur SMS-funktionen fungerar och varför SMS:et inte hade nått alla avsedda mottagare.

En annan aspekt som lyfts under intervjuerna är att regionens ambition om att vara öppna och ärliga i sin kommunikation (enligt kriskommunikationsplanen) kan ha medfört att säkerhetsperspektivet bortprioriterades och sårbarheter kommunicerades. Ett antal av de intervjuade resonerar exempelvis kring bilden som publicerades på en tank som senare togs bort ur säkerhetsynpunkt. Det lyfts också att representanter från hälso- och sjukvården uttalade vissa sårbarheter kopplat till lasarettet i en intervju med media samt att dessa uttalanden gjordes utan avstämning med pressfunktionen enligt rutin.

Ytterligare en aspekt som lyfts under flera intervjuer är att linjefunktioner ofta fick representera regionen i media. Vissa är kritiska till att högt belastade linjefunktioner förutom krishantering även hanterade media när det fanns kommunikatörer tillgängliga. Andra av de intervjuade menar emellertid att det var viktigt med talespersoner med sakkunskap för att stärka trovärdigheten.

Under intervjuerna resonerades även kring förmågan att nå grupper som regionen generellt har svårt att nå. Här lyfts översättningsfunktion på hemsidan och kommunikationsfunktionens arbete med bildstöd och skyltar på svenska och engelska. Det framkommer dock ett behov av en mer genomarbetad strategi för hur svårnådda grupper ska nås.

The background of the entire page is a photograph of water, likely from a lake or sea, with a teal and dark blue color palette. The water surface is slightly rippled, and there are soft, out-of-focus light reflections in the upper right corner, suggesting a sunset or sunrise. The overall mood is calm and serene.

6

Redogörelse
för intervju-
och enkätsvar
från externa
samverkansparter

6. Redogörelse för intervju- och enkätsvar från externa samverkansparter

Regionen har en gemensam etablerad inriktning för samverkan med Länsstyrelsen, Försvarsmakten och Polisen vilken aktiverades under händelseförloppet. Därutöver samverkade regionen med ett antal andra aktörer. Nedan sammanfattas intervju- och enkätsvar från ett urval av inblandade externa aktörer.

VAKA

VAKA stöttade VA-avdelningen med bland annat rådgivning kring kokningsrekommendation och rådgivning kring åtgärder för att finna rotorsak till händelsen. VAKA stöttade även laboratoriet i en rad praktiska frågeställningar, bland annat frågor kring hur labbet kunde avlastas. VAKA fungerade även som stöd till CKL, däribland gällande frågor kopplade till nödvattenutrustning och hantering av nödvattenutrustning i minusgrader. VAKA:s kriskommunikatör hade även löpande kontakt med funktionen för kriskommunikation.

Utöver det avropade även regionen utrustning för nödvattenförsörjning från VAKA.

Enligt VAKA var händelsen på Gotland lik många andra VAKA-insatser. Händelsen medförde dock en mer omfattande insats än normalt, både i form av nedlagd tid och i antal involverade resurser från VAKA. Det var också unikt att representanter från VAKA var fysiskt på plats (deltagande på plats var ett initiativ från VAKA själva och inget som efterfrågades av regionen).

VAKA menar att regionens åtgärder med spolning och klorering var bra, men att det var prioriterat att först hitta rotorsaken – därefter att spola och klorera – varför VAKA rådde regionen att rikta sina insatser mot det ändamålet i första skedet. VAKA beskriver att man förordade försiktighetsprincipen och menar att situationen kunde ha blivit värre om inte rotorsaken hade lokaliserats.

VAKA upplevde att regionen till stor del ville hantera händelsen på egen hand och att man delvis sakna vana av att ta emot stöd utifrån och att regionen inte fullt ut nyttjade VAKA:s närvaro på plats. VAKA upplevde därutöver även att regionen i vissa delar var sparsamma i hur mycket information de delade med VAKA.

Länsstyrelsen Gotland

Länsstyrelsens roll i en samhällsstörning är att vara sammanhållande och stöttande inom det geografiska området och verka för samordning och gemensam inriktning.

Länsstyrelsen upplevde att samverkan mellan regionens och länsstyrelsens staber var otillräcklig mycket på grund av att det saknades direktsamverkan mellan stabsfunktioner. Bland annat försvårades regional lägesbild och Länsstyrelsens förmåga att identifiera samverkans- och stödbehov då Länsstyrelsens samverkansfunktion nekades att delta vid CKL:s stabsorienteringar. Länsstyrelsen menar att upprättandet av regional lägesbild kräver mer fördjupad information än den som gavs på regionens hemsida. Länsstyrelsen identifierar ett behov av att tillsammans med regionen etablera former för direktsamverkan mellan aktiva staber för att ge bästa möjliga effekt för länet och på samma gång möjliggöra för respektive organisation att uppfylla sina uppdrag.

Länsstyrelsen vill särskilt lyfta fram den positiva samverkan mellan Länsstyrelsens och regionens kommunikationsfunktioner vilken startade upp snabbt och effektivt. Länsstyrelsen upplevde att de själva fick tillräcklig information för att kunna kommunicera med medborgarna. Länsstyrelsen anser också att regionens kommunikation till allmänheten var väldigt bra, bland annat sett till regionens uppdatering av hemsidan och genom regionens tillgänglighet och tydlighet vid mediasändningar. Länsstyrelsen framhåller emellertid att regionen bör ha bemannat upp kommunikationsfunktionen tidigare i händelsen för att, om möjligt, undvika den irritation som uppstod från allmänheten till följd av bristerna i regionens SMS-tjänst (regionens kommunikationsfunktion bemannades första kvällen av två personer och utökades dag två).

6. Redogörelse för intervju- och enkätsvar från externa samverkansparter

Gotlands regemente

Under händelseförloppet hade Gotlands regemente kontinuerlig kontakt med regionen. Regionen hänvisade regementet till plats för att hämta vatten för den egna dricksvattenförsörjningen.

Gotlands regemente uppger att de är nöjda med regionens informationsdelning. Regementet upplevde att de blev informerade tidigt och att informationen var uppdaterad och adekvat genom händelseförloppet.

Roma Grus AB

Regionen och Roma Grus AB har ingått transportavtal för dricksvatten. Under händelseförloppet transporterade Roma Grus AB dricksvatten till regionens prioriterade verksamheter.

Roma Grus AB upplevde att samverkan med regionen var tydlig sett till bland annat ansvar, kommunikation och informationsdelning. Under händelseförloppet hade Roma Grus AB kontakt med flera olika medarbetare på regionen vilket bidrog till en osäkerhet sett till vem som var huvudsaklig kontaktperson och beställare.

Roma Grus AB upplevde att lägesuppdateringar inte kommunicerades i tillräcklig grad och att de inhämtade information till viss del via media. Roma Grus AB upplevde också att det fanns en otydlighet avseende ansvar och beslut vilket innebar att det inledningsvis uppstod förvirring kring vilka åtgärder som skulle vidtas och vem som skulle vidta dem. Roma Grus AB anser att en mer effektiv logistik hade möjliggjorts om de hade inkluderats i stabsarbetet avseende beslutsfattande och arbetsledning. Utöver detta påtalar Roma Grus AB att samverkan med regionen möjliggjordes tack vare att Roma Grus AB:s personal var flexibel och ställde upp utanför ordinarie arbetstid, vilket inte är en upphandlad tjänst i nuläget.

Ett av företagets medskick till regionen är att framtida upphandlingar bör ta höjd för händelser likt denna där akuta åtgärder krävs.

Övriga

Utöver ovan beskrivna aktörer samverkade regionen bland annat med Kustbevakningen och Trafikverket.



7

Analys

7. Analys

Reglementen och delegationsordningar

För att kunna konkretisera kommuners och regioners uppdrag upprättas styrdokument som tydliggöra detta uppdrag. Reglementen och delegationsordningar syftar bland annat till att tydliggöra ansvar, roller och beslutsrätt. Det är med andra ord ett sätt att säkerställa en tydlig och transparent organisation.

För denna utredning har vi särskilt granskat och analyserat regionstyrelsens, krisledningsnämndens och tekniska nämndens reglementen och delegationsordningar samt övriga styrdokument som har beröring med händelsen och händelseförloppet. Vi har särskilt granskat och analyserat dem utifrån händelsen och händelseförloppet för att skapa oss en uppfattning om regionens regelefterlevnad dels utifrån gällande lagstiftning men också utifrån deras egna styrdokument.

Regionen har upprättat reglementen för regionstyrelsen, krisledningsnämnden och tekniska nämnden. Ingendera av dessa styrdokument, förutom reglementet för krisledningsnämnden, reglerar specifikt vad som gäller vid en krissituation och om krisberedskap.

Delegationsordningar finns upprättade för regionstyrelsen och tekniska nämnden medan krisledningsnämnden inte har någon egen delegationsordning. I likhet med upprättade reglementen har vi inte kunnat identifiera att några särskilda ärenden är kopplade till krissituationer eller om krisberedskap förutom i tekniska nämndens nyligen reviderade delegationsordning.

Tekniska nämndens delegationsordning berör ärenden kopplat till krisberedskap, och händelsen i denna rapport särskilt, i ett ärende och det är när ansvaret för kokningsråd delegeras till avdelningschef och beslut om att häva kokningsråd till enhetschef.

Regionstyrelsens reglemente och delegationsordning

Av punkt 2.2 i regionstyrelsens reglemente framgår att regionstyrelseförvaltningen lyder under regionstyrelsen och att förvaltningen leds av regiondirektören. Detta skiljer sig från övriga nämnders reglementen i vilka förvaltningarnas verksamheter inom respektive nämnd redovisas för. Regionstyrelseförvaltningens verksamhet framgår kortfattat på regionens hemsida.

Av regionstyrelsens delegationsordning framgår inte några ärenden som är kopplade till just sådant ansvar som uppstår vid en krissituation. Av regiondirektörens instruktion framgår att det är regiondirektören som är högste tjänsteman och förvaltningschef för regionstyrelseförvaltningen men inte något mer specifikt än så. Vi har uppfattat att regionstyrelseförvaltningens uppdrag framgår av verksamhetsplan och budget. Av regionens hemsida framgår det att avdelningen för regional utveckling inom vilken enheten för säkerhet och beredskap är placerad samt avdelningen för kommunikation omfattas av regionstyrelseförvaltningens verksamheter. Dessa två verksamheter har centrala roller i händelseförloppet kopplat till händelsen som vi granskar i denna rapport. Vi har även förstått att CKL ingår i regionstyrelsens arbetsuppgifter.

Då regionen bedömde händelsen som en särskild händelse och inte som en extraordinär händelse aktiverades inte krisledningsnämnden utan istället aktiverades CKL. Särskild händelse och extraordinär händelse är två av de beredskapslägen som framgår av *Plan för Region Gotlands krisledning och samverkan vid samhällsstörningar*.

7. Analys

Reglementen och delegationsordningar

Regionstyrelsens reglemente och delegationsordning (forts)

Av samtliga intervjuer har det framgått att inledningsvis, det vill säga de första dagarna av händelseförloppet, uppfattades CKL:s ledning som otydlig och ostrukturerad. Ett flertal av de som var involverade i funktionerna inom CKL förstod inte sitt ansvar, sin roll eller sina uppgifter. Främst under den första delen av händelseförloppet uppstod oklarheter kring vem som fick fatta beslut och om vad. Att *Plan för Region Gotlands krisledning och samverkan vid samhällsstörningar* på ett övergripande sätt beskriver CKL:s organisation och att regionstyrelsens reglemente och delegationsordning inte specifikt tar upp krissituationer eller krisberedskap kan vara en anledning till att just denna otydlighet och de ostrukturerade formerna för arbetssättet uppstod i inledningsskedet

Ovan beskrivet läge avseende regionstyrelsens delegationsordning innebar att det i CKL:s handlingsutrymme kvarstod för involverade tjänstepersoner att agera utifrån verkställighet alternativt skriva fram ärende till nämnd för beslut i nämnd. Av genomförda intervjuer har det framgått att de flesta beslut togs utifrån verkställighet. Verkställande beslut är endast sådana beslut där valmöjligheter mellan olika alternativ är ytterst begränsade och är mer av rutinmässig karaktär som fattas regelmässigt. Verkställighet i det dagliga arbetet kan vanligen hänföras till tidigare fattade beslut och antagna riktlinjer. Det kan därmed föreligga risk för att beslut som togs under händelseförloppet inte varit av verkställande art. Se vidare resonemang under rubriken *Arbetsbeskrivningar kan klargöra ansvar för verkställighet* i nästa kolumn.

Tekniska nämndens reglemente och delegationsordning

Varken i nämndens reglemente eller delegationsordning framgår arbetsformer för eller ärenden som är kopplade till krisberedskap specifikt med undantag från ärendet i delegationsordningen gällande kokningsråd. Dock har detta ärende tillkommit i efterhand och var inte medtaget i tidigare delegationsordning vid tidpunkten för händelsen.

Arbetsbeskrivningar kan klargöra ansvar för verkställighet

Sannolikt finns det beslut som kan härledas till en tjänsts arbetsbeskrivning alternativt utifrån planer och policys som omfattar krisberedskap då de som är placerade i staben torde ha kompetens och innehar relaterade tjänster för den händelse som ska hanteras samt att VA-avdelningen är en avdelning där del av verksamheten omfattar beredskap med hänsyn till den verksamhet de bedriver. Det torde innebära att beslut som togs under händelseförloppet kan kopplas till tjänstepersoners arbetsbeskrivning som ren verkställighet.

Emellertid, med hänsyn till att vissa tjänster saknar arbetsbeskrivningar alternativt att gällande arbetsbeskrivningar inte omfattar beredskapstjänstgöring eller med hänsyn till relevanta planers och policys övergripande utformning, torde det finnas flertal beslut som inte omfattas av tjänstepersonernas mandat och som därmed kan ha tagits av tjänsteperson som inte har behörighet att göra det. Det torde också ha förekommit beslut som krävt ett ställningstagande där det förekommit flervalsalternativ vilket också innebär att beslut inte kan tas utifrån verkställighet.

Några exempel på beslut som det vid intervjuer framkommit viss osäkerhet kring huruvida de tagits på korrekt sätt var följande:

- beslutet att inte prioritera evenemang kopplat till kultur och fritid avseende tillhandahållande av nödvatten,
- CKL:s beslut om att de verksamheter som efterfrågat nödvatten skulle beskriva sitt behov i syfte för CKL att skapa sig ett underlag för att utröna vem som hade störst behova av nödvatten och
- beslut om kokningsråd och beslut om att upphäva kokningsråd då det vid tidpunkten för händelsen inte var reglerat i delegationsordningen.

7. Analys

Reglementen och delegationsordningar

Krisberedskap i ordinarie styr- och ledningsarbete

I krissituationer behöver en organisation kunna agera effektivt och tydligt både för sin egen organisations skull men också för medborgarnas skull. Att skapa effektiva styrdokument som bjuder in till tydlighet och samtidigt är flexibla är en svår balansgång som kräver ett medvetet arbete.

För att inte riskera att tjänstepersoner i krishantering riskerar att ta beslut de har befogenhet för och för att skapa en tydlighet avseende ansvar i krissituationer samt att på ett tydligt sätt ange vad som faller inom verkställighet och vad som faller inom sådana beslut som ska tas på delegation alternativt beslut på nämndsnivå kan regionen med fördel se över alternativa utformningar av delegationsordningar men också arbetsbeskrivningar. Tydliga arbetsbeskrivningar för de olika rollerna i CKL och för funktionerna 1-9 kan vara en del för att kunna förebygga den otydlighet och osäkerhet som upplevdes i inledningsskedet av händelsen.

MSB i *Vägledning för kommunens arbete med styrdokument* redogör för vikten av att arbetet med krisberedskap så långt det är möjligt bör integreras i kommunens ordinarie styr- och ledningsarbete. MSB menar att syftet med att integrera arbetet med krisberedskap är att det ska uppfattas som ett för kommunen ordinarie uppdrag. Som framgår tidigare i rapporten så är krisberedskap inte integrerat i regionens reglementen och delegationsordningar. De policys och planer som reglerar krisberedskap reglerar krisberedskap på ett övergripande sätt men utan en direkt koppling till kärnverksamheten.

Genom att inkludera krisberedskapsarbetet i reglementen, delegationsordningar och arbetsbeskrivningar för ordinarie verksamhet får krisberedskapsarbetet en naturlig plats i organisationen som helhet. I dessa styrdokument bör beredskapsarbetet tydligt definieras, exempelvis kring vilka roller i styrelsen och nämnder som berörs av krisberedskap samt definiering avseende hur ansvarsfördelning och beslutsgång ska gå till.

SLV rekommenderar i *Handbok i krisberedskap och civilt försvar för dricksvatten* att i förväg ta fram en lista över situationer där krisledningsorganisationen bör aktiveras för att skapa en gemensam bild av i vilka lägen ett förstärkt ledningsstöd kan behövas. Genom att vidare definiera olika krisnivåer uppnås en högre grad av tydlighet. Varje krisnivå bör definieras med olika kriterier och kopplas till ansvar och arbetsuppgifter.

I detta sammanhang anser vi att den matris för beredskapslägen som återfinns i *Plan för Region Gotlands krisledning och samverkan vid samhällsstörningar* med fördel kan utgöra utgångspunkt. Regionen behöver, bland annat, definiera de fyra beredskapslägena vilka idag är utformade som exemplifierande lägen. Regionen behöver även inkludera övriga upprättade styrdokument som omfattar krisberedskapsarbete då de är utformade på ett övergripande sätt.

Regiondirektörens ansvar som beslutsfattare

Av regiondirektörens instruktion framgår att regiondirektören är förvaltningschef för regionstyrelseförvaltningen och att han leder och samordnar regionens övergripande beredskaps- och katastrofplanering.

Av instruktionen framgår det att under kriser och extraordinära händelser ansvarar regiondirektören för att säkerställa ledning och samverkan av det operativa arbete som händelsen kräver vilket får uppfattas som relativt kortfattat och övergripande vilket i sin tur kan leda till att regiondirektörens ansvar och roll utifrån ett praktiskt perspektiv kan uppfattas som otydlig. Denna otydlighet skulle kunna riskera osäkerheter gällande beslutsfattande, exempelvis i CKL och i det operativa arbetet i förvaltningarna och kan med fördel klargöras med syftet att skapa effektiva och rättssäkra beslut med utgångspunkt i närhets- och ansvarsprincip.

Av genomförda intervjuer framgår att regiondirektören kallade regionledningen för att informera om nuläge och enligt flertal som intervjuades var det regiondirektör som tog beslut om att aktivera CKL och när CKL skulle lämna över krisledningsansvaret till TKF. I övrigt framgår inte regiondirektörens roll i krishanteringen.

7. Analys

VA-relaterade styrdokument

Allmänna bestämmelser för allmänna vatten- och avloppsanläggningar

Dessa allmänna bestämmelser fastställer att regionen är huvudman för vatten- och avloppsanläggningar och att det är TKF som handhar anläggningarna. Det framgår vidare att regionen levererar dricksvatten, att regionen har rätt att begränsa eller avbryta vattenleverans för att förebygga exempelvis personskada och att regionen på ett lämpligt sätt ska lämna meddelande vid planerade leveransavbrott.

Dessa allmänna bestämmelser tydliggör TKF:s roll och ansvar och flera av de beslut som togs under händelseförloppet torde därmed kunna anses falla inom verkställighet. Dock kvarstår tidigare reflektioner om otydligheter i reglementen och delegationsordningar samt risken för att vissa beslut som tas inte ska tas utifrån verkställighet.

Nödvattenplan för Region Gotland

Nödvattenplanen upprättades år 2013 och är inte antagen vilket innebär att den inte är förankrad på politisk nivå.

Nödvattenplanen stadgar inte i någon större utsträckning ansvar och beslutsordning. Det framgår dock bland annat följande; "Region Gotland bör ha ett bemyndigande till VA-chefen att vid en nödvattensituation, utan ytterligare beslut, förfoga över 200 000:- för transporter, personal och materiel. Härutöver tillkommer kostnader i paritet med insatsens varaktighet." Användningen av uttrycket "bör" i nödvattenplanen får som konsekvens att det uppstår en otydlighet avseende ansvar och mandat.

Av nödvattenplanen framgår att den aktiveras vid ett avbrott som beräknas pågå mer än 12 timmar. Av nödvattenplanen framgår en prioriteringslista avseende ordningen för vilken verksamheterna ska få nödvatten samt utställningsplatser för nödvatten. Av intervjuerna framgår att nödvattenplanen aktiverades, vilket också framgår av loggarna som vi fått ta del av. Utifrån intervjuerna framgår det att det stod klart snart efter bakterien konstaterades att detta var en händelse som kommer pågå under en längre tid, det vill säga, mer än 12 timmar. VA-verksamhetens beslut att aktivera nödvattenplanen följer därmed vad nödvattenplanen stadgar gällande aktivering av nödvattenplan. Emellertid framgår det varken av nödvattenplanen eller övriga relevanta styrdokument hur detta beslut formellt sett ska tas.

Det framgår också av loggarna att lasarettet ska få tillgång till nödvatten vilket stämmer överens med prioriteringslistan som framgår av nödvattenplanen. Av intervjuerna har det framgått att verksamheterna inom regionen fick beskriva behovet av nödvatten och utifrån beskrivningen tog stabschefen beslut om vem som skulle få nödvatten. Vi kan inte utläsa huruvida dessa beslut tog sin utgångspunkt i nödvattenplanen. Vi kan inte heller utläsa huruvida nödvattenplanens prioriteringsordning samt utställningsplatser för nödvatten var aktivt vägledande i stabens och TKF:s arbete eller kommunicerades till berörda verksamheter. Vi kan däremot utläsa att folktandvården inte inkluderats i nödvattenplanen vilket kan vara en anledning till att verksamheten upplevde sig initialt bortglömda gällande nödvattenförsörjningen samt varför verksamheten inte inkluderats i nyligen genomförd övning under scenariot "störning i vattenförsörjning" vilken inkluderat lasarettet i Visby.

Formerna för att prioritera nödvatten och beslutsfattandet kring denna prioritering samt beslut om att aktivera nödvattenplanen framgår inte av några styrdokument som vi tagit del av. För att det inte ska uppstå otydligheter kring hanteringen och utövandet av nödvattenplanen bör detta mer tydligt framgå av gällande styrdokument. Nödvattenplanen utgör en mycket god utgångspunkt, om än med vissa revideringsbehov givet att planen är från 2013.

7. Analys

Styrdokument krisberedskap

Plan för övning och utbildning

MSB beskriver i *Nationell strategi för systematisk övningsverksamhet* att övningsverksamhet har en central del för att upprätthålla, utveckla och pröva samhällets förmåga att hantera olika typer av samhällsstörningar. Likaså beskriver SLV i *Handbok i krisberedskap och civilt försvar för dricksvatten* att effektiv krisledning kräver utbildning och övning.

Av *Policy för civil beredskap* framgår det att regionen ska fastställa och genomföra en övnings- och utbildningsplan för mandatperioden. Vi har dock inte fått ta del av en sådan och det har framkommit vid intervjuer att det inte finns en sådan plan upprättad och fastställd.

Det framgår vidare av *Policy för civil beredskap* att antal övningstillfällen och typ av övningar/utbildningar fastställs av Regiondirektören i samråd med Regionstyrelsens ordförande. Utifrån genomförda intervjuer har vi förstått att det förekommer få övningar och utbildningar men att de övningar och utbildningar som genomförs upplevs mycket värdefulla.

Ett passande exempel är den övning som TKF genomförde tillsammans med verksamheter inom HSF kopplat till just nödvatten. Vid intervjuer med berörda medarbetare har de fördelar framkommit som det innebär under detta händelseförlopp att de i närtid hade övat hanteringen av just nödvatten.

Under intervjuerna framgår att utbildning och övning i krisledning och stabsmetodik delvis genomförts men då riktat till EBS och inte till övriga förvaltningar vilket resulterade i olika förväntansbild på stabsarbetet, svårigheter i kommunikation beroende på avsaknad av gemensam nomenklatur, samt ökad känsla av avstånd mellan central och lokal nivå, samt strategisk och operativ nivå.

Ett systematiskt arbete med risk- och sårbarhetsanalys

I *Policy för civil beredskap* framgår även att det är regionen som ska utveckla och implementera styrning och stöd för ett systematiskt arbete inom Region Gotland med risk- och sårbarhetsanalys (RSA), kontinuitetshantering och säkerhetsskydd.

Syftet med RSA är att

- öka medvetenheten och kunskapen hos beslutsfattare och verksamhetsansvariga om
- hot, risker och sårbarheter inom det egna verksamhetsområdet
- skapa ett underlag för egen planering
- utgöra en källa för information om risker och sårbarheter till medborgare och anställda.

Den RSA som regionstyrelsen upprättat för regionen behandlar ovan punkter på ett övergripande sätt då den är framtagen för regionen som helhet. För att kunna uppnå samma medvetenhet och förberedelse inom varje nämnd bör respektive nämnd ta fram egna RSA som en del i att bygga en robust organisation och att integrera krisberedskap i det ordinarie styrnings- och ledningsarbetet.

Under intervjuer framkommer att flertalet förvaltningar inte var förberedda på en händelse som den inträffade, vi har dock inom ramen för denna utredning inte tagit del av förvaltningarnas RSA eller kontinuitetsplanering varför vi inte kan utläsa om detta beror på att vattenförsörjning inte identifierats som en sårbarhet och det därmed saknas åtgärdsplanering eller om denna finns men inte är känd i verksamheten. Vi uppfattar dock att VA-verksamheten har upprättat en RSA i vilken en liknande händelse som den vi utvärderar här tas upp.

7. Analys

Styrdokument krisberedskap

Lokala krisledningsplaner under framtagande

Av *Plan för Region Gotlands krisledning och samverkan vid samhällsstörningar* framgår formerna för hur regionen behöver organisera sig i en kris i fredstid och höjd beredskap. Regionstyrelseförvaltningen tar fram regionövergripande planer och rutiner underliggande denna plan, exempelvis kriskommunikationsplan och utbildnings-/övningsplan som fastställs av regiondirektören.

Enligt *Plan för Region Gotlands krisledning och samverkan vid samhällsstörningar* ska respektive förvaltning/nämnd, utifrån framtagna RSA, ha förmåga att motstå och hantera samhällsstörningar inom sitt eget verksamhetsområde. Däribland genom upprättande av operativa krisledningsplaner och rutiner vilka ska utgå ifrån regionens gemensamma stabsmetodik vilket bland annat innebär en funktionsbaserad stabsstruktur som minst bör bestå av de fyra funktionerna Personal, Genomförande, Analys & planering och Kriskommunikation.

Vi uppfattar att det saknas lokala operativa krisledningsplaner och rutiner alternativt att dessa finns men saknar direkt linjering med *Plan för Region Gotlands krisledning och samverkan vid samhällsstörningar* gällande exempelvis stabsmetodik och stabsstruktur men det har framkommit under intervjuerna att det är något som regionen i nuläget arbetar med att ta fram. Undantaget är kriskommunikationsplanen vilken bör ses som en operativ plan underställd *Plan för Region Gotlands krisledning och samverkan vid samhällsstörningar*.

Aktivering av CKL

Av *Plan för Region Gotlands krisledning och samverkan vid samhällsstörningar* framgår redogörelse för CKL:s organisation och att det är TiB eller regiondirektör som aktiverar CKL. För att uppnå tydlighet kan man överväga att istället för att fastställa flera alternativ snarare fastställa en prioriteringsordning. Exempelvis att det i första hand är regiondirektören som ska aktivera krisledning och i regiondirektörens frånvaro är det TiB som gör det.

Vi uppfattar emellertid att CKL inte aktiverades av TiB utan av ansvarig chef för beredskap och säkerhet. Vi har inte tagit del av ett dokumenterat beslut om aktivering av CKL men beslutet framkommer av loggar och i intervjuer vilket är att betrakta som en avvikelse från plan.

Av *Plan för Region Gotlands krisledning och samverkan vid samhällsstörningar* framgår att vid osäkerhet om aktivering ska göras eller inte, rekommenderas aktivering. Här tillämpas försiktighetsprincipen. Vi uppfattar att det initialt fanns skilda meningar huruvida CKL skulle aktiveras eller om enbart centralt samordningsstöd skulle komplettera TKF. Att CKL aktiverades kan därmed anses följa planens inriktning.

För att uppnå transparens och för regionstyrelsen att kunna fullgöra sin uppsiktsplikt bör beslut såsom aktivering och avaktivering av CKL dokumenteras. Det har också ett värde för efterkommande utvärdering om beslut kan följas upp.

7. Analys

Styrdokument krisberedskap

Aktivering av stabsfunktioner

Av *Plan för Region Gotlands krisledning och samverkan vid samhällsstörningar* framgår att regionens gemensamma stabsmetodik utgår ifrån en funktionsbaserad stabsstruktur. CKL har nio stabsfunktioner vilka kan läggas till eller tas bort beroende av händelsens krav och behov men bör minst bestå av de fyra funktionerna Personal, Genomförande, Analys & planering och Kriskommunikation.

Utifrån loggar och intervjuer förstår vi att funktionerna Genomförande, Analys & planering samt Kriskommunikation omgående aktiverades enligt beslutad plan. Det framgår även av dokumenterad arbetsordning för staben (daterad 2023-11-27) att Extern samverkan aktiverats via TiB med stöd av Analys & planering. Vi konstaterar att funktionen Personal inte aktiverades samtidigt som övriga "obligatoriska" funktioner vilket avviker från beslutad plan och även från försiktighetsprincipen. Detta innebär att man i efterhand riskerar att inse att vissa funktioner borde ha aktiverats direkt, vilket vi uppfattar i både intervjuer och loggar var fallet gällande funktionen Personal.

Utifrån de loggar vi tagit del av konstaterar vi därutöver att inte heller funktion Säkerhet aktiverats vilket vi ställer oss frågande till givet regionens kritiska beroende av vattenförsörjning för en fungerande samhällsviktig verksamhet, risken för sabotage och hanteringen av säkerhetskänslig information.

Vi har heller inte fått det klarlagt varför funktionen Logistik inte aktiverades trots att störningen drabbade vattenförsörjning och att omfattande logistisk planering och utförande krävdes för få till en fungerande nödvattenförsörjning. Under intervjuer framkommer att det saknades rutiner för hantering av nödvatten och för vinterutrustning för containrar. Det framkommer även att containrar "dök upp" utan förvarning till verksamhet och stödjande funktioner vilka förväntades ansvara för driften av containrarna. En vidareutvecklad och beslutad nödvattenplan som klargör prioriterade verksamheter, utställningsplatser och rutiner för hantering av nödvatten skulle utgöra en god utgångspunkt för en välfungerande logistikfunktion.

Stabsfunktionernas roller och ansvar

MSB beskriver i *Stabsmetodik: Introduktion* att det är en fördel om organisationen i förväg har planer och checklistor för vad de olika arbetsuppgifterna innebär. Av *Plan för Region Gotlands krisledning och samverkan vid samhällsstörningar* framgår emellertid inte vilken roll och ansvar respektive stabsfunktion har eller vilken kompetens som krävs för att bemanna funktionen.

Detta kan ha skapat onödig otydlighet och förvirring under aktivering av CKL vilket sannolikt resulterade i ineffektivitet och otrygghet för de involverade. Vi ställer oss även frågande till hur bedömning av vilka stabsfunktioner som ska aktiveras eller ej görs utan en mer konkret beskrivning av stabsfunktionernas respektive roller och ansvar.

Av *Plan för Region Gotlands krisledning och samverkan vid samhällsstörningar* framgår att det i samband med avlösning mellan stabschefer ska avsättas planeringstid för en fullständig överlämning så att verksamheten i CKL kan bedrivas utan störningar. Av de loggar vi tagit del av och de intervjuer vi genomfört har vi inte kunnat identifiera att det finns några rutiner kring sådan överlämning. Vi uppfattar även att det saknas arbetsbeskrivning för stabsschef liksom arbetsordning för stabsschefens uppgifter.

Av loggarna framkommer det exempelvis att mötesordningen i CKL ser olika ut mellan de olika stabscheferna. En kontinuitet avseende rutiner och samstämmig sammanträdesordning torde innebära en högre grad av tydlighet och effektivitet men också en generell trygghet för stabschefen i sin roll i CKL. Det torde också få som följd att risk för störning minimeras i CKL:s arbetet både vid överlämning mellan stabschefer och under händelseförloppet så länge CKL är aktiverad om det finns tydliga rutiner att följa.

7. Analys

Styrdokument krisberedskap

Bemanningsplanering

MSB beskriver i *Stabsmetodik: Introduktion* att personalplanering behöver påbörjas tidigt och inkluderar att planera för stabens bemanning inklusive planering för skift och system med ersättare. Av *Plan för Region Gotlands krisledning och samverkan vid samhällsstörningar* framgår att uthållighet ska säkerställas så att CKL kan verka i minst 14 dygn och att bemanning av staben i detta syfte ska planeras med minst två skiftlag för att kunna verka dygnet runt. Det är regionstyrelseförvaltningen som ansvarar för att det finns en uppdaterad stabsarbetsplan. När CKL är aktiverad är det CKL som ansvarar för att tidigt tillse att uthållighet över tid kan tillgodoses utifrån inträffad händelse vilket föranleder prioriteringen av funktionen Personal som "obligatorisk" i regionens stabsstruktur.

Med utgångspunkt i loggar och förstärkt av intervjuer kan vi konstatera att bemanningsplanering för staben saknas vilket resulterade i att vissa funktioner inte bemannades alls och därmed inte aktiverades samt att vissa aktiverade funktioner saknade redundans i form av ersättare. Vi kan även konstatera att det saknades tydlighet för berörda medarbetare hur de skulle prioritera mellan stabstjänstgöring och ordinarie tjänstgöring vilket gäller framförallt medarbetare från EBS och VA. Det finns ett behov av att tydligare inkludera bemanningsaspekter i regionens arbete med krisberedskap för att säkerställa redundans i krisledning, säkerställa att rätt kompetens utför rätt arbetsuppgifter och för att bättra säkra en god arbetsmiljö. I detta arbete behöver regionen utgå ifrån närhetsprincipen och kompetensprincipen.

Kommunikationsfunktionen tydliggörs i beslutade planer

I *Plan för Region Gotlands krisledning och samverkan vid samhällsstörningar* understryks att kriskommunikation är en viktig del av regionens krisledning och är avgörande för hur regionen klarar av att hantera en kris. Regionens *Kriskommunikationsplan* finns upprättad, precis som planen stadgar att det ska finnas, den roll och det ansvar funktionen för Kriskommunikation har klargörs i relativt hög detaljnivå fördelat på ett antal ansvarsområden uttryckta i kriskommunikationsorganisationen.

Under intervjuerna framkom att funktionen Kriskommunikation ansågs ha välfungerande arbetssätt, en tidigt etablerad struktur för roll- och ansvarsfördelning samt en hållbar bemanningsplanering, vilket skilde sig från resten av staben.

Vår bedömning är att detta delvis beror på tydligheten i regionens *Kriskommunikationsplan* kring just roller, ansvar och arbetsuppgifter. Det finns dock ett behov av att anta ett tydligare koncernperspektiv och säkerställa inkludering av kommunikationsfunktioner från både förvaltningar och bolag.

Vi uppfattar, utifrån intervjuer och loggar, att den externa kommunikationen prioriterats framför den interna kommunikationen och att det uttrycks en osäkerhet kring vem som ansvarade för kommunikationen till berörda verksamheter (behovsägande och stödjande).

Vi uppfattar att kriskommunikationsplanen är tillräckligt tydlig kring ansvar för intern kommunikation men att rutiner för densamma med fördel kan utvecklas, dels för att skapa trygghet och effektivitet inom den egna organisationen, dels för att den interna kommunikation gentemot medarbetare kan fungera som informationsspridning till allmänheten. Detta då medarbetare är viktiga förmedlare av information till sina privata samt yrkesmässiga personliga nätverk.

7. Analys

Styrdokument krisberedskap

Beslut rörande kriskommunikation

Av *Plan för Region Gotlands krisledning och samverkan vid samhällsstörningar* framgår att regionen har en KiB dygnet runt och alla dagar på året samt att KiB aktiveras av TiB. Här framgår även att funktionen för Kriskommunikation är en "obligatorisk" funktion i regionens stabsstruktur, aktiveras av stabschef och leds av kommunikationschef. Vid aktivering av funktionen Kriskommunikation kan regiondirektör, TiB eller stabschef även aktivera regionens kriskommunikationsplan i vilken det klargörs att organisationen för kriskommunikation ansvarar för regionens kriskommunikationsverksamhet och samordning av intern och extern kommunikation utifrån en analys av den kommunikativa lägesbilden.

Regionens kriskommunikationsplan stadgar inte någon rätt för funktionen Kriskommunikation i CKL att fatta beslut. Av bilagd checklista (att likställa med arbetsbeskrivning) till kommunikationschef framgår att hen ska föreslå åtgärder till beslut för stabschefen så att nya inriktningsbeslut kan formuleras. Formuleringen är till viss del otydlig och bjuder in till viss tolkning men det torde kunna uppfattas som att det är stabschefen som tar beslut om kriskommunikation. Dock framgår det inte av *Plan för Region Gotlands krisledning och samverkan vid samhällsstörningar* att stabschefen har behörighet att ta beslut om kriskommunikation. Inte heller framgår hur beslut rörande kriskommunikation "trumfar" beslut om kommunikation som fattas i regionens förvaltningar och bolag. Denna otydlighet kring beslut om kriskommunikation riskerar att beslut kopplat till kriskommunikation tas av tjänsteperson som inte har befogenhet, att beslut om samma händelse/ärende tas av flera tjänstepersoner parallellt alternativt att beslutet inte tas av någon.

Av *Plan för Region Gotlands krisledning och samverkan vid samhällsstörningar* i punkten Kriskommunikation framgår följande; "God kriskommunikation skapar ett gott förtroende för Regionens förmåga att hantera samhällsstörningar. Förtroende är en viktig parameter i effektiv krisledning och kan påverka arbetsgången i en krishändelse. En samhällsstörning där kommunikationen är bristfällig kan medföra en förtroendekris som tar tid att reparera. En förutsättning för effektiv kriskommunikation är att allmänhetens perspektiv och behov är centrala."

Utifrån intervjuer och loggar konstateras att det initialt uppstod viss problematik i kommunikationen med allmänheten i och med det felaktiga SMS:et som gick ut. Vi har även konstaterat exempel på där medarbetare från regionen uttalat sig i media utan att pressfunktion varit involverad liksom exempel där effektiva kommunikationskanaler förbisets (så som bostadsbolagets direktkontakt med sina hyresgäster) vilket understryker vikten av att samverka och stämma av information som ska kommuniceras. Det visar även på vikten av att ha en väg in och en väg ut för all kriskommunikation, dels för att eliminera felaktigheter, dels för att kommunicera ett överenskommet budskap utifrån beslutad kriskommunikationsplan.

Under händelseförloppet var det avdelningschefen för VA som uttalade sig i media då det var avdelningschefen som media tog kontakt med. Det har av intervjuerna framgått att det föreligger skild syn avseende för- och nackdelar med att det var avdelningschefen som fick axla detta ansvar. Det har framgått vidare av intervjuer att detta förhållningssätt innebär att avdelningschefen fick ta fokus från händelsen för att istället lägga fokus på att informera media. För att agera i enlighet med *Kriskommunikationsplan*, inte överbelasta enskilda roller och för att uppnå en effektiv organisation i en krissituation är det viktigt att tydliggöra rollerna kopplat till kommunikation.

7. Analys

Styrdokument krisberedskap

Principer för kriskommunikation

Av regionens *Kriskommunikationsplan* framkommer att kriskommunikation ska utgå från ett antal principer: skyndsamt, korrekt, öppen och ärlig, tydlig, ansvarstagande samt samstämmig.

Utifrån intervjuer och loggar konstateras att funktionen Kriskommunikation med skyndsamhet kom igång med arbetet efter aktivering. Samma kväll publicerades en första lägesbild och FAQ på regionens hemsida och dagen därpå anordnades den första av flera pressträffar. När allmänheten började ifrågasätta nyttan av att koka vattnet och spekulerade i om regionen undanhöll information bemöttes detta omgående.

Överlag var regionens kommunikation i enlighet med statliga riktlinjer kortfattad, enkel, upprepade ett och samma budskap och hänvisade till vidare läsning hos myndigheter. Vår bedömning är att regionens kommunikationsinsatser genomgående utgick från beslutade principer. Det är emellertid av relevans att granska vissa principer närmre, vilka beskrivs nedan.

Skyndsamt, korrekt, tydlig

MSB understryker i *Vägledning för kommunikation under kriser* vikten av att kommunicera tidigt och att meddelandet är korrekt och enkelt att förstå. Förutom att det första SMS:et som gick ut inte nådde avsedda mottagare så var det otydligt sett till vilka som omfattades av kokningsrekommendation och vart en enskild skulle vända sig för mer information. SMS:et stämde inte heller överens med det i förväg formulerade meddelandet som anges i regionens Nödvattenplan.

Även det andra förtydligande SMS:et innehöll språkliga fel och missade ett drabbat område. Även om det är en god idé att nå ut med information så snabbt som möjligt är det viktigt att informationen är korrekt och enkel att förstå. Det uppges under intervjuerna att de första SMS:en, på grund av nyss angivna felaktigheter, satte krokben för kriskommunikationen framåt och blev en förtroendefråga.

Öppen och ärlig

Regionen var i enlighet med sina egna principer och statliga riktlinjer transparenta och uppriktiga genom hela händelseförloppet. Baksidan med detta var emellertid att vissa sårbarheter och eventuellt säkerhetskänsliga uppgifter kommunicerades till allmänheten. Regionen saknar i nuläget en policy eller riktlinjer kring hur ett säkerhetsperspektiv kan genomsyra kommunikationsinsatserna.

För att avgöra vad som är lämpligt att kommunicera ur säkerhets- och sårbarhetsperspektiv måste verksamhet och information klassificeras för att avgöra vilken konsekvens som uppstår vid ett röjande, förstörande eller manipulerande av verksamhet och information som har bäring på dricksvattenförsörjningen. Kommunikationen ska sedan utformas efter sådan klassificering.

Samstämmig

Slutligen är det värt att belysa att vissa av regionens kommunikationsinsatser inte hade stämts av med kommunikationsfunktionen, däribland SMS:et och eventuellt säkerhetskänsliga uppgifter som publicerades. Detta trots att ansvarig för kommunikationsfunktionen per intervju påtalar att de hade förmedlat att pressfrågor skulle gå via funktionens pressfunktion. Man hade även försökt samordna regionens kommunikation genom förvaltningskommunikatörerna.

7. Analys

Styrdokument krisberedskap

Avaktivering av CKL och överlämning till TKF

Av *Plan för Region Gotlands krisledning och samverkan vid samhällsstörningar* framgår att vid kriser där krisledningsnämnden inte varit inblandad är det regiondirektören som beslutar om avaktivering av CKL och informerar regionstyrelsen om det. För vissa händelser kan hela CKL avslutas direkt, medan vid andra tillfällen kan CKL behöva avvecklas successivt. När ett successivt avslut initieras lämnas vissa uppgifter över till ordinarie verksamhet, medan andra kvarstår en begränsad tid i form av samordningsstöd från i huvudsak EBS på uppdrag av ansvarig chef för EBS.

Vid genomförda intervjuer har det framförts olika uppfattningar om avslut av CKL och överlämning till TKF. Vi har förstått på de intervjuer vi genomfört att överlämning från CKL till TKF var otydlig avseende när den skulle ske, vem som tog beslut om det, hur överlämningen skulle ske och huruvida full överlämning skulle ske eller om vissa funktioner inom CKL skulle fortsätta stötta TKF under en övergångsperiod.

Med hänsyn till att situationen kvarstod men att beslut togs att TKF skulle ta över krisledningen ställer det krav på en enkel och tydlig överlämning för att inte störa verksamheten som arbetar i och med krisen. Med hänsyn till vad som framkom vid intervjuerna är vår uppfattning att det trots otydligheten ändå löste sig utan att påverka verksamheten i alltför stor utsträckning. Men tydliga rutiner för avaktivering av CKL och överlämning till ordinarie verksamhet torde vara viktiga delar i utvecklingsarbetet för regionens krisberedskap.

Utvärdering

Av *Plan för Region Gotlands krisledning och samverkan vid samhällsstörningar* framgår att utvärdering av en kris bör påbörjas snarast möjligt efter det att beslut tagits att avsluta den akuta krisledningen och när verksamheten återgått till normal verksamhet. En eller flera personer ska utses av CKL:s stabschef att genomföra utvärderingen.

Vår utredning som redovisas i denna rapport är den utvärdering som åsyftas i planen. Det har dock med tydlighet framkommit vid flertalet intervjuer att det gick en viss tid mellan händelsen fram till dess vår utvärdering påbörjades och att de intervjuade upplevde att det var svårt att minnas detaljer kring händelseförloppet och deras egen insats. Vi bedömer att tidsaspekten är viktig både ur ett arbetsrättsligt perspektiv såväl som ur ett organisatoriskt perspektiv för att kunna ta lärdom av händelsen och händelseförloppet.

7. Analys

Extern samverkan

Inkludering av externa samverkanspartners

Av *Plan för Region Gotlands krisledning och samverkan vid samhällsstörningar* framgår att det till CKL kan adjungeras bolag och andra myndigheter. Dessa representanter ingår då antingen i CKL eller fungerar som samverkansperson från sin organisation. Stabschefen beslutar om var personerna ska verka.

Regionen samverkade med ett flertal aktörer under händelseförloppet, däribland VAKA, Länsstyrelsen Gotland, Gotlands regemente, Polisen Gotland och Roma Grus AB. De flesta av de intervjuade medarbetarna anser att den externa samverkan fungerade bra. Vissa medarbetare menar emellertid att VAKA och Länsstyrelsen kunde ha involverats mer.

Denna bild delas även av Länsstyrelsen och VAKA själva. VAKA uppger att de upplevde att regionen ville lösa situationen själva och att VAKA:s kompetens, erfarenhet och närvaro på plats inte utnyttjades fullt ut. Länsstyrelsen upplevde en delvis bristfällig samverkan mellan regionens och Länsstyrelsens staber vilket påverkade Länsstyrelsens förmåga att upprätta regional lägesbild. Även Roma Grus AB uppger att samverkan med regionen var otydlig sett till bland annat ansvar, kommunikation och informationsdelning.

För att säkerställa en välfungerande samverkan finns det behov av att fortsätta arbeta med befintliga forum för samverkan och att även se över formerna för direktsamverkan mellan aktiva staber, vilket även stöds av MSB som i *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* konstaterar ett behov av ökad kunskap om andra aktörers verksamhet och ansvar liksom för löpande informationsdelgivning.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det genomgående uttrycks ett behov av ökad tydlighet för extern samverkan och möjligheten att inkludera externa samverkanspartner.

Avtal

Vår utredning har inte omfattat granskning av regionens ingångna avtal. Precis som andra myndigheter lär regionen ha ett flertal ramavtal och andra upphandlade avtal kopplat till deras verksamheter. Vissa av dessa upphandlade avtal torde kunna ha anknytning till krisberedskap och krishändelser.

Av enkätsvar från Roma Grus AB framgår att de ingått avtal om transport av dricksvatten. Det framgår vidare av enkätsvaren att detta avtal föregåtts av ett upphandlingsförfarande. Enligt Roma Grus AB innefattar inte detta upphandlade avtal sådan övertid som händelsen innebar för Roma Grus AB.

Vi har inte tagit del av detta avtal och kan inte uttala oss specifikt om avtalet. Det synliggör dock vikten av att, i den mån det är möjligt, inkludera krisberedskap i kommande upphandlingar. Detta för att kunna använda sig av de upphandlade avtalen och samtidigt förhålla sig till gällande upphandlingslagstiftning.

8

Slutsatser och rekommendationer

Slutsatser och rekommendationer



Reglering av krisberedskap i reglementen och delegationsordningar

Reglementen, delegationsordningar och styrdokument har till syfte att skapa tydlighet, trygghet och transparens. I dagsläget reglerar inte styrelsens och nämndernas reglementen och delegationsordningar ansvar eller rollfördelning avseende krisberedskap, undantaget krisledningsnämndens reglemente som reglerar nämndens ansvar under en extraordinär händelse.

Regionstyrelseförvaltningens verksamhet beskrivs kortfattat i regionstyrelsens reglemente och i regiondirektörens instruktion. Verksamheterna som är organiserade under regionstyrelseförvaltningen beskrivs övergripande och enbart på regionens hemsida. EBS och avdelningen för kommunikation är två av regionstyrelseförvaltningens verksamheter vilka har direkt koppling till krisberedskap. Med hänsyn till att regionstyrelseförvaltningens verksamhet inte framgår med tydlighet i regionens styrdokument så gör heller inte EBS och avdelningen för kommunikation det vilket innebär att regionstyrelseförvaltningens verksamhet som omfattar krisberedskap inte är tydligt reglerad i styrdokumentet.

Regionen rekommenderas att:

- genomföra en översyn av och uppdatera befintliga reglementen och delegationsordningar i syfte att inkludera krisberedskap i regionens övriga verksamhet och för att tydliggöra ansvar och roller kopplat till krisberedskap i styrdokumentet. Genom att inkludera krisberedskap i styrdokument skapas en grund för organisationen att hantera krissituationer, även där krisledningsnämnden inte aktiveras.
- se över regionstyrelsens reglemente och delegationsordning i syfte att tydliggöra regionstyrelseförvaltningens verksamhet och på ett tydligt sätt beskriva regionstyrelseförvaltningens verksamhet samt reglera ansvar och roller för förvaltningen. Detta för att skapa en grund för denna förvaltning generellt och specifikt för att hantera krissituationer.
- se över regiondirektörens instruktion i syfte att tydliggöra regiondirektörens ansvar och roll avseende krisberedskap och sin roll som högsta ansvarig för regionstyrelseförvaltningen. Att tydliggöra regiondirektörens roll och ansvar under en krissituation handlar dels om att skapa tydlighet och trygghet i beslutsfattande under kris men även om att i förväg delegera ansvar till andra nyckelfunktioner, så som TiB och stabschef, för att skapa en tydlig och agil central krisledning samtidigt som regionens ordinarie verksamhet kan ledas och styras ändamålsenligt.



Beslutsgångar

De beslut som tagits kopplat till händelsen och händelseförloppet har tagits utifrån verkställighet. Verkställighet grundar sig till stor del på arbetsbeskrivningar för att kunna härleda att beslut tagits av behörig. Med hänsyn till att befintliga delegationsordningar inte omfattar krisberedskap och att det finns en avsaknad av arbetsbeskrivningar indikerar detta en viss rättsosäkerhet där det föreligger risk för att vissa beslut som tagits borde ha tagits antingen genom nämndsbeslut eller på delegation istället för utifrån verkställighet. De policys och planer som tagits fram kopplat till krisberedskap har en övergripande form och kan heller inte ge något precist stöd i beslutsgången.

Regionen rekommenderas att:

- upprätta arbetsordningar alternativt uppdatera sådana som finns i syfte att säkerställa ärenden som får beslutas utifrån verkställighet. Med tydliga arbetsbeskrivningar samt tydliga policys och planer förebyggs den rättsosäkerhet som påtalats samt att det ger tjänstepersoner utrymme att agera korrekt och effektivt.
- tydliggöra CKL:s ansvar genom att upprätta arbetsbeskrivning för respektive stabsfunktion för att säkerställa korrekt beslutsgång (se vidare nedan i våra rekommendationer *Tydliggöra formerna för regionens krisledningsarbete*). Sådan tydlighet ger förutsättningar för en organisation att på ett effektivt, tydligt och säkert sätt hantera en krissituation.

Slutsatser och rekommendationer



Formerna för regionens krisledningsarbete

För att uppnå den tydlighet, effektivitet och robusthet som krissituationer kräver behöver regionen se över befintliga styrdokument, utöver vad som framgår av vår rekommendation ovan avseende reglementen, delegationsordningar och arbetsbeskrivningar, men också överväga att upprätta nya i syfte att inkludera styrning och ledning av krisberedskap.

Plan för Region Gotlands krisledning och samverkan vid samhällsstörningar sätter formerna för krisledningsarbetet på ett övergripande sätt vilket utgör ett bra utgångsläge. Men avsaknaden av närmare beskrivningar, såsom operativa planer för respektive verksamhet, medför oklarheter som hindrar ett effektivt krisledningsarbete.

Regionen behöver, med utgångspunkt i den matris för beredskapslägen som återfinns i *Plan för Region Gotlands krisledning och samverkan vid samhällsstörningar*, definiera de fyra beredskapslägen som beskrivs på ett exemplifierande sätt i planen och komplettera dem med tydliga kriterier för att skapa en gemensam bedömningsgrund för krishanteringens organisering, styrning och ledning.

Som nämnts i tidigare rekommendation ovan finns det ett behov av att tydliggöra CKL:s ansvar. Det finns också ett behov av att ta fram tydliga arbetsbeskrivningar för funktionerna 1-9. Genom att tydliggöra både roller och funktioner inom CKL förebyggs den otydlighet och osäkerhet som upplevdes i inledningsskedet av händelsen kopplat till ansvar och roller.

För att uppfylla likhets- och närhetsprincip och förebygga överlappningar i ansvarsområden föreligger även ett behov av att klargöra hur central krisledning och andra ledningsnivåer ska förhålla sig till varandra. I dagsläget saknas lokala rutiner och planer för krisledning vilket försvårar krisledning på lokal nivå och för ansvariga på lokal nivå att ta det ansvar som en krissituation kräver.

Inom ramen för arbetet med att tydliggöra formerna för krisledning finns dessutom ett behov av att tydligare inkludera bemanningsaspekter i regionens arbete med krisberedskap för att säkerställa redundans i krisledning, säkerställa att rätt kompetens utför rätt arbetsuppgifter och för att bättra säkra en god arbetsmiljö - även under krissituation.

Regionen rekommenderas att:

- definiera och utforma kriterier för beredskapslägen i syfte att skapa en gemensam och likvärdig bedömningsgrund för krishanteringens organisering, styrning och ledning, exempelvis om krisledning bör ske på lokal eller central nivå, med förstärkt ledningsstöd eller ej, liksom om krisledningsnämnden ska aktiveras eller ej. Med tydliga kriterier ökar förutsättningarna för att beslut om beredskapsläget är underbyggt och relevant för aktuell krissituation.
- komplettera eller vidareutveckla *Plan för Region Gotlands krisledning och samverkan vid samhällsstörningar* så att ansvar och arbetsuppgifter för respektive roll och funktion i central krisledningsstab tydliggörs.
- upprätta lokala operativa planer för övriga förvaltningar/verksamheter som komplettering till gällande *Plan för Region Gotlands krisledning och samverkan vid samhällsstörningar* i syfte att säkerställa en gemensam stabsstruktur och för att förenkla samverkan mellan central och lokal nivå.
- tydliggöra förhållandet mellan central krisledning och andra ledningsnivåer för att säkerställa de två rollerna "samordnande" och "operativ". Ett förtydligande av förhållandet mellan de två rollerna leder till en tydlighet avseende vem som ska ta det operativa ansvaret och vad det samordnande ansvaret ska innebära och omfatta.
- säkerställa att regionens beredskapsorganisation är uthållig och hållbar genom att säkerställa att beredskapstjänster regleras ändamålsenligt i anställningsavtal, arbetsbeskrivningar och arbetsrutiner i syfte att uppnå en god arbetsmiljö kopplat till krisberedskap.

Slutsatser och rekommendationer



Extern samverkan

Baserat på intervjuer med medarbetare och intervjuer och enkätsvar från externa samverkansparter framgår det att det finns utrymme för att se över formerna för att på ett tydligt och enkelt sätt inkludera externa samverkansparter.

Regionen rekommenderas att:

- utveckla och konkretisera förutsättningarna för att adjungera externa samverkanspartners i stabsorganisationen enligt skrivelsen i *Plan för Region Gotlands krisledning och samverkan vid samhällsstörningar*.
- utveckla samverkan med Länsstyrelsen Gotland gällande krisberedskap för att främja en mer resurseffektiv samverkan där respektive myndighets resurser nyttjas på bästa sätt. Lämpliga teman för detta utvecklingsarbete kan vara framtagande av lägesbild, effektiv informationsdelning samt samverkan mellan stabsorganisationer. I arbetet bör den fungerande samverkan kring kriskommunikation beaktas och bevaras.
- genomföra en genomlysning av befintliga leverantörer vilka är betydande eller avgörande för regionens förmåga att bedriva samhällsviktig verksamhet för att möjliggöra adekvata risk- och sårbarhetsbedömningar utifrån vilka regionen kan vidta lämpliga åtgärder för ökad robusthet och kravställan om kontinuitetshantering och deltagande i regionens krisberedskapsplanering.



Samordning av regionens kommunikation

Regionens kommunikationsinsatser har hanterats utifrån de principer som framgår i regionens *Kriskommunikationsplan* med tillhörande checklistor. Det förekom emellertid viss otydlighet och problematik vad gäller kommunikation till allmänheten i inledningsskedet av händelseförloppet och exempel där kommunikationsinsatser från lokala kommunikationsfunktioner och enskilda medarbetare inte stämts av med den centrala kriskommunikationsfunktionen.

Beslutad organisation för kriskommunikation tycks fungerat väl med undantag för att orienteringsfunktionens ansvar för intern kommunikation tycks ha prioriterats bort vilket resulterade i att vissa förvaltningar och verksamheter inte nåddes av viktig information.

Regionen rekommenderas att:

- komplettera planen med arbetsbeskrivningar eller liknande som förtydligar ansvar, funktion och roller vid aktiverad central kriskommunikation samt utifrån ett koncernperspektiv genom att inkludera lokala kommunikationsfunktioner på både förvaltningar och bolag.
- tydliggöra roll och ansvar för talespersoner under en kris för att säkerställa att rätt kompetens finns tillgänglig för allmänhetens och medias frågor samtidigt som en hållbar arbetsmiljö säkras för den/de som utgör talespersoner.
- utveckla regionens arbete med målgrupper med särskilda behov för att säkerställa att regionens kriskommunikation är tillgänglig för fler. Ett första steg är att kartlägga målgruppen för att förstå de skilda behov och förutsättningar som finns för ökad tillgänglighet samt för att kunna prioritera där behov av prioritering finns. Diskrimineringsgrunderna är en god utgångspunkt, liksom kunskapsunderlag från Myndigheten för delaktighet, Barnombudsmannen/BRIS, MUCF och andra myndigheter som haft eller innehar relevanta uppdrag.

Slutsatser och rekommendationer



VA-relaterade styrdokument

Den nödvattenplan som finns upprättad tydliggör inte formerna för aktivering av nödvattenplan. Formerna för beslut kopplat till nödvattenplanen eller vem som har mandat att ta beslut utifrån nödvattenplanen framgår inte heller. I samband med händelsen belutades om hur nödvatten skulle prioriteras mellan olika verksamheter. Sådan prioriteringsordning framgår inte av nödvattenplanen. För närvarande framgår inte heller några rutiner för hur verksamheterna ska hantera nödvatten.

Regionen rekommenderas att:

- se över befintlig nödvattenplan i syfte att komplettera planen för att uppnå tydlighet och för att säkerställa att nödvatten hanteras korrekt och när de som har behov. Sådan komplettering kan avse reglering av bland annat aktivering av nödvattenplan, beslutsgång, utställningsplatser och rutiner avseende hur nödvatten ska hanteras samt prioritering av verksamheter.



Utbildning och övning kopplat till krisberedskap

Genomförda övningar och utbildningar har varit värdefulla för regionens medarbetare. Utbildning och övning i stabsmetodik har genomförts delvis men då i stort sett enbart riktat till EBS och inte till övriga förvaltningar. Detta har resulterat i olika förväntansbild på stabsarbetet, svårigheter i kommunikation beroende på avsaknad av gemensam nomenklatur, samt ökad känsla av avstånd mellan central och lokal nivå, samt strategisk och operativ nivå. I *Plan för Region Gotlands krisledning och samverkan vid samhällsstörningar* stadgas att utbildnings- och övningsplan ska upprättas. Sådan plan har inte upprättats vilket innebär att regionen brister i sitt ansvar enligt sina egna styrdokument.

Regionen rekommenderas att:

- upprätta en övnings- och utbildningsplan i syfte att skapa förutsättningar för att övningar och utbildningar genomförs samt för att skapa ett relevant innehåll i de övningar och utbildningar som ska genomföras.
- påbörja regelbundna övningar i krisledning på central och lokal nivå i syfte att utveckla en god förberedelse och en trygghet i organisationen vid krissituationer. Det får som följd att involverade tjänstepersoner tillhandahålls och erbjuds förutsättningar för att på ett tryggt sätt ta sig an den roll de har i en krissituation samt förutsättningar för att hantera en krissituation som sådan.
- inkludera kriskommunikation på koncernnivå i den utbildnings- och övningsplan som ska tas fram för att säkerställa att beslutad och utvecklad *Kriskommunikationsplan* är känd, förankrad och tillämpad i hela organisationen.

Slutsatser och rekommendationer



Säkerhetsperspektiv i stabsarbetet

Givet Gotlands säkerhetspolitiska betydelse och de samhällsviktiga funktioner som upprätthålls av en fungerande dricksvattenförsörjning är det centralt att mer tydligt inkludera ett säkerhetsperspektiv i stabens arbete med dricksvattenförsörjning generellt och stabsarbetet specifikt. Vi uppfattar att CKL inledningsvis hade ett begränsat fokus på säkerhetsaspekter vilket kan ha medfört att säkerhetskänsliga uppgifter röjdes under krishanteringen.

Regionen rekommenderas att:

- klassificera verksamhet och uppgifter, d.v.s. klargöra vad som utgör säkerhetskänslig verksamhet och säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. I det operativa arbetet, särskilt under en kris, är det viktigt att all *hantering* av verksamhet och uppgifter sker enligt klassificeringen som ligger till grund för hanteringen. Klassificeringen ska vara konsekvensbaserad och för uppgifter ha sin utgångspunkt enligt bestämmelser i Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).
- säkerställa att stabsfunktionerna Säkerhet och Juridik aktiveras med en förmåga att göra bedömningar med utgångspunkt i Offentlighets- och sekretesslag (2009:400) och Säkerhetsskyddslag (2018:585). I synnerhet om en kris är antagonistiskt driven måste staben säkerställa att säkerhets- och säkerhetsskyddskompetens finns representerad i staben. Detta kan ha betydelse om säkerhetshotande händelser måste anmälas till Säkerhetspolisen enligt PMFS 2022:1, 2 kap. 15 §.



Avtal

I denna utredning har fokus inte varit på att granska avtal. Dock framkom det av enkätsvaren från Roma Grus AB att den övertid de la ner på händelsen inte omfattas av det upphandlade avtal de ingått med regionen.

Regionen rekommenderas att:

- se över möjligheten att ta höjd för krisberedskap i avtal vid upphandling i syfte att kunna använda upphandlade entreprenörer och andra upphandlade aktörer på ett korrekt och effektivt sätt.

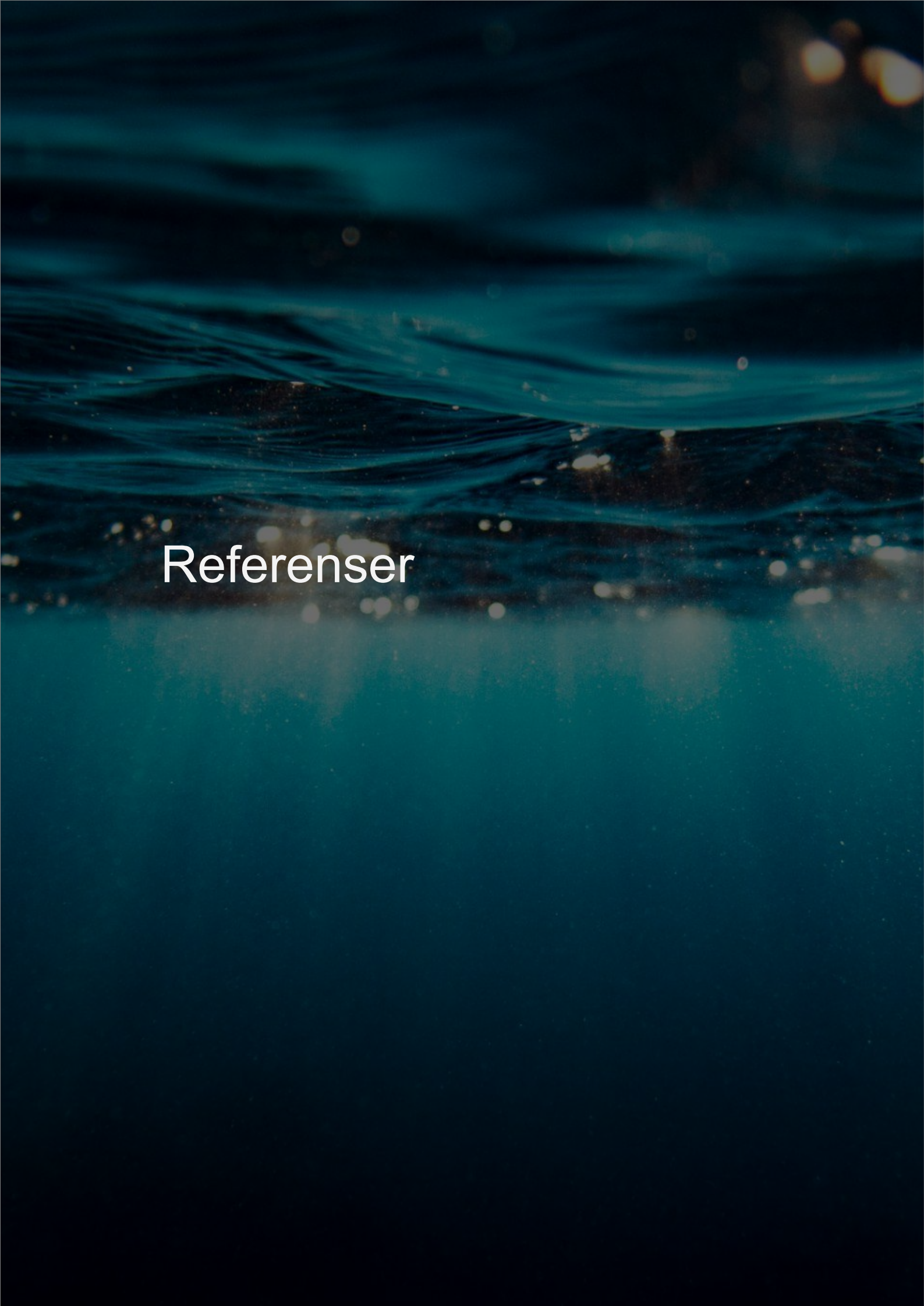
2024-04-11 RS 2024/469

Susanna Collijn
Malin Levén
Moa Lindunger
Frida Jansson
Alexandra Selander

[pwc.se](https://www.pwc.se)

Denna rapport har upprättats inom ramen för vårt uppdrag att tillhandahålla Utredning omfattande dricksvattenstörning för Region Gotland enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av uppdragsavtal undertecknat 2024-02-19. Rapporten är endast upprättad för vår uppdragsgivares räkning, Region Gotland, (organisationsnummer 212000-0803). Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (organisationsnummer 556029-6740)/ PricewaterhouseCoopers AB tar inte något som helst ansvar gentemot någon annan än uppdragsgivaren som väljer att förlita sig på eller att agera utifrån innehållet i denna rapport. Inte heller tas något ansvar för att rapporten används för andra syften än för dem som förelegat vid uppdragets utförande.

© 2023 PricewaterhouseCoopers i Sverige AB. Att mångfaldiga innehållet helt eller delvis är förbjudet enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. Förbudet gäller varje form av mångfaldigande genom tryckning, kopiering etc.

The background of the page is a close-up photograph of teal-colored water. The water's surface is covered in gentle ripples, and there are numerous bright, out-of-focus light reflections scattered across it, particularly in the upper half. The overall color palette is a range of blues and teals, from deep navy to bright cyan.

Referenser

Referenser

Europaparlamentets och rådets direktiv 2020/2184 av den 16 december 2020 om kvaliteten på dricksvatten (omarbetning).

Kommunallag (2017:725).

Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster.

Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser.

Lag (2023) om viktigt meddelande till allmänheten.

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

Säkerhetsskyddslag (2018:585).

Prop. 2001/02:10 *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*.

Prop. 2007/08:92 *Stärkt krisberedskap - för säkerhets skull*.

SOU 2022:10 *Sverige under pandemin, Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering*.

Krisinformation.se, 2023. *Dricksvattenförsörjning*.

Livsmedelsverket, 2023. *Handbok i krisberedskap och civilt försvar för dricksvatten: Modul 5. Ledning, samverkan och kriskommunikation*.

Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (LIVSFS 2022:12).

MSB, 2018. *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.

MSB, 2019. *Vägledning för lokal ISF: Att åstadkomma inriktning och samordning vid samhällsstörningar utifrån det lokala geografiska områdesansvaret*.

MSB, 2020. *Handbok i kommunal krisberedskap 2. Kommunala verksamheter: Dricksvatten*.

MSB, 2021. *Vägledning för kommunikation under kriser: Forskningsbaserade metoder med fokus på beteendeförändring och exempel från covid-19-pandemin*.

MSB, 2023. *Stabsmetodik: Introduktion*.

MSB, 2023. *Vägledning för kommunens arbete med styrdokument: 2023-2026*.

