



Riksrevisionens styrelses redogörelse angående statens beredskap att hantera pandemier

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens och ansvariga myndigheters beredskap för att hantera ett utbrott av en pandemisk influensa. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Pandemier – hantering av hot mot människors hälsa* (RiR 2008:1). Riksrevisionens styrelse har beslutat att slutsatserna från denna granskning ska överlämnas i form av en redogörelse till riksdagen.

Riksrevisionens granskning visar att samhällets beredskap inför en pandemisk influensa är bristfällig och att beredskapen behöver förbättras på såväl central, regional som lokal nivå.

En pandemi kan få allvarliga konsekvenser för hela samhället, och det är enligt styrelsen av stor vikt att regeringen och övriga statliga aktörer snarast vidtar nödvändiga åtgärder så att de brister som framkommit i granskningen inte leder till allvarigare konsekvenser än nödvändigt. Styrelsen bedömer att både regeringen, de statliga myndigheterna och övriga som har ett ansvar inom området behöver bli mer aktiva och samverka mer.

Styrelsen anser att de iakttagelser som gjorts av Riksrevisionen bör uppmärksammas och beaktas i det fortsatta arbetet med att förbättra samhällets förmåga att hantera en pandemisk influensa.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Granskningens bakgrund och inriktning.....	4
Revisionsfrågorna.....	4
Flera ansvariga för pandemiberedskapen.....	5
Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.....	7
Beredskapen för en pandemi brister i samhället utanför hälso- och sjukvården.....	7
Beredskapen för en pandemi brisinom hälso- och sjukvården och smittskyddet.....	10
Riksrevisionens rekommendationer.....	13
Styrelsens överväganden.....	14

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 23 april 2008

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Eva Flyborg

Mats Midsander

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Eva Flyborg (fp), Tommy Waidelich (s), Carina Adolfsson Elgestam (s), Ewa Thalén Finné (m), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Björn Hamilton (m), Margareta Andersson (c), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Rose-Marie Frebran (kd) och Ulla Löfgren (m).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat regeringens och ansvariga myndigheters beredskap för att hantera ett utbrott av pandemisk influensa. Resultatet av granskningen publicerades i mars 2008 i granskningsrapporten *Pandemier – hantering av hot mot människors hälsa* (RiR 2008:1).

Granskningens bakgrund och inriktning

Såväl historisk erfarenhet om pandemiers regelbundenhet som den ökade globaliseringen indikerar risken för ett pandemiskt utbrott i en relativt nära framtid. Världshälsoorganisationen har varnat för hotet om en ny pandemi i ett flertal rapporter. Under 1900-talet drabbade tre influensapandemier världen.

En pandemi drabbar många människor, med ökad sjuklighet och dödlighet som följd. Belastningen inom sjukvården förväntas bli mycket stor. Många samhällsviktiga verksamheter kan drabbas av en omfattande sjukfrånvaro bland anställda. Om en pandemi drabbar Sverige påverkas inte bara smittskyddet och hälso- och sjukvården. En pandemi skulle kunna ge konsekvenser som ställer stora krav på hela samhällets krisberedskap. Sektorsövergripande förberedelser blir nödvändiga, och beredskap krävs hos ett stort antal aktörer på flera nivåer i samhället.

Ur ett beredskapsperspektiv skiljer sig en pandemi från en epidemi genom att avsevärt fler människor smittas och blir sjuka. Den svåraste pandemi som har inträffat under 1900-talet är spanska sjukan som skördade drygt 34 000 liv bara i Sverige och 20–50 miljoner globalt. Det är omöjligt att på förhand avgöra vilken sjuklighet och dödlighet nästa influensapandemi kan komma att medföra.

Revisionsfrågorna

Den övergripande frågan som Riksrevisionen ställt i granskningen är om regeringen och ansvariga statliga myndigheter säkerställer en god beredskap för hantering av ett utbrott av en pandemisk influensa.

För att besvara den övergripande frågan har fyra delfrågor formulerats:

1. Har de statliga insatserna varit tillräckliga för att säkerställa att samhället utanför hälso- och sjukvården har en god förmåga att hantera en pandemisk influensa?
2. Har de statliga insatserna varit tillräckliga för att säkerställa att hälso- och sjukvården och smittskyddet har en god förmåga att hantera en pandemisk influensa?

3. Har regeringen skapat tillräckliga förutsättningar för en fungerande samverkan, horisontell och vertikal, mellan berörda aktörer?

4. Lämnar ansvariga myndigheter relevant och tillräckligt stöd till berörda aktörer?

För att besvara revisionsfrågorna har Riksrevisionen även bedömt den operativa förmågan hos de aktörer som har att hantera konsekvenserna av en pandemi dvs. landstingens, länsstyrelsernas och kommunernas förmåga.

Granskningen har avgränsats till hanteringen av en pandemisk influensa med egenskaper som motsvarar spanska sjukan.

Flera ansvariga för pandemiberedskapen

Riksrevisionen konstaterar att det finns ett flertal aktörer som på olika sätt har ett ansvar för pandemiberedskapen. Aktörerna återfinns på såväl central, regional som lokal nivå.

Regeringen

Regeringen har det övergripande ansvaret för beredskapen inom området. Regeringen ska fördela ansvar till myndigheter och se till att de ansvariga aktörerna ges förutsättningar och resurser för sina uppgifter. Regeringen ska också formulera mål och krav för verksamheten och se till att dessa följs upp.

Regeringens ansvar vid kris omfattar främst strategiska frågor. Något operativt ansvar för t.ex. krisledning har däremot inte regeringen. Däremot ska regeringen vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma en nationell samordning.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsens ansvar för pandemiberedskapen styrs i första hand av smittskyddslagen (2004:168). Även förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap är aktuell eftersom Socialstyrelsen är en av de myndigheter som genom den ges ett särskilt samverkansansvar för krisberedskapen i Sverige.

Socialstyrelsen har ansvar för att samordna smittskyddet på nationell nivå och ska ta de initiativ som krävs för att upprätthålla och vidareutveckla ett effektivt smittskydd. Myndigheten ska särskilt beakta att de mest nödvändiga funktionerna kan upprätthållas i samhällsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde. Myndigheten svarar också för tillsynen och ger ut föreskrifter inom området.

Socialstyrelsen ska följa tillgången på vaccin samt initiera och utvärdera strategier för att ge Sverige tillgång till dessa under en pandemi. Bedömningen av behovet och planer för användningen av vaccin, antivirala läkemedel, antibiotika och övriga läkemedel samt sjukvårdsresurser är också Socialstyrelsens ansvar.

Smittskyddsinstitutet

Smittskyddsinstitutet ska som expertmyndighet följa och analysera det epidemiologiska läget nationellt och internationellt samt till Socialstyrelsen föreslå åtgärder för att landets smittskydd ska fungera effektivt.

Läkemedelsverket

Läkemedelsverkets uppgift är att se till att den enskilde patienten samt hälso- och sjukvården får tillgång till effektiva och säkra läkemedel av hög kvalitet. Det är också upp till Läkemedelsverket att ansvara för övervakningen av effekten och biverkningarna av pandemivaccin och antivirala läkemedel.

Krisberedskapsmyndigheten

När en allvarlig kris som en pandemi inträffar ska Krisberedskapsmyndigheten (KBM) kunna stödja de ansvariga aktörerna genom rådgivning och expertstöd. Vid en kris är det också KBM:s uppgift att arbeta fram samlade beskrivningar av läget i Sverige. Myndigheten ska förmedla lägesbeskrivningarna till Regeringskansliet och de myndigheter som ansvarar för att hantera krisen.

Länsstyrelserna

Länsstyrelsen är den sammanhållande funktionen mellan de lokala aktörerna (kommuner, landsting och näringsliv) i regionen och den nationella nivån. Länsstyrelsen ska bland annat verka för en regional inriktning av krisberedskapsförberedelserna och samordna identifieringen av samhällsviktig verksamhet i länet. Under en pandemi ska länsstyrelsen ta fram lägesinformation om konsekvenserna i länet, samordna information till allmänheten, samordna verksamheter i länet och eventuellt prioritera och inrikta resurser.

Landstingen och kommunerna

Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid fastslår att kommuner och landsting ska analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive landstinget, och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Kommuner och landsting ska vidare, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser.

Landstingen (och i tillämpliga fall kommunen) är operativt ansvariga för hälso- och sjukvården och smittskyddsarbetet inom sitt område. I varje landsting ska det finnas en smittskyddsläkare som ansvarar för att planera, organisera och leda smittskyddsarbetet inom länet. I detta ingår att utarbeta en lokal tillämpning av pandemiplanen och att leda smittskyddet under en pandemi. En stor del av åtgärderna under en influensapandemi kommer att genomföras av kommunerna. Kommunerna kommer att vara inblandade dels genom sin roll i den allmänna krisberedskapen, dels genom att många människor på

grund av bristen på sjukhussängar kommer att vårdas i hemmen och få vård i kommunal regi.

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Beredskapen för en pandemi brister i samhället utanför hälso- och sjukvården

För att smittskyddet och hälso- och sjukvården ska kunna hantera en influensapandemi är det enligt Riksrevisionen viktigt att beredskapen är hög inte bara inom hälso- och sjukvården utan även i övriga samhället. Granskningen visar dock att pandemiplaneringen i samhället utanför hälso- och sjukvården idag görs utan något nationellt ställningstagande från riksdagen eller regeringen. Det innebär att aktörerna ges ett stort utrymme att själva bestämma nivån på planeringen och beredskapen inför en pandemi.

Regeringen och departementen behöver ta ytterligare initiativ

I granskningen konstateras att Socialdepartementet ansvarar för samordningen av information, kommunikation och åtgärder mellan departementen. I detta ingår även att larma och tidigt ta initiativ till samordning när en kris nalkas eller redan har inträffat.

Riksrevisionens bedömning är att regeringens och Regeringskansliets insatser för en god beredskap inför en pandemi hittills har varit otillräckliga. Granskningen visar bl.a. att den nationella samordningen av länsstyrelsernas krisinformation till allmänheten brister. Det innebär en risk att länsstyrelserna analyserar och bedömer en kris på olika sätt. Ett problem enligt Riksrevisionen är att det inte finns något samlat nationellt system för krisinformation och lägesrapportering som alla berörda aktörer kan använda. Riksrevisionen konstaterar att regeringen ännu inte har åtgärdat denna brist.

Riksrevisionen har också funnit att regeringen inte har gett någon instans det övergripande samordningsansvaret för de icke-medicinska åtgärder som kan behövas inför och under en pandemi. Exempel på sådana åtgärder är att besluta om inskränkningar att få resa till och från drabbade områden, beslut om stängning av skolor, isolering av sjuka m.m. Socialstyrelsen har i dag inte något sådant mandat utan kan bara lämna rekommendationer. Det saknas således en myndighet som vid ett utbrott kan besluta om smittskyddsåtgärder utanför hälso- och sjukvårdslagstiftningens område.

Riksrevisionen gör också bedömningen att Regeringskansliets insatser för att identifiera lagstiftningsåtgärder, eller andra åtgärder som regeringen kan behöva vidta vid ett utbrott är otillräckliga. Endast Socialdepartementet har utrett vilka åtgärder som kan krävas. De övriga departementen har enligt Riksrevisionen endast redovisat identifierade problemområden.

Riksrevisionens sammanfattande slutsats är att regeringen behöver ta ytterligare initiativ för att säkerställa en god pandemiberedskap i samhället utanför hälso- och sjukvården.

Socialstyrelsen ska samordna smittskyddet och krisberedskapen

Smittskyddslagen slår fast att myndigheter inom smittskyddet, andra berörda myndigheter, läkare samt annan hälso- och sjukvårdspersonal ska samverka för att förebygga och begränsa utbrott eller spridning av smittsamma sjukdomar. Socialstyrelsen har ett ansvar för att samordna smittskyddet på nationell nivå och ska ta de initiativ som krävs för att upprätthålla ett effektivt smittskydd. Av granskningen framgår dock att Socialstyrelsen i sitt arbete med pandemiberedskap främst har varit verksam inom hälso- och sjukvårdssektorn. Socialstyrelsen har också ett ansvar för krisberedskapen i samhället utanför hälso- och sjukvården.

Granskningen visar att den nationella pandemiplanen som Socialstyrelsen tagit fram är myndighetens plan för smittskyddet och för hälso- och sjukvårdssektorn. Någon nationell plan för det övriga samhället finns däremot inte. Riksrevisionen noterar samtidigt att Socialstyrelsen i regleringsbrevet för 2008 fått ett regeringsuppdrag att ta fram en utvecklad pandemiplan som ska utgöra grunden för en nationell beredskap mot allvarlig smittspridning.

Socialstyrelsens samordningsansvar är otydligt reglerat

Riksrevisionen konstaterar att Socialstyrelsens samordningsansvar är otydligt reglerat. Det framgår inte tydligt av smittskyddslagen för vilken eller vilka sektorer som Socialstyrelsens samordningsansvar gäller, eller vilka aktörer som omfattas av ansvaret.

Socialstyrelsen har bara rätt att besluta om smittskyddsåtgärder med stöd av smittskyddslagen och hälso- och sjukvårdslagen. Riksrevisionen konstaterar att detta begränsar Socialstyrelsens beslutanderätt till beslut som direkt rör smittskyddsorganisationen respektive hälso- och sjukvården.

Socialstyrelsen kan endast lämna rekommendationer för åtgärder inom sektorer som regleras av annan lagstiftning. Det innebär att Socialstyrelsen inte har möjlighet att med hjälp av tvingande direktiv åstadkomma en nationell samordning av de icke-medicinska smittskyddsåtgärderna som kan behövas.

Flera smittskyddsåtgärder sträcker sig långt utanför hälso- och sjukvården. Mot den bakgrunden finns det enligt Riksrevisionen ett behov av en nationell inventering av tänkbara icke-medicinska åtgärder under en influensapandemi. Riksrevisionen har funnit att det inte finns någon nationell eller regional strategi för hur man ska kunna använda icke-medicinska åtgärder i syfte att begränsa smittspridningen. Flera kommuner efterlyser bättre vägledning i denna fråga. Även på landstingsnivå efterlyses bättre riktlinjer än de som finns i dag.

Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att Socialstyrelsens insatser för att skapa en nationell samordning av de icke-medicinska smittskyddsåtgärderna utanför hälso- och sjukvården har varit otillräckliga.

Länsstyrelsernas och kommunernas förmåga är bristfällig

Vid hanteringen av en pandemisk influensa ska länsstyrelsen vara en sammanhållande funktion mellan aktörer i länet (myndigheter, kommuner, näringsliv m.fl.) och regeringen. Riksrevisionens bedömning är att den nationella samordningen är svag inom flera av de områden som länsstyrelsen ansvarar för. Riksrevisionen ser en risk att olika länsstyrelser inte analyserar kriser på samma sätt och att de ger olika information till allmänheten.

Riksrevisionen bedömer att de tre länsstyrelser som ingått i granskningen har en bristfällig förmåga att hantera en pandemi. Det saknas metoder och rutiner för att prioritera resurser när en kris drabbar många län samtidigt. Länsstyrelsernas förberedelser för att klara myndighetens interna verksamhet under en influensapandemi är i dagsläget bristfälliga.

Länsstyrelserna har därtill enligt Riksrevisionen en begränsad överblick över pandemiplaneringen och förmågan att hantera en pandemi i länen. Länsstyrelserna har också en begränsad kännedom om de smittskyddsåtgärder som kan behöva sättas in i samhället och vilken beredskap som finns hos aktörer i länet i det avseendet.

Riksrevisionens granskning visar även att det är få kommuner som har en fungerande eller tillräcklig pandemiberedskap. Få av de undersökta kommunerna har upprättat egna pandemiplaner eller har hanterat pandemier i den lokala risk- och sårbarhetsanalysen. Kunskapen är också mycket begränsad om i vilken utsträckning samhällsviktiga verksamheter i kommunen är rustade för en pandemi.

De mycket varierande nivåerna på kommunernas beredskap medför enligt Riksrevisionen att medborgarna vid ett utbrott får helt olika förutsättningar för den dagliga tillvaron beroende på i vilken kommun man bor. En orsak till den bristande kommunala beredskapen är enligt Riksrevisionen den begränsade kontakt som Socialstyrelsen har med kommunerna.

Sektormyndigheterna har kommit olika långt

Riksrevisionen har granskat fyra sektorsmyndigheters pandemiberedskap. Granskningen visar att främst Rikspolisstyrelsen har en begränsad pandemiberedskap. Myndigheten har varken kontinuitetsplanerat, identifierat åtgärder eller analyserat konsekvenserna för den egna verksamheten under en influensapandemi. Granskningen visar samtidigt att Tullverket, Försäkringskassan och Luftfartsstyrelsen har kommit längre med att utveckla sin beredskap.

Beredskapen för en pandemi bris inom hälso- och sjukvården och smittskyddet

Socialstyrelsen är den myndighet som ansvarar för att säkerställa förmågan att hantera en pandemisk influensa på den regionala och lokala nivån genom sitt samordningsansvar över smittskyddet och tillsynsansvar över hälso- och sjukvården. Riksrevisionen konstaterar i granskningen att hälso- och sjukvården blir en av de mest belastade samhällssektorerna under en pandemi. Det kommer enligt Riksrevisionen att krävas en omfattande planering för att möjliggöra de omställningar som kommer att bli nödvändiga. Det är framför allt landstingen som planerar hälso- och sjukvården, men även den vård och det omhändertagande som bedrivs av kommunerna kommer att påverkas starkt.

Socialstyrelsen behöver ta fler initiativ

Granskningen visar att Socialstyrelsen under de senaste åren har genomfört flera åtgärder för att förbättra möjligheterna att hantera en pandemi i hälso- och sjukvården. Många av de områden som Socialstyrelsen har att hantera i sitt arbete med pandemiberedskap är dock omgärdade av svårigheter. Detta gäller till exempel den omfattande lagringen av antivirala läkemedel, som hittills har kostat 200 miljoner kronor. Läkemedlen kan endast lagras under en begränsad tid och flera doser har redan kasserats.

Lagringen av antivirala läkemedel för behandling av personal inom samhällsviktig verksamhet har gjorts utifrån en grov uppskattning av behovet. I takt med att kunskapen om behovet av antivirala läkemedel inom samhällsviktiga verksamheter ökar kan lagermängden enligt Riksrevisionen behöva revideras. Riksrevisionen bedömer därtill att planeringen för hur läkemedlen ska distribueras är otillfredsställande, både på nationell och på regional nivå.

De brister som konstaterats i granskningen är av den omfattningen att de enligt Riksrevisionen behöver åtgärdas från den nationella nivån, dvs. av Socialstyrelsen.

Socialstyrelsens insatser för att säkerställa pandemiberedskapen i landstingen och kommunerna är otillräckliga

Granskningen visar att Socialstyrelsen inte ställer några särskilda krav på den regionala sjukvårds- eller smittskyddsplaneringen. Socialstyrelsens rekommendationer för planeringen inom hälso- och sjukvården är relativt kortfattade och lämnar utrymme för landstingen att själva tolka vad de ska planera för. Socialstyrelsens uppföljning av arbetet med pandemiberedskap inom landstingen visar sig hittills vara begränsad till samtal och en enkät till smittskyddsläkarna. Någon tillsyn över landstingens arbete med pandemiberedskap har ännu inte genomförts.

Socialstyrelsen har således inte säkerställt att landstingen planerar för en pandemi och att beredskap finns för att till exempel ordna nya vårdplatser i

enlighet med Socialstyrelsens rekommendationer. Socialstyrelsen har inte heller tagit fram en operativ plan som behandlar hur antivirala läkemedel snabbt kan transporteras till rätt plats under en pandemi och hur användningen kan övervakas.

Socialstyrelsens insatser för att säkerställa förmågan inom kommunernas smittskydd och hälso- och sjukvård bedöms också av Riksrevisionen vara otillräckliga. Socialstyrelsen lägger enligt Riksrevisionen i praktiken ett för stort ansvar på smittskyddsläkarna. Socialstyrelsen behöver enligt Riksrevisionen bl.a. tydliggöra hur kommunerna ska prioritera vilka som först behöver få vård. Det saknas vidare tydliga riktlinjer om hur mycket läkemedel och vaccin som ska beställas till kommunerna under en pandemi och vem som ska fördela det.

Socialstyrelsens arbete med att bygga upp pandemiberedskapen på regional och lokal nivå har enligt Riksrevisionen främst handlat om att samordna pandemiberedskapen mellan landstingen. Riksrevisionens sammanfattande bedömning av Socialstyrelsens insatser för att säkerställa förmågan inom landstingen och kommunerna är att de har varit otillräckliga.

Landstingens och kommunernas pandemiberedskap behöver utvecklas

Riksrevisionen anser att landstingens pandemiplanering har utvecklats under de senaste åren och bedömer att landstingens förmåga att hantera en pandemi är god. Riksrevisionen konstaterar dock vissa brister, bl.a. att landstingens pandemiplaner i varierande grad beaktar de åtgärder som Socialstyrelsen rekommenderar och att planeringen för distribution av läkemedel är otillfredsställande. Riksrevisionen noterar också att landstingen inte har planerat tillräckligt antal vårdplatser vid kulmen av en pandemi. Även övningsverksamheten inom vården är begränsad.

Kommunerna visar enligt Riksrevisionen på en bristfällig förmåga att hantera en pandemi i vården. De flesta kommuner har ännu inte planerat för en pandemi och ingen av dem har gjort några beräkningar för hur en pandemi kommer att slå mot den egna vården i form av behov av vårdplatser, extra personal etc. Av Riksrevisionens enkät framgår att majoriteten av kommunerna bedömer att personalresurserna inte kommer att räcka till under en pandemi. Ingen av kommunerna har inventerat antalet möjliga nya vårdplatser i kommunen. Kommunerna är därtill oklara över hur de ska prioritera vilka som först ska få vård under en pandemi.

En viktig anledning till att landstingens förmåga bedöms vara bättre än kommunernas är enligt Riksrevisionen att landstingen har smittskyddsläkarna knutna till sig på ett sätt som inte kommunerna har. Det medför att landstingen har tillgång till en kunskapsbas och en nära kontakt med Socialstyrelsen vilket kommunerna saknar.

Behov av ökad samverkan och stöd inom området

Granskningen visar att det har tagits flera initiativ för en samverkan på den nationella nivån i pandemiberedskapen. Granskningen visar också att de

kommuner som kommit längst i sitt arbete med pandemiberedskapen har en fungerande samverkan eller samråd med ett flertal aktörer, framför allt med landstinget eller regionen och med andra kommuner.

Riksrevisionen har dock funnit tecken på att den vertikala samverkan och samordningen mellan den nationella, regionala och lokala nivån brister. De flesta kommuner anser t.ex. att deras samverkan med länsstyrelserna behöver förbättras. Många kommuner ser också ett behov av en ökad samverkan med landstinget eller regionen. Riksrevisionen slutsats är att samordningen av de icke medicinska smittskyddsåtgärderna mellan landstingen - regionerna, kommunerna och länsstyrelserna inte är tillfredsställande.

Stödet från Socialstyrelsen till smittskyddsläkarna och till sektormyndigheterna bedöms däremot av Riksrevisionen vara tillräckligt och relevant.

Den bristande förmågan kan få allvarliga konsekvenser

Riksrevisionen sammanfattande bedömning är att de brister som framkommit i granskningen är så många och i vissa fall av så allvarlig art att de riskerar att inte hinna åtgärdas innan en pandemi når Sverige. De brister som konstaterats bör enligt Riksrevisionen åtgärdas nu och inte när en pandemi väl har brutit ut.

Riksrevisionen menar att de brister som framkommit i granskningen kan leda till allvarigare konsekvenser av en influensapandemi än nödvändigt. För sjukvården kan den otillräckliga beredskapen leda till att landstingen får svårare att klara sin verksamhet. Oklarheter kring fördelningen och prioriteringen av antivirala läkemedel och vaccin kan orsaka fördröjningar, ökad oro och ryktesspridning. Det finns också en risk att prioriteringen inte görs på samma sätt i alla landsting.

En ökad arbetsplatsfrånvaro till följd av sjukdom kan orsaka allvarliga konsekvenser inom samhällsviktig verksamhet. Kris kan uppstå i vården och livsmedelsbutiker kan tvingas att stänga på grund av brist på personal och varor. Bränsle och värme kan bli en bristvara, och både räddningstjänst och polis kan få svårt att utföra sina uppgifter.

Pandemiberedskapen har utvecklats de senaste åren

Riksrevisionens granskning visar samtidigt att pandemiberedskapen i Sverige har utvecklats under de senaste åren. Socialstyrelsen arbetar sedan flera år tillbaka med pandemiberedskap i rollen som nationell samordnare av smittskyddet. För länsstyrelserna blev pandemiplanering en aktuell fråga under 2007 då de erhöll ett regeringsuppdrag som rörde frågan. Landstingens och kommunernas aktivitet har ökat det senaste året. Riksrevisionen har också noterat ökad aktivitet inom Regeringskansliet.

Riksrevisionen har i granskningen funnit att många aktörer uppger sig arbeta med att förbättra sin förmåga att hantera en pandemi. Följaktligen borde enligt Riksrevisionen beredskapen komma att öka under de närmaste åren. Riksrevisionen menar att en god pandemiberedskap kräver såväl stora initiala planeringsinsatser som fortlöpande åtgärder för att beredskapen ska vara god.

Riksrevisionen framhåller därför vikten av att regeringen följer utvecklingen och medverkar till att alla aktörer planerar för en pandemi.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens samlade bedömning är att regeringen och ansvariga statliga myndigheter *inte* säkerställer en god beredskap för hantering av ett utbrott av en pandemisk influensa. Riksrevisionen lämnar därför följande rekommendationer.

Rekommendationer till regeringen

Före en kris:

- Regeringen bör säkerställa att Socialstyrelsen är den aktör som har det samlade samordningsansvaret för pandemiberedskapen i hela det svenska samhället.
- Regeringen bör ta ställning till hur fler aktörer i samtliga delar av samhället, inklusive landsting och kommuner, ska planera för en pandemi. I samband med detta bör regeringen överväga att ge alla berörda statliga aktörer i uppdrag att planera för en pandemi.

Under en kris:

- Regeringen bör säkerställa att det finns en statlig aktör som vid ett utbrott av en pandemisk influensa har mandat att besluta om smittskyddsåtgärder utanför hälso- och sjukvårdslagstiftningens område.

Rekommendationer till Socialstyrelsen

- Socialstyrelsen bör utfärda föreskrifter för samordningen av landstingens och kommunernas ansvar under en pandemi.
- Socialstyrelsen bör genomföra en grundläggande utvärdering av landstingens och kommunernas pandemiplanering för hälso- och sjukvården.
- Socialstyrelsen bör tydliggöra att det är Socialstyrelsen och inte smittskyddsläkarna som har ansvaret för att i pandemins inledande skede utforma specifika planer för vilka som utgör de medicinska riskgrupperna och som därmed ska prioriteras att få antivirala läkemedel.

Rekommendationer till de granskade länsstyrelserna

De granskade länsstyrelserna bör vidareutveckla den regionala förmågan att hantera en pandemi:

- Den regionala risk- och sårbarhetsanalysen bör hantera hotet om en pandemi.
- Länsstyrelserna bör vidta åtgärder för att få större kännedom om i vilken mån de kan komma att behöva prioritera resurser under en influensapandemi.
- Länsstyrelserna bör vidta åtgärder för att säkerställa myndighetens egen verksamhet under en influensapandemi.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i granskningsrapporten *Pandemier – hantering av hot mot människors hälsa* (RiR 2008:1) bör överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. I anslutning härtill vill styrelsen anföra följande.

Riksrevisionens granskning visar att samhällets beredskap för en pandemisk influensa är bristfällig och att beredskapen behöver förbättras på såväl central och regional som lokal nivå. Styrelsen anser att Riksrevisionens rapport är angelägen och bedömer att de iakttagelser som gjorts bör tas på stort allvar och beaktas av regering och berörda myndigheter.

Det är i första hand regeringen som ska se till att samhället har en god krisberedskap inför en pandemisk influensa. Riksrevisionen har funnit att regeringen borde ha tagit flera initiativ för att säkerställa beredskapen. En prioriterad åtgärd är enligt Riksrevisionen att det bildas ett nationellt system för krisinformation och lägesrapportering. Riksrevisionen har vidare konstaterat att det i dag inte finns någon statlig myndighet som har mandat att vid ett utbrott av en pandemi besluta om smittskyddsåtgärder utanför hälso- och sjukvårdslagstiftningens område. Regeringen borde enligt Riksrevisionen ha säkerställt att Socialstyrelsen är den aktör som har det samlade samordningsansvaret för pandemiberedskapen i hela det svenska samhället.

Riksrevisionen har också funnit att det statliga stödet till landsting och kommuner har allvarliga brister, något som kan ge upphov till kriser i vården och oklarhet om hur de ska prioritera sina resurser. Det gäller t.ex. ställningstaganden om vilka som ska få antivirala läkemedel och hur de ska distribueras.

Styrelsen konstaterar att en grundförutsättning för att samhället ska stå rustat mot en pandemisk influensa är att berörda myndigheter och övriga aktörer tar sitt ansvar inom sina respektive ansvarsområden och att de samverkar på ett effektivt sätt. Styrelsen menar att varken regeringen eller de statliga myndigheterna har varit tillräckligt aktiva i det avseendet.

Styrelsen ser positivt på de initiativ som regeringen nu har tagit för att förbättra beredskapen, bl.a. genom det uppdrag som regeringen gett Socialstyrelsen att under 2008 ta fram en utvecklad pandemiplan, men styrelsen menar att det behövs ytterligare initiativ. En pandemi kan få allvarliga konsekvenser för hela samhället. Det är enligt styrelsen av stor vikt att regeringen och övriga statliga aktörer snarast vidtar nödvändiga åtgärder så att de brister som framkommit i granskningen inte leder till allvarigare konsekvenser än nödvändigt i händelse av en pandemi.

Styrelsen anser att de iakttagelser som gjorts av Riksrevisionen bör uppmärksammas och beaktas i det fortsatta arbetet med att förbättra samhällets förmåga att hantera en pandemisk influensa. Med detta överlämnas denna redogörelse till riksdagen.