

Region Västerbottens yttrande över SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft

Region Västerbotten har getts möjlighet att svara på remiss SOU 2021:25, Struktur för ökad motståndskraft SOU 2021:25. Utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag på en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar. Föreslagen struktur ska också stärka samhällets krisberedskap.

Nedan följer Region Västerbottens svar på denna remiss enligt de anvisningar som givits. Remissvaret har hanterats av den regionala beredskapsfunktionen.

Bakgrund

Det globala säkerhetsläget präglas åter av instabilitet och oförutsägbarhet och det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa har försämrats. Planeringen för totalförsvaret har därför sedan det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2015 återupptagits och i Riksdagens beslut om inriktningen för totalförsvaret åren 2021–2025 betonas vikten av att arbetet med att stärka det civila försvaret vidareutvecklas.

I Försvarsberedningens rapport Motståndskraft – inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 (Ds 2017:66) betonas att en viktig del av att stärka det civila försvaret är att skapa tydliga lednings- och ansvarsförhållanden för att åstadkomma samordning såväl inom det civila försvaret som mellan det civila och det militära försvaret.

Nuvarande samverkansområden är alltför breda och omfattar så diversifierade verksamheter att det är svårt att hitta en gemensam bas för arbetet. Ingen myndighet har ett utpekat ansvar för att hålla samman planeringen, utan ansvaret delas av myndigheterna. Till det kan läggas svårigheten att åstadkomma en effektiv samordning på den regionala nivån då statliga myndigheter med en regional organisation har olika geografiska indelningar.

Regeringen beslutade den 16 augusti 2018 att tillsätta en utredning som fick i uppdrag att analysera och föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, regional och lokal nivå (dir. 2018:79). Till särskild utredare förordnades den 6 maj 2019 f.d. landshövding Barbro Holmberg. Utredningen antog namnet "Utredningen om civilt försvar".

Utgångspunkter för utredningen har förutom Försvarsberedningens rapport Motståndskraft varit att det civila försvaret så långt möjligt ska bygga på strukturer och processer som används inom krisberedskapen. Förmågan att hantera kriser i samhället i fredstid ger en grundläggande förmåga att hantera situationer under höjd beredskap och då ytterst krig. Ett trovärdigt totalförsvaret som är integrerat med den fredstida krisberedskapen är en viktig faktor som verkar både förebyggande och avhållande på en angripare.

I utredningens direktiv betonas vidare att utredningen inte får lämna förslag som innebär ändring av grundlagen. Utgångspunkten har således varit den svenska förvaltningsmodellen, med kommunalt självstyre och fristående myndigheter. Regeringen understryker också i direktiven vikten av att den så kallade

Region Västerbotten

2021-05-14

ansvarsprincipen fortsatt ska gälla inom civilt försvar. Ansvarsprincipen innebär att strukturer och ansvarsförhållanden som gäller i fred så långt möjligt ska upprätthållas vid kris. Totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp, inklusive krigshandlingar på svenskt territorium.

I februari 2021 överlämnades betänkandet "Struktur för ökad motståndskraft".

Utredningens förslag i korthet

Att nuvarande samverkansområden avvecklas och ersätts av tio beredskapssektorer och fyra särskilda beredskapsområden. I dessa ingår myndigheter med ansvar för verksamheter och funktioner som är särskilt viktiga att upprätthålla under kris, höjd beredskap och ytterst i krig. En myndighet i varje beredskapssektor föreslås få ett mandat att inrikta och samordna arbetet inom sektorn, en sektorsansvarig myndighet.

Att landet delas in i större geografiska områden för civil ledning och samordning, civilområden. Dessa ska ledas av en civilområdesansvarig länsstyrelse benämnd civilområdeschef. Civilområdena ska följa samma gränser som de nuvarande samverkansregionerna (tidigare sjukvårdsregionerna).

Att Försvarsmakten anpassar sin regionala organisation så att militärregionerna sammanfaller med civilområdena och att två nya militärområden och regionstaber därmed inrättas.

Att Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap (MSB) får nya uppgifter samt förtydliganden av MSB:s roll och fördelningen av ansvar och uppgifter inom civilt försvar och krisberedskap.

Att en ny lag, lagen om kommuners och regioners beredskap, ersätter den nuvarande lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Region Västerbottens övergripande synpunkter:

Utredningens arbete är omfattande och det finns ett tydligt fokus på statliga myndigheter. Utredningen omfattar förslag på ny lagstiftning, nya uppdrag och förändrade rapporterings- och samverkansstrukturer för regioner vilket bedöms påverka Regionens arbete med krisberedskap och civilt försvar i hög utsträckning. Flera av förslagen har historisk bakgrund och tar inte full hänsyn till samhällsutveckling och den digitala utvecklingen. Perspektiv på utsatta grupper, jämställdhet, miljö, och kulturarv saknas i utredningen.

Region Västerbotten ställer sig positiv till flera av utredningens förslag, till exempel att civilområden inrättas och införande av sektorsansvariga myndigheter där Socialstyrelsen föreslås som sektorsansvarig myndighet för hälsa, vård och omsorg. I huvudsak inriktas Region Västerbottens svar kring kapitel 14 (Övervägande och förslag: Ledningsförmåga i kommuner och regioner).

Region Västerbotten finner brister i utredningen eller dess förslag och vill särskilt understryka att:

- utredningen överhuvudtaget inte fört en dialog med regionerna.
- utredningen inte har inväntat resultatet av utredning om hälso- och sjukvårdens beredskap.
- den nya förordningen som är tänkt att ersätta LEH borde delas upp i två, en för kommuner och en för regioner.
- sjukvårdens resurser inte kan styras av en civilområdeschef i dialog med Försvarsmakten och efter efterhörande med Socialstyrelsen utan att

2021-05-14

regionerna involveras. Regioner måste finnas med i en samverkans/ledningsstruktur och ha ett tydlig inflytande över den egna verksamheten. Särskilt med tanke på de värdetiska överväganden och prioriteringar som kan bli nödvändiga vid såväl fredstida kriser som vid förhöjd beredskap och krig. Förutom regionerna måste Socialstyrelsen, som sektorsansvarig myndighet, ha en tydlig roll i en sådan samverkans- eller ledningsstruktur. (Kap 14 och 10)

- framtagande av regionala grundsyner måste inkludera kommuner och regioner och kan inte vara en angelägenhet enbart för civilområdeschef och Försvarsmakten. (Kap 10)
- det krävs ytterligare utredning innan det inrättas en civilområdeschef. En eventuell civilområdeschef bör bland annat inte involveras vid fredstida kriser. Ytterligare en nivå och onödig mellanled riskerar att fördröja hanteringen och är dessutom kostnadsdrivande. (Kap 14 och 10)
- det behövs ett juridiskt stöd för att regionerna vid fredstida kriser och höjd beredskap ska för att kunna kravställa över upphandlad verksamhet. Detta i syfte att omfördela resurser i den uppkomna händelsen. Upphandlad verksamhet bör även ingå i arbetet med risk- och sårbarhetsanalys och dess medverkan bör vara tvingade.

En ny struktur för de statliga myndigheternas arbete med beredskap (kapitel 7)

Utredningens förslag: I det här kapitlet presenterar utredningen en ny struktur med beredskapssektorer för arbetet med beredskapsfrågor. Indelningen utgår från verksamheter och funktioner som måste upprätthållas under fredstida kriser, höjd beredskap och då ytterst krig. Vidare presenterar utredningen förslag på vilka statliga myndigheter som ska ingå i respektive beredskapssektor samt vilka myndigheter som ska vara sektorsansvariga och ha ett samordningsansvar för respektive sektor.

Regionen svar: Sammanfattningsvis delar Region Västerbotten utredningens bedömning och ställer sig i huvudsak positiv till utredningens förslag om att:

- nuvarande samverkansområden avvecklas (7.1)
- begreppet beredskapssektor införs (7.2)
- bevakningsansvar ersätts av beredskapsansvar (7.3)
- en ny struktur med beredskapssektorer införs (7.4) samt
- de tio beredskapssektorer och sektorsansvariga myndigheter som föreslås (7.4.2).

Samtliga av dessa förslag bedöms ur regionens perspektiv stärka samordningen av arbetet med krisberedskap och civilt försvar.

7.5.6 Hälsa vård och omsorg

Utredningens förslag: Beredskapssektorn Hälsa, vård och omsorg inrättas. Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, Läkemedelsverket samt E-hälsomyndigheten har alla viktiga uppgifter för att säkerställa att hälso- och sjukvården samt olika omsorgsverksamheter fungerar och kan upprätthållas också under kris och höjd beredskap. Utredningen föreslår därför att dessa myndigheter ska ingå i beredskapssektorn.

Regionen svar: Det är positivt att Socialstyrelsen utses till sektorsansvarig myndighet. Det är en brist att Sjukvårdens säkerhet i kris och krig (SSIK), inte omnämns i utredningen. Utredningen behöver kompletteras med detta. I arbetet med civilt försvar är det av största vikt att staten säkerställer att regioner får stöd både avseende rådgivning och bidragsgivning utifrån konceptet SSIK.

2021-05-14

7.6 Beredskapsområden

Utredningens förslag: Utöver de tio beredskapssektorerna föreslår utredningen en komplettering med fyra särskilda beredskapsområden. Cybersäkerhet, psykologiskt försvar, skola och förskola samt migration.

Regionens svar: Stora och viktiga verksamheter ingår i respektive område. För likformighet borde skola och förskola vara en beredskapssektor med Skolverket som sektorsansvarig myndighet. Erfarenheter från coronapandemin har visat på behov av samverkan inom skola och förskola. Liknande paralleller kan göras för de andra föreslagna beredskapsområdena.

7.9 Kompetensen behöver stärkas vid upphandlingar

Utredningens bedömning är att upphandling är en viktig samhällsfunktion och föreslår därför i kapitel 8 att stödet från Upphandlingsmyndigheten till bland annat andra myndigheter bör tydliggöras och utvecklas i frågor som rör krisberedskap och totalförsvar.

Regionens svar: Dagens krisberedskapssystem bortser från upphandlad verksamhet. Regionen ser behov av ett bättre och tydligare stöd avseende upphandling med koppling till säkerhetsskydd samt försörjningsberedskap. För att utveckla det stöd som regionerna behöver bör Upphandlingsmyndigheten bli beredskapsmyndighet för att komma in i nationella och regionala planeringsprocesser.

Ledningsförmåga i kommuner och regioner (kap 14)

Utredningens uppdrag har varit att analysera *ledningsförmågan* hos kommuner och regioner *inför och under höjd beredskap* samt *förmågan att hantera fredstida situationer* som inte medför beslut om beredskapshöjning och ge förslag på hur *förmågorna* kan göras enhetligare och förtydligas.

Vidare att se över de *krav* som gäller för kommunernas och regionernas *beredskapsförberedelser* samt bedöma kommunernas och regionernas *behov av eventuell resursfördelning*, utifrån analys och förslag avseende en *enhetligare och tydligare ledningsförmåga* för kommuner och regioner, med särskild beaktande av *militärstrategiskt viktiga områden*.

Utredningens bedömning är att det finns anledning att se över lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap i syfte att få ett sammanhållet beredskapsarbete i hela hotskalan. Utredningen föreslår en ny lag, lagen om kommuners och regioners beredskap, och en ny förordning som ersätter de nu gällande författningarna.

Regionens svar: Region Västerbotten är enig med utredningens bedömning om att det finns anledning att se över lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Detta i syfte att få ett sammanhållet beredskapsarbete i hela hotskalan, särskilt med beaktande av den återupptagna totalförsvarssatsningen. Vår bedömning är dock att utredningens förslag om en ny lag inte kommer att uppfylla sitt syfte.

Regionernas arbete med krisberedskap styrs av Lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) samt i Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om katastrofmedicinska beredskap (SOSFS 2013:22).

2021-05-14

Denna dubbla styrning är inte ändamålsenlig eller effektiv för att uppnå förmåga att hantera kriser under hela hotskalan. Dubbel styrning har bidragit till en "stuprörseffekt" från statens sida där olika departement och myndigheter inte är samordnade. Det avspeglar sig i de två olika överenskommelser som staten tecknar med MSB och SKR kring regionernas arbete med krisberedskap och Civilt försvar. Det avspeglar sig även i den dubbla rapporteringsskyldighet som regionerna har enligt gällande föreskrift. Men framför allt avspeglar det sig i att föreliggande utredning lämnar förslag på lagändring som avsevärt påverkar regionernas arbete med krisberedskap innan utredningen om *Hälso- och sjukvårdens beredskap och förmåga inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap (dir 2018:77)* är klar. Det faktum att utredningen inte kontaktat eller fört dialog med regionerna under utredningens gång tolkas även det vara en effekt av dubbel styrning.

Kap 14.2 resursfördelning och ledningsförmåga

Utredningens bedömning: Utgångspunkten är att alla kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet, ha en god förmåga att hantera fredstida krissituationer och kunna lösa sina uppgifter inför och under höjd beredskap. Därutöver kan vissa kommuner och regioner behöva ytterligare förmåga och därmed ytterligare resurser.

Utredningen bedömer att nuvarande indelning av kommuner och regioner i två klasser utifrån militärstrategiskt viktiga geografiska områden i händelse av en säkerhetspolitisk kris eller krig är lämpligare än, som övervägts, att inrätta flera riskklasser. Kategori 1 inkluderar de kommuner och regioner som ligger i eller i anslutning till geografiska områden som behövs som militärstrategiskt viktiga i händelse av en säkerhetspolitisk kris eller ett krig. Regioner i kategori 1 ska hålla ett högre tempo med beredskapsförberedelser och erhåller därmed också en högre ersättning. Kategori 2 utgörs av övriga kommuner och regioner.

Regionens svar: Region Västerbottens anser att en indelning utifrån militärstrategiskt viktiga områden riskerar att minska flexibilitet och tar inte hänsyn till andra faktorer, t.ex. infrastruktur, logistik, tillgång till sjukvård och försörjning av civilbefolkning. Erfarenheter från pandemin har visat på sårbarheter som kunnat kompenseras genom stöd mellan regioner och i viss mån mellan regioner och kommuner. Behoven av resursfördelningen har skiftat vid olika tidpunkter så att det inte enbart varit de större regionerna som hjälp de mindre, utan även tvärt om. Vid höjd beredskap och krig kan motsvarande, men än mer störda, förhållanden förväntas. Målsättningen måste vara att skapa nationell robusthet och redundans. Eventuell indelning måste ta vidare hänsyn än enbart militärstrategiska.

Att differentiera krav på ledningsförmåga eller tempo i beredskapsförberedelser mellan kommuner och regioner som ingår i de olika klasserna motsäger strävan efter enhetlighet och tydlighet, som är en del av utredningens uppdrag. I den norra sjukvårdsregionen finns ett nära samarbete mellan regionerna där en differentiering skulle kunna försvåra fortsatt samverkan kring planering för civilt försvar.

Om en indelning anses nödvändig tillstyrks utredningens förslag om endast två klasser.

14.3 Beredskapsuppgifter för kommuner och regioner

14.3.1 En ny lag

Utredningens förslag: Lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap upphör och

2021-05-14

ersätts av en ny lag, lagen om kommuners och regioners beredskap. Även förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ska följaktligen ersättas med en ny förordning.

Syftet med förändringen är att förtydliga kommuners och regioners beredskapsuppgifter. De nya författningarna innebär att vissa uppgifter flyttas från överenskommelser till lag och förordning, vilket skulle tydliggöra statens styrning och ge bättre möjlighet till uppföljning. Avsikten är också att den nya författningen ska motsvara och samspela med den av utredningen föreslagna beredskapsförordningen som gäller för statliga myndigheter.

Utredningen har övervägt möjligheten att dela upp den nuvarande LEH i två lagar; en för kommunerna och en för regionerna. Ett skäl skulle vara att tydligare koppla regionernas arbete med katastrofmedicinsk beredskap med regionernas övriga beredskapsarbete.

14.3.2 Den nya lagens syfte

Syftet med den nya lagen ska vara att kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet, ha en *god förmåga att hantera fredstida krissituationer och kunna lösa sina uppgifter inför och under höjd beredskap*. Formulering återspeglar den återupptagna planeringen för höjd beredskap. Den statliga ambitionsnivån för arbetet kommer även framöver att styras utifrån den inriktning och ersättning som kommuner och regioner får av staten.

Regionens svar: Region Västerbotten motsätter sig förslaget till lagändring i nuvarande form. Utredningens förslag stödjer inte syftet med förtydligande av beredskapsuppgifter och bidrar heller inte till en ökad ledningsförmåga för regioner. Att flytta vissa uppgifter från överenskommelser till lag och förordning leder till minskad flexibilitet vid förändrade förutsättningar. Förslaget speglar förvisso den återupptagna planeringen för höjd beredskap men innebär också en ofinansierad ambitionshöjning.

Kommuner och regioner har i grunden olika uppdrag, olika geografiskt ansvar samt representerar två olika huvudmän med delvis skild lagstiftning för hälso- och sjukvård. Övervägandet att dela upp nuvarande LEH i två lagar, en för kommuner och en för regioner bör utredas vidare. Regioner och kommuner bör ha separata lagar för beredskap. Regioner behöver samlad lagstiftning för kris- och katastrofmedicinsk beredskap i stället för som nu reglering av krisberedskap i LEH och reglering av katastrofmedicinsk beredskap i hälso- och sjukvårdslagen (HSL) med tillhörande författning (SOSFS 2013:22). Att införa ändringar innan "Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap (S 2018:09)" slutredovisat sitt uppdrag förefaller innebära stor risk för behov av upprepade lagändringar även för kommuner och kan inte anses vara rationell användning av resurser, för vare sig stat, kommun eller region.

14.3.3 Fredstida krissituation ersätter extraordinär händelse

Utredningen erfar att innebörden av begreppet extraordinär händelse i relation till andra begrepp som kris, krissituation eller allvarliga händelser är oklar, samtidigt som begreppet extraordinär händelse är en central del av LEH (ex för att krisledningsnämnd ska träda i funktion, möjlighet att bistå andra regioner samt ska innefattas i RSA). Kommuner och regioner bedömer att en stor del av de risker och hot som är relevanta att analysera inte når upp till kriterierna för en extraordinär händelse som ställs upp i lagen.

2021-05-14

Utredningens förslag: Med fredstida krissituation avses i denna lag, situationer som kännetecknas av att de avviker från det normala och är svåra att förutse, drabbar många människor och stora delar av samhället, hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, inte kan hanteras enskilt av ordinarie organisation och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

Fredstida krissituation med samma innebörd som ovan används också i krisberedskapsförordningen som gäller statliga myndigheter.

Innebörden i fredstida krissituationer bör tolkas brett i meningen att krissituationer kan inträffa lokalt, regionalt och nationellt. En händelse som utgör fredstida kris för en kommun eller region behöver inte i ett nationellt perspektiv betraktas som en krissituation. Kommuner och regioner förväntas således fortsatt ha ett ansvar för att förebygga och hantera denna typ av kriser.

Regionens svar: Region Västerbotten är enig med utredningen om att begreppet extraordinär händelse är svårtolkat, begränsat tillämpbart och begränsande ur ett RSA-perspektiv, men finner utredningens förslag förvirrande. För att uppnå tydlighet och riktning är det helt centralt att styrande begrepp är väl definierade och lämnar litet utrymme för tolkning. Regionen uppfattar att begreppet fredstida kriser ska styra när krisledningsnämnd ska aktiveras, hur risk-och sårbarhetsanalyser ska utformas, när regioner kan bistå varandra samt ersättningsnivåer för arbete som rör fredstida kriser. Det blir otydligt när andra kriterier än vad som används för definitionen för fredstida kriser används i text om RSA, aktivering av krisledningsnämnd, bistånd och statlig ersättning, enligt nedan.

RSA: Vid analysen ska kommunen respektive regionen särskilt beakta händelser som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och som ofta kräver skyndsamma insatser av den egna organisationen.

Aktivering av krisledningsnämnd: Ordföranden i krisledningsnämnden bedömer när en fredstida krissituation medför att nämnden ska träda i funktion och beslutar i sådana fall att detta ska ske. Vid bedömningen ska särskilt beaktas behovet av att vidta effektiva åtgärder för att förhindra eller åtgärda allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner skydda människors liv och hälsa, utöver insatser inom statlig eller kommunal räddningstjänst.

Bistånd mellan kommuner, regioner: En kommun eller region som drabbats av en fredstida krissituation får begära hjälp av andra kommuner eller regioner om de egna resurserna visat sig otillräckliga.

Statlig ersättning: Uppgifter som rör fredstida krissituationer berättigar till ersättning endast i den mån verksamheten är till nytta för hantering av mycket omfattande och svåra fredstida krissituationer som allvarligt kan påverka samhällsviktig verksamhet i kommunen eller regionen, eller uppgifterna inom civilt försvar.

Definitionen fredstida kris kopplar heller inte till särskild händelse (tidigare allvarlig händelse) som är ett centralt och etablerat begrepp inom kris-och katastrofberedskap. Särskild händelse styr idag hur en händelse hanteras med avseende på organisation och ledning samt samverkan med andra aktörer inom krisberedskapen, ex polis och räddningstjänst och myndigheter som Socialstyrelsen och MSB. Det är beklagligt att utredningen inte tagit hänsyn till detta begrepp eller beskriver hur särskild händelse relaterar till fredstida krissituationer.

2021-05-14

Regionerna arbetar redan med krisberedskap under hela hotskalan och en sammanhängande lagstiftning med tydliga definitioner för vad som ska vara styrande i olika avseenden är nödvändig för likriktning, effektivt resursutnyttjande och ökad förmåga till ledning och hantering av krissituationer under hela hotskalan. Förslagen i utredningen bidrar inte till detta.

Ytterligare analys och utredning i dialog med regioner, SKR, MSB och Socialstyrelsen behövs.

14.4 Förberedelser inför fredstida krissituationer och höjd beredskap

14.4.1 Risk- och sårbarhetsanalyser

Förslag: Kommuner och regioner ska analysera om det *inom deras ansvarsområde* finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker som i fredstid eller under krig allvarligt kan hota eller skada det som ska skyddas i samhället eller försämra förmågan till verksamhet inom området.

Vid analysen ska kommunen respektive regionen särskilt beakta händelser som avviker från det normala, innebär en *allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner* och som ofta kräver *skyndsamma insatser av den egna organisationen*. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.

Av förordningen ska framgå att det i analysen ska ingå att identifiera samhällsviktig verksamhet i den egna verksamheten.

Regionens svar: Region Västerbotten finner förslaget otydlig och svårtolkat.

Syftet med RSA för regionerna bör vara att analysera vilka sårbarheter som finns i verksamheten för att kunna bedriva sjukvård (och annan betydelsefull verksamhet), vilka störningar som kan uppstå under hela hotskalan samt identifiera interna och externa hot och risker som kan påverka regionernas förmåga att utföra sina uppdrag. Denna analys ska ligga till grund för vidare planering.

För regionerna torde majoriteten av hot och risker vara generiska och nationellt likartade. Aggregerade data från tidigare genomförda RSA bör kunna utgöra ett stöd för regionerna i sitt analysarbete. Dyliga uppgifter torde berörd myndighet besitta. Många av de hot och risker som kan drabba regionerna ligger dessutom utanför deras ansvarsområde och kan vara resurskrävande och kostsamt att ha beredskap för att hantera.

Formuleringen om statlig ersättning antyder en otillräcklig finansiering för att kunna förebygga eller undanröja samtliga hot och risker. Regionen är enig med utredningen om att det från central och regional nivå bör kunna utgå grundläggande förutsättningar för planering. En nationell gemensam definition av vad som är samhällsviktig verksamhet inom regionernas uppdrag borde kunna tas fram och skulle underlätta arbetet med RSA och att nå ut med information. Positivt är att det för närvarande pågår ett arbete att ta fram en gemensam metod för RSA.

Att verksamhet som upphandlats eller bedrivs via valfrihetssystem undantas från RSA kan medföra sårbarheter i sig som kan bli avsevärda beroende på verksamhetens art och omfattning. Upphandlad verksamhet bör inkluderas i RSA och en lagändring bör ställa krav på att upphandlade verksamheters skyldighet att delta och/eller lämna adekvat information. Regionen ser i dagsläget svårigheter, ur avtalsjuridiska aspekter att kunna ställa krav gentemot upphandlad verksamhet vid

2021-05-14

särskild händelse eller samhällsstörning. Detta har bland annat påvisats under pandemin.

14.4.2 Kommunernas och regionernas arbete med beredskap

Förslag: Kommuner och regioner ska, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, och erfarenheter från hanteringen av tidigare fredstida krissituationer, för varje ny mandatperiod besluta om:

- mål och riktlinjer för arbetet med minskad sårbarhet i den egna verksamheten och ökad förmåga att hantera fredstida krissituationer,
- en plan för hur fredstida krissituationer ska hanteras.

Regionens svar: Kravet om en plan som beskriver hur extraordinära händelser ska hanteras finns i gällande förordning. Regionen tillstyrker utredningens förslag om att det i regioner även ska finnas mål och riktlinjer för hur arbetet med beredskap ska bedrivas.

Målsättningen bör vara att regioner och kommuner ska analysera sårbarheter inom den egna verksamheten samt interna och externa hot och risker som kan påverka förmågan att bedriva den verksamhet som anses samhällsviktig. Om möjligt ska sårbarheter, hot och risker elimineras. Om det inte går ska åtgärder vidtas för att minimera konsekvenser av störningar som kan uppstå i hela hotskalan. De svagheter, hot och risker som kommer fram i RSA eller som erfarits vid tidigare händelser ska ligga till grund för de planer som behövs, i hela hotskalan, för att hantera dessa svagheter, hot och risker. Det vill säga kontinuitetshandling i hela hotskalan. Finansiering finns dock inte för att uppnå högsta ambitionsnivå. Således bör staten ta fram ambitionsdokument och prioriteringsordningar för regioners verksamhet och förmågor avseende krisberedskap i hela hotskalan.

14.4.3 Förberedelser för höjd beredskap

Utredningens förslag: Kommuner och regioner ska i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. Kommuner och regioner ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Förberedelserna ska genomföras i samverkan med berörda statliga myndigheter, kommuner och regioner.

Utredningen anser att länsstyrelsen och civilområdeschefen i samråd med Försvarsmakten bör omsätta anvisningar och inriktningar från regeringen och centrala myndigheter till en dialog så att adekvata planeringsförutsättningar kan ges till kommuner och regioner när det gäller de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap.

Regionens svar: Det är otydligt vad som avses med att regioner i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav. Ur regionens perspektiv är det helt ologiskt och oacceptabelt att länsstyrelsen och civilområdeschef i samråd med Försvarsmakten ska omsätta regeringens och centrala myndigheters anvisningar och inriktningar till dialog så att kommuner och regioner ges adekvata planeringsförutsättningar. Förutom att det finns överhängande risk att det blir kostnadsdrivande utan att ekonomisk kompensation erhålls så måste regionerna vara direkt delaktiga i frågor som rör regioners verksamhetsområde.

Utredningens förslag utgör ett gravt avsteg från hälso- och sjukvårdslagen samt ansvarsprincipen och övriga principer inom krisberedskapsområdet. Vare sig länsstyrelse, civilområdeschef eller Försvarsmakten har vårdgivaransvar eller den kunskap som behövs för att förstå regionernas förutsättningar och förmågor. Det

2021-05-14

behöver förtydligas i lag och förordning vilka uppgifter regionerna har samt kompletteras i de överenskommelser som staten sluter med SKR för regionernas räkning.

För regionen är det viktigt att i första hand samordna planering med andra regioner och att Socialstyrelsen är den myndighet som har övergripande ansvar för hälso- och sjukvården i hela hotskalan. Socialstyrelsens operativa roll behöver fastställas. Därutöver är givetvis samverkan med kommuner och länsstyrelsen av vikt för krisberedskap och planering inom hela hotskalan. Regionens dialog med Försvarsmakten bör vara direkt och inte ske via andra funktioner.

14.4.4 Utbildning och övning

Utredningens förslag: Kommuner och regioner ska ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid fredstida krissituationer samt under höjd beredskap.

Regionens svar: Tillstyrker nödvändigheten av utbildning och övning men "under höjd beredskap" innebär en ambitionshöjning utan kostnadstäckning.

14.4.5 Rapportering av förberedelser

Utredningens förslag: Kommuner och regioner ska hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om vilka åtgärder som vidtagits när det gäller förberedelser för fredstida krissituationer och höjd beredskap och hur åtgärderna påverkat kommunen eller regionens förmåga att hantera fredstida krissituationer samt uppgifterna under höjd beredskap. Information om de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen respektive regionen ska också lämnas.

Regionens svar: Om funktionen civilområdeschef införs så bör denna inte hantera sjukvårdens fredstida krisberedskap och därför bör inte regionerna rapportera till civilområdeschefen. Ju fler instanser som ska rapporteras till desto större börda för regionerna. Socialstyrelsen utgör hälso- och sjukvårdens naturligt övergripande myndighet att rapportera till.

I länet har vi idag etablerade och fungerande samverkansformer och regionen rapporterar bland annat direkt till länsstyrelsen. Genom att ta bort den regionala rapporteringsnivån finns risk att lägesbilden inte blir heltäckande. En gemensam lägesbild är en förutsättning för samverkan i länet.

Oavsett rapporteringsnivåer så är det mycket angeläget att det utvecklas ett sammanhållande rapporteringsverktyg. Idag använder sig centrala myndigheter av olika verktyg för rapportering samt har olika rutiner för detta. Det innebär en ökad arbetsbörda för regionerna samt ökad risk för varierade lägesbilder på nationell nivå.

14.5 Ledning vid fredstida krissituationer samt under höjd beredskap

14.5.1 Krisledningsnämnd

Utredningens förslag: I kommuner och regioner ska det finnas en krisledningsnämnd med uppgifter under fredstida krissituationer.

Kommunstyrelsen, respektive regionstyrelsen, ska fullgöra uppgiften som krisledningsnämnd. Om det finns särskilda skäl får kommunfullmäktige, respektive regionfullmäktige, besluta att någon annan nämnd ska vara krisledningsnämnd.

Dagens bestämmelser om krisledningsnämndens verksamhet och upphörande av krisledningsnämnden överförs i stort oförändrade till den nya lagen, förutom att regionstyrelsen föreslås utgöra krisledningsnämnd.

2021-05-14

Regionens svar: Utredningens förslag är positivt i bemärkelsen att det bör vara samma krisledningsstruktur vid fredstida kriser som vid höjd beredskap. Förslaget om att kommunstyrelsen/regionstyrelsen ska utgöra krisledningsnämnd utgör ingen skillnad mot idag för Region Västerbottens del. Att i vissa fall kunna centralisera beslutanderätten för att möjliggöra ett snabbt och enkelt beslutsfattande måste vara centralt.

Utredningen analyserar inte relationen mellan krisledningsnämnd och särskild sjukvårdsledning på regional nivå. Förslaget har starkt fokus på den politiska nivån krisledningsnämnden, inte förvaltningens förmåga att hantera fredstida kriser.

En effektiv krisledning förutsätter regelbunden utbildning och övning för de som förväntas ingå samt tydliga kriterier för aktivering, sammansättning och mandat. Snabba, korta beslutsvägar uppnås knappast om man måste samla ett flertal personer med bristande kunskap och erfarenhet av krishantering. De administrativa kraven om separat nämnd innebär dock fortsatta trösklar för aktivering.

Sammantaget bidrar förslaget inte till förtydligad ledningsförmåga

14.5.2 När ska krisledningsnämnden träda i funktion?

Utredningens förslag: Ordföranden i krisledningsnämnden bedömer när en fredstida krissituation medför att nämnden ska träda i funktion och beslutar i sådana fall att detta ska ske.

Vid bedömningen ska särskilt beaktas behovet av att vidta effektiva åtgärder för att:

- förhindra eller åtgärda allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner
- skydda människors liv och hälsa, utöver insatser inom statlig eller kommunal räddningstjänst

Regionens svar: Det är förvirrande med vad som särskilt ska beaktas. Det blir i realiteten ytterligare en definition och exkluderar händelser som påverkar miljö och grundläggande värden. Om fredstida kris bedöms föreligga borde det räcka med att regionstyrelsens ordförande bedömer att det finns behov att aktivera krisledningsnämnd eller den ledningsstruktur som bedöms behövas. Relationen mellan regionstyrelse, krisledningsnämnd och särskild sjukvårdsledning är inte beskriven. I verkligheten skulle sannolikt särskild sjukvårdsledning på regional nivå vara etablerad. Särskild sjukvårdsledning informerar regionstyrelsens eller dess ordförande om läget och vid behov av beslut som är utanför särskild sjukvårdslednings mandat, aktiveras krisledningsnämnd eller ledningsstruktur på politisk nivå som bedöms nödvändig för att hantera händelsen.

Man kan av utredningens resonemang få uppfattningen att det finns ett önskemål om att krisledningsnämnden ska aktiveras oftare. Att så inte sker inom regionerna beror sannolikt på att hälso- och sjukvården har en kris- och katastrofmedicinsk beredskap som innebär att en särskild sjukvårdsledning etableras vid särskilda händelser (händelse som är så omfattande eller krävande att resurserna måste organiseras, ledas och användas på särskilt sätt, vg se Socialstyrelsens termbank, tidigare benämning allvarlig händelse). Regional särskild sjukvårdsledning har ett övergripande (koncern-) perspektiv och anpassar de ingående funktionerna på förvaltningsnivån, när många verksamheter inom regionen behöver samordnas beroende på händelsens art.

Önskvärt vore en politisk ledningsstruktur som "jackar in" i regioners särskilda sjukvårdsledning. Behov av regionala anpassningar bör beaktas vid lagstiftning.

14.5.3 Rapportering vid fredstida krissituationer samt under höjd beredskap

2021-05-14

Utredningens förslag: Kommunen och regionen ska vid fredstida krissituationer samt under höjd beredskap ge den myndighet som regeringen bestämmer lägesrapporter och information om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen samt om vidtagna och planerade åtgärder. Information om de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen respektive regionen ska också lämnas.

Regionens svar: Rapporteringsskyldigheten är enkelriktad vilket inte ger kommuner och regioner underlag för åtgärder och beslut i sin verksamhet. Stor rapporteringsbörda läggs på regioner som ska rapportera både till Socialstyrelsen, länsstyrelsen och civilområdeschefen. Regionens erfarenheter av rapportering är att det under en krissituation är en mycket betungande uppgift i fredstid. Vid höjd beredskap skulle frekvent rapportering till flera olika myndigheter bli ännu mer betungande och svår att genomföra, särskilt under störda förhållanden. Effektiva rapporteringsverktyg måste utformas från den som söker information.

Meningsfull rapportering kräver analys av mottagaren om vad som verkligen är nödvändigt för mottagaren att veta. Det är även önskvärt att det som rapporteras återkopplas till uppgiftslämnaren. Föreskriftsrätt till MSB kan möjligen bidra till enhetlighet.

14.7 Bistånd mellan kommuner och regioner

Utredningens förslag: En kommun eller region som drabbats av en fredstida krissituation får begära hjälp av andra kommuner eller regioner *om de egna resurserna visat sig otillräckliga*. Andra kommuner och regioner får lämna sådan hjälp och har rätt till skälig ersättning av den drabbade kommunen eller regionen.

Om en kommun eller en region har en för totalförsvaret viktig uppgift och denna blir oskäligt betungande till följd av krigsskada eller andra utomordentliga förhållanden som orsakats av krig eller krigsfara, är andra kommuner och regioner skyldiga att lämna hjälp. Omfattningen av denna hjälp beslutas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer

Utredningen föreslår emellertid en ändring när det gäller bestämmelsen i den tillhörande förordningen om vilken myndighet som kan besluta om omfattningen av hjälpen när det gäller regioner. Utredningens föreslår i kapitel 10 att en högre regional ledning, en civilområdeschef, ska införas. Civilområdeschefens uppgifter är länsöverskridande inom sitt civilområde. I civilområdeschefens uppgifter bör därför ingå att besluta om hjälp rörande regioner. När det gäller kommuner ska besluten alltså fattas av länsstyrelse

Regionens svar: Region Västerbotten motsätter sig förslaget att behovet av hjälp för regioner ska beslutas av civilområdeschefens. Kommunen eller regionen bör själva bedöma när man behöver begära hjälp, vilket knappast kommer att ske i onödan.

Vår bedömning är att Socialstyrelsen är en lämpligare myndighet att bedöma regioners behov av hjälp än civilområdeschefen. Behovet av hjälp mellan regioner kan omfatta vårdetiska prioriteringar som måste göras mellan vårdgivare och med Socialstyrelsen som stödjande/beslutande myndighet.

14.8 Statlig ersättning till kommuner och regioner

Utredningens förslag: Kommunerna och regionerna har rätt till ersättning från staten för kostnader för förberedande uppgifter som de utför enligt 2, 3 och 4 kap. i utredningens förslag till ny lag. Uppgifter som rör fredstida krissituationer berättigar till ersättning endast i den mån verksamheten är till nytta för hanteringen av mycket omfattande och svåra fredstida krissituationer som allvarligt kan påverka

2021-05-14

samhällsviktig verksamhet i kommunen eller regionen, eller uppgifterna inom civilt försvar.

Regionens svar: Ytterligare ett händelsebegrepp bidrar inte till tydlighet. Om finansieringen inte kopplar till fredstida krissituationer, vad ska vi då med begreppet till?

Vår bedömning är att Socialstyrelsen är en lämpligare myndighet att bedöma i vilken mån regioner uppfyllt kriterier för de ersättningsberättigade arbete som förväntas, än civilområdeschefen.

Framtida överenskommelser mellan staten och SKR

Utredningens förslag: Framöver bör överenskommelserna avgränsas till att omfatta tre delar.

1. den totala ersättningsnivån. Fördelingsnycklar ska stå i föreskrift
2. förtydliganden av gällande bestämmelser i lag och förordning utan att det tillförs nya "ska" krav utöver de som framgår av gällande författning
3. statliga myndigheters stöd

Regionens svar: Utredningens förslag innebär minskad flexibilitet i uppgifter och fördelning. Det går inte att skilja totalsumman från fördelingsnyckeln - man anpassar nyckeln utifrån hur stor eller liten totalsumman är. Uppföljning enbart på lag och förordning omöjliggör att i överenskommelse kunna sänka ambitionsnivån, till följd av att staten inte vill betala full ersättning. Statliga myndigheters skyldighet att ge stöd måste regleras i deras instruktioner.

14.10 Ändringar med anledning av utredningens förslag om en ny lag och förordning om kommunernas och regionernas beredskap

14.10.1 Offentlighets- och sekretessförfattningarna

Regionens erfarenhetsbaserade reflektion kring offentlighets- och sekretessförfattningar: Hanteringen av Coronapandemin har belyst svårigheter med gränsdragning av vad som kan anses omfattas av sekretess. En mängd uppgifter begärs ut av olika aktörer från olika enheter eller från enskilda personer inom regioner. Uppgifter som enskilt kan förefalla okomplicerat offentliga men som aggregerat i ett större sammanhang innebär öppen redovisning av regionernas förmågor och sårbarheter. Något att beakta vid förändringar i lagar och författningar.

Civilområden (kapitel 10)

Utredningen föreslår att landet delas in i större geografiska områden för civil ledning och samordning, civilområden. Civilområdena ska följa samma gränser som de nuvarande samverkansregionerna (tidigare sjukvårdsregionerna). Varje civilområde leds av en civilområdesansvarig länsstyrelse benämnd civilområdeschef.

- Norra civilområdet (Jämtlands län, Norrbottens län, Västerbottens län, Västernorrlands län)
- Mellersta civilområdet (Dalarnas län, Gävleborgs län, Uppsala län, Södermanlands län, Västmanlands län, Örebro län, Värmlands län)
- Östra civilområdet (Stockholms län, Gotlands län)
- Sydöstra civilområdet (Östergötlands län, Jönköpings län, Kalmar län)
- Västra civilområdet (Västra Götalands län, Hallands län)
- Södra civilområdet (Skåne län, Kronobergs län, Blekinge län).

2021-05-14

I varje civilområde ska en av länsstyrelserna vara civilområdesansvarig och därmed civilområdeschef. Landshövdingen i de aktuella länen leder arbetet och ska stödjas av ett beredskapskansli som ska ledas av en kanslichef.

Regionens svar: Inrättande av civilområden för civilt försvar tillstyrks i och för sig men det kan ifrågasättas om det behövs ytterligare en statlig nivå. Civilområdeschefen roll och mandat måste utredas vidare. Vg se svar under 14.4.3 och 14.4.4.

REGION VÄSTERBOTTEN

Peter Olofsson (S)
Regionstyrelsens ordförande

Tommy Svensson
Tf regiondirektör