

Remiss. Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65)

Sammanfattning

Region Skåne lämnar svar på remissen Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 65:2024).

Region Skåne ställer sig positiva till utredningens ambition att stärka kommunernas och regionernas beredskap (vilket utgör en viktig del av totalförsvaret) samt delar av förslagen som framkommer i betänkandet, men avstyrker vissa förslag och understryker att kostnaderna som är förknippade med de utökade kraven på kommuner och regioner sannolikt underskattats samt vikten av att det kommunala självstyret inte inskränks.

Synpunkterna redovisas under respektive rubrik nedan.

Region Skånes synpunkter

Region Skåne anser att utredningen är ambitiös och att flera av förslagen kan förväntas bidra till att landet kan möta dagens säkerhetsutmaningar på ett mer ändamålsenligt sätt. Det är dock beklagligt att det legat utanför utredningens uppdrag att lämna förslag om privata aktörers medverkan i planeringen för det civila försvaret eller deras förmåga att upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer eller höjd beredskap. Tydliga ställningstaganden inom detta område hade kunnat ytterligare bidra till den likvärdiga beredskap som utredningen förespråkar ska gälla för kommuner och regioner.

En ny lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap (LKRB)

Region Skåne ser positivt på att ersätta LEH med LKRB vilken bedöms vara mer ändamålsenlig och skapa en ökad tydlighet för hantering av fredstida krissituationer och höjd beredskap. Vi delar vidare utredningens bedömning att införandet av begreppen ”fredstida krissituation” och ”kvalificerad fredstida krissituation” är mer ändamålsenligt än nuvarande ordning och kommer att bidra till enhetlighet i krisberedskapen och underlätta samordning. Samtidigt ser vi behov av förtydliganden kring vad som utgör en kvalificerad fredstida krissituation. Vi föreslår att detta begrepp preciseras ytterligare för att undvika osäkerhet i tolkning och tillämpning.

Det övergripande syftet med LKRB beskrivs vara att säkerställa att kommuner och regioner under fredstida krissituationer och höjd beredskap har en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att fullgöra sina författningssenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap (grundläggande verksamhetsförmåga). Samtidigt understryks att det med likvärdig förmåga inte ska förstås att det alltid ska vara fråga om en förmåga som är utformad på samma sätt eller vara lika långtgående i samtliga kommuner och regioner. Region Skåne ser därmed inte det som nödvändigt att betona likvärdig i detta sammanhang då det i stället kan skapa otydlighet kring vad som avses och bidra till standardisering utan värde för invånarna. I stället borde det kunna räcka med att LKRB:s syfte är att säkerställa att kommuner och regioner utifrån sina ansvarsområden upprätthåller en ändamålsenlig förmåga.

En risk- och sårbarhetsanalys enligt LKRB ska kunna ligga till grund för kontinuitetshantering

Region Skåne instämmer i utredningens förslag om risk- och sårbarhetsanalyser och kontinuitetsplanering vilket vi anser bidrar till att stärka samhällsviktiga funktioner och öka robustheten i regionens verksamhet. Vidare är det positivt att samverkan med kommuner, statliga myndigheter och privata aktörer får ett tydligt fokus då det är viktigt för en framgångsrik krisberedskap och krishantering.

Dock ser vi utmaningar relaterade till kostnader för investeringar i infrastruktur och personal samt den ökade administrativa bördan som följer av utredningens föreslagna rapporteringskrav. Även om staten säkerställer tillräcklig finansiering och stöd till kommunerna och regionerna för att hantera dessa krav är det Region Skånes bedömning att rekrytering av nya medarbetare för beredskapsarbete i kommuner och regioner blir en ännu större utmaning än vad det redan är, inte minst för mindre regioner och kommuner. Att kommunerna och regionerna ska kunna rekrytera i genomsnitt 5 nya medarbetare under åren 2027–2029 som utredningen estimerar bedömer Region Skåne vara en utmaning i sig på nationell nivå men även en underskattning av det faktiska behovet.

Informationsskyldighet gentemot statliga myndigheter

Region Skåne välkomnar utökad samverkan med statliga myndigheter men vill varna för att de utökade rapporteringskrav till länsstyrelsen och Socialstyrelsen sannolikt leder till tydligt ökad administrativ börda för de delar av regionens verksamhet som är kritiska när arbetet med regionens beredskap nu ska intensifieras. Det behöver säkerställas att sådan rapportering verkligen är ändamålsenlig vilket utredningen inte tydligt kan peka på.

Att länsstyrelsen ska samordna den samverkan som kommunerna och regionen ska ha med berörda statliga myndigheter vid genomförandet av planering och förberedande åtgärder enligt LKRB ställer sig Region Skåne också tveksam till då det kan inskränka möjligheterna att utveckla den direkta samverkan mellan region och exempelvis sektorsansvariga myndigheter vilken Region Skåne ser som mycket viktig i det kommande arbetet. Att Länsstyrelsen intar en roll som mellanhand riskerar bli kontra-produktivt och en hämsko.

Länsstyrelsernas tillsyn enligt LKRB

Region Skåne stödjer inte förslaget om att länsstyrelsen ska ha ett tillsynsuppdrag över kommunerna och regionerna och inte heller att

länsstyrelsen ska ha rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Med tanke på olikheten hos Länsstyrelserna och olikheten bland kommuner och regioner bör tillsynsuppdraget åligga en statlig myndighet som arbetar med dessa sakfrågor dagligdags i enlighet med enkelhetsprincipen och kompetensprincipen. Om betänkandets syfte är att likställa beredskapsarbetet bör inte nya vägar föreslås utan i stället följa redan givna principer. Region Skåne håller däremot med om att tillsyn bör ske och inte föranleda eventuella viten om tillsynen identifierar brister.

Samlingsplatser

Avseende särskilda samlingsplatser där enskilda under kortare tidsrymd ska kunna vistas vill Region Skåne påpeka att behov av viss sjukvård kommer att uppstå och att det behöver tydliggöras vilken huvudman som ska ansvara för sådan verksamhet.

I den moderna och framtida sjukvården vårdas fler patienter i hemmet eller med andra löningar än sjukhusförlagda vårdplatser. Samtidigt är det inte osannolikt att en tänkbar fiende i krig eller väpnad konflikt, i strid med folkrätten, angriper sjukhus eller andra vårdinrättningar. Region Skåne anser därför att utredningen behöver ta höjd för dessa parametrar och förtydliga hur erbjudande om vårdplats på vårdinrättningar för dessa patienter i praktiken ska kunna gå till.

Konsekvensanalys och finansiering

De utökade kraven i LKRB utgör en tydlig ambitionshöjning och ett utökat uppdrag. Dessa ökade krav på kommuner och regioner måste åtföljas av tillräcklig finansiering i enlighet med de kommunala finansieringsprinciperna och Region Skåne uppfattar att utredningen gör samma bedömning. Skrivelserna kring finansieringsprinciper behöver dock förtydligas för att skapa hållbara planeringsförutsättningar för regionerna. Region Skåne välkomnar förslaget med generella statsbidrag som en huvudsaklig finansieringsmodell, men vi ser risker att bidragen kan vara otillräckliga för att täcka alla kostnader, särskilt för mindre regioner och

att en komplettering med riktade statsbidrag för specifika områden kommer att bli nödvändig. Region Skåne har i samband med tidigare remissvar inom området beredskap också framhållit att LEH är underfinansierad vad gäller kommuner och regioners ansvar. I sammanhanget vill regionen även understryka att vi inte delar utredningens kategoriska bedömning att överenskommelser mellan staten och SKR inte är ändamålsenliga eller effektiva. Det kan i många fall antas vara mer effektivt om vissa insatser som krävs för att nå uppsatta målbilder samordnas eller utförs av SKR än att ansvar för samtliga insatser och samordning läggs på varje enskild region.

Konsekvenser av utökade krav att bygga upp verksamhetsförmåga kan i viss del bedömas utifrån utredningsförslaget men i vissa fall behövs tolkning av begrepp och avgränsningar utifrån detta göras för att kunna avgöra vad konsekvenserna blir. En övergripande bedömning håller det för sannolikt att det för Region Skåne skulle innebära;

- Utökat lokalbehov på alla sjukhus, vårdinrättningar och depåer. Det är i sammanhanget viktigt att understryka att en icke oansenlig del av till exempel en regions hälso- och sjukvård bedrivs i lokaler i annans ägo
- Utökad bemanning för att producera och vidmakthålla lager där även säkerhetsperspektivet på att lagerhålla stora mängder mat, vatten, drivmedel, läkemedel med mera måste analyseras
- Behov av att klargöra vilken verksamhet som avses med ”samsällsviktig verksamhet av grundläggande betydelse” vilket ur ett likvärdighetsperspektiv kan behöva tydliggöranden från sektorsansvariga myndigheter
- Behov av att bättre definiera begreppet ”egna tillgängliga resurser” då det kan få väldigt stora konsekvenser beroende på hur det ska tolkas. Exempelvis när det gäller el-, värme- och vattenförsörjning (inklusive nödvatten för hälso- och sjukvård).

Utredningens författningsförslag avseende kommuner och regioner förväntas medföra utökade kostnader för staten med totalt cirka 13,5

miljarder kronor under åren 2027–2031 avseende statlig ersättning till kommuner eller regioner. Region Skånes bedömning är att detta sannolikt är en underskattning av det betydande resurstillskott som kommer att krävas.

Region Skåne ställer sig i grunden positiva till utredningens förslag om att regioner ska tillse att patienter skyndsamt kan komma i skydd i skyddsrum eller skyddade utrymme vid väpnade angrepp mot vårdinrättningar men anser att utredningen behöver förtydliga hur finansieringen för de åtgärder som krävs för att öka tillgången till skyddsrum i anslutning till vårdinrättningar ska se ut. Region Skånes utgångspunkt är att det krävs ökat statligt stöd för att tillgodose behovet av skyddsrum samt ur beredskapshänseende multifunktionell fysisk infrastruktur.

Kommunallagen och kommunalt självstyre

De föreslagna förändringarna i LKRB innebär att regionerna får ett utökat ansvar för krisberedskap och civilt försvar. Detta inkluderar krav på risk- och sårbarhetsanalyser, kontinuitetsplanering, robusthetsåtgärder och samverkan med andra aktörer. Dessa förändringar kan påverka tillämpningen av kommunallagen, särskilt i fråga om det kommunala självstyret.

De nya skyldigheterna som föreslås i LKRB innebär en övergång från det mer flexibla system som tidigare funnits i LEH. Kommunallagen ger kommuner och regioner stor frihet att själva organisera och bedriva sin verksamhet, men de föreslagna kraven kan begränsa denna frihet genom att specificera hur vissa funktioner ska organiseras och prioriteras.

Exempelvis innebär de nya kraven på robusthetsåtgärder och lagerhållning att regionerna behöver avsätta betydande resurser till specifika ändamål, vilket kan påverka möjligheten att självständigt disponera resurser och fatta beslut utifrån lokala behov.

Region Skåne anser att utredningen genom de överlämnade förslagen ger

ytterligare en tydlig signal om en önskad ökad statlig styrning, vilket går starkt emot regionernas självstyre och strävan. Det är Region Skånes tydliga uppfattning att flernivåstyrning är en styrka som ska vårdas och utvecklas, något regionen tidigare understrukt i sitt yttrande om Remiss. Staten och kommunsektorn - samverkan, självstyre, styrning (SOU 2024:43). Flernivåsamverkan utgör en betydande styrka i dagens samhälle där demokratiskt valda företrädare på olika nivåer engageras tillsammans med aktörer från offentlig, privat och ideell sektor. Detta är en framgångsfaktor även när det gäller regionens bidrag till totalförsvaret.

Carl Johan Sonesson
Ordförande

Lars-Åke Rudin
Regiondirektör