

Regionstyrelsen

Yttrande över betänkande Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65)

Regionledningskontorets förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Försvarsdepartementet över betänkandet *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65)*.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Sammanfattning

Försvarsdepartementet har remitterat betänkandet *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65)*, till Region Stockholm för yttrande. Utredningen har haft i uppdrag att göra överväganden om kommuners och regioners grundläggande ansvar och huvudsakliga uppgifter inför och under fredstida kriser och höjd beredskap. Utredningen förslår en ny lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap (LKRB) med tillhörande förordning. Enligt LKRB ska kommuner och regioner ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap (grundläggande verksamhetsförmåga). Den grundläggande verksamhetsförmågan ska baseras på lokala och regionala förhållanden samt den strategiska betydelse eller utsatthet som en kommun eller region har om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp

Utredningen föreslår bl.a. även att regioner under den närmaste femårsperioden ska bygga upp en förmåga att vid omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap ha förmåga att, med användning av endast egna tillgängliga resurser, under cirka två veckor kunna upprätthålla sina måltidsverksamheter för sjukvårdsverksamheter enligt hälso- och

sjukvårdslagen (2017:30) som innefattar att patienter är intagna på vårdinrättningar.

Utredningen föreslår även att överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) inte längre ska tillämpas när LKRB träder i kraft, samt att staten huvudsakligen ska lämna ekonomisk ersättning till kommuner och regioner genom generella statsbidrag för åtgärder som följer av LKRB. Skillnader i kostnader för kommuners eller regioners förberedande åtgärder som beror på strukturella skillnader mellan kommuner respektive regioner bör enligt utredningens bedömning hanteras inom ramen för kostnadsutjämningen.

Region Stockholm ser i huvudsak positivt på utrednings författningsförslag. Samtidigt ställer sig Region Stockholm frågande till varför enbart måltidsverksamheter lyfts fram som en kritisk verksamhet bland många andra beroenden. Region Stockholm anser även att utredningen saknar resonemang kring hur livsmedelssystemet ska tillgodose det nya kravet som ställs på samtliga regioner och kommuner. Region Stockholm anser även att utredningen saknar samhällsplanerings- och det regionala utvecklingsperspektivet som en del i arbetet med att stärka krisberedskapen.

Region Stockholm tillstyrker utredningens förslag om att överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) inte längre ska tillämpas när LKRB träder i kraft. Region Stockholm förordar, liksom utredningen, en finansieringsmodell som utgår från en höjning av de generella statsbidragen vilket ger regionen större rådighet och framförallt stabila planeringsförutsättningar. Region Stockholm anser även att det behöver förtydligas vilka förmågor som behöver byggas upp på längre sikt och därmed även hur en sådan förmågeuppbyggnad ska finansieras.

Bakgrund

Försvarsdepartementet har remitterat betänkandet *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65)*, till Region Stockholm för yttrande. Utredningen har haft i uppdrag att göra överväganden om kommuners och regioners grundläggande ansvar och huvudsakliga uppgifter inför och under fredstida kriser och höjd beredskap. Bakgrunden till utredningen är det försämrade säkerhetspolitiska läget i Sverige samt Europa efter Rysslands anfallskrig mot Ukraina som inleddes 24 februari 2022 samt att Sverige liksom omvärlden oftare drabbas av fredstida krissituationer såsom naturhändelser och pandemier.

Utredningen föreslår att Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) med tillhörande förordning ersätts med Lagen om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap (LKRB) med tillhörande förordning.

Enligt LKRB ska kommuner och regioner ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap (grundläggande verksamhetsförmåga). Kommuner och regioner ska ha denna grundläggande verksamhetsförmåga utifrån lokala och regionala förhållanden samt den strategiska betydelse eller utsatthet som en kommun eller region har om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp. För att uppnå en sådan förmåga ska kommuner och regioner i enlighet med LKRB utarbeta de planer och vidta de förberedande åtgärder som behövs inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Utredningen föreslår att begreppet *extraordinär händelse* i nuvarande lagtext ersätts med begreppet *fredstida krissituation* som definieras och används i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Utredningen föreslår även att det nya begreppet *kvalificerad fredstida krissituation* ska användas i LKRB. Definitionsmässigt avses en mycket omfattande och svårartad fredstida krissituation som innebär en hög risk för många människors liv och hälsa eller för mycket omfattande skador på egendom eller miljön.

Regleringen i LKRB om en grundläggande verksamhetsförmåga ska i grunden vara styrande för planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap och därmed ställs generella verksamhetskrav. Bland annat ska kommuner och regioner för varje ny mandatperiod anta en övergripande plan för sin planering och sina förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Kommuner och regioner ska även utarbeta de planer och vidta de förberedande åtgärder som behövs för att de ska ha en grundläggande verksamhetsförmåga enligt LKRB. Planerna ska särskilt avse i vilken omfattning det behöver tillföras materiella eller personella resurser till en kommuns eller en regions verksamheter inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Vidare ska kommuner och regioner bedriva ett fortlöpande och systematiskt arbete för att säkerställa sin grundläggande

verksamhetsförmåga enligt LKRB (kontinuitetshantering) med en risk- och sårbarhetsanalys som grund. Planering och förberedande åtgärder ska genomföras i samverkan med berörda statliga myndigheter. Varje kommun och region ska även ha tillgång till en funktion för samordning av sitt förberedande arbete inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Till följd av regleringen om grundläggande verksamhetsförmåga ska kommuner och regioner enligt utredningen under den närmaste femårsperioden bygga upp en verksamhetsförmåga. För regioner innebär det att vid omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap ha förmåga att, med användning av endast egna tillgängliga resurser, under cirka två veckor kunna upprätthålla sina måltidsverksamheter för sjukvårdsverksamheter enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) som innefattar att patienter är intagna på vårdinrättningar. Detta omfattar även de verksamheter som utövas av privata aktörer på dessa områden.

Vidare bedömer utredningen att inriktningen för den fortsatta utvecklingen av det civila försvaret bör vara att kommuner och regioner vid omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap med användning av endast egna tillgängliga resurser, under cirka två veckor ska kunna försörja sina samhällsviktiga verksamheter av grundläggande betydelse för människors liv och hälsa samt sina verksamheter för kollektivtrafik med vatten, el, värme och drivmedel samt reservdelar och reparationsutrustning.

LKRB innehåller även bestämmelser om särskilda verksamhetskrav på kommuner och regioner i syfte att säkerställa deras förmåga att i vissa särskilda avseenden kunna skydda och hjälpa allmänheten under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap. För regioner innebär det att de ska utarbeta de planer och vidta de förberedande åtgärder som behövs för att regionen och privata aktörer som berörda verksamhetsutövare ska kunna hjälpa patienter som är intagna på vårdinrättningar inom regionen att omedelbart komma i skydd i skyddsrum eller annat skyddat utrymme vid ett väpnat angrepp.

Gällande de ekonomiska konsekvenserna föreslår utredningen att överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) inte längre tillämpas när LKRB träder i kraft, samt att staten huvudsakligen ska lämna ekonomisk ersättning till kommuner och regioner genom generella statsbidrag för åtgärder som följer av LKRB. Skillnader i kostnader för kommuners eller regioners förberedande åtgärder som beror

på strukturella skillnader mellan kommuner respektive regioner bör enligt utredningens bedömning hanteras inom ramen för kostnadsutjämningen. Om staten bedömer att det finns behov av att ålägga vissa kommuner eller regioner att vidta vissa särskilda förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer eller höjd beredskap bör dessa enligt utredningens bedömning finansieras genom kostnadsersättningar. Vidare bedömer utredningen att om staten ser behov av särskilda förberedande åtgärder av aktivitetsbaserad karaktär bör den grundläggande finansieringen kompletteras med riktade statsbidrag. Kommunerna och regionerna bör i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen själva finansiera den planering och de förberedande åtgärder som de till följd av LKRB kommer att behöva genomföra inför fredstida krissituationer.

Författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

Region Stockholms yttrande

Region Stockholm ser i huvudsak positivt på utredningens författningsförslag. Det försämrade säkerhetspolitiska läget samt de ökade antalet fredstida krissituationer kräver en ändamålsenlig författning. Flertalet av de förslag samt bedömningar som utredningen redogör för bedöms bidra till ökad förmåga att upprätthålla den grundläggande verksamhetsförmågan i Region Stockholms samhällsviktiga verksamheter. Det är även positivt att utredningen tydligt anger att risk- och sårbarhetsanalysarbetet ska ligga grund för arbetet med att upprätthålla kontinuiteten inom olika verksamheter.

Region Stockholm ser positivt till att utredningen särskilt uppmärksammar livsmedelsförsörjning i termer av offentliga måltider som är en grundläggande del av krisberedskapen. Samtidigt ställer sig Region Stockholm frågande till varför enbart måltidsverksamheter lyfts fram som en kritisk verksamhet bland många andra beroende. Utredningens förslag att regionen ska bygga upp en förmåga att upprätthålla måltidsverksamhet under två veckors tid bedöms även kräva ett omfattande arbete, dels avseende att regionen ska säkra tillgång till livsmedel, dels ha lagringskapacitet och tillagningsmöjligheter.

Gällande tidsaspekten om två veckor ser Region Stockholm en risk att det tolkas som en ambitionssänkning jämfört med vad som framhålls i andra sammanhang. Region Stockholm väljer att tolka utredningens resonemang som en början av en mer långsiktig uppbyggnad av försörjningsförmågan som sträcker sig vidare upp mot tre månader snarare än att kravställa på

försörjningsberedskap och förmåga att bedriva samhällskritisk verksamhet under störda förhållanden ”minskar” till två veckor.

Utredningen anser att förmågan att upprätthålla måltidsverksamhet under två veckor även ska omfatta de verksamheter som utövas av privata aktörer. Region Stockholm instämmer i bedömningen att verksamheter som bedrivs av privata aktörer bör ha en kontinuitetshantering, men vill samtidigt framhålla att kravställan på en sådan specifik och omfattande verksamhetsförmåga potentiellt riskerar att avskräcka privata aktörer. Liksom utredningen skriver är upphandlingslagstiftningen utmanande även normalt och det kan vara svårt att skriva avtal som tillförsäkrar behovet av kontinuitet i verksamheterna.

Region Stockholm anser även att utredningen saknar resonemang kring hur livsmedelssystemet ska tillgodose det nya kravet som ställs på samtliga regioner och kommuner. Bara Region Stockholms akutsjukhus står för 2 miljoner patientmåltider årligen. Livsmedelsproducenter verkar i dagsläget i ett redan ansträngt och importberoende livsmedelssystem.

Utredningen framhåller att privata näringslivsaktörer är av betydelse för försörjningsberedskapen men hänvisar i övrigt till den fortsatta beredningen av tidigare utredningar på området, bl.a.

Livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:8) och *En modell för svensk försörjningsberedskap (SOU 2023:50)*. Den senare utredningen betonade vikten av samverkan med näringslivet för en stärkt försörjningsberedskap och lämnade förslag om statliga myndigheters roll.

Region Stockholm framhöll i sitt yttrande att utredningen utelämnade den samverkan och det utvecklingsarbete kring flexibel produktion som sker och under kris fortsatt kommer behöva ske på kommunal och regional nivå (RS 2023-0744). I linje med tidigare yttranden över nämnda utredningar ovan anser Region Stockholm att även denna utredning saknar samhällsplanerings- och det regionala utvecklingsperspektivet som en del i arbetet med att stärka krisberedskapen. Det vore önskvärt om det långsiktiga samhällsplaneringsuppdraget inkluderades på ett tydligare sätt då det är en tillgång i arbetet med att bygga ett mer robust samhälle.

Region Stockholm tillstyrker utredningens förslag att en region ska utarbeta planer och vidta förberedande åtgärder för att kunna hjälpa patienter som är intagna på vårdinrättningar att komma i skyddsrum eller skyddade utrymmen vid ett väpnat angrepp. Region Stockholm avstyrker däremot att detta ska ske *omedelbart*. Flertalet av patienter som är intagna på vårdinrättningar kräver vårdformens förmåga till vård och behandling,

vilket innebär bland annat en begränsad mobilitet och behov av övervakning av vitala funktioner. Att flytta dessa patienter omedelbart kan således bland annat innebära en okontrollerad svikt av vitala funktioner. Vid ett väpnat angrepp är bedömningen att behovet av sjukvård på vårdinrättningar kommer att öka. Om samtliga intagna ska befinna sig i skyddsrum eller skyddade utrymmen skulle detta i praktiken innebära att en mycket liten del av den sjukvård som bedrivs idag skulle kunna fortgå. Region Stockholm vill påpeka att om det förväntas en efterlevnad gentemot den föreslagna författningen skulle det innebära en kapacitetssänkning för hälso- och sjukvården.

Region Stockholm tillstyrker utredningens förslag om att överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) inte längre ska tillämpas när LKRB träder i kraft. En återkommande synpunkt avseende finansiering av kommuner och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser, eller fredstida krissituationer, och höjd beredskap är att den bör vara långsiktig och tillhandahålla tydliga planeringsförutsättningar. Region Stockholm förordar därför, i likhet med utredningen, en finansieringsmodell som utgår från en höjning av de generella statsbidragen vilket ger regionen större rådighet och stabila planeringsförutsättningar. Samtidigt ser Region Stockholm vissa risker med att lägga in ytterligare komponenter i kostnadsutjämningsystemet, som redan idag har svårt att få fram en modell som utjämnar för strukturella skillnader i kostnader. Därmed kan det finnas behov av ytterligare statlig finansiering, som ej går via generella statsbidrag då olika regioners utsatthet och sårbarhet gällande klimatrelaterade risker och krigssituationer riskerar att inte beaktas.

Utredningen utgår från att uppbyggnaden av den grundläggande verksamhetsförmåga utifrån kraven i den nya lagen kommer att behöva genomföras successivt under en betydligt längre tidsperiod än fem år. Det bedöms även att de förberedande åtgärder för att förstärka den grundläggande verksamhetsförmågan inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap kommer att behöva göras från en förhållandevis låg nivå. Samtidigt omfattar inte utredningens konsekvensanalys sådana kostnader som kan uppstå till följd av kommuners och regioners särskilda förberedande åtgärder inför *fredstida krissituationer*, utan endast åtgärder som kan komma behöva vidtas inför *kvalificerade fredstida krissituationer* och *höjd beredskap*. Utifrån utredningens resonemang anser Region Stockholm att det behöver förtydligas vilka förmågor som behöver byggas upp på längre sikt och därmed även hur en sådan förmågeuppbyggnad ska finansieras.

Slutligen vill Region Stockholm framhålla vikten av att lagstiftaren i det fortsatta beredningsarbetet beaktar de slutsatser och förslag som lämnats i andra utredningar på området försörjningsberedskap, krisberedskap och civilt försvar så att den fortsatta inriktningen stämmer överens med ansvarsfördelning.

Ekonomiska konsekvenser

De författningsförslag som utredningen lämnar förväntas leda till nya stora löpande kostnader (permanent kostnader) och nya stora anskaffnings- och investeringskostnader (engångskostnader) för kommunerna och regionerna under den närmaste femårsperioden. Utredningens författningsförslag avseende kommuner och regioner förväntas medföra ökade kostnader för staten med totalt cirka 13,5 miljarder kronor under åren 2027–2031 avseende statlig ersättning till kommuner eller regioner.

Då det i nuläget inte går att beräkna hur statens ersättning kommer att fördelas via generella statsbidrag och inom ramen för kostnadsutjämningen samt huruvida Region Stockholm eventuellt får ta del av riktade statsbidrag eller ersättningar är de ekonomiska konsekvenserna svårbedömda.

Emma Lennartsson
Regiondirektör

Anders Gidrup
Tf direktör säkerhet och beredskap

Beslutsunderlag

1. Sammanfattning av SOU 2024:65

Beslutsexpediering

1. Försvarsdepartementet

Godkänd av Emma Lennartsson, 2025-01-08