

Remissyttrande

Datum 2025-02-25

Diarienummer RS 2024-05233

Försvarsdepartementet

Ert diarienummer Fö2024/01668

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

Sammanfattning och övergripande inspel

Västra Götalandsregionen (VGR) ser positivt på en tydliggjord lagstiftning inom området. I förslaget till ny lag förtydligas beredskapskraven på regioner genom att beskriva konkreta förmågor som regionerna ska ha och åtgärder de ska vidta. Den nya lagen går även i linje med kraven som kommer av ett svenskt NATO-medlemskap. Detta sammantaget underlättar för regionerna att vidta utvecklingsåtgärder och stärka sin förmåga att hantera kris, höjd beredskap och krig.

Förslaget till ny lag innebär en ambitionsökning i form av dimensionerande målbilder avseende måltider. Det är positivt att det föreslås dimensionerande målbilder då det länge efterfrågats av regionerna, men det anges olika ambitionsnivåer från olika statliga håll och för olika beredskapsområden. VGR anser att de olika ambitionerna behöver ensas så det blir tydligare vad regionerna ska dimensioner för.

Utredningen fokuserar genomgående på slutenvården i sina beskrivningar och exempel och utelämnar primärvården. VGR anser att primärvården ska lyftas fram i utredningen och att mål- och förmågor för hälso- och sjukvårdssystemet beskrivs mer i sin helhet.

VGR ställer sig bakom utredningen förslag om vad som ska ges statlig ersättning men anser att det behövs väsentligt ökad statlig finansiering, att den blir långsiktig och att det krävs minsta möjliga administration för regionerna för att få finansiering.

Specifika inspel

Dimensionerande målbilder

Kapitel 6.3.7, s 277–285. Förslaget till ny lag innebär en ambitionsökning i form av mätbara målbilder så som att regioner ska dimensionera för att under cirka två veckors tid kunna försörja sina sjukhus med måltider av endast egna tillgängliga resurser.

Det är positivt att det föreslås dimensionerande målbilder då det länge efterfrågats av regionerna, men det anges olika ambitionsnivåer från olika statliga håll och för olika beredskapsområden. Exempelvis föreslår denna utredning två veckors uthållighet för måltider, de statliga tilläggsöverenskommelserna för att säkra beredskapslager av prioriterade läkemedel och medicinsktekniska produkter avser en månads lager och i Totalförsvarspropositionen 2024/25:34 anges minst tre månaders uthållighet.

VGR anser att de olika ambitionerna behöver ensas så det blir tydligt vad regionerna ska dimensionera för inom samtliga relevanta beredskapsområden inklusive uthållighet i form av kris- och krigsledning. Det kan finnas skäl till att ambitionen behöver anpassas inom olika beredskapsområden, men då behöver den generella normen fastslås och avstegen motiveras. VGR noterar även att den nivå om två veckors försörjning av samhällsviktig verksamhet som rekommenderas i utredningen inte nämns i författningsförslagen.

Kapitel 6.3.2, s 235–243. Utredningen anger vidare att regionerna, i början av varje mandatperiod, ska fastställa mål för arbetet och därefter bedöma i vilken omfattning materiella resurser behöver tillföras respektive verksamhet. Det innebär en möjlighet att anpassa arbetet efter regionala förhållanden, men riskerar också att skapa godtyckliga skillnader mellan regionernas förmåga som inte är motiverad. VGR anser att beredskapen

runt om i Sverige ska vara likvärdig och att gemensamma målsättningar därmed ska sättas från statligt håll. Vad respektive region därefter behöver utveckla för att nå målen kan spegla de regionala skillnaderna.

I utredningen föreslås vidare att dimensionering av en förmåga kan behöva vara olika omfattande inför en fredstida krissituation respektive en kvalificerad fredstida krissituation. Här behöver det framhållas att förmågan i många fall inte kan byggas eller ökas på kort tid, vilket i praktiken innebär att regionerna behöver dimensionera långsiktigt utifrån den högst ställda kravnivån. Såväl målbilder, planering, genomförande som finansiering behöver då ta utgångspunkt i ambitionsnivån för värsta scenariot.

Privata aktörer

På sidan 14 anges att utredningen inte omfattar privata aktörers utövande av samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och på sidan 263, stycke 2 står det att det är *”rimligt att utgå från att privata aktörer kommer att fortsätta att bedriva sina verksamheter i förhållandevis stor omfattning även under de svåra förhållanden som högst sannolikt kommer att råda under höjd beredskap. Följaktligen bör det enligt utredningens bedömning generellt sett vara av stor betydelse att även dessa aktörer genomför planering och vidtar förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.”*

VGR anser inte att beredskapen bör utgå från antaganden utan att den ska säkras. I Västra Götaland utgör exempelvis privata aktörer ca 50 procent av primärvården vilket innebär att 50 procent av primärvården inte har lagstadgat krav på sig att bedriva vård i fall av höjd beredskap och krig. Om det inte ställs formella krav på, eller ges statlig ersättning till regionerna för, privata leverantörer så kan det inte förväntas att de vidtar kostsamma förberedande beredskapsåtgärder eller bedriver vård och utför uppgifter i den utsträckning som höjd beredskap och krig kräver. Privata aktörers ansvar kan även ha stor påverkan på den förmåga som behöver byggas upp inom försörjning hos regionerna. VGR vill därför understryka

vikten av att ett arbete om privata aktörers roll genomförs och att kraven på dem fastställs.

Informationsskyldighet gentemot statliga myndigheter

På sidan 23 anges att regionerna ska rapportera såväl till Länsstyrelsen som till Socialstyrelsen. VGR anser att regionerna endast ska ha rapporteringsskyldighet till en myndighet som i sin tur vidare distribuerar informationen till övriga myndigheter. Rapportering till olika myndigheter innebär mer administration för regionerna liksom ett sämre beslutsunderlag till staten. Den statliga nivån behöver samordna sina behov och begära en samlad rapport från regionerna i en och samma form. Under Covid begärdes det in snarlika, men inte exakt lika rapporter, ibland i powerpointformat, ibland genom ett IT-system som krävde inloggning och ibland i exelformat. VGR anser även att regionerna ska ges återkoppling på det ackumulerade resultatet av regionernas rapportering. Ingen sådan återkoppling brukar ske så det är oklart för regionerna vilken nytta rapporteringen bidragit till och de ges inte själva möjlighet att nyttja de nationellt sammanställda resultaten.

Målen för samhällets krisberedskap

Kapitel 6.3.1, sidan 233, stycke 3:

VGR föreslår att meningen *”Ett väsentligt medel för att uppnå dessa mål är att offentliga aktörer har förmåga att upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter”* ersätts med *”Ett väsentligt medel för att uppnå dessa mål är att offentliga aktörer och de avtalade leverantörer dessa är beroende av för att bibehålla ändamålsenlig och likvärdig förmåga, har förmåga att upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter”*. Den statliga finansiering måste även följa.

Kapitel 6.3.1, sidan 233, sista meningen:

”Mot denna bakgrund ska en ny lag om kommuners och grundläggande beredskap inför framtida krissituationer och höjd beredskap innehålla en övergripande ändamålsbestämmelse som i relevant utsträckning

överensstämmer med uppsatta mål för samhällets krisberedskap och arbete med civilt försvar.”

Stryk ord nummer 10 ”och”.

Statlig ersättning

6.10.1, sidan 425. När det gäller den statliga ersättningen anser VGR att formen, dvs huruvida den regleras via statliga överenskommelser eller förordningar inte är det viktigaste. Det viktiga är att finansieringen är långsiktig, förutsägbar och kräver minimal administration av regionerna.

VGR vill exempelvis poängtera att övergången från statlig överenskommelse för hälso- och sjukvårdens beredskap till Förordning (2023:489) om statsbidrag till regioner för hälso- och sjukvårdens beredskap har inneburit att regionerna nu måste ansöka om medel årligen. Det har inneburit ökad administration, mer inlåsning av medel och ökad osäkerhet i avseende vilka summor regionerna kan räkna med årligen. VGR önskar att upplägget med årliga ansökningsprocesser ersätts med en långsiktig, förutsebar finansiering med minsta möjliga administration.

VGR anser även att medel i första hand ska vara målstyrda och inte ämnesstyrda. Regionerna bör ha samma uthållighet och därmed bör statliga dimensionerande målbilder vara tydliga men regionerna kan ha helt olika förutsättningar och behov av utveckling och behöver därmed ges rörelsefrihet. Riktade statsbidrag kan medföra en inlåsning av resurser, i de fall de utpekade ändamålen inte stämmer överens med konstaterade behov. VGR instämmer därmed med utredningens förslag om generella bidrag ger förutsättningar för en mer effektiv resursanvändning, eftersom resurserna kan användas för att nå målbilder men utifrån kommunernas och regionernas olika behov och prioriteringar. Till skillnad från riktade bidrag ger generella bidrag inte heller upphov till några administrativa kostnader, varken för kommuner och regioner eller för staten.

Kapitel 6.10.3, sidan 440 – 441 samt Kapitel 7.2.1, sidan 460:

VGR ställer sig bakom utredningens förslag om statlig ersättning för nya uppgifter och ambitionsökningar i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen, kostnadsutjämning, kostnadsersättningar och i vissa fall riktade statsbidrag där det är ändamålsenligt.

VGR önskar dock att utredningen tillägger vikten av långsiktig finansiering. Uppbyggandet av Sveriges beredskap är ett långsiktigt arbete som samtidigt behöver genomföras så snabbt och effektivt som möjligt. Med dagens årsvisa finansiering, utöver skiftande regler om vad medel får användas till, går tid och energi till att årligen administrera, ansöka, vänta, starta, stoppa och omdirigera istället för att få upp genomförandefart.

VGR önskar även att den statliga finansieringen höjs avsevärt. I budgetpropositionen 2024 tilldelas krisberedskap och civilt försvar 100 miljoner mer vilket totalt blir 400 miljoner 2024 jämfört med 300 miljoner 2023. Även om en ökning av medel givetvis är positivt så kräver uppbyggnaden och framförallt förvaltningen av krisberedskap och civilt försvar enligt de uppgifter som anges i överenskommelser och förordningar, mycket mer resurser. Sveriges kommuner och regioner (SKR) tillsammans med regionerna räknade 2022 på vad det faktiska behovet av medel är för att genomföra uppgifterna och framfört behov av 3 miljarder. Det skapar ett underskott på 2,6 miljarder för att uppnå de statliga ambitionerna.

Utöver uppgifterna som anges i överenskommelserna ökar även kravet på regionerna i form av statliga uppdrag som kräver att regioner svarar på statliga remisser och förfrågningar för att bidra till den nationella utvecklingen inom området.

Utredningen beskriver vidare att regionerna ska ha förmåga att upprätthålla måltidsverksamheter för sjukhus under två veckor med användning av endast egna tillgängliga resurser vid omfattande eller extrema bristsituationer. Vidare uppskattas regionerna totalt tilldelas 50 mnkr för genomförandet vilket för VGR skulle motsvara knappt 10 mnkr. Den uppskattade finansieringen bedöms vara otillräckligt för att nå den

förmåga som beskrivs. VGR anser även att uppskattningen av driftskostnader som faller på regionerna att hantera efter uppbyggnad underskattats.

Länsstyrelsens roll

I kapitel 6.9.1 sidan 417 och 6.9.2 sidan 421 föreslås att Länsstyrelsen ska ha rollen som tillsynsmyndighet samtidigt som de har en stödjande roll gentemot regioner och kommuner. VGR vill understryka utmaningen och motsättningen i att ha båda dessa roller då Länsstyrelsen inte kan tillse att regionerna utför sina skyldigheter utan att samtidigt granska sig själva och det stöd regionerna fått av Länsstyrelsen. VGR önskar därmed att Länsstyrelsen ges en anvisning om att organisera sig så att de håller isär den stödjande rollen och tillsynsrollen.

VGR önskar även att det förtydligas att Länsstyrelsens huvudsakliga roll är att stödja regionerna eftersom störst utveckling av beredskapen står att vinna i samverkan och inte i tillsyn.

VGR anser inte heller att tillsyn ska göras i ett uppbyggnadsskede.

Kontinuitetsplanering

Utredningen nämner vikten av kontinuitet på flera ställen men utan konkreta krav på regionerna. VGR önskar även att förslaget till ny lag kompletteras med begreppet kontinuitetsplanering och vilka krav som finns på regionerna avseende samhällsviktiga verksamheter och kontinuitetsplanering. Kontinuitetsplanering ses som centralt inom många säkerhet och beredskapsområden men saknar idag lagrum vilket påverkar framdriften inom området och det kommer sannolikt inte att förändras om lagkraven inte blir tydligare.

Stöd till Försvarsmakten

På sidan 222 bedömer utredningen att regioner inte har någon skyldighet för regioner att anpassa sin verksamhet till Försvarsmaktens behov. VGR önskar att det förtydligas ytterligare att det är regionerna som avgör vilket stöd om stöd ska ges i en situation där behov står emot varandra, exempelvis när en regions transporter behövs till såväl patienttransporter

som försvaret för evakuering. Det är också viktigt att regionerna ges ersättning av Försvarsmakten när regionerna stödjer Försvarsmaktens uppgifter, inom exempelvis värdlandstöd. Det är viktigt att det är tydligt och att statens egna planering och finansiering för det militära försvaret tar det i beaktande.

Krisledningsnämnd

Kapitel 6.5.2, s. 364

VGR önskar att lagkravet om en särskild krisledningsnämnd ersätts med att regionstyrelsen ska ha rutiner för att kunna ta över krisledning i fall av extraordinär händelse. Att regionerna i fredstida krissituationer ska ledas av en krisledningsnämnd och därmed en sammansättning av förtroendevalda, och sen i kris och krig ledas av regionstyrelsen, en annan sammansättning, är inte ändamålsenligt. Det bästa vore om de som är vana att leda i kris även är de som leder vid höjd beredskap och krig. Det bör vara en och samma ledning för hela hotskalan.

Definitioner

I kapitel 6.3.2, sidan 325 – 243 föreslås att begreppet ”Extraordinär händelse”, tas bort och att begreppen ”Fredstida krissituation” och ”kvalificerad fredstida krissituation” införs. De nya begreppen är dock svåra att särskilja. Med fredstida kris avses en situation som avviker från det normala, drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer. Med en kvalificerad fredstida krissituation 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.

VGR anser inte att det bör tillföras nya begrepp, det blir ingen förbättring av att byta ord om betydelsen är fortsatt oklar och svårtolkad. VGR anser istället att redan befintliga definitioner ska utvecklas och förtydligas samt att de ensas i olika lagar och föreskrifter, exempelvis: ”allvarlig händelse” i

katastrofmedicinsk föreskrift. Samma begrepp bör används överallt där kris och krig berörs och definitionerna behöver utvecklas och förtydligas. Det som behövs är tydligare anvisningar i när regionerna behöver leda och prioritera annorlunda.

Regionstyrelsen
Västra Götalandsregionen

Helén Eliasson
Regionstyrelsens ordförande

Håkan Sandahl
Regiondirektör