

Remiss. Struktur för ökad motståndskraft SOU 2021:25

Sammanfattning

Region Skåne har mottagit remiss för synpunkter gällande slutbetänkandet *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:25). I regeringens direktiv har utredningen att lämna förslag på en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar. Denna struktur ska också stärka samhällets krisberedskap.

Region Skånes yttrande angående rubricerat betänkande grundas på svar från ett urval av verksamheter inom regionen. Baserat på de sammanställda svaren har tre fokusområden bedömts vara särskilt viktiga att framhålla vilka redovisas nedan.

1. Förslag om ny lag och nytt begrepp

Utredningen föreslår att lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap upphör och ersätts av en ny lag, lagen om kommuners och regioners beredskap. En stor del av de nu gällande bestämmelserna överförs till den nya lagen men inordnas i en ny struktur.

Region Skåne delar uppfattningen om behovet av en sammanhållen beredskapsplanering och med det strukturer för att ge förutsättningar för samspel mellan beredskapssystemets olika nivåer. Genom förslaget erhålls en för kommuner och regioner gemensam struktur med statliga myndigheter.

Region Skåne gör dock bedömningen att en effektivare och mer sammanhållen beredskapsplanering inom regioner uppnås genom att en ny lagstiftning utreds i särskild ordning och med utgångspunkt bland annat i resultatet av *Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap* (S 2018:09). Region Skåne förespråkar att nuvarande lag delas i två, en för kommuner och en för regioner. En ny lag om regionernas beredskap bör omfatta både nuvarande reglering i lagen om extraordinära händelser, LEH (2006:544), och regleringen i hälso- och sjukvårdslagen, HSL (2017:30) om katastrofmedicinsk beredskap.

Region Skåne delar utredningens bedömning att det finns fördelar med gemensamma begrepp. Region Skåne är dock av den meningen att den presenterade

innebörden av fredstida krissituation innebär fler och mer omfattande kriterier och att det föreligger en risk att de effekter utredningen avser med att ersätta begreppet extraordinär händelse med fredstida krissituationer inte uppnås. Region Skåne konstaterar att flertalet händelsebegrepp med separata kriterier används i utredningen vilket riskerar att försvåra tillämpningen av lagen.

Vidare vill Region Skåne betona vikten av att lagstiftning och strukturer bör eftersträva att regioner får stöd i att inhämta nödvändigt underlag av upphandlad verksamhet och privata utförare för ett ändamålsenligt analysarbete i strävan mot en sammanhållen planering.

2. Högre regional nivå, civilområdeschefens mandat vid höjd beredskap

Utredningen föreslår att under höjd beredskap får civilområdeschefen efter hörande av Socialstyrelsen besluta om utnyttjande av vårdplatser, förflyttning av personal, patienter och förnödenheter samt i övrigt besluta om de civila hälso- och sjukvårdsresurserna inom civilområdet. Region Skåne vill dock framhålla att restriktioner i lagstiftning gällande förflyttning av exempelvis läkemedel och medicintekniska produkter måste beaktas.

Region Skåne anser att civilområdeschefens mandat att omdisponera hälso- och sjukvårdsresurser kräver en djupare analys och utredning utifrån flera perspektiv såsom juridiskt, praktiskt och utifrån det kommunala självstyret. Då regioners verksamheter är komplexa vill Region Skåne betona vikten av att beslut att omdisponera resurser från en region måste föregås av och göras i samråd med aktuell region. Region Skåne delar utredningens bedömning att det vid höjd beredskap och ytterst i krig kommer att finnas behov av en uthållig styrning av förnödenheter till, och vid behov också mellan, sjukvårdshuvudmän (inklusive kommunerna).

Region Skåne bedömer att förslaget om civilområdeschefens mandat att omdisponera hälso- och sjukvårdsresurser bör utredas vidare utifrån resultatet av *Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap*. Vidare konstaterar Region Skåne att förslaget förutsätter att det inom civilområdet finns kompetens inom hälso- och sjukvårdsområdet. Detta omfattar inte endast kompetens gällande beredskapsfrågor, utan även andra frågor såsom inköp och logistik.

Utredningens förslag gällande södra civilområdet utformning överensstämmer inte med södra sjukvårdsregionen där även kommuner i södra Halland ingår. Region Skåne betonar vikten av att det, innan beslut fattas, görs en beskrivning av vilka konsekvenser en förändrad indelning av samverkansregionerna med hänsyn till Hallands tillhörighet får för redan etablerad samverkan inom hälso- och sjukvård i Södra sjukvårdsregionen. Vidare bör den nationellt högspecialiserade vården beaktas.

3. Finansiering

I utredningen anges att förslagen innebär att nuvarande uppgifter för kommuner och regioner förtydligas och utökas och i enlighet med finansieringsprincipen ska det också medfölja en statlig finansiering som motsvarar den utökade ambitionsnivån.

Region Skåne anser att utredningens förslag innebär en tydlig ambitionsökning men att det inte görs motsvarande förändring av finansiering, vilket enligt regionen är en grundläggande förutsättning.

Region Skåne betonar vikten av en långsiktig finansiering av både regioners krisberedskapsarbete och arbetet med civilt försvar för att kunna implementera och efterleva den struktur som föreslås och även uppnå en utvecklad reell förmåga såväl under fredstida kriser som under höjd beredskap.

Metod och material

Region Skånes yttrande gällande rubricerat betänkande grundas på svar från olika professioner i Region Skånes verksamheter. Synpunkter har inhämtats vid workshops samt genom mejl med olika berörda professioner. Svaren har därefter sammanställts, kategoriserats och sammanfattats. Tre fokusområden har identifierats som särskilt viktiga att framhålla i Region Skånes yttrande. Verksamheternas svar redovisas i Bilaga 1, under rubriker som motsvarar betänkandets rubricering.

Carl Johan Sonesson
Ordförande

Alf Jönsson
Regiondirektör

Bilaga 1 – Region Skånes verksamheters synpunkter på avsnitt i betänkandet

Verksamheternas svar redovisas i denna bilaga under rubriker som motsvarar betänkandets rubricering.

14.2 Resursfördelning och ledningsförmåga

Utredningen bedömer att konceptet Samverkan Stockholm kan utgöra ett gott exempel för andra storstäder. Region Skånes verksamheter är positiva till samverkan men vill framhålla vikten av att nya forum etableras med tydligt syfte, mål och avgränsning samt beskrivning av hur det kompletterar övriga befintliga forum och organ. Detta för att undvika dubbelarbete och för att kunna vidmakthålla en sammanhållen planering.

14.3.1 En ny lag

Utredningen föreslår att lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap upphör och ersätts av en ny lag, lagen om kommuners och regioners beredskap. En stor del av de nu gällande bestämmelserna överförs till den nya lagen men inordnas i en ny struktur.

Region Skåne delar uppfattningen om behovet av en sammanhållen beredskapsplanering och med det strukturer för att ge förutsättningar för samspel mellan och inom beredskapssystemets olika nivåer. Region Skånes verksamheter ser dock en risk att utredningens förslag inte medför de av utredningen önskade effekterna (förtydligande av kommuner och regioners beredskapsuppgifter, ökade möjligheter att hålla samman arbetet och därmed ökad effektivitet samt minskad risk för dubbelarbete). Av förslaget erhålls en gemensam struktur med statliga myndigheter. Region Skånes verksamheter anser dock att ett mer sammanhållet beredskapsarbete inom regioner, och minskad risk för dubbelarbete, snarare uppnås genom en gemensam och samlad reglering av regioners krisberedskapsarbete i nuvarande lag om extraordinära händelse, LEH (2006:544) och katastrofmedicinsk beredskap i hälso- och sjukvårdslagen, HSL (2017:30). Region Skånes verksamheter anser därav att kommuner och regioners arbete med beredskap bör regleras i två separata lagar.

Utredningen har övervägt möjligheten att dela upp den nuvarande lagen om extraordinära händelser, LEH (2006:544) i två lagar och anger att ett skäl till detta skulle vara att tydligare koppla samman arbetet i regionerna med katastrofmedicinsk beredskap och regionernas övriga beredskapsarbete. Utredningen föreslår dock att lagstiftningen *inte* delas då uppfattning är att en sådan större översyn skulle kräva ytterligare utredningstid, men att det framförallt saknas viktiga ingångsvärden om den katastrofmedicinska beredskapen som behövs och som den pågående *Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap* (S 2018:09) bland annat analyserar.

Region Skånes verksamheter delar utredningens uppfattning att en sådan förändring och större översyn förutsätter analys och att ett sådant arbete måste beakta och utgå ifrån resultatet av den pågående *Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap* (S 2018:09). Region Skånes verksamheter anser dock att för att uppnå en effektivare och mer sammanhållen beredskapsplanering bör en ny lagstiftning utredas i särskild ord-

ning med utgångspunkt i resultatet av *Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap* (S 2018:09). Nuvarande LEH (2006:544) bör delas i två, en för kommuner och en för regioner och en ny lag om regionernas beredskap bör omfatta både nuvarande reglering i LEH (2006:544) och regleringen i hälso- och sjukvårdslagen om katastrof-medicinsk beredskap.

14.3.2 Den nya lagens syfte

Bestämmelserna i nuvarande lag om extraordinära händelser, LEH (2006:544) syftar till att kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner och regioner ska *därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar*.

Utredningen anser att nuvarande skrivning inte återspeglar att planeringen för höjd beredskap återupptagits och konstaterar att motsvarande skillnad i ambition inte finns för statliga myndigheter. Utredningen föreslår att 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*. Vidare menar utredningen att ändrat fokus i fråga om civilt försvar inte fråntar eller minskar kommuners befintliga ansvar för att förebygga och hantera kriser och störningar.

Region Skånes verksamheter anser att utredningens förslag innebär en ambitionsökning vilken därav bör finansieras enligt den kommunala finansieringsprincipen.

14.3.3 Fredstida krissituation ersätter extraordinär händelse

Utredningen föreslår att fredstida krissituationer ska ersätta extraordinär händelse och användas i den nya lagen med bakgrund av att utredningen erfar att 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. Därtill bedömer utredningen att det finns ett värde av att använda gemensamma begrepp för både den statliga beredskapen som den som gäller för kommuner och regioner.

Region Skånes verksamheter delar utredningens bedömning att det finns fördelar med gemensamma begrepp och att fredstida krissituation som begrepp är lättare att kommunicera än begreppet extraordinär händelse. Region Skånes verksamheter är dock av den åsikten att den presenterade innebörden av fredstida krissituation innebär fler och mer omfattande kriterier och att det därav blir än svårare att nå upp till fredstida krissituation än för nuvarande extraordinär händelse. Region Skånes verksamheter betonar vikten av att antalet kriterier samt omfattningen av dem inte får försena en ändamålsenlig hantering, politiskt eller inom tjänstemannaorganisationen, av en händelse.

Vidare menar utredningen att det nu rådande kriteriet om skyndsamhet i definitionen av extraordinär händelse (det vill säga en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner som ofta kräver skyndsamma insatser av den egna organisationen) begränsar hanteringen av många fredstida krissituationer. Region Skånes verksamheter noterar dock att kriteriet om skyndsamhet även är med i beskrivningen av fredstida krissituation

"...kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer". Frågan om vem som har ansvaret för den samordnade hanteringen är också oklart i sammanhanget.

Region Skånes verksamheter föreslår att det förtydligas huruvida "gråzonshändelser" sorterar in under begreppet fredstida händelse. Kriterierna för fredstida krissituation är binära, vilket inte är kännetecknet för gråzonsscenarioer där skeden kan vara mer vaga.

Vidare anser Region Skånes verksamheter att koppling mellan begreppet fredstida krissituation och arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser, aktivering av krisledningsnämnd och finansiering bör förtydligas.

Region Skånes verksamheter konstaterar att flertalet händelsebegrepp, med separata kriterier, används i utredningen vilket riskerar att försvåra tillämpningen av lagen. Region Skåne bedömer att de effekter utredningen avser uppnå med att ersätta begreppet extraordinär händelse med fredstida krissituation riskerar att utebli. Vidare framhåller Region Skånes verksamheter vikten av en god robusthet i vardagen som grund för hantering av större och mer komplexa händelser.

Region Skånes verksamheter noterar även att det i annan lagstiftning än de utredningen listar finns beröringspunkter med extraordinär händelse och det finns därför anledning att se över fler eventuella samband avseende begreppet extraordinär än vad som finns med i utredningen.

14.4.1 Risk- och sårbarhetsanalyser

Utredningen föreslår att 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. Region Skånes verksamheter anser att skrivningen bör förtydligas då det är otydligt vad som avses med "inom deras ansvarsområde" då det kan tolkas som att endast hot och risker inom den egna verksamheten avses.

Region Skånes verksamheter konstaterar att kriterierna som anges för risk- och sårbarhetsanalyser är likvärdiga med nu gällande kriterier för extraordinär händelse och är inte formulerade utifrån förslaget om fredstida krissituationer. Region Skånes verksamheter betonar att detta bidrar till en otydlighet och att det är av vikt att det finns ett sammanhang och koppling mellan använda begrepp för systemförståelsen.

Region Skånes verksamheter ser positivt på utredningens förslag om att i förordningen tillföra bestämmelse om att samhällsviktig verksamhet ska identifieras. Vidare ser Region Skånes verksamheter positivt på att risk- och sårbarhetsanalyserna ska omfatta höjd beredskap. Det är dock en ambitionshöjning som förutsätter långsiktig finansiering.

Region Skånes verksamheter är av den mening att lagstiftning och strukturer bör eftersträva att regioner får stöd i att inhämta nödvändigt underlag av upphandlad verksamhet för ett ändamålsenligt analysarbete i strävan mot en sammanhållen planering.

I annat fall finns risk för konflikt av regionens reella möjligheter enligt lag i förhållande till ansvar.

Utredningen föreslår att upphandlad verksamhet och valfrihetssystem exkluderas ur RSA-arbetet med motiveringen att det är svårt för kommuner och regioner att få tillgång till information från privata aktörer. Region Skånes verksamheter betonar vikten av att upphandlad verksamhet inkluderas i RSA-arbetet. Kommuner och regioner med stöd av bland annat kommunallagen (2017:725) har möjlighet att överlämna skötseln kommunala angelägenheter till kommunala bolag, stiftelser, föreningar samt privata utförare. Gällande exempelvis primärvården ska regionerna i enlighet med hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) organisera verksamheten utifrån ett vårdvalssystem och då tillämpa lagen (2008:962) om valfrihetssystem. Även för annan verksamhet görs upphandling i enlighet med såväl lagen (2016:1145) om offentlig upphandling som lagen (2008:962) om valfrihetssystem samt viss verksamhet bedrivs enligt lag (1993:1651) om läkarvårdsersättning respektive lag (1993:1652) om ersättning för fysioterapi.

En sammanhållen beredskap och planering försvåras om delar av verksamheten, vilken sannolikt är kritisk och i behov av omfördelning under höjd beredskap, inte inkluderas i analysarbetet. Det finns behov av att ansvar och roller gentemot privata utförare utreds i särskild ordning. Detta bedöms mycket väsentligt för en sammanhållen planering och reell förmåga. En jämförelse kan även göras med *En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården* SOU 2021:19 i vilken det föreslås att regionerna ska ha en lagringsskyldighet även för upphandlad verksamhet. I samma utredning görs bedömningen att bemyndiganden i hälso- och sjukvårdslagen inte bedöms kunna ligga till grund för omfördelning av produkter från privata aktörer och att det för sådan omfördelning krävs beslut enligt ransoneringslagen.¹

Region Skånes verksamheter framhåller behovet av stöd till regioner i balansen mellan öppenhet och sekretess i RSA-arbetet och ser behov av att detta förtydligas.

14.4.2 Kommunernas och regionernas arbete med beredskap

Region Skånes verksamheter ser positivt på utredningens förslag om styrdokument gällande mål och riktlinjer för ökad förmåga att hantera fredstida krissituationer och en plan för hantering. Region Skånes verksamheter anser att mål och riktlinjer ger tydlighet i arbetet men framhåller vikten av en tydlig och finansierad ambitionsnivå.

Likt utredningens, och FOI:s, bedömning är Region Skånes verksamheter av den mening att kontinuitetshantering är en viktig del i att öka motståndskraften och robustheten i verksamheten. Ett systematiskt arbete för att upprätthålla samhällsviktiga verksamheter (kontinuitet) i fredstida krissituationer och under höjd beredskap måste bedrivas. Finansiering krävs dock för att arbetet ska kunna bedrivas.

14.4.3 Förberedelser för höjd beredskap

Utredningen förslår att länsstyrelsen och civilområdeschefen i samråd med Försvarsmakten bör omsätta anvisningar och inriktningar från regeringen och centrala myn-

¹ *En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården* SOU 2021:19, sid 856.

digheter 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. Region Skånes verksamheter framhåller att en förutsättning för detta är att finansiering för regioner säkerställs.

Utredningen föreslår att det av förordningen ska framgå att kommuner vid behov ska samråda med länsstyrelsen och att regionerna ska samråda med civilområdeschefen i frågor av betydelse för totalförsvaret. Region Skånes verksamheter vill här framhålla vikten av dialog mellan de statliga myndigheterna, såsom Socialstyrelsen och länsstyrelserna, för en sammanhållen planering. Detta särskilt då regioners rapporteringsvägar skiljer sig mellan det förberedande arbetet och under en fredstida krissituation och höjd beredskap. I det senare ska regioner under höjd beredskap enligt utredningens förslag (och fredstida kriser) utöver till Socialstyrelsen och civilområdeschefen även rapportera till länsstyrelsen.

Region Skånes verksamheter framhåller vikten av att planering även omfattar avveckling, återgång till ordinarie verksamhet samt utvärdering.

14.4.4 Utbildning och övning

Region Skånes verksamheter är positiva till utredningens förslag om tillägget att kommuner och regioner även ska ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter under höjd beredskap (nuvarande krav i LEH är avgränsat till extraordinära händelser i fredstid). Det är av stor vikt att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs och att myndigheter och andra aktörer bistår i detta. Utredningens förslag innebär dock en ambitionshöjning som måste finansieras.

Vidare bör det förtydligas vad som avses med "anställd personal", och om detta avser all offentligt finansierad verksamhet. Region Skånes verksamheter framhåller att upphandlad verksamhet utöver privata utförare av vård även omfattar andra centrala yrkeskategorier såsom entreprenörer och leverantörer av fastighetsdrift och servicefunktioner.

14.4.5 Rapportering av förberedelser

Region Skånes verksamheter är positiva till utredningens bedömning att rapportering till statliga myndigheter ska utgå från faktiska behov av underlag. Utredningen föreslår att varje region ska hålla Socialstyrelsen och berörd civilområdeschef underrättad om vilka förberedelser som vidtagits. Region Skånes verksamheter betonar vikten av en stringent rapporteringsstruktur där parallella rapporteringsvägar undviks i möjligaste mån för att undvika en större rapporteringsbörda för regionerna än nödvändigt. Rapporteringsvägar före och under en fredstida kris och vid höjd beredskap bör även vara så snarlika som möjligt i enlighet med likhetsprincipen.

Vidare bejakar Region Skånes verksamheter utredningens uppfattning om att berörda statliga myndigheter bör ge en återkoppling till de som rapporterar om vilka slutsatser som dragits av den information som samlats in. Region Skånes verksamheter är av den

mening att detta bör betraktas som en framgångsfaktor för en sammanhållen planering och adekvat gemensam systemförståelse.

Region Skånes verksamheter instämmer med att det är problematiskt att det saknas en central statlig myndighet som följer upp och analyserar den offentligt upphandlade regionala kollektivtrafikens krisberedskap och planering för höjd beredskap. Region Skånes verksamhet framhåller att kollektivtrafiken har flera ansvarsområden än väg och spårtrafik. För Region Skåne innefattar detta framförallt den särskilda kollektivtrafiken som utgör service- och sjukresor. Region Skåne konstaterar att sådan verksamhet inte återfinns i underlaget och efterfrågar stöd i dessa frågor.

14.5.1 Krisledningsnämnd

Region Skånes verksamheter vill betona vikten av att se till organisationens samlade förutsättningar och förmåga för att hantera fredstida kriser och höjd beredskap. Relationen mellan regionens krisledning, krisledningsnämnd och särskild sjukvårdsledning behöver beaktas och analyseras ytterligare för att uppnå ett förtydligande gällande regioners ledningsförmåga. Likaså behöver relationen mellan krisledningsnämnd och föreslagen civilområdeschefs ansvar och mandat tydliggöras.

14.5.2 När ska krisledningsnämnden träda i funktion?

Utredningens förslag gällande förutsättningar för när krisledningsnämnden ska träda i kraft innebär tillkommande kriterier (utöver kriterier för fredstida krissituation) och exkluderar andra värden såsom påverkan på miljön. Syftet med krisledningsnämnden är att centralisera beslutanderätten för att möjliggöra ett *snabbt* och enkelt beslutsfattande över nämnders gränser då en fredstida krissituation medför akut behov av detta. Region Skånes verksamheter anser att aktiveringen av krisledningsnämnden bör ta sin utgångspunkt i syftet med nämnden.

14.5.3 Rapportering vid fredstida krissituationer samt under höjd beredskap

Region Skånes verksamheter vill betona vikten av att rapportering från regional till nationell nivå resulterar i underlag som återrapporteras till regional nivå. Vidare betonar Region Skånes verksamheter återigen, se även 14.4.5, vikten av att eftersträva så få rapporteringsvägar som möjligt. Region Skånes verksamheter delar utredningens uppfattning om att kravet på rapportering innebär att kommunerna och regionerna kommer att behöva vidta förberedelser för sin rapportering. Det gäller dels hur informationen inom organisationen ska inhämtas och sammanställas, dels hur bedömningen av det samlade läget ska beredas, beslutas och förmedlas. I det fall fler än en rapportering är nödvändig är en förutsättning för en effektiv hantering att enhetlighet eftersträvas för att underlätta underliggande nivåers rapportering. Region Skånes verksamheter är därför positiv till att MSB ges föreskriftsrätt.

14.7 Bistånd mellan kommuner och regioner

Utredningen föreslår att 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. Region Skånes verksamheter anser att föreslagen avgränsning, "... om de egna resurserna visat sig otillräckliga" inte är nödvändig.

14.8 Statlig ersättning till kommuner och regioner

Utredningen föreslår att 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 samhällsviktig verksamhet i kommunen eller regionen, eller uppgifterna inom civilt försvar. Region Skånes verksamheter anser inte att formuleringen, vilken även finns i nuvarande lagstiftning, bidrar till förtydligande av regioners rätt till ersättning. Region Skånes verksamheter konstaterar även att utredningen *En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården* SOU 2021:19 framhåller att en bidragande faktor till att finansieringsansvaret för krisberedskapen är otydlig på hälso- och sjukvårdsområdet är att det är otydligt vilka delar av verksamheten som utifrån LEH (2006:544) ska berättiga till ersättning från staten. Vidare att oklarheterna avseende ersättning mellan vad som kommer av HSL (2017:30) och av den föreslagna nya lagen om regioner och kommuners beredskap kvarstår.²

Vidare föreslår utredningen att uppgifter flyttas från nuvarande överenskommelser, mellan MSB och SKR samt Socialdepartementet och SKR, till lag och förordning. Detta för att tydliggöra statens styrning. Region Skånes verksamheter betonar vikten av en långsiktig planering och finansiering, med tydlig målsättning och generellt statsbidrag. Det bör finnas utrymme till att göra anpassningar utifrån de förutsättningar som gäller för verksamheterna i syfte att nå bästa möjliga resultat.

Kap 7. Överväganden och förslag: En ny struktur för de statliga myndigheternas arbete med beredskap

Region Skånes verksamheter är positiva till införandet av beredskapssektorer. En förutsättning för att uppnå de av utredningen avsedda effekterna är en effektiv samordning och enhetliga strukturer för samverkan med regionerna.

7.4.2 Beredskapssektorer inrättas

Region Skånes verksamheter konstaterar att under Covid-19 har Arbetsmiljöverket som tillstånds- och tillsynsmyndighet för personlig skyddsutrustning spelat en viktig roll för att möjliggöra materialförsörjning. Denna myndighet nämns inte i utredningens betänkande.

7.5.2 Elektroniska kommunikationer och post

Region Skånes verksamheter vill poängtera att likt samhället i stort sker även inom hälso- och sjukvården en fortsatt digitalisering och att digitala system för lagring av patientuppgifter även hanteras av externa aktörer. Upprätthållande av hälso- och sjukvård är beroende av fungerande elektronisk kommunikation.

7.5.6 Hälsa, vård och omsorg

Region Skånes verksamheter är positiva till utredningens förslag om införandet av beredskapssektor och sektorsansvariga myndigheter. Det kan konstateras att det för

² *En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården* SOU 2021:19, sid 1049.

Socialstyrelsen som sektorsansvarig myndighet kommer kräva såväl finansiering som ställa omfattande krav på kompetens och förmåga att leda och styra. Vidare konstaterar Region Skånes verksamheter att gällande förflyttning av förnödenheter så gäller särskilda villkor för exempelvis läkemedel och medicintekniska produkter, varför det kan övervägas om Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV) bör ingå i sektorn.

7.5.9 Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen

Region Skånes verksamheter föreslår att kopplingen mellan hanteringen av farliga ämnen inom ramen för civilt försvar, ”i dagliga verksamhet” och Försvarsmaktens, räddningstjänstens och regioners ansvar och förmåga bör utvecklas. Detta beaktat att regioner har att omhänderta skadade vid en händelse med farliga ämnen och de skador på miljö som kan orsakas av en sådan händelse.

7.9 Kompetensen behöver stärkas vid upphandlingar

Region Skåne vill framhålla att delar av regioners verksamhet bedrivs av eller är beroende av upphandlade aktörer. Leverantörernas förmåga att försörja med material och tjänster beskrivs av villkor i upphandlingsdokumenten. Det är därför av stor vikt att det finns kunskap om, och tydliga krav på, beredskapsnivåer och robusthet så att dessa kan avtalas med de externa aktörerna. Vidare att regioner får erforderligt stöd från Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket.

8.7.1 De sektorsansvariga myndigheternas ansvar för planering och förberedelser

Region Skåne konstaterar att arbetet med att utveckla rutiner och att genomföra planering, förberedelser och löpande samverkan kommer att kräva personalresurser från regionerna inom flera områden vilket kräver finansiering.

Region Skåne ser behov av analys kring hur föreslagna strukturer relaterar till regioners ansvar för regional utveckling. Region Skåne ansvarar för samverkan med regionens aktörer inom exempelvis elförsörjning, livsmedelsförsörjning, infrastrukturfrågor och samverkan med näringslivet. Därtill finansierar Region Skåne, inom ramen för det regionala utvecklingsansvaret, nätverk såsom Forsknings och innovationsrådet (med deltagare från totalt 1400 företag i olika kluster, samtliga lärosäten, de fyra största kommunerna, Länsstyrelsen och Skånes kommuner). Som ansvariga för infrastrukturplaneringen och som kollektivtrafikansvariga har Region Skåne även ett nära samarbete med Trafikverket och god kunskap om var och hur pendlings- och godsflöden ser ut i Skåne. Region Skåne har långsiktiga väletablerade kontakter med aktörer i näringslivet och med statliga myndigheter av vilka flertalet kommer att ha en aktiv roll i civilt försvar. Region Skåne är av den mening att även strukturer för dessa samarbeten, vilka etableras under fredstid, bör tillvaratas i planeringen för fredstida kriser och höjd beredskap. Region Skåne vill med detta betona vikten av att regioners regionala utvecklingsansvar beaktas framåt.

Kap 10. Överväganden och förslag: Civilområden och en högre regional ledning

Region Skånes verksamheter är positiva till och delar utredningens uppfattning om behovet av civilområden anpassade utifrån samverkansregionerna och att dessa över-

ensstämmer med militärregionernas indelning för att underlätta en effektiv samordning inom totalförsvaret.

10.1 Civilområden inrättas

Utredningens förslag gällande södra civilförsvarsområdet utformning överensstämmer inte med södra sjukvårdsregionen där även kommuner i södra Halland ingår. Region Skånes verksamheter betonar vikten av att det, innan beslut fattas, görs en beskrivning av vilka konsekvenser en förändrad indelning av samverkansregionerna med hänsyn till Hallands tillhörighet får för redan etablerad samverkan inom hälso- och sjukvård i Södra sjukvårdsregionen. Likaså bör den nationella högspecialiserad vården beaktas.

10.4.2 Civilområdeschefens generella uppgifter avseende planering och förberedelser för civilt försvar

Region Skånes verksamheter understryker, likt utredningen, vikten av att MSB i sin övergripande roll inom den sammanhängande planeringen bevakar att beredskapsplaneringen ges en geografisk och tvärspektoriell dimension. Vidare anser Region Skånes verksamheter att ett strukturerat samarbete mellan civilområdeschefer och sektorsansvariga myndigheter är en förutsättning för en effektiv och sammanhållen planering och *praktisk* tillämpning av det samlade förslag som utredningen lägger fram. Likaså att det är centralt att regioners förutsättningar och perspektiv beaktas i uppbyggandet av arbetsprocesserna för detta.

Region Skånes verksamheter betonar vikten av att regioners och kommuners behov av samverkan och beröringspunkter idag och i framtiden, med anledning av pågående förflyttning mot en mer avancerad vård i hemmet, beaktas i arbetet med processer, arbetssätt och planering. Då kommunerna enligt förslaget ska rapportera förberedelser och åtgärder till länsstyrelsen och regionerna till civilområdeschefen (utöver Soci- alstyrelsen) bör detta framhållas.

10.4.3 Civilområdeschefens särskilda uppgifter avseende planering och förberedelser för civilt försvar och 10.4.4 Civilområdeschefens roll vid krissituationer i fred

Region Skåne ser positivt på civilområdeschefer för planeringen av civilt försvar och totalförsvarsplaneringen samt ledning under höjd beredskap. Samtidigt ger förslaget civilområdeschefen olika roller i fredstida kris och höjd beredskap.

Region Skåne vill betona vikten av att ett beslut att omdisponera resurser från en region föregås av och görs i samråd med aktuell(a) region(er). Region Skånes verksamheter delar utredningens bedömning att det vid höjd beredskap och ytterst i krig kommer att finnas behov av en uthållig styrning av förnödenheter till, och vid behov också mellan, sjukvårdshuvudmän (inklusive kommunerna). Gällande rätten att förflytta resurser är det av vikt att även beakta den kommunala självstyrelsen. Det är också angeläget att regionerna fortsatt har kontakt med kommunerna via länsstyrelsen.

Region Skånes verksamheter konstaterar att utifrån bland annat förslaget om att civilområdeschefen ska kunna ta över ledningen avseende vårdplatser och andra resurser under höjd beredskap behöver det finnas kompetens inom hälso- och sjukvårdsområdet ur olika perspektiv i vederbörandes organisation. Detta omfattar inte endast kompetens gällande beredskapsfrågor inom hälso- och sjukvård, utan även andra frågor såsom inköp och logistik.

Civilområdeschefens mandat att omdisponera resurser bör därav utredas vidare utifrån resultatet av *Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap* och följsamhet säkerställas till utredningens förslag gällande bland annat försörjningsberedskap inom hälso- och sjukvårdsområdet.

10.8 Civilområdeschefens geografiska områdesansvar i förhållande till länsstyrelsens geografiska områdesansvar

Enligt utredningens förslag ska ansvaret för ett regionalt råd för krisberedskap och skydd mot olyckor, med berörda aktörer i länet däribland regioner, fortsatt ingå i länsstyrelsens geografiska områdesansvar. Vidare föreslår utredningen att nämnt råd utökas till att även omfatta planering för civilt försvar³. Länsstyrelsens geografiska områdesansvar kvarstår, vilket bland annat omfattar regionala risk- och sårbarhetsanalyser för länet. Regioner ska dock enligt utredningens förslag hålla Socialstyrelsen (hälso- och sjukvård) och berörd civilområdeschef underrättad om åtgärder som vidtagits när det gäller *förberedelser* för frestida krissituationer och höjd beredskap.

Region Skånes verksamheter framhåller med bakgrund till ovan att det är centralt att samordning mellan civilområdescheferna och länsstyrelserna sker i dialog med regionerna för att säkerställa en ändamålsenlig struktur och minska risken för dubbelarbete.

12.1.1 Sammanhängande planering för totalförsvaret

Region Skånes verksamheter betonar vikten av att regioners perspektiv beaktas i utformningen av arbetssätt och processer som utvecklas inom samtliga nivåer i beredskapssystemet (även nationell nivå). Detta bland annat för att i förlängningen säkerställa en praktisk tillämpning av den sammanhållna planeringen. Region Skånes verksamheter konstaterar att det kommer förutsätta resurser, vilket måste finansieras.

Utredningen bedömer att det är lämpligt att inom ramen för det föreslagna beredskapssystemet även utveckla krisberedskapen. Region Skånes verksamheter anser att det i detta är centralt att säkerställa att även arbetet med och utvecklingen av krisberedskap bedrivs på fullgod nivå.

12.1.2 Underlag för beslut om finansiering av civilt försvar

Region Skånes verksamheter är positiva till utredningens förslag om att regeringen bör ge MSB i uppdrag att ansvara för en sammanställning av de resursbehov som kan finnas inom civilt försvar och krisberedskap och att utifrån sammanställningen göra en helhetsbedömning som underlag för en välvägd helhet till regeringen. Vidare in-

³ *Struktur för ökad motståndskraft*, SOU 2021:25, sid 403.

stämmer Region Skånes verksamheter med utredningens bedömning att en förutsättning för ett sådant uppdrag är en transparent process som garanterar en objektiv bedömning av behoven som helhet.

Region Skånes verksamheter konstaterar dock att med framlagt förslag framgår bedömning av regioners behov endast genom sektorer och civilområden. Det är av vikt att säkerställa att en sådan process blir tillfredsställande även för regioners bedömning av behov. Det framlagda förslaget ger exempelvis ingen överblick av det samlade behovet utifrån ett regionperspektiv.

12.4.5 MSB ska bilda centralt beredskapsråd

Region Skåne är positiv till utredningens förslag om att MSB får i uppdrag att bilda och upprätthålla ett centralt beredskapsråd, dock ses behov av kontinuerlig representation från SKR samt företrädare för kommuner och regioner.

15.1 Rapportering från kommuner och regioner

Utredningens förslag innebär att regionerna i första hand ska rapportera vidtagna förberedelser för den frestida krisberedskapen, uppgifter om civilt försvar och resultatet av sin risk- och sårbarhetsanalys till civilområdeschefen och Socialstyrelsen. Vid en krissituation i fred samt under höjd beredskap ska regionerna ge civilområdeschefen, Socialstyrelsen (avseende hälso- och sjukvård) och länsstyrelsen lägesrapporter och information om händelseutvecklingen.

Region Skånes verksamhet konstaterar att rapporteringsvägarna i den förberedande fasen skiljer sig från rapportering under en frestida krissituation/höjd beredskap och att antalet rapporteringsvägar är fler under en händelse. Region Skånes verksamheter har förståelse för behovet av att olika aktörer är i behov av information både före och under en händelse, trots detta bör så få rapporteringsvägar även för regioner eftersträvas för en effektiv hantering. Vidare noterar Region Skånes verksamheter att det i förslaget anges att kommuner och regioner ska hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad. Vidare bidrar skillnaderna i rapporteringen, ex. gällande risk- och sårbarhetsanalyser, till otydligheter i vilken omfattning regioner ska ingå i länsstyrelsernas risk- och sårbarhetsanalys utifrån länsstyrelsens geografiska områdesansvar. Vidare bör det finnas en skyldighet för statliga myndigheter att till regioner rapportera information som kan vara till nytta för regionerna att lösa sina uppgifter.

Arbetet med att utveckla rutiner för och att genomföra rapportering och löpande samverkan kommer att kräva personalresurser från regioner.

16.5 Konsekvenser för kommuner och regioner och 16.6.7 Ersättning till kommuner och regioner

Region Skåne konstaterar att utredningen anser att framlagt förslag endast innebär ett förtydligande av nuvarande ansvar och inte tillkommande uppgifter med undantag för utökat RSA-arbete. Dock skriver utredningen i sammanfattningen att flera av de nuvarande uppgifterna för kommuner och regioner förtydligas och *utökas*. Vidare föreslår utredningen att den ekonomiska ersättningen till regioner ökas med 50 miljoner kronor. Region Skånes verksamheter konstaterar att underlaget för beräkningarna

inte framgår i betänkandet och det därför inte kan bedömas om det är en tillräcklig finansiering utan att det för detta krävs ytterligare information och analys.

Som framgår av kommentarer till tidigare kapitel anser Region Skånes verksamheter att flera förslag innebär förtydligande och en ambitionshöjning. Region Skåne noterar även att det i delbetänkandet *En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården* SOU 2021:19 görs en annan bedömning än förestående utredning angående finansiering till följd av förtydligande av lag. Utredningen SOU 2021:19 bedömer att de förslag om förtydligande som utredningen ger är inom ramen för nuvarande ansvar men då det kan uppfattas som ambitionshöjning bör det ersättas av staten enligt finansieringsprincipen.⁴

Region Skåne betonar vikten av en långsiktig finansiering av både regioners krisberedskapsarbete och arbetet med civilt försvar med möjlighet till regionala anpassningar för att efterleva den struktur som föreslås och därmed uppnå en utvecklad reell för- måga såväl under fredstida kriser som under höjd beredskap.

Övriga kommentarer

Region Skånes verksamheter framhåller att skrivningar i utredningens förslag är omfattande, och i delar otydliga, vilket ökar risken för olika tolkningar av utredningens förslag.

Region Skånes verksamheter instämmer att det är av vikt att ansvarsprincipen fortsatt ska gälla inom civilt försvar. I detta sammanhang är det även av vikt att finansieringsprincipen beaktas.

Kommentarer till utredningens författningsförslag

1.1 Förslag till lag om kommuners och regioners beredskap

5 kap. 3 § angående stöd till enskilda. Region Skåne anser att det bör förtydligas huruvida "en enskild" avser en enskild fysisk person och/eller en juridisk person. Regioner ger i regel inte ekonomiskt stöd till privatpersoner. Därtill bör betydelsen av "begränsat" förtydligas, huruvida det avser totalbelopp, antal eller annat, samt utifrån rättssäkerhet och likabehandling om och hur beslut om ersättning till enskilda kan överklagas och av vem ett sådant beslut fattas.

7 kap. och 8 kap. Region Skåne föreslår att 7 kap. 1 § och 8 kap. 2 § delas upp, tex. genom index a till c, då nuvarande textförslag är långa och utförliga i förhållande till praxis.

⁴ *En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården*, SOU 2021:19, sid. 1080.