

Lars Eriksson
Enheten för krisberedskap, säkerhet och miljö
Tfn: 063-153934
E-post: anna-lena.alfreds@regionjh.se

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.L4@regeringskansliet.se
Ju2021/00971

Svar på remiss av betänkande Struktur för ökad motståndskraft

Region Jämtland Härjedalen har getts möjlighet att svara på remiss av betänkande 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.

Remissens innehåll bedöms påverka Regionens arbete med krisberedskap och civilt försvar i hög utsträckning. Utredningens arbete är omfattande och det finns ett tydligt fokus på statliga myndigheter. Utredningen omfattar även förslag på ny lagstiftning, nya uppdrag och förändrade rapporterings- och samverkansstrukturer för regioner. Utredningen har inte fört dialog med regionerna kring dessa förslag, vilket Region Jämtland Härjedalen anser är en brist.

Region Jämtland Härjedalen ställer sig positiv till flera av utredningens förslag till exempel angående att införa sektorsansvariga myndigheter och att civilområden inrättas. I huvudsak inriktas svaret kring kapitel 14 (Övervägande och förslag: Ledningsförmåga i kommuner och regioner).

Kapitel 7 Övervägande och förslag: En ny struktur för de statliga myndigheternas arbete med beredskap

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.

Synpunkter: sammanfattningsvis delar Region Jämtland Härjedalen 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

Synpunkter: Region Jämtland Härjedalen anser att 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.

7.6 Beredskapsområden

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

Synpunkter: det är stora och viktiga verksamheter som ingår i respektive område. En fundering är om det skapar förvirring med både beredskapssektorer och beredskapsområden? Det finns ingen rimlig motivering till varför t ex inte skola och förskola kan vara en beredskapssektor med Skolverket som sektorsansvarig myndighet? Liknande paralleller kan göras för de andra föreslagna beredskapsområdena. Möjligen har utredningen haft för stort fokus på vilka *myndigheter* som ingår och ska samordnas istället för hur många *verksamheter* som ingår och behöver samordnas.

Kapitel 14 Övervägande och förslag: Ledningsförmåga i kommuner och regioner

I utredningens direktiv framgår att utredningen ska analysera och lämna förslag på hur regionernas ledningsförmåga inför och under höjd beredskap kan göras enhetligare och förtydligas. Region Jämtland Härjedalen bifaller 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 i syfte att få ett sammanhållet beredskapsarbete i hela hotskalan. Dessvärre bidrar inte utredningens förslag om en ny lag till den ambitionen.

Regioner har i många år haft en ”dubbel” styrning inom krisberedskapsområdet, som inte är ändamålsenlig och effektiv. Styrningen återfinns i 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). Denna dubbla styrning har bidragit till en ”stuprörseffekt” från statens sida där olika departement och myndigheter inte är samordnade. Det avspeglar sig också i de två olika överenskommelser som staten tecknar med MSB och SKR kring Regionernas arbete med krisberedskap och Civilt försvar.

14.2 Resursfördelning och ledningsförmåga

Förslag: utredningen har övervägt att införa en indelning i fler än två riskklasser som fanns på 1990-talet, men utredningens bedömning är 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 att inrätta flera riskklasser.

Kategori 1 består av 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.

Synpunkter: regionen bifaller att *om* det ska finnas indelning av riskklasser, så räcker det med två. Då systemet med endast två klasser inte hittills fungerat, så verkar det riskabelt att införa flera klasser. Om en klassindelning ska finnas överhuvudtaget, måste det arbetet kvalitetssäkras.

En fundering som bör övervägas är att det kanske är bättre att *inte* ha någon indelning alls i olika klasser för landets 21 regioner. Erfarenheter från pandemin visar att alla regioner behöver stärka sin egen förmåga och att det är av största vikt att alla har förmåga att kunna ge och ta emot stöd från andra regioner. Det talar för att alla behöver arbeta likartat och med samma tempo med beredskap och civilt försvar. Om en s.k. prioriterad region blir belastad (i kris eller krig) är det av stor vikt att andra regioner har samma förmåga att kunna bistå. I krig kan antas att det i första hand är omkringliggande regioner som behöver kunna avlasta och agera snabbast, då det finns stor risk för störningar i transport- och kommunikationssystem. Alla regioner behöver därmed bygga förmåga gällande till exempel säkra kommunikationsmedel.

14.3.1 En ny lag

14.3.2 Den nya lagens syfte

Förslag: utredningen föreslår att Lag (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. 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 också att vissa uppgifter flyttas från överenskommelser till lag och förordning.

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

Synpunkter: Region Jämtland Härjedalen anser att förslaget om en ny lag inte ska genomföras i nuvarande utformning. Grundlig analys saknas, utredningens förslag stödjer inte syftet med förtydligande av beredskapsuppgifter, det bidrar inte heller till en ökad ledningsförmåga för regioner. Det övervägande som utredningen gjorde avseende att dela upp lagstiftningen för kommuner och regioner, bör utgöra grund för fortsatt arbete. Regioner behöver en lagstiftning om beredskap som omfattar både delarna i nuvarande LEH och Hälso- och sjukvårdslagen. Det betyder att kommuner och regioner behöver olika lagstiftning. Att flytta vissa uppgifter från överenskommelser till lag och förordning bidrar till minskad flexibilitet vid förändrade förutsättningar.

14.3.3 Fredstida krissituation ersätter extraordinär händelse

Förslag: utredningen föreslår att begreppet Extraordinära händelser ersätts med Fredstida krissituationer. Med fredstida krissituationer avses enligt utredningen krissituationer som är utöver sådana störningar, olyckor och mindre kriser som inträffar mer regelbundet. Utredningen drar också en slutsats att begreppet extraordinär händelse är begränsande för arbetet med krisberedskap och risk- och sårbarhetsanalyser (RSA).

Synpunkter: Region Jämtland Härjedalen tillstyrker att begreppet Extraordinära händelser (EOH) har brister och är svårt att tillämpa. Det kan också sägas någonting att det är extremt sällsynt att någon region har tagit beslut om EOH sedan lagen inrättades 2006. Regionen bedömer dock inte att det nya begreppet som föreslås, ”fredstida krissituationer”, underlättar den bedömningen.

Förslagen från utredningen bidrar till begreppsförvirring och det är särskilt beklagligt att utredningen inte tagit hänsyn till begreppet Särskild händelse, som är etablerat och används frekvent inom den katastrofmedicinska beredskapen. Det beskrivs inte heller hur begreppet särskilda händelser relaterar till Fredstida krissituationer. Regioner arbetar redan idag med krisberedskap för hela hotskalan, vilket är nödvändigt. Det är av stor vikt att regioner får en sammanhängande lagstiftning med:

- ensade begrepp
- tydliga larmkedjor utifrån kriterier och ensade begrepp
- ledningsstrukturer som kan aktiveras och agera från kris till krig

Förslagen i utredningen bidrar inte till detta. Mer analys och utredning i dialog med regioner, SKR, MSB och Socialstyrelsen behövs.

Regionen håller med om att begreppet EOH kan vara begränsande ur ett RSA perspektiv, då RSA, enligt LEH, endast ska utföras om det bedöms nå upp till nivån EOH. Där kan möjligen begreppet Fredstida krissituationer fungera bättre som styrning.

14.4.1 Risk- och sårbarhetsanalyser

Förslag: utredningen föreslår att det i den nya lagen ska framgå 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. Av förordningen ska framgå att det i analysen ska ingå att identifiera samhällsviktig verksamhet i den egna verksamheten. Med egen verksamhet avses den egna organisationen, kommunalförbund och kommunala bolag. Till skillnad från det tidigare använda begreppet ansvarsområde ingår inte i den egna verksamheten, som utredningen bedömer det, verksamhet som upphandlats eller bedrivs via valfrihetssystem. Detta på grund av att möjligheterna att inhämta underlag från dessa aktörer är begränsade.

Risk- och sårbarhetsanalyserna ska även omfatta perspektivet höjd beredskap.

Synpunkter: utredningen beskriver att med ”inom regionen ansvarsområde” avses den egna verksamheten. I den egna verksamheten utesluts upphandlad verksamhet eller verksamhet som bedrivs inom valfrihetssystem. Formuleringarna om att ”analysera inom sitt ansvarsområde” är svårtolkade.

Här anser Region Jämtland Härjedalen att det finns problematik ur flera aspekter. Det är problematiskt att arbeta med Risk- och sårbarhetsanalyser utan att ha med perspektivet externa hot och risker. Vidare är det en brist att exkludera upphandlad verksamhet i arbetet med Risk- och sårbarhetsanalyser. Det är relativt vanligt att kritiska stödfunktioner är outsourcade och att samhällsviktig verksamhet bedrivs inom valfrihetssystem. Regioner behöver tvärtom stöd för att både kunna kravställa gentemot, och inhämta information från, sådana aktörer gällande beredskapsfrågor.

Det är bra att Risk- och sårbarhetsanalyserna även ska omfatta höjd beredskap, då regionerna behöver jobba med hela hotskalan. Dock är det en ambitionshöjning från statens sida, som bör ersättas därefter.

14.4.2 Kommunernas och regionernas arbete med beredskap

Förslag: Utredningen föreslår att 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.

Synpunkter: Sedan tidigare finns kravet om en plan som beskriver att hur extraordinära händelser ska hanteras. Regionen tillstyrker utredningens förslag om att det i regioner även ska finnas mål och riktlinjer för hur arbetet med beredskap ska bedrivas är bra.

14.4.3 Förberedelser för höjd beredskap

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. Vidare beskriver utredningen att ”beakta totalförsvarets krav” exempelvis innebär att lokalt omsätta den av riksdagen beslutade försvarspolitiska inriktningen.

Synpunkt: Det är otydligt vad som avses med att regioner i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav och det finns överhängande risk att det blir kostnadsdrivande utan att ekonomisk kompensation erhålls. Det behöver förtydligas i lag och förordning vilka uppgifter regionerna har samt kompletteras i de överenskommelser som staten sluter med SKR för regionernas räkning.

14.5 Ledning vid fredstida krissituationer samt under höjd beredskap

14.5.1 Krisledningsnämnd

Förslag: I regioner ska det finnas en krisledningsnämnd med uppgifter under fredstida krissituationer. Regionstyrelsen, ska fullgöra uppgiften som krisledningsnämnd. Om det finns särskilda skäl får regionfullmäktige, besluta att någon annan nämnd ska vara krisledningsnämnd.

Synpunkter: Regionen ställer sig bakom förslaget att det bör vara samma krisledningsstruktur vid fredstida kriser som vid höjd beredskap och att Regionstyrelsen (alternativt delar av Regionstyrelsen) utgör Krisledningsnämnd. Det bör dock finnas möjlighet att komplettera krisledningsnämnden med ledamöter från andra nämnder (tex Hälso- o sjukvårdsnämnd och Regional utvecklingsnämnd) för att bredda Krisledningsnämndens kompetens.

Eftersom det sedan skrivits in att undantag kan göras om det finns särskilda skäl, så blir skillnaden mot nuvarande lagstiftning väsentligen oförändrad.

En fundering är om begreppet krisledningsnämnd är nödvändigt överhuvudtaget, d.v.s. är det nödvändigt att inrätta en särskild nämnd vid kris eller krig eller kan Regionstyrelsen ges utökat mandat utan att inrätta en särskild nämnd? Det är viktigt att det tydligt framgår att Regionstyrelsen bär ansvaret och att beslutsfattande ska kunna ske skyndsamt.

Ett syfte som nämns med förslaget om den nya lagen är att Regionerna ska ha en god förmåga att hantera fredstida krissituationer. Varken LEH eller förslaget till den nya lagstiftningen omnämner något om krishanteringsförmåga eller krisledningsförmåga på förvaltningsnivå, utan fokus finns på den politiska nivån (krisledningsnämnd och/eller regionstyrelsen). Detta är en stor brist. I de katastrofmedicinska föreskrifterna däremot, regleras relativt detaljerat vilka krav som finns på Hälso- och sjukvården (på

förvaltningsnivå), när det gäller ledningsförmåga (Särskild sjukvårdsledning). Det innebär konkret att i några regioner har en parallell krisledningsstruktur inrättats. I några regioner har Särskild sjukvårdsledning likställts med krisledning. Det här bidrar till oklarheter och olikheter, vilket är djupt olyckligt när krisen eller kriget är ett faktum och ska hanteras.

Regioner idag behöver kunna ha ett ”koncernperspektiv” i sin krishantering som då omfattar både hälso- och sjukvård och dess stödfunktioner samt kollektivtrafik, utbildning och kultur. Det går inte att dra en skarp gräns mellan Hälso- och sjukvården och de kritiska stödfunktioner som kanske är organiserade i annan förvaltning (t ex IT, Fastighet, försörjning av läkemedel och sjukvårdsprodukter). Beroende på krisens art, kan sammansättningen och behoven naturligtvis variera, men det finns få fredstida krissituationer som inte påverkar hälso- och sjukvården i en eller annan mening. Detta gäller oavsett om det bedöms som en särskild händelse eller extraordinär händelse.

Erfarenheter från Coronapandemin stärker tydligt ovanstående synpunkter. Ett konkret exempel är den brist som fanns av skyddsutrustning och medicinskt material under pandemins inledande skede. Regionerna har självklart behövt arbeta med den krishanteringen ur ett koncernperspektiv på förvaltningsnivån där många verksamheter inom regionen har behövt samordnas.

Region Jämtland Härjedalen vill återigen betona vikten av att regioner får en sammanhållen lagstiftning som stödjer arbetet inför, under och efter en kris. Lagstiftning för regionernas generella krisberedskap och för hälso- och sjukvårdens beredskap behöver ensas och därmed analyseras vidare.

REGION JÄMTLAND HÄRJEDALEN

Eva Hellstrand (C)
Regionstyrelsens ordförande

Hans Svensson
Regiondirektör