

2025-03-05

Dnr: 2024/10523

Försvarsdepartementet

Yttrande över Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig

Region Östergötland har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet ”*Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig*”.

Sammanfattning och generella synpunkter

Region Östergötland delar bedömningen att förändringar i omvärlden motiverar behovet av en ny lag och är generellt positiv till utredningens betänkande om en lag för kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig. Region Östergötland har i sitt yttrande fokuserat på uppgifter som primärt rör hälso- och sjukvård. Det finns dock även annan verksamhet inom regionen som är viktig att upprätthålla ur andra perspektiv. Utredningen påpekar exempelvis att Sverige kommer att behöva vidta omfattande åtgärder för att skydda sina särskilt viktiga kulturföremål. Region Östergötland instämmer i att kulturfrågorna är viktiga av flera skäl, bland annat för att upprätthålla medborgarnas försvarsvilja.

Region Östergötland delar utredningens förslag om att arbetet med krisberedskap och civilt försvar bör finansieras genom en höjning av de generella statsbidragen. Däremot delar regionen inte utredningens bedömning eller slutsats om den uppskattade kostnaden för att genomföra de uppgifter som åläggs regionen.

Samverkan med Region Jönköpings län och Region Kalmar län har skett avseende utredningens förslag.

Särskilda synpunkter

Lagens övergripande syfte

Det övergripande syftet med lagen om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (LKRB) är att säkerställa att kommuner och regioner, under fredstida krissituationer och höjd beredskap, har en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att fullgöra sina författningsenliga uppgifter samt upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter.

Utredningen beskriver att LKRB kommer att medföra ett behov av att se över annan speciallagstiftning, exempelvis hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och lagen (2010:1065) om kollektivtrafik vilka inte behandlas i betänkandet, eftersom det har legat utanför uppdraget. Region Östergötland instämmer i utredningens förslag om syftet med lagen och behovet av att se över speciallagstiftning utifrån de krav som LKRB medför.

Ändrade begrepp

2025-03-05

Dnr: 2024/10523

Utredningen föreslår att begreppet *extraordinära händelse i fredstid* utgår i LKRB och ersätts med begreppet *fredstida krissituationer*. Därutöver införs en underkategori, *kvalificerade fredstida krissituationer*, för att särskilja mycket omfattande och svårartade fredstida krissituationer med hög risk för liv, hälsa eller stora skador på egendom och miljö. Region Östergötland delar bedömningen att det finns behov av två begrepp för att beskriva olika grader av kriser.

Utredningen föreslår även att begreppen bör styra exempelvis regionens beredskapsplanering och vilka åtgärder som bör vidtas, principer för finansiering och ersättning samt samverkan och ansvar. Region Östergötland anser dock att det finns oklarheter kring gränsdragningen mellan en fredstida krissituation och en kvalificerad fredstida krissituation och vem som avgör när en situation övergår från den ena till den andra. Dessa oklarheter kan påverka såväl beredskapsplaneringen som de förberedande åtgärderna och hanteringen under en pågående fredstida krissituation.

I utredningen används begreppet samhällsviktig verksamhet både enskilt och i kombination med tillägget samhällsviktiga verksamheter av grundläggande betydelse för människors liv och hälsa, där det senare exempelvis avser hälso- och sjukvård. Av liknande skäl som nämnts ovan behöver denna skillnad förtydligas.

Generella verksamhetskrav

Utredningen föreslår att kommuner och regioner ska ha en grundläggande verksamhetsförmåga, det vill säga en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Region Östergötland instämmer i utredningens förslag om att den grundläggande verksamhetsförmågan bör vara ändamålsenlig och likvärdig.

I betänkandet ges en övergripande beskrivning av hur begreppen ändamålsenlig och likvärdig ska tolkas. Region Östergötland bedömer emellertid att ytterligare vägledning behövs för att tolka begreppen. Region Östergötland instämmer i utredningens förslag om särskilda arbetsformer.

Utredningen bedömer att kommuner och regioner bör ha en verksamhetsförmåga att upprätthålla måltidsverksamhet för skolverksamhet och vårdinrättningar vid omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap. Detta ska kunna ske i cirka två veckor med enbart egna och tillgängliga resurser. Den fortsatta utvecklingen av det civila försvaret bör säkerställa att kommuner och regioner även kan försörja sina samhällsviktiga verksamheter av grundläggande betydelse för människors liv och hälsa, inklusive kollektivtrafiken, med vatten, el, värme, drivmedel, reservdelar och reparationsutrustning under samma tidsperiod. Utredningen föreslår att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), tillsammans med berörda myndigheter i samverkan med kommuner och regioner, bör utreda materielförvärv och investeringar. Region Östergötland ser positivt på att en sådan utredning genomförs med beaktande av de ökade kostnader som förslaget medför, samt både den samhällsmässiga och den tekniska utvecklingen, exempelvis den pågående elektrifieringen av kollektivtrafiken.

2025-03-05

Dnr: 2024/10523

Författningsförslaget preciserar emellertid inte hur länge kommuner och regioner ska kunna upprätthålla sin verksamhetsförmåga, medan utredningen tydligt anger en ambitionsnivå på två veckor. Denna otydlighet öppnar för tolkningar och försvårar arbetet med gemensamma målbilder, prioriteringar och finansiering.

Utredningen föreslår att LKRB ska reglera kommuners och regioners arbete med risk- och sårbarhetsanalyser utifrån statliga myndigheters krav enligt beredskapsförordningen. Utredningen föreslår även att MSB fortsatt ska ha befogenhet att föreskriva om innehåll och regelbundenhet.

Vidare föreslår utredningen att kommuner och regioner ska ta fram en övergripande plan för sina förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap varje ny mandatperiod. Till denna övergripande plan ska även kompletterande planer utarbetas, med fokus på åtgärder som behövs för att hantera kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap. Dessa planer ska bland annat omfatta behovet av personella och materiella resurser, upprätthållandet av samhällsviktiga verksamheter av grundläggande betydelse för människors liv och hälsa samt säkerställandet av att åtgärderna uppfyller de krav som ställs på det civila försvaret. Region Östergötland instämmer i utredningens förslag.

I utredningen föreslås informationsskyldigheter gentemot myndigheter och allmänhet. Region Östergötland instämmer i vikten av att både myndigheter och allmänhet informeras. Regionerna rapporterar dock redan i dag till flertalet myndigheter, och det är i regionens intresse att denna informationsöverföring sker på ett samordnat sätt. När det gäller information till allmänheten menar Region Östergötland att det kan uppstå oklarhet om det är kommunen eller regionen som ska informera vid händelser som rör människors liv och hälsa och föreslår därför att informationsskyldigheten delas upp.

Särskilda verksamhetskrav

Utredningen föreslår att regioner ska utarbeta planer och vidta förberedande åtgärder för att patienter som är intagna på vårdinrättningar inom regionen omedelbart ska kunna få skydd i skyddsrum eller andra skyddade utrymmen vid väpnat angrepp. Utredningen beskriver att evakuering av patienter kan vara en mycket omfattande och komplicerad åtgärd, bland annat eftersom vissa patienter antingen är mycket svåra att evakuera eller inte kan evakueras alls på grund av sitt medicinska tillstånd. Evakuering kommer, i de fall det är möjligt, främst att ske inom eller i nära anslutning till vårdinrättningen. Om detta inte är möjligt föreslår utredningen att patienterna ska ges största möjliga fysiska skydd.

Region Östergötland instämmer i vikten av att patienter ska få skydd vid väpnat angrepp. Utredningens förslag innebär emellertid ett ökat ansvar för regionen att säkerställa att både offentliga och privata vårdgivare kan hjälpa patienter till skydd vid hotfulla situationer. Detta kräver samordning, tydliga avtal och tillsyn över privata aktörer. Regionen kan också behöva investera i utbildning, övningar och skyddade utrymmen, vilket medför ökade kostnader och en osäker finansieringsfråga. Praktiskt kan det finnas utmaningar såsom brist på skyddsrum och behov av evakueringslösningar. För att förslaget ska vara genomförbart krävs, utöver

2025-03-05

Dnr: 2024/10523

förändringar i gällande regelverk om allmänhetens tillträde till skyddsrum, även tydliga riktlinjer och en hållbar finansiering.

I författningsförslaget om hjälp vid användning av skyddsrum eller andra skyddade utrymmen riktas kraven på regionerna mot patienter. Eftersom Region Östergötland även bedriver skolverksamhet i form av gymnasieskolor anser den att även elever bör inkluderas i kraven på regionerna i författningsförslaget.

Bestämmelser i LEH som överförs i princip sakligt oförändrade till LKRB

Region Östergötland instämmer i utredningens förslag att vissa bestämmelser i LEH ska överföras sakligt oförändrade till LKRB, med ett undantag. Region Östergötland anser att det finns en otydlighet i gällande lagstiftning om när en krisledningsnämnd bör aktiveras och när den ska inaktiveras, vilket även lyfts fram i utredningen, samt kring krav på ledning under höjd beredskap.

Region Östergötland delar utredningens bedömning att begreppet fredstida krissituationer är tydligare än extraordinära händelser. Regionen anser dock att effekterna av utredningens förslag att införa underkategorin kvalificerade fredstida krissituationer – som avser mycket omfattande och svårartade kriser med hög risk för liv, hälsa eller stora skador på egendom och miljö – behöver förtydligas, särskilt om detta påverkar regelverket för aktivering av krisledningsnämnden.

När det gäller ledning under höjd beredskap föreslår författningsförslaget att kommunstyrelsen och regionstyrelsen ska samordna och ha uppsikt över verksamheterna i fråga om civilt försvar. Region Östergötland anser dock att kommuner och regioner har olika förutsättningar och behov. Därför bör lagen utformas så att de ges möjlighet att själva avgöra sin ledningsstruktur under höjd beredskap.

Tillsyn

Utredningen föreslår att länsstyrelsen ska ges en dubbel roll genom att både vara tillsynsmyndighet och samtidigt stödja regionerna i att utveckla sin beredskapsförmåga. Det är därför av stor vikt att länsstyrelsen tydligt skiljer mellan sin rådgivande funktion och sin tillsynsroll.

Eftersom varje länsstyrelse endast har en region inom sitt geografiska ansvarsområde, anser Region Östergötland att det kan uppstå utmaningar både när det gäller att bygga upp tillräcklig kapacitet för att effektivt stödja regionen och att genomföra tillsyn på ett sätt som säkerställer en likvärdig beredskapsförmåga över hela landet. Region Östergötland anser att länsstyrelsens roll främst bör fokusera på att stödja uppbyggnaden av det civila försvaret.

Privata aktörer

Utredningen behandlar inte privata aktörers utövande av samhällsviktig verksamhet under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Privata aktörer utgör en viktig del av Region Östergötlands generella förmåga, exempelvis inom primärvård och ambulanssjukvård. Om de privata aktörernas beredskapsförmåga inte regleras i författning, riskerar detta att leda till ett betydande förmågetapp för regionen vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Därför

2025-03-05

Dnr: 2024/10523

instämmer Region Östergötland i utredningens bedömning att frågan om inkludering av privata aktörer i lagstiftningen måste utredas vidare.

Finansiering

Region Östergötland instämmer i utredningens förslag att finansieringen av beredskapshöjande åtgärder huvudsakligen bör ske genom en höjning av de generella statsbidragen och att ordningen med överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner inte längre bör tillämpas när LKRB träder i kraft.

För att säkerställa utredningens ambition om egen försörjning under en tvåveckorsperiod bedömer Region Östergötland att betydande investeringar krävs, vilka sannolikt inte kommer att täckas av de föreslagna statsbidragen. Det är därför centralt att finansieringsprincipen följs för att de föreslagna åtgärderna i utredningen ska kunna genomföras.

Marie Morell
Regionstyrelsens ordförande

Mikael Borin
Regiondirektör