

Regionstyrelsen

Yttrande över betänkandet - Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:X)

Regionledningskontorets förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Justitiedepartementet över betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:X).
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Sammanfattning

Justitiedepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig gällande betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:X). Utredningen har haft i uppdrag att analysera och föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, regional och lokal nivå. I betänkandet föreslås bland annat att tio nya beredskapssektorer och fyra särskilda beredskapsområden inrättas och att landet delas in i större geografiska områden för civil ledning och samordning. En ny lag, lagen om kommuners och regioners beredskap, föreslås ersätta den nuvarande lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Region Stockholm konstaterar att förslagen i stort är ofinansierade och kostnaden inte tydligt klarlagd. Utredningen har inte heller lyckats att tydligt analysera förslagets konsekvenser för regionerna. Utredningens förslag tar heller inte hänsyn till hanteringen av Covid-19-pandemin.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 16 augusti 2018 kommittédirektiv om ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar (dir. 2018:79). En utgångspunkt i utredningsarbetet har varit att det civila försvaret så långt möjligt ska bygga på strukturer och processer som används inom krisberedskapen.

Av direktiven framgår också att ansvarsprincipen fortsatt ska gälla inom civilt försvar samt att den svenska förvaltningsmodellen med kommunalt självstyre och fristående myndigheter fortsatt ska gälla.

Utredningen föreslår att samverkansområdena avvecklas och ersätts av tio beredskapssektorer och fyra särskilda beredskapsområden. Vidare föreslås att landet delas in i större geografiska områden för civil ledning och samordning, civilområden. Dessa ska ledas av en civilområdesansvarig länsstyrelse benämnd civilområdeschef. Till civilområdeschefens uppgifter hör bland annat att skapa planeringsförutsättningar till länsstyrelser och regioner och verka för samordning vid fredstida kriser. Civilområdena ska följa samma gränser som de nuvarande samverkansregionerna (tidigare sjukvårdsregionerna).

Utredningen föreslår också att en ny lag, lagen om kommuners och regioners beredskap, föreslås ersätta den nuvarande lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Ärendet har remitterats till hälso- och sjukvårdsnämnden, trafiknämnden, fastighets- och servicenämnden, Karolinska Universitetssjukhuset, Stockholms läns sjukvårdsområde (SLSO) samt MediCarrier AB.

Region Stockholms yttrande

Utredningen föreslår en rad ambitionshöjningar vad gäller regionernas arbete inom krisberedskap och civilt förvar men Region Stockholm konstaterar att förslagen i stort är ofinansierade och kostnaden är inte tydligt klarlagd. Utredningens förslag har ett starkt fokus på statliga myndigheter och Region Stockholm anser att regionernas ansvar för den samhällsviktiga verksamheten behöver lyftas. Utredningen har inte tillräckligt tydligt analyserat förslagets konsekvenser för regionerna.

Utredningens förslag tar inte hänsyn till Covid-19-pandemin trots att brister i befintligt krishanteringssystem har blottats under hanteringen, bland annat vad gäller ansvarsprincipens tillämpning. Hantering av pandemin har visat att det saknas samsyn avseende var ansvar slutar och börjar för myndigheter respektive regioner. Det är därmed olyckligt att utredningen bygger på ansatsen att ansvarsprincipen fortsatt ska gälla utan att analysera dess tillämpning. Region Stockholm anser att utredningens förslag ska prövas mot erfarenheterna från hanteringen av Covid-19-pandemin. Det gäller i synnerhet införandet av ytterligare en statlig nivå, civilområdeschef, med uppgift att samordna och ge

planeringsförutsättningar till regioner, men också att vid behov omprioritera civila hälso- och sjukvårdsresurser.

Region Stockholm ser positivt på att det i samband med risk- och sårbarhetsanalysarbetet läggs ett större fokus på åtgärdsplaner men saknar tydligare reglering avseende kontinuitetshantering som avser planering för att upprätthålla en verksamhet på en tolerabel nivå vid en störning. Region Stockholm anser att kommuner och regioner ska ha samma skarpa krav avseende kontinuitetshantering som de statliga myndigheterna då kommuner och regioner bedriver samhällsviktig verksamhet som är avgörande för att upprätthålla och säkerställa kritiska samhällsfunktioner såsom hälso- och sjukvård och kollektivtrafik.

Arbetet inom kontinuitetshantering utgår från den egen verksamhetens förmåga och brister där respektive organisation har större möjligheter och kompetens att bidra till att stärka krisberedskapen. Region Stockholm instämmer i de slutsatser som Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) rapporterat om att större tonvikt måste läggas på kontinuitetshantering. En sådan prioritering förutsätter också finansiering, kontinuitetshantering är en resurskrävande men nödvändig del för att stärka den svenska krisberedskapen på regional och lokal nivå.

. Region Stockholm yttrar sig inte om de förslag i utredningen som rör statliga myndigheter utan fokuserar på de delar av utredningens förslag som direkt berör Region Stockholms verksamhet. Nedan kommenteras de avsnitt där Region Stockholm ser behov av tydliggöranden eller har en avvikande åsikt.

10.1 Civilområden inrättas

Utifrån utredningens förslag skulle Region Stockholm ingå i Östra civilområdet tillsammans med Gotlands län. Region Stockholm tillhör idag Militärregion Mitt tillsammans med sju angränsande regioner vilket har lett till ett upparbetat samarbete och samverkan mellan dessa regioner. Region Stockholm har även en väl utvecklad samverkan med andra regioner inom ramen för ÖMS 2050, Samverkan och planering i östra Mellansverige, med fokus på regional utvecklingsplanering. Region Stockholm ser därför att den nya indelningen kan innebära en risk minskad samverkan och försämrade planeringsförutsättningar med kringliggande län.

10.4.4 Civilområdeschefens roll vid krissituationer i fred

Region Stockholm anser att civilområdeschefens uppdrag ska avgränsas till civilt försvar. Civilområdeschefens uppgift att hålla samman planeringen av arbetet i sitt område och att koordinera arbetet samt att vara en kontaktpunkt till försvaret välkomnas, däremot bör det vidare förtydligas av

respektive länsstyrelse hur detta ska organiseras i praktiken i form av förslaget kansli.

Som uppdraget är beskrivet i betänkandet skulle civilområdeschefen utgöra en extra nivå mellan regional/lokal nivå och nationell nivå vid en fredstida krissituation. Därmed finns risk för en onödig mellanhand med t ex fördröjd hantering som effekt.

10.4.8. Uppgifter inom hälso- och sjukvård

Region Stockholm anser att det i förslaget inte framgår hur regionen involveras när civilområdeschefen beslutar om de civila hälso- och sjukvårdsresurserna inom civilområdet. På nationell nivå är det den sektorsansvariga myndigheten Socialstyrelsen som samordnar hälso- och sjukvården men på regional nivå förslås att civilområdeschefen ska besluta om exempelvis sjukvårdsplatser. Gränsdragningen mellan Socialstyrelsens respektive civilområdeschefens ansvar är otydligt.

Det framgår också att personer från bland annat regionerna kommer att behöva krigsplaceras och ingå i civilområdeschefens krigsorganisation. För att säkerställa både regionens och civilområdeschefens behov av personal behöver det tydliggöras vilka kompetens och antal som kan komma att behöva ingå i civilområdeschefens organisation.

Region Stockholm saknar därutöver en analys för vad förslagen innebär för regionernas verksamhet samt för det kommunala självstyret. Gränsdragningsproblematik gällande ansvar och befogenheter riskerar att uppstå, inte minst gällande det medicinska ledningsansvaret då civilområdeschefen ges mandat att fatta beslut som kan innebära fara för liv och hälsa. Det uppstår också frågor avseende hur en sådan ansvarsflyttning påverkar tillämpningen av patientförsäkringen. Region Stockholm föreslår att dessa frågor utredas vidare inom utredningen för hälso- och sjukvårdens beredskap.

14.3.1 En ny lag

Region Stockholm avstyrker förslaget och anser att utredningens föreslagna lagändring är otillräckligt utredd med hänvisning till att det också i utredningen konstateras att det saknas viktiga ingångsvärden som analyseras i den pågående utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap. Förslaget är därför inte tillräckligt motiverat då ytterligare lagändringar kan bli aktuella inom några år när även hanteringen av den pågående Covid-19-pandemin har utvärderats.

14.3.3. Fredstida krissituation ersätter extraordinär händelse

Sammantaget anser Region Stockholm att definitionen för begreppet *fredstida krissituation* är svår att tillämpa och de begrepp som används inom krisberedskapsområdet behöver ensas. Region Stockholm konstaterar att det föreslagna begreppet innebär fler kriterier än extraordinära händelser. Begreppet relaterar inte heller till *särskilda händelser* som används inom området för katastrofmedicinsk beredskap. Definitionen kopplar inte heller till RSA eller aktivering av krisledningsnämnd. Region Stockholm konstaterar också att MSB genomgående använder sig av begreppet *samhällsstörning* för att beskriva händelser av olika allvarlighetsgrad.

14.4.1 Risk- och sårbarhetsanalyser

Region Stockholm anser att det är fel att exkludera verksamhet som upphandlats eller bedrivs i valfrihetssystem, snarare är det av stor vikt att också upphandlad verksamhet inkluderas i RSA-arbetet eftersom delar av samhällsviktig verksamhet bedrivs under sådana former. I Region Stockholms RSA-arbete inkluderas all verksamhet oavsett driftsform.

14.4.3 Förberedelser för höjd beredskap

Av regeringens förslag till ändringar i säkerhetsskyddslagen (vilka föreslås träda ikraft december 2021) framgår utökade krav på att upprätta säkerhetsskyddsavtal också vid samverkan eller samarbete med en annan aktör. Utredningens förslag att förberedelser inför höjd beredskap ska genomföras i samverkan med berörda myndigheter m.fl. är därför kostnadsdrivande för Region Stockholm.

14.4.4 Utbildning och övning

Jämfört med vad som står i LEH tillkommer i ändringsförslaget också *under höjd beredskap*. Denna skrivning innebär en ambitionshöjning som förutsätter finansiering.

14.4.5 Rapportering av förberedelser

Utredningen framhåller att det gällande frågan om kollektivtrafik finns ett beroende till Trafikverket men bedömer att frågan om Trafikverkets roll rörande kollektivtrafik och beredskapsfrågor behöver utredas närmare innan en rapportering direkt till myndigheten införs. Region Stockholm instämmer i utredningens bedömning att ett sådant förfarande behöver utredas ytterligare. Det är genomgående i betänkandet otydligt vilken myndighet som ska ge planeringsdirektiv, leda och samordna för kollektivtrafiken. Därtill är det också otydligt vad gäller förhållandet mellan kollektivtrafikmyndigheten, beredskapssektorn, civilområdeschefen och

länsstyrelsen. Region Stockholm konstaterar också att förslagen innebär en ökad rapporteringsbörda för Region Stockholm vilket är resurskrävande.

14.8 Statlig ersättning till kommuner och regioner

Utredningen förslår att fördelningsnyckeln för ersättning ska framgå i föreskrifter och inte i överenskommelsen mellan staten och Sveriges kommuner och regioner så som den gör idag. Region Stockholm anser att det är problematiskt att skilja den totala ersättningsnivån från fördelningsnyckeln enligt utrednings förslag. Fördelningsnyckeln kan på så vis inte anpassas efter hur stor eller liten den totala ersättningsnivån är.

16.6.7 Ersättning till kommuner och regioner

För de tillkommande uppgifterna inom krisberedskapen som rör regionerna föreslår utredningen att dessa sammanlagt ersätts med 50 miljoner kronor årligen från och med 2024. Region Stockholms ställer sig frågande till hur utredningen har kommit fram till summan om 50 miljoner kronor för ett utökat arbete med risk- och sårbarhetsanalyser. Region Stockholm anser att de lagändringsförslag som utredningen presenterar innebär en ambitionshöjning med ökade krav på flera områden. Utredningen tar heller inte ställning till nuvarande ersättningsnivåer för uppgifter som åläggs regioner enligt LEH.

Ekonomiska konsekvenser

Region Stockholm konstaterar att regionernas arbete med krisberedskap redan i dagsläget är underfinansierat. Kostnader för de uppgifter som åläggs regionerna enligt LEH uppgår till minst 150 miljoner kronor samtidigt som den statliga ersättningen för 2021 är 34 miljoner kronor. Nuvarande finansieringsmodell, där den statliga ersättningen regleras genom "Överenskommelse om landstingens arbete med krisberedskap och civilt försvar 2018-2020" mellan SKR och MSB, bidrar inte till att skapa de långsiktiga planeringsförutsättningar som krävs för ett systematiskt arbete med krisberedskap och civilt försvar då ersättningen måste användas inom en viss tidsram.

Carina Lundberg Uudelepp
Regiondirektör

Rickard Sundbom
Administrativ direktör

Beslutsunderlag

1. Sammanfattning av Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:X)
2. Stockholms läns sjukvårdsområdes yttrande den 14 april 2021
3. MediCarrier Abs yttrande den 14 april 2021
4. Hälsa- och sjukvårdsnämndens yttrande den 20 april 2021
5. Trafiknämndens yttrande den 20 april 2021
6. Karolinska Universitetssjukhusets yttrande den 27 april 2021
7. Fastighets- och servicenämndens yttrande den 29 april 2021

Beslutsexpediering

1. Akt
2. Justitiedepartementet
3. Administrativa avdelningen RLK
4. Hälsa- och sjukvårdsnämnden
5. Trafiknämnden
6. Fastighets- och servicenämnden
7. Stockholms läns sjukvårdsområde (SLSO)
8. Karolinska Universitetssjukhuset
9. MediCarrier AB

Godkänd av Carina Lundberg Udelepp, 2021-05-20

Regionstyrelsen

Yttrande över betänkandet - Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:X)

Föredragande regionråd: Irene Svenonius

Ärendebeskrivning

Justitiedepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig gällande betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:X). Utredningen har haft i uppdrag att analysera och föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, regional och lokal nivå. I betänkandet föreslås bland annat att tio nya beredskapssektorer och fyra särskilda beredskapsområden inrättas och att landet delas in i större geografiska områden för civil ledning och samordning. En ny lag, lagen om kommuners och regioners beredskap, föreslås ersätta den nuvarande lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Justitiedepartementet över betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:X).
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Regionrådsberedningens motivering

Utredningen föreslår en rad ambitionshöjningar vad gäller regionernas arbete inom krisberedskap och civilt försvar. Civilt försvar och beredskap hör till det offentliga kärnuppgifter. Det är därför både välkommet och angeläget att insatser görs för att stärka beredskapen och funktionen hos det civila försvaret.

Dock instämmer regionrådsberedningen i den kritik och de farhågor mot förslagen i betänkandet som framförts i regiondirektörens tjänsteutlåtande. Regeringen bör analysera lärdomar från Sveriges krisberedskap under Coronapandemin samt beakta inkomna remissvar och utifrån dessa omarbete sina förslag.

Det är oerhört viktigt med en tydlig struktur och klara ansvarsförhållanden, såväl i vardagen som vid kriser och krig. Det är även viktigt att bygga samarbeten och beredskap på geografiska samarbeten som redan finns. Det är dessutom helt nödvändigt att de ekonomiska konsekvenserna av en ny lagstiftning och nya ansvarsförhållanden är fullt utredda och realistiskt bedömda i förhållande till förväntat utfall samt att finansieringsprincipen fullt ut beaktas av staten. När nationell nivå ger lokal och regional nivå ytterligare uppgifter måste full finansiering också följa med.

Utredningens förslag har ett starkt fokus på statliga myndigheter. Regionrådsberedningen anser, i likhet med regiondirektören, att regionernas ansvar för den samhällsviktiga verksamheten behöver lyftas. Utredningen har inte tillräckligt tydligt analyserat förslagets konsekvenser för regionerna.

I betänkandet föreslås införandet av ytterligare en statlig nivå, civilområdeschef, med uppgift att samordna och ge planeringsförutsättningar till regioner, men också att vid behov omprioritera civila hälso- och sjukvårdsresurser. Som uppdraget är beskrivet i betänkandet skulle civilområdeschefen utgöra en extra nivå mellan regional/lokal nivå och nationell nivå vid en fredstida krissituation. Därmed finns risk för en onödig mellanhand med exempelvis fördröjd hantering som effekt.

Regionrådsberedningen anser att om föreslagen funktion civilområdeschef införs, bör dess uppdrag avgränsas till civilt försvar. Beredningen ställer sig avvisande till att civilområdeschefen ska ges beslutanderätt över hälso- och sjukvården i regionen. Civilområdeschefens uppgift att hålla samman planeringen av arbetet i sitt område och att koordinera arbetet samt att vara en kontaktpunkt till försvaret välkomnas, däremot bör det vidare förtydligas av respektive länsstyrelse hur detta ska organiseras i praktiken i form av föreslaget kansli.

Det framgår inte i betänkandet hur regioner ska involveras när civilområdeschefen beslutar om de civila hälso- och sjukvårdsresurserna inom civilområdet, eller vem som tar ansvar för de ekonomiska konsekvenserna av besluten. På nationell nivå är det den sektorsansvariga myndigheten Socialstyrelsen som samordnar hälso- och sjukvården men på regional nivå föreslås att civilområdeschefen ska besluta om exempelvis sjukvårdsplatser. Gränsdragningen mellan Socialstyrelsens, regionernas respektive civilområdeschefens ansvar är otydligt. Regionrådsberedningen är vidare frågande till om en sådan befattningshavare kan upprätthålla den kompetens som behövs för att snabbt fatta erforderliga beslut som upprätthåller medicinsk nivå och kapacitet i hälso- och sjukvården.

Region Stockholm saknar därutöver en analys för vad förslagen innebär för regionernas verksamhet samt för det grundlagsfästa kommunala självstyret.

Gränsdragningsproblematik gällande ansvar och befogenheter riskerar att uppstå, inte minst gällande det medicinska ledningsansvaret då civilområdeschefen ges mandat att fatta beslut som kan innebära fara för liv och hälsa. Det uppstår också frågor avseende hur en sådan ansvarsförflyttning påverkar tillämpningen av patientförsäkringen liksom kostnadsansvaret för den hälso- och sjukvård som bedrivs. Region Stockholm föreslår att dessa frågor utreds vidare inom utredningen för hälso- och sjukvårdens beredskap.

Inte minst det senaste årets Coronapandemi har visat vilken viktig roll regionerna spelar för samhällets beredskap och förmåga att klara en mycket stor påfrestning. Regionerna har i ett mycket tufft läge klarat av också en exceptionell ökning av vårdbehoven. Därför är det beklagligt att betänkandet inte i större utsträckning lyfter regionernas arbete och hur förslagen påverkar regionerna. Över huvud taget saknas till stora delar erfarenheterna av pandemi-hanteringen, vilket måste betraktas som den största utmaningen för samhällets krisberedskap i modern tid.

Regionrådsberedningen instämmer i det som framförs i regiondirektörens tjänsteutlåtande och förslag till yttrande.

Beslutsunderlag

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande
2. Sammanfattning av Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:X)
3. Stockholms läns sjukvårdsområdes yttrande den 14 april 2021
4. MediCarrier Abs yttrande den 14 april 2021
5. Hälso- och sjukvårdsnämndens yttrande den 20 april 2021
6. Trafiknämndens yttrande den 20 april 2021
7. Karolinska Universitetssjukhusets yttrande den 27 april 2021
8. Fastighets- och servicenämndens yttrande den 29 april 2021

Irene Svenonius

Regionstyrelsen

PROTOKOLL
2021-06-15

RS 2021-0043

§ 112**Yttrande över betänkandet - Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:X)**

RS 2021-0247

Ärendebeskrivning

Justitiedepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig gällande betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:X).

Beslutsunderlag

1. Regiondirektörens tjänstutlåtande
2. Sammanfattning av Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:X)
3. Stockholms läns sjukvårdsområdes yttrande den 14 april 2021
4. MediCarrier Abs yttrande den 14 april 2021
5. Hälso- och sjukvårdsnämndens yttrande den 20 april 2021
6. Trafiknämndens yttrande den 20 april 2021
7. Karolinska Universitetssjukhusets yttrande den 27 april 2021
8. Fastighets- och servicenämndens yttrande den 29 april 2021

Yrkanden

Ordförande Irene Svenonius (M) yrkar bifall till regionrådsberedningens förslag i skrivelse den 2 juni.

Beslut

Regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Justitiedepartementet över betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:X).
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Expedieras till

Akten
Justitiedepartementet
Administrativa avdelningen RLK
Hälso- och sjukvårdsnämnden
Trafiknämnden
Fastighets- och servicenämnden
Stockholms läns sjukvårdsområde (SLSO)
Karolinska Universitetssjukhuset
MediCarrier AB


Ordförande
Justerare

Exp. datum

Sign.