

**Remissyttrande**

Datum 2021-05-25

Dnr: RS 2021-01633

Justitiedepartementet

Rosenbad 4

103 33 Stockholm

## Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25)

### Sammanfattning

Västra Götalandsregionen (VGR) tillstyrker delvis delbetänkandets förslag och vill särskilt framhäva följande:

- VGR betonar betydelsen av att arbetet med att skapa robusthet i vardagen och dimensioneringen för att kunna hantera ett väpnat angrepp gemensamt utgör grunden till förmåga att hantera fredstida krissituationer. Utredningen saknar tydlighet kring vilken förmåga som behöver finnas i fredstid och gråzon för att kunna utgöra grund för förmågan vid höjd beredskap.
- VGR anser att nationella och regionala beredskapsmyndigheter åter långsiktigt behöver tillämpa en mer konkret, samordnad och förmågeinriktad beredskapsplanering för att möta den förändrade hotbilden.
- VGR avstyrker utredningens förslag angående civilområdeschefernas roll avseende hälso- och sjukvård i relation till regionstyrelsens roll och ansvar under höjd beredskap och krig.
- VGR tillstyrker utredningens förslag att det för planeringen av det civila försvaret finns en inriktande och samordnande nationell myndighet med föreskriftsrätt för övriga beredskapsmyndigheter.
- VGR anser att utredningen föreslår nya uppgifter för regioner vilka inte är finansierade. För att kunna genomföra föreslagen ambitionshöjning förutsätts en långsiktig och stabil finansiering. Redan idag är arbetet med såväl civilt försvar som krisberedskap i enlighet med Lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför, och vid, extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) underfinansierade och utredningen visar inte på åtgärder för detta.

- VGR avstyrker utredningens förslag till ny beredskapslagstiftning för kommuner och regioner. Förslaget har mer formen av ett utkast än slutligt förslag och leder inte till ökad tydlighet på området.

## **Fördjupad beskrivning av yttrande**

VGR betonar betydelsen av att arbetet med att skapa robusthet i vardagen och dimensioneringen för att kunna hantera ett väpnat angrepp gemensamt utgör grunden till förmåga att hantera fredstida krissituationer. Utredningen saknar tydlighet kring vilken förmåga som behöver finnas i fredstid och gråzon för att kunna utgöra grund för förmågan vid höjd beredskap.

VGR anser att ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen är adekvata utgångspunkter för fredstida krishantering. Då det gäller höjd beredskap och krig kan det vara nödvändigt att frångå dessa principer utifrån behovet av annan organisering och andra arbetsformer för att uppnå önskvärd effekt.

## **7 Överväganden och förslag: En ny struktur för de statliga myndigheternas arbete med beredskap**

VGR tillstyrker utredningens förslag att en ny struktur med beredskapssektorer införs. En förutsättning för att arbetet i beredskapssektorerna ska leda till önskvärd effekt är att myndigheterna med ett sektorsansvar har tillräcklig kapacitet, kompetens och förmåga. Vidare är det nödvändigt att andra aktörer såsom regioner och kommuner bereds möjlighet att delta då de representerar huvuddelen av den nödvändiga kompetensen inom flertalet samhällsviktiga verksamheter.

VGR föreslår att förordningen med instruktion till Socialstyrelsen förtydligas och att den som sektorsmyndighet åläggs ansvar för nationell försörjning av läkemedel och sjukvårdsmateriel inför höjd beredskap och krig. Vidare vill VGR betona vikten av att Socialstyrelsen förstärker kompetensen inom såväl katastrofmedicin och medicinsk beredskap i fred som hälso- och sjukvård inför och under höjd beredskap och krig.

### **7.4 En ny struktur med beredskapssektorer införs**

VGR anser att bildandet av beredskapssektorer i sig inte bidrar till en stärkt förmåga utan måste stödjas av en samordnande funktion, samt att berörda aktörer har möjlighet till ett aktivt deltagande i planeringen. Detta innebär att regionerna bör vara direkt delaktiga i planeringen i beredskapssektorerna Hälsa, vård och omsorg samt Transporter.

#### **7.4.2 Beredskapssektorer inrättas**

VGR anser att en myndighet med ett mandat att samordna planeringen och möjlighet att fastställa gemensamma ramar för planeringen, är en förutsättning för att undvika att respektive beredskapssektor utvecklas i egen riktning. VGR upplever att nödvändig samordning idag inte sker vilket leder till att samlad förmåga inte uppnås dessutom leder det till begränsad kostnadseffektivitet. VGR föreslår i tillägg till utredningen att området ledning hanteras som en beredskapssektor.

### **7.5.5 Försörjning av grunddata**

VGR saknar i utredningens förslag kommersiella digitala tjänster som har stor betydelse för samhällets funktionalitet. Det bör vidare utredas hur samhället säkerställer tillgången till dessa tjänster.

### **7.6 De tio beredskapssektorerna kompletteras med fyra särskilda beredskapsområden**

VGR avstyrker utredningens uppfattning om bildandet av om fyra särskilda beredskapsområden. Av de som nämns i utredningen bör skola, förskola och migration utgöra egna beredskapssektorer. Cybersäkerhet och psykologiskt försvar bör utgöra tvärgående perspektiv som samtliga beredskapssektorer behöver beakta inom respektive ansvarsområden.

## **8 Överväganden och förslag: Statliga myndigheters ansvar och uppgifter inför och under höjd beredskap samt för fredstida krisberedskap**

VGR anser att de föreslagna trappstegen för beredskapsmyndigheter bör kompletteras med ett förtydligande om att det bör finnas en myndighet med föreskriftsrätt inom området som inriktar och samordnar de övriga beredskapsmyndigheternas arbete.

### **8.2.2 Kriterier för beredskapsmyndigheter**

VGR tillstyrker utredningens förslag men tolkningen av kriterierna bör inte utesluta för vilka myndigheter som ska kunna utgöra beredskapsmyndigheter. Nu saknas myndigheter som i första hand har ett uppdrag att stödja andra aktörers förberedelser inför fredstida krissituationer till exempel Upphandlingsmyndigheten samt Riksantikvarieämbetet vilka har en viktig roll inom totalförsvaret.

### **8.2.3 Förslag – beredskapsmyndigheter**

VGR tillstyrker utredningens förslag om nya beredskapsmyndigheter. VGR anser vidare att fler myndigheter bör bli beredskapsmyndigheter. Det handlar då främst om Upphandlingsmyndigheten och Riksantikvarieämbetet med uppdrag att stödja andra aktörers förberedelser inför fredstida kriser och höjd beredskap.

### **8.4.1 Identifiera samhällsviktig verksamhet och upprätthålla kontinuitet i denna**

VGR anser att samhällsviktig verksamhet ska identifieras inom respektive beredskapssektor utifrån en tydlig metodik och process.

## **10 Överväganden och förslag: Civilområden och en högre regional ledning**

### **10.4.2 Civilområdeschefens generella uppgifter avseende planering och förberedelser för civilt försvar**

VGR delar inte utredningens uppfattning. Hanteringen av Covid-19 pandemin har tydligt visat på behovet av ett utökat samarbete mellan aktörer på olika

samhällsnivåer. Om grundsyner ska tas fram behöver företrädare för regionerna i civilområdet involveras i det arbetet, utan mellanhänder.

#### **10.4.8 Uppgifter inom hälso- och sjukvård**

Detta är ett mycket långtgående förslag som i praktiken innebär att regionstyrelsen i en sådan situation skulle kunna förlora sitt mandat att leda sin verksamhet under höjd beredskap. Förslaget skapar en otydlighet avseende regionstyrelsens roll och ansvar under höjd beredskap och i krig.

VGR delar inte utredningens förslag och anser att civilområdeschefernas roll avseende hälso- och sjukvård i relation till regionstyrelsens roll och ansvar under höjd beredskap och krig bör utredas vidare. Det är också anmärkningsvärt att civilområdeschefen ska konsultera Socialstyrelsen inför övertagande av regionernas verksamhet – men behöver inte höra regionerna som är de som vet mest om sin verksamhet.

### **12 Överväganden och förslag: Det nationella ansvaret för civilt försvar och krisberedskap**

#### **12.1.1 Sammanhängande planering för totalförsvaret**

VGR betonar vikten av att det för planeringen av det civila försvaret finns en inriktande och samordnande nationell myndighet. Regionerna måste också finnas med i planeringen även på nationell nivå. Detta för att få en sammanhängande process som bidrar till Sveriges samlade gemensamma förmåga.

#### **12.1.2 Underlag för beslut om finansiering av civilt försvar och krisberedskap**

VGR betonar vikten av att regionerna deltar i processen och att det skapas förutsättningar för en långsiktig finansiering av uppgifterna.

#### **12.2 Ansvar och uppgifter vid krissituationer i fred**

För att önskvärd samordning ska komma till stånd, oavsett om det gäller under planering, fredstida krissituationer eller under höjd beredskap, förutsätts att respektive aktör med samordningsansvar har kapacitet, kompetens och förmåga att utföra föreskrivet samordningsansvar inom sektorn. Det är viktigt med en förändrad struktur, men utan rätt förmåga på rätt plats kommer inte morgondagens struktur fungera bättre än den vi har idag.

#### **12.4.5 MSB ska bilda och upprätthålla ett centralt beredskapsråd**

Hanteringen av Covid-19 pandemin har visat på behovet av förberedda strukturer för samverkan mellan regioner och den nationella nivån.

Ett centralt beredskapsråd behöver ha representation från regionerna.

### **14 Ledningsförmåga i kommuner och regioner**

Regionerna regleras idag genom både Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) och hälso- och sjukvårdslagen (HSL). Hälso- och sjukvårdens krisberedskapsarbete regleras mer detaljerat i Socialstyrelsens föreskrifter om katastrofmedicinsk beredskap. Det innebär att regionernas verksamhet styrs med

två olika händelsebegrepp och ledningsfunktioner. En sådan dubbel styrning skapar otydlighet och motverkar en effektiv ledning i regionerna vid kriser.

Finansiering av regionernas arbete med civilt försvar i hälso- och sjukvården sker utan att det finns en tydlig koppling till någon lagstiftning samtidigt som regionernas arbete med krisberedskap i enlighet med LEH är kraftigt underfinansierat. För att regionerna ska kunna bedriva ett långsiktigt arbete med krisberedskap och civilt försvar behövs en samlad statlig styrning och finansiering.

#### **14.2 Resursfördelning och ledningsförmåga**

Föreslagen ambitionsökning behöver tydliggöras och finansieras enligt finansieringsprincipen.

##### **14.3.1 En ny lag**

VGR avstyrker utredningens förslag till ny lag och menar att utredningen inte har tillräcklig analys och underlag i sitt förslag till ny lagstiftning. VGR anser att en ny lagstiftning för kommuners och regioners beredskap bör utredas vidare. Det saknas tillräckliga konsekvensanalyser och har mer formen av ett utkast än färdigt lagförslag. Vad VGR känner till har ingen region deltagit i arbetet med förslaget. Regionerna vet mest om sin verksamhet och bör vara delaktiga i utformningen av ett nytt lagförslag.

##### **14.3.2 Den nya lagens syfte**

Förslaget saknar nödvändiga regleringar och styrningar för att kunna bidra till syftet. Förslaget är mer av ett utkast än färdigt lagförslag.

##### **14.3.3 Fredstida krissituation ersätter extraordinär händelse**

VGR avstyrker utredningens förslag på ett antal nya begrepp. Gemensam terminologi inom beredskapslagstiftningarna för såväl kommuner, regioner och statliga myndigheter behöver utredas ytterligare i syfte att harmoniseras.

Utredningens förslag innehåller flera olika händelsebegrepp med olika kriterier. Detta bidrar inte till ökad samordning och tydlighet.

De kriterier som utredningen anger för en fredstida krissituation innebär högre krav än vad som gäller för fredstida kriser. Till exempel ingår kriterierna ”inte kan hanteras enskilt av ordinarie organisation” och ”kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer”. Därmed utgår alla händelser som regionen kan hantera inom egen organisation. Till exempel skulle den cyberattack som Västra Götalandsregionen drabbades av i december 2020 inte omfattas av begreppet. Utredningen klarar inte ut hur fredstida krissituation ska förhålla sig till särskild händelse som är det begrepp som regionerna primärt arbetar utifrån.

##### **14.4.2 Kommunernas och regionernas arbete med beredskap**

Det som bör beslutas varje ny mandatperiod bör istället vara mål och riktlinjer för regionens arbete med krisberedskap.

#### **14.4.3 Förberedelser för höjd beredskap**

”Att beakta totalförsvarets krav innebär exempelvis att lokalt omsätta den av riksdagen beslutade försvarspolitiska inriktningen.” Detta skulle kunna innebära regionerna skulle vara bundna av allt som skrivs i en proposition (totalförsvarspropositionen). Detta blir komplicerat både juridiskt, ekonomiskt och praktiskt och är inte vare sig önskvärt eller eftersträvansvärt.

#### **14.4.4 Utbildning och övning**

VGR tillstyrker utredningens uppfattning men vill betona vikten av att staten i stor utsträckning behöver stödja utbildning- och övningsverksamheten, samt tydliggöra vilken förmåga som ska uppnås.

#### **14.4.5 Rapportering av förberedelser**

VGR anser att regionernas rapportering av förberedelser bör ske till endast en statlig aktör vilken samordnar informationsdelningen till övriga berörda statliga aktörer. Idag rapporterar regionen exempelvis samma årsuppföljning till tre statliga myndigheter på olika sätt vilket är ineffektivt och tidskrävande.

#### **14.5.1 Krisledningsnämnd**

VGR tillstyrker delvis utredningens förslag att regionstyrelsen utgör krisledningsnämnd, men med kompletteringen att funktioner från andra nämnder och styrelser kan adjungeras in.

#### **14.5.3 Rapportering vid fredstida krissituationer samt under höjd beredskap**

VGR anser att den rapportering som idag sker till statliga myndigheter ej är samordnad avseende metod, struktur eller innehåll. Statliga myndigheter återkopplar inte heller rapporteringen i form av exempelvis bearbetade och analyserade lägesbilder att använda som stöd i regionens hantering av händelsen. VGR anser därför att krav ställs på de statliga aktörer vilka regionerna rapporterar till, att de samordnar sig avseende struktur, metod och innehåll.

#### **14.7 Bistånd mellan kommuner och regioner**

VGR avstyrker utredningens förslag avseende kommuners och regioners rätt att begära hjälp från andra kommuner och regioner i samband med en fredstida krissituation. Regionen bör vid en fredstida krissituation själv få bedöma om man behöver begära hjälp och detta behöver därför inte regleras av staten.

VGR påpekar behovet av att utveckla en nationell struktur för samordning och omfördelning av samhällets totala resurser *under höjd beredskap och krig*. Utredningen tar inte upp bistånd från Försvarsmakten till regionerna under fredstida krissituationer vilket VGR anser behöver belysas och utredas vidare. Med nuvarande ordning skall Försvarsmakten ta ut avgift för full kostnadstäckning när begärt stöd lämnas till regioner (Förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet). Detta riskerar att bli ett hinder i en samordnad hantering och skapar en osäkerhet avseende kostnader och resurstillgång under pågående hantering. Jämförelsevis är stöd mellan statliga myndigheter samt från staten till kommunal räddningstjänst enligt Lag (2003:778) om skydd mot olyckor inte förenat med kostnad för den som begär stödet.

#### **14.8 statlig ersättning till kommuner och regioner**

VGR avstyrker utredningens förslag att kommuner och regioner ska ha rätt till ersättning för uppgifter som avser fredstida krissituationer ”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”.

Regioner ska i enlighet med finansieringsprincipen få ersättning från staten för tillkommande uppgifter. Det är inte allvarlighetsgraden i den tänkta händelsen som avgör statens skyldighet att finansiera åtgärden, utan det faktum att staten ställer krav på att regionen utför åtgärden.

#### **15 Om rapportering i en ny struktur**

VGR stödjer en utveckling av rapporteringen i enlighet med de principer utredningen föreslår. En fortsatt utveckling bör även innehålla skyldighet för staten att åiterrapportera bearbetad och analyserad information och lägesbilder till regionerna.

#### **16 konsekvensanalys**

##### **16.5 konsekvensanalys för kommuner och regioner**

Utredningen har inte tagit ställning till om nuvarande ersättning till regionerna ligger på en rimlig nivå. Ersättningen för regionernas arbete utifrån LEH är idag kraftigt underfinansierade. Uppgifterna som ersätts idag baseras inte på vilken förmåga som ska uppnås enligt LEH utan grundar sig i vilka åtaganden som kan genomföras utifrån den ersättning som ges. Utredningen föreslår ett flertal nya uppgifter för regionerna som inte är finansierade. För att regionerna ska kunna genomföra de uppgifter inom krisberedskap och civilt försvar som föreslås förutsätts en finansiering.

Bland annat innehåller uppgiften 14.4.3 Förberedelser för höjd beredskap flera förslag som är kostnadsdrivande, till exempel uppgiften att beakta totalförsvarets krav, då det troligen innebär att regionen måste ha ett ledningssystem för att säkerställa att totalförsvarets krav beaktas. Det gäller också kravet på samverkan i förberedelsearbetet, eftersom en gemensam planering med andra aktörer kräver mycket resurser. Slutligen kommer det nya kravet på säkerhetsskyddsavtal vid samarbeten som gäller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter att medföra omfattande administrativa kostnader. Sammantaget innebär därför de föreslagna åtgärderna betydande ofinansierade åligganden.

Regionerna spelar en mycket viktig roll för att skapa förmåga i Sveriges krisberedskap och civila försvar. Det krävs dock ekonomiska förutsättningar för att kunna lösa uppgifterna.

Regionstyrelsen  
Västra Götalandsregionen

Johnny Magnusson  
Regionstyrelsens ordförande

Ann-Sofi Lodin  
Regiondirektör