

Mottagare
Regeringskansliet
Försvarsdepartementet
Fö2024/01668

Datum
2024-12-10

Diarienummer
RS241583

Remissvar rörande förslag till ny lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap

Övergripande synpunkter

Överlag ställer sig Region Halland positiva till utredningens intention och de förändringar som en ny lag innebär. Utredningen är omfattande, väl genomförd och Region Halland bedömer att den kommer leda till ökad beredskapsförmåga.

Region Halland upplever att utredningen ställer högre krav på förmåga än vad som speglas i de författningsmässiga texterna. Lagförslaget riskerar leda till att utredningens intentioner inte uppnås. Frågan är vad definitionen av vad grundläggande verksamhetsförmåga innebär och vilken förmåga som regioner ska ha. Detta behöver förtydligas. Om beredskapsförmågan i Sverige ska höjas krävs en tydlig målbild, och en finansiering för att bygga upp den ställda förmågan på systemnivå.

Särskilda synpunkter

Nedan beskrivs synpunkter på Lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap (hädanefter kallad LKRB).

- *1 kap 1§ i LKRB, Syftet med lagen*
Syftet innebär en skärpning av nuvarande lag med utökat fokus på att uppnå en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att fullgöra sina författningsenliga uppgifter samt att upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter. Detta är positivt och behövs för att bygga förmåga. Dock saknas förutsättningar, såsom finansiering, för att uppnå detta syfte.
- *1 kap 4–5§ LKRB, Definitionen av fredstida krissituation kontra kvalificerad fredstida krissituation*
Det är positivt att det definieras och särskiljs mellan vad en fredstida krissituation och en kvalificerad fredstida krissituation innebär eftersom det visar på att det finns olika nivåer av kriser. I praktiken är skillnaden stor mellan vilken förmåga en region har och kommer ha för att hantera kriser utifrån hur svår krisen är. I lagtexten används däremot begreppet fredstida krissituation med innebörden både fredstida krissituationer och i andra skrivningar både fredstida krissituationer och kvalificerade fredstida krissituationer. Detta leder till otydlighet.

- *2 kap §1 LKRB, samhällsviktig verksamhet*
Det är positivt att upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet blir författningsstyrt, vilket även går i linje med ett kommande införande av lag om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare.
- *Utredningens bedömning sid 277–278, grundläggande verksamhetsförmåga*
 - I utredningstexten förekommer begreppet *samhällsviktig verksamhet av grundläggande betydelse för människors liv och hälsa* vid beskrivning av vilken verksamhet som ska upprätthålla förmåga under två veckor. Begreppet och anges däremot inte i lagförslaget. Det är viktigt att skillnaden mellan *samhällsviktig verksamhet* och *samhällsviktig verksamhet av grundläggande betydelse för människors liv och hälsa* tydliggörs. Tolkas begreppen olika i regionerna kan skillnaden i förmåga bli stor och blir därmed inte likvärdig.
 - Utredningens förslag rörande två veckors förmåga innebär en stor förmågeökning, vilket Region Halland ställer sig positiva till. Däremot innehåller författningsförslaget inte denna skrivelse, vilket innebär att syftet med lagen inte uppfylls.
 - Att uppnå en förmåga på två veckor är långt ifrån de planeringsförutsättningar på tre månader som finns i propositionerna för totalförsvaret. Två olika tidsaspekter leder till en otydlighet.
 - Det anges i utredningen att tre månader kan byggas upp med gemensamma resurser (regioner och kommuner tillsammans). Dock visar erfarenhet från tidigare inträffade händelser att när resurser är begränsad, så är det främst egna resurser som vi kan räkna med, även under fredstida krissituationer.
 - Utöver vatten, el, värme och drivmedel samt reservdelar och reparationsutrustning som nämns, finns även andra försörjningar som är väsentliga för att regionen ska kunna upprätthålla sin verksamhet, såsom IT, sambandsmedel, kylförsörjning, ventilation, fastighetsnät och nödvändig styrutrustning. Det är otydligt varför enbart vissa nämns.
 - Det är viktigt att målbilden och tidsperioden är den samma för alla försörjningar och att man håller ihop det i en helhet. I dag ställs olika krav på olika försörjningar, och regionerna får inte starkare robusthet än sin svagaste länk. Det är positivt att utredningen föreslår att MSB bör få ett uppdrag och tillsammans med regionerna utreda och analysera behoven vidare.
 - Det är otydligt varför två verksamheter pekats ut på mer detaljerad nivå än andra, måltidsverksamhet och kollektivtrafik.
 - Drivmedel nämns i utredningen där kommuner och regioner ska säkerställa egen försörjning i två veckors tid. För att kunna skapa en sådan förmåga

krävs att regioner och kommuner införskaffar egna drivmedelsstationer. Drivmedelstationer med brandfarlig vara ställer dock särskilda krav på både utformandet och hanteringen. Region Halland bedömer inte att kommuner och regioner är mest lämpliga att hantera sådan verksamhet, då det ligger långt från den verksamhet de bedriver i dag. För att omsätta drivmedlet hade kontinuerlig tankning behövts. Detta hade även lett till konkurrenssituationer gentemot befintlig drivmedelsförsäljning.

- Att uppnå en förmåga som endast beskrivs i utredningen men inte i författningstexterna innebär mycket stora kostnader. Såsom det är formulerat nu bedöms regionen få finansiering för en mindre del av kostnaden för att höja förmågan. Kostanden som beräknats på årsarbetskrafter och personella resurser bedöms vara betydligt mindre än de kostnader som krävs för att skapa förmåga i de fastighetstekniska försörjningarna, att bygga upp egen förmåga med drivmedelsförsörjning, lagerverksamhet med mera. För att höja förmågan krävs tydligt formulerade krav även i lagtexten och statlig finansiering för att möta ambitionsökningen.
- *2 kap 3§ i LKRB, systematik i arbetet*
Region Halland anser det särskilt positivt att ett fortlöpande och systematiskt arbete i syfte att upprätthålla grundläggande verksamhetsförmåga genom kontinuitetshantering lyfts som en del av lagförslaget. Detta går även i linje med införandet av CER-direktivet, som innebär en ny lag om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare.
- *2 kap 7§ i LKRB, risk- och sårbarhetsanalys*
För att uppnå lagförslaget bedömer Region Halland att det kommer krävas ökad insats och insatser längre ut i organisationen med RSA. Detta innebär en breddning av strävan med analysen, vilket kräver mer resurser, men också tros bidra till en ökad förmåga.
- *2 kap 8§ i LKRB, plan med mål och verksamhetsinriktningar för att uppnå verksamhetsförmåga*
Region Halland ställer sig positiva till att krisberedskapsarbetet blir mer proaktivt och fokus läggs på förebyggande i stället för som nuvarande lagstiftning där det främst ställs krav på att hantera en inträffad händelse. Framtagandet av en plan blir en styrning som enklare kopplas ihop med mål och budgetprocessen, och därmed tror Region Halland att detta får effekt för beredskapen på systemnivå. Strukturen med planen följer en regions arbete med förvaltning av offentlig organisation.
- *2 kap 16§ i LKRB, information till allmänheten*
Texten i ovanstående paragraf innebär att det kan bli otydlig gränsdragning mellan kommuner och regioners informationsskyldighet. Detta då lagstiftaren likställer en regions och kommuns informationsskyldighet. Regionen har i dag redan skyldighet att informera allmänheten i händelse av smittspridning enligt Smittskyddslag (2004:168). Det viktigaste är att samverkan sker vid situationer som påverkar

regionens verksamhet. I ett tidigt skede av en akut olycka, exempelvis vid utsläpp av giftig gas har Räddningsledaren (kommunen) ett stort ansvar att utfärda VMA snabbt i syfte att skydda människors liv och hälsa. Vid exempelvis smittat vatten är det vattenverken (kommunen) som initierar ett VMA. Även om regionerna har mandat att utfärda VMA har det aldrig genomförts, då allmänheten inte i vardagen har det behovet av information från regionen.

Regionen ser inte sin roll eller skyldighet att informera allmänheten i syfte att begränsa omfattande skador på egendom eller miljö. Lagtexten bör justeras och delas upp för region kontra kommuns informationsskyldighet till allmänheten.

- *Kap 3 §5 Särskilda verksamhetskrav, Utrymning och inkvartering.*
Lagkravet som ställs på kommunen innebär i praktiken att regionen kommer behöva göra detsamma som kommunen, fast för våra inneliggande patienter. Det innebär att regionen behöver inneha planer för att evakuera sina sjukhus, samt att snabbt kunna skala upp sin verksamhet då fler personer från andra kommuner, kan komma att inkvarteras i de halländska kommunerna. Denna tillkommande arbetsuppgift bör skrivas in i lagtext, så uppgiften tydliggörs för regionerna. Ambitionsökningen som följer lagförändringen bör även finansieras för regionerna.
- *Utredningens bedömning sid 261–262, Regionens ansvar att genom avtal i största möjliga utsträckning säkerställa privata aktörers förmåga att upprätthålla sina verksamheter för inneliggande patienter*
 - Att genom avtal mellan regionen och privata aktörer säkerställa förmågan att upprätthålla verksamhet och att uppnå grundläggande verksamhetsförmåga innebär utmaningar och en utvecklingsresa. Detta bör utredas vidare. Kan likande krav av förmåga ställas på privata aktörer genom andra sätt än avtalsreglering så som författningsreglerat direkt mot privata aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet. Förutom att krav på beredskapsförmågan behöver öka, behöver uppföljningsverksamheten kring avtal fördjupas och innefatta även beredskapsförmågan.
 - Kostnadsökningen genom avtal för föreslagen ambitionshöjning förväntas bli betydande för regionerna. Ska utredningens intention med verksamhetsförmåga på två veckors egen försörjning uppnås, kommer troligen en viss storlek på den privata verksamheten krävas för att det ska bli ekonomiskt lönsamt att bedriva en så pass robust verksamhet med egen försörjning av exempelvis vatten, el och värme.
 - Eftersom verksamhetsförmågan på två veckor endast står med i utredningens bedömning och inte i lagförslaget bör det leda till att verksamhetsförmågan hos privata aktörer kommer bli lägre än den som behöver finnas i regionen. Detta hade inneburit att regionen och privata aktörer inte bedriver vård på lika villkor och verksamhetsförmågan och beredskapsförmågan i praktiken blir lägre hos privata aktörer än regionen. En skillnad hade varit om exempelvis Länsstyrelsen genomför tillsyn av regionens verksamhet och att regionen i sin tur genomför avtalsuppföljning.

Dessa två olika tillvägagångssätt tros inte leda till samma effekt. Regionens uppdrag att följa upp avtalen ställer både krav på ökad kompetens inom området och ökade personella resurser.

- *3 kap 4§ i LKRB, regionen ska hjälpa inneliggande patienter i skydd i skyddsrum eller andra skyddade utrymmen*

Det finns ännu inte förutsättningar för regionerna att ta fram planer för att hjälpa våra inneliggande patienter till skyddsrum eller annat skyddat utrymme. Det krävs dels vidare arbete med identifiering av befintliga skyddsrum, vilket pågår med Socialstyrelsen. Därefter krävs ev. utbyggnad och slutligen krävs ändringar i befintliga regleringar som hanterar allmänhetens tillträde till skyddsrum. I nuläget är allmänheten berättigad tillträde till samtliga skyddsrum. Om regionerna ska kunna ta fram planer behövs dedikerade skyddsrum eller andra skyddade utrymmen till våra patienter i anslutning till vårdinrättningar, där allmänheten inte har tillträde, alternativt har tillträde i mån av plats. För att kunna uppfylla paragrafen krävs att det både fattas nationella inriktningar om utbyggnad av skyddsrum, i de fall detta saknas och att lagstiftningen kopplat till skyddsrum och tillträde ses över.

- *Kap 10§1 i LKR, tillsyn*
 - Länsstyrelsen föreslås vara tillsynsmyndighet samt stötta regioner med att skapa beredskapsförmåga. Detta innebär en dubbel roll. Det är därför särskilt viktigt att Länsstyrelsen är tydlig med vad som är rådgivning och vad som är tillsyn. Inom säkerhetsskyddslagstiftningen har flera kommuner och regioner upplevt målkonflikter mellan tillsyn och stödjande verksamhet från Länsstyrelsen.
 - Respektive Länsstyrelse har endast en region inom sitt geografiska område. Detta gör det utmanande för Länsstyrelsen att dels bygga upp en förmåga att stötta en region, dels att genomföra tillsyn i syfte att skapa en likvärdig förmåga över landet.
 - Tillsynen av räddningstjänsten enligt Lag (2003:778) om skydd mot olyckor har nyligen flyttats från Länsstyrelsen till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Man bör fundera på om Länsstyrelsen är mest lämpliga att ha tillsyn över regionens arbete, eller om de utmaningar som fanns med tillsynen utförd av Länsstyrelsen kvarstår och riskerar leda till liknande utmaningar även för tillsyn av LKRB.

Övrigt som bedöms saknas i LKRB

- *Utvärdering av inträffade händelser*
För att kontinuerligt utveckla vår förmåga och lära av inträffade kriser bör det ställas tydligare krav på utvärdering av inträffade händelser, likt kommunens krav enligt Lag (2003:778) om skydd mot olyckor kap 3 § 10. Fokus bör vara på att utvärdera verksamhetsförmågan, samt kommunen och regionens förmåga att hantera krisen eller händelsen.

- *Privata aktörers verksamhetsförmåga och bidrag till det civila försvarets uppbyggnad*
Privata aktörers medverkan och förmåga att bidra till det civila försvaret är exkluderat från utredningen men indirekt delvis hanterat. Då privata aktörer utgör en betydande del av kommuner och regioners sammanlagda förmåga är det viktigt att det utreds vidare och att det i förlängningen ställs likvärdiga krav på såväl offentliga som privata aktörer. Region Halland ser att det behövs utredas vidare om privata aktörer med samhällsviktiga verksamheter kan författnings styras. Beredskap är kostnadsdrivande och risken bedöms som hög för orättvisa konkurrensförhållanden, och att i slutändan inte den förmågan som behövs inom beredskapsområdet uppnås.

Regionstyrelsen

Namn

Michaela Waltersson

Namn

Krister Björkegren