Fastighets- och servicenämnden
Serviceförvaltningen

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2022-02-10

FSN 2021-0522

Fastighets- och servicenämnden

Yttrande över förslag till ny plan för krisberedskap (RS 2019–1092)

Ärendebeskrivning
Ärendet utgör fastighets- och servicenämndens yttrande över regionledningskontorets förslag till ny plan för krisberedskap.

Beslutsunderlag
Serviceförvaltningens tjänsteutlåtande den 10 februari 2022
Remiss – Plan krisberedskap

Förslag till beslut
Fastighets- och servicenämnden beslutar följande.

Fastighets- och servicenämnden yttrar sig i enlighet med förvaltningschefens förslag.

Sammanfattning
Fastighets- och servicenämnden har genom remiss beretts möjlighet att yttra sig över förslag till krisberedskapsplan och Regional katastrofmedicinsk beredskapsplan för Region Stockholm (RS 2019–1092). Planen utgör förslag på regionens samlade krisberedskapsplan inklusive katastrofmedicinsk beredskapsplan och revideras av regionstyrelsen på uppdrag av regionfullmäktige.

Förvaltningen ställer sig positiv till att planen nu revideras och att flera olika styrande dokument inom Region Stockholms krisberedskap konsolideras till ett sammanhållet dokument. Samtidigt efterlyser förvaltningen förtydliganden. Särskilt gäller detta regionala särskilda sjukvårdsledningen, där förvaltningen anser att det bör framgå hur rutinerna för aktivering av regionala särskilda sjukvårdsledningen ska ske, särskilt i de fall regionala särskilda sjukvårdsledningen ges mandat att förfoga över resurser vid andra nämnder.

Förvaltningen efterlyser också ett förtydligande i frågan om regionala särskilda sjukvårdsledningen förfogar över fastighets- och servicenämndens resurser, eller om det är förbehållet krisledningsnämnden att fatta beslut om övertagande av ansvar från fastighets- och servicenämnden. Utöver detta ges ett antal förslag av mer begreppsmässig och teknisk karaktär.

Bakgrund
Regionfullmäktige har i budget 2021 beslutat att Region Stockholms plan för krisberedskap ska revideras. Regionstyrelsen har med utgångspunkt i detta uppdrag tagit fram ett förslag till ny plan som remitterats till samtliga nämnder och bolag. Den nya reviderade planen omfattar också det som tidigare benämnts katastrofmedicinsk beredskapsplan.

Planen reglerar hur Region Stockholms ska agera i fredstida kriser. Den omfattar därmed de krav som ställs på regionen enligt lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt i socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om katastrofmedicinsk beredskap (2013:22).

Förslaget till krisberedskapsplan omfattar uppgifter för ett antal väsentliga funktioner inom krisberedskaps- och krisledningsarbetet samt en beskrivning av dessa funktioners mandat och arbetssätt. Av planen framgår exempelvis uppgifter för krisledningsnämnden (KLN), regionala krisledningen (RKL) och regionala särskilda sjukvårdsledningen (RSSL) samt krisledning inom trafiknämndens ansvarsområde. Planen knyter vidare arbetssättet vid staberna till den så kallade NATO-modellen för stabsarbete. Planen omfattar också krav på nämnders lokala krisberedskap och på medverkan i regionala krisledningsfunktioner, liksom på lokal särskild sjukvårdsledning (LSSL).

Styrelsen för Locum AB yttrar sig över remissen avseende fastighetsverksamheten. Detta yttrande avser enbart serviceförvaltningen.

Överväganden
Förvaltningen ser positivt på att krisberedskapsplanen revideras. Det är också mycket bra att de olika krisledningsfunktioner som kan verka i regionen, krisledningsnämnd, regional krisledning, regional särskild sjukvårdsledning och krisberedskapsfunktioner inom trafiknämndens ansvarsområde beskrivs samlat och ges gemensamma ramar för agerandet i kris.

I några avseenden anser dock förvaltningen att beslutsunderlaget bör förtydligas innan regionfullmäktige fattar beslut.

Krisledning och styrning av nämnderna i kris

Krisledning kan bedrivas med olika utgångspunkter, där en väsentlig distinktion är mellan *ledning*, i bemärkelsen samordning, koordinering analys och lägesuppfölning, och *styrning* i bemärkelsen att genom beslutsmandat ta över ansvar, förfoga över resurser och besluta om förändrade rutiner utanför den egna nämndens ordinarie ansvarsområde. *Ledning* kan utövas genom dialog, inhämtning och spridning av information, uppsikt över nämnderna samt genom avtal och överenskommelser, i synnerhet vid de centrala förvaltningar som har detta som en del av sitt ordinarie uppdrag. *Styrning* förutsätter däremot att regionfullmäktige beslutar om särskilda mandat att överta ansvar och förfoga över resurser för någon viss instans. Det är av vikt att de som har styrande mandat i kris har detta utifrån tydliga formella beslutsmandat vilket bland annat omfattar tydliga beslut om delegation från regionfullmäktige till nämnderna, och från nämnderna till tjänstemän.

Förvaltningen konstaterar att regiondirektören genom sitt uppdrag som regionstyrelsens högsta tjänsteman har långtgående befogenheter att utöva krisledning och samordning av nämndernas arbete. Om krisen kräver styrning från den regionala krisledningen över andra nämnder finns det tydligt beskrivet i planen hur aktivering av krisledningsnämnden går till. Nämnden kan aktiveras efter beslut av ordföranden och besluta om övertagande av ansvar för verksamhet från andra nämnder, med stöd av bestämmelser i lag om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (se vidare lag 2006:544, 2 kap).

Motsvarande rutiner bör vara tydligt uttryckta vad gäller den regionala särskilda sjukvårdsledningen. I ett icke aktiverat läge kan tjänstemän vid hälso- och sjukvårdsförvaltningen utifrån nämndens uppdrag utöva ledning genom att planera för kriser i vården, säkerställa att vårdavtal reglerar agerande och samordning i kris, samt operativt inhämta information, göra analyser och samordna resurser genom olika former av stabsmöten och genom informationsspridning. Det saknas däremot i den remitterade planen bestämmelser för hur det kan fattas beslut om att regionala särskilda sjukvårdsledningen aktiveras och vilket ansvar som i så fall kan övertas från andra nämnder. Bestämmelser motsvarande de som finns tydligt uttrycka för regionala krisledningen och krisledningsnämnden saknas i remissen för de delar som rör regionala särskilda sjukvårdsledningen.

Förvaltningen anser därför att regionstyrelsen bör komplettera den remitterade planen med ett förtydligande av hur det går till när regionala sjukvårdsledningen aktiverar befogenheter som berör andra nämnders ansvar för att exempelvis rekvirera och omfördela resurser. Sådana beslut måste fattas av (eller på delegation av) en nämnd, och det bör tydligt framgå av nämnden vilka nämnder som har respektive inte har sådana befogenheter.

Ur fastighets- och servicenämndens perspektiv är det särskilt viktigt att det tydligare framgår vilka nämnder och bolag som anses vara en del av den katastrofmedicinska beredskapsorganisationen, och vars ansvar och resurser därmed kan underställas regionala särskilda sjukvårdsledningen. Det förefaller tydligt att den nämnd den regionala särskilda sjukvårdsledningen ska rapportera till avses ges mandat att styra över regionens samtliga vårdgivare, men det bör klarläggas om regionala särskilda sjukvårdsledningen därutöver kan komma att förfoga över regionens samlade resurser, såsom resurser vid trafiknämnden eller fastighets- och servicenämnden.

Sådant förtydligande skulle kunna bestå i att även regionala särskilda sjukvårdsledningen knyts tätare till krisledningsnämnden. Krisledningsnämnden har redan de befogenheter som den regionala särskilda sjukvårdsledningens uppdrag förutsätter, och det finns ett tydligt stöd för detta i lagen om extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Krisledningsnämndens befogenheter omfattar alla slags kriser, oavsett om behovet påkallas av medicinsk beredskap eller andra särskilda händelser. Alternativt kan hälso- och sjukvårdsnämndens uppdrag utvecklas och förtydligas så att det framgår att hälso- och sjukvårdsnämnden ges mandat att fatta sådana beslut, samtidigt som övriga berörda nämnder åläggs att följa hälso- och sjukvårdsnämndens anvisningar vid allvarlig händelse eller vid risk för sådan händelse.

Förvaltningen framhåller vidare att även om beslutsmandatet tydligare knyts till en nämnd behöver det inte innebära ett fördröjt beslutsfattande i operativa situationer. Dels kan nämndens ordförande ges mandat att fatta snabba operativa beslut om nämnden inte kan sammankallas. Dels kan nämnden delegera till berörda tjänstemän att fatta sådana beslut på nämndens uppdrag. Om regionala särskilda sjukvårdsledningen tydligare knyts till krisledningsnämnden, så finns för krisledningsnämndens ordförande denna befogenhet redan uttryckt i lag (SFS 2006:544, 2 kap 3§) och i den remitterade planen.

Begreppsmässiga klarlägganden
I harmoniseringen av krisberedskapsplan och katastrofmedicinsk plan ska hanteras att vissa begrepp historiskt används olika inom vård och andra verksamheter. Hit hör begreppen för olika beredskapslägen. För krisledning utanför vården används i huvudsak begreppen normalläge och aktiverat läge. I medicinska sammanhang används istället begreppen stabsläge, förstärkningsläge och katastrofläge, vilket är begrepp som närmare definierats i socialstyrelsens riktlinjer. I den remitterade planen får man lätt intrycket att samtliga nämnder i Region Stockholm förutsätts anta de medicinska beredskapsbegreppen, vilket skulle ge en harmonisering av hur man beskriver beredskapsnivåer. Om så ska ske bör det klarläggas vad de tre begreppen innebär vid nämnder som inte bedriver vård.

Flera olika nämnder ges i uppdrag att tillhandahålla beredskapsfunktioner, bland dessa fastighets- och servicenämnden. I gängse terminologi kallas den tjänsteman som upprätthåller sådan beredskap och som utgör ”en väg in” i förvaltningen för tjänsteman i beredskap (TiB). Av planen framgår att denna titel främst är tänkt att användas för tre roller (TiB Regionledning, TiB Vård och TiB trafik). Fastighets- och servicenämnden anser att det vore en fördel om begreppet och funktionen TiB kan användas och etableras vid samtliga nämnder som är ålagda att upprätthålla beredskap.

I planen föreskrivs att samtliga nämnder och bolag förutsätts arbeta enligt den så kallade NATO-modellen. I den utvärdering som KPMG gjort av regionens hantering av covid-19-pandmin hittills framgår att NATO-modellen å ena sidan tjänat regionen väl, å andra sibodan varit föremål för löpande justeringar och lokala anpassningar utifrån krisens krav (LS 2018-0731, LS 2018-0731, sid 101ff). Förvaltningen anser att man bör överväga om nyttan med att låta regionfullmäktige reglera stabernas inre arbetssätt och att föreskriva en viss stabsmodell över tid överväger den tröghet som detta ger i utveckling av arbetet. En alternativ hantering vore att hänskjuta till regionstyrelsen och berörda nämnder att besluta om riktlinjer respektive praktiska arbetsformer i kris. Detta skulle göra det möjligt att löpande revidera stabsmodell och arbetssätt utifrån erfarenheter som görs i övning och kris.

Avslutningsvis konstaterar förvaltningen att särskilda krav i olika sammanhang ställs på andra nämnder och bolag men inte på motsvarande sätt på fastighets- och servicenämnden eller serviceförvaltningen. Detta gäller bland annat medverkan i katastrofmedicinskt råd och i uppräkningen av enheter av betydelse i slutet på den katastrofmedicinska planen. Genom serviceförvaltningen tillhandahåller fastighets- och servicenämnden bland annat akutsjukvårdens och primärvårdens it-stöd, vilket återkommande är av

betydelse i vårdens krishantering. Förvaltningen anser därför att det vore bra om regionstyrelsen överväger att även inkludera serviceförvaltningen i denna typ av forum och uppräkningar.

Ekonomiska konsekvenser

Förtydligade och utökade krav på beredskap medför sannolikt ökade kostnader för nämnden. Det är i dagsläget svårt att kvantifiera dessa, och det har inte varit möjligt under remisstiden bedöma om krisberedskapsplanen leder till krav på faktiska förändringar i fastighets- och servicenämndens arbetssätt. Om en höjd ambitionsnivå leder till utökad verksamhet vid serviceförvaltningen kommer dessa att behöva finansieras via förvaltningens avgifter mot övriga nämnder och bolag inom Region Stockholm.

Stefan Schildt
Förvaltningschef
Serviceförvaltningen

Eleonore Hammare
Avdelningschef
Ledning och utveckling

Beslutsexpediering

1.
2.
3.

Region Stockholm

Signerad av
Eleonore Hammare SE2321000016-D72P

Signaturdatum
2022-02-10 15:03:35

Signerad av
Stefan Schildt SE2321000016-BVJ9

Signaturdatum
2022-02-10 17:02:14