

Sekretariatet
Charlotte Funseth
Tfn: 063-14 75 51
E-post: charlotte.funseth@regionjh.se

2020-05-18

RS/381/2020

Sammanfattning av remiss Hälso- och sjukvård i det civila försvaret

[Länk till hela remissen](#)

Om betänkandet

Utredningen fick i augusti 2018 i uppdrag att göra en översyn av hälso- och sjukvårdens beredskap inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap samt lämna förslag på hur hälso- och sjukvårdens förmåga att hantera denna typ av händelser långsiktigt bör utvecklas (se bilaga 1). Uppdraget skulle redovisas senast den 31 december 2020.

I november 2019 beslutade regeringen tilläggsdirektiv (se bilaga 2) som bl.a. anger att utredningen senast den 1 april 2020 ska lämna en delredovisning som innehåller en analys av de åtgärdsförslag avseende det civila försvaret som Försvarsberedningen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Försvarmakten har redovisat när det gäller hälso- och sjukvården. Utredningen ska göra en bedömning av den övergripande inriktning som hälso- och sjukvården behöver för att möta de utmaningar som finns för det civila försvaret. Utredningen ska också föreslå en prioritetsordning för de områden där det krävs insatser till och med 2025 samt vilka kostnader och övriga konsekvenser detta ger upphov till. I tilläggsdirektiven utvidgades utredningens uppdrag och tiden för uppdraget förlängdes till den 30 september 2021.

I detta delbetänkande redovisas utredningens analys av de förslag till inriktning för hälso- och sjukvården som en del av det civila försvaret som Försvarsberedningen, Försvarmakten och MSB har lämnat. Utredningens bedömningar i detta delbetänkande är avsedda att utgöra ett underlag inför den försvarspolitiska inriktningsproposition som regeringen ska lämna till riksdagen under hösten 2020.

Betänkandets innehåll

I detta delbetänkande lämnar utredningen sin bedömning av de förslag som Försvarsberedningen lämnat inför den försvarspolitiska inriktningspropositionen 2020. Utredningen redogör också för vilka åtgärder som utredningen bedömer bör prioriteras under kommande försvars-beslutsperiod. Utredningen gör sammanfattningsvis följande bedömningar.

Det behövs en tydlig planeringsprocess som också omfattar kommuner och regioner

Utredningen kan konstatera att den återupptagna planeringen för civilt försvar påbörjas samtidigt på flera nivåer i samhället, och i flera parallella strukturer, utan att den övergripande processen för inriktning, stöd till genomförande och uppföljning finns på

plats. Rollfördelningen mellan olika statliga aktörer och länsstyrelserna är inte heller tydlig. Inom hälso- och sjukvårdsområdet har kommuner och regioner ett stort behov av stöd från statliga myndigheter för denna planering, samtidigt som myndigheterna själva ska påbörja sitt eget arbete med civilt försvar. Eftersom hälso- och sjukvården bedrivs i kommuner och regioner samt genom privata utförare kan planerings-processen för civilt försvar inte stanna vid en struktur för statliga myndigheters planering. Det är nödvändigt att det i samband med kommande försvarsbeslut anges en process för hur planeringsinriktningar förs vidare från statliga myndigheter till i första hand kommuner och regioner, för att i ett andra steg även involvera privata aktörer.

Det bör fastställas en målsättning för hälso- och sjukvården i kris och krig

Försvarsberedningen framhåller att det är viktigt att upprätthålla funktionaliteten inom sjukvården i krig. Om sjukvården inte fungerar får det konsekvenser för människors liv och hälsa, men utöver det konstaterar Försvarsberedningen att det även riskerar att skada allmänhetens förtroende för statsledningen och det offentliga, vilket i sin tur kommer att påverka försvarsviljan och motståndskraften. Utredningen delar denna bedömning och vill understryka att flera aktörer

har framhållit just en fungerande sjukvård som en viktig faktor för allmänhetens förtroende för det offentliga. Det är därför viktigt att tydliggöra för allmänheten vad den kan förvänta sig för vård vid allvar-liga händelser i fredstid och i krig. Vård kommer inte att kunna bedrivas på samma sätt i krig som i vardagen och alla fredstida krav i lagstiftningen kommer inte att kunna upprätthållas. Det behövs där-för vägledning på nationell nivå kring vilken vård som kommuner och regioner kan prioritera bort och vilken vård som alltid ska kunna upprätthållas.

För att underlätta beredskapsplaneringen och för att tydliggöra för allmänheten vad den kan förvänta sig av hälso- och sjukvården, även då den är utsatt för extrem belastning, behöver det anges vilken hälso- och sjukvård som ska kunna utföras även i händelse av freds-tida kriser eller vid krig. I försvarsbeslutet år 2020 bör det därför anges en målsättning för den civila hälso- och sjukvården. Målsättningen bör vara att ”Den civila hälso- och sjukvården ska vid fredstida kriser och vid krig ha kapacitet att utföra sådan vård som inte kan anstå. Sådan vård ska säkerställas för såväl civila som för militär personal. Den av riksdagen beslutade prioriteringsplattformen gäller vid prioritering av vårdbehov. Trots att den allmänna vårdstandarden inte kan vara densamma ska de medicinska behandlingsresultaten för det stora flertalet patienter så långt möjligt motsvara den nivå som gäller vid ett normalläge i fred”.

Hälso- och sjukvårdens krigsorganisation behöver omfatta hela vårdkedjan

Planeringen för hälso- och sjukvården i krig fokuserar ofta på trauma-vård och hälso- och sjukvårdens förmåga att ta hand om masskadeutfall. Det är viktigt att ha beredskap för detta eftersom sjukvården normalt inte möter den typen av händelser i vardagen. Men det är också viktigt att beakta att förmågan att ta hand om traumapatienter är bero-ende av att andra delar av hälso- och sjukvården fungerar. Ett omhändertagande av ett stort antal trauman medför också undanträngnings-effekter för annan akut- och planerad vård som kan påverka vårdens kapacitet under lång tid. Likaså finns ett fortsatt stort behov av att kunna hantera andra stora utmaningar som hälsohot och utbrott av smitta, oavsett om detta är en del i en global situation eller har en antagonistisk grund.

Utöver de tillkommande vårdbehov som kan uppstå under krig kommer de allvarliga sjukdomstillstånd som vi möter i vardagen finnas kvar. Många svårt sjuka eller skadade patienter kommer att vara i lika stort behov av vård som patienter med svåra krigsskador. Patienter som är inskrivna för vård på sjukhus är i dag som regel så sjuka att det vid platsbrist på ett sjukhus som regel inte är möjligt att skriva ut dem och överlämna dem till den kommunala hälso- och sjukvården. Beredningsplaneringen för hälso- och sjukvården behöver således ske utifrån ett bredare perspektiv än traumavård och omfatta alla delar av hälso- och sjukvården, inklusive smittskydd, primärvård och kommunal hälso- och sjukvård.

För att organisera hälso- och sjukvården i krig behöver kommuner och regioner skapa krigsorganisationer utifrån nationella planeringsförutsättningar samt lokala och regionala civila och militära behov. Regionernas krigsorganisationer behöver omfatta hela vårdkedjan från prehospital vård till tertiär högspecialiserad vård på universitetssjukhus. De vårdinrättningar som ingår i organisationen bör vara geografiskt spridda för att minska sårbarhet och skapa redundans. Primär-vård och specialistsjukvård i såväl öppen som sluten vårdform är alla en väsentlig del av en sådan organisation. Kommuner och regioner behöver samverka för att skapa krigsorganisationer som täcker hela vårdkedjan, och särskilt planera gemensamt för att upprätthålla hem-sjukvård och vård på särskilda boenden. Vid utformningen av kommunernas och regionernas krigsorganisation bör även vårdinrättningar och särskilda boenden som drivs av privata aktörer beaktas. Sjukvårdens organisation för höjd beredskap och krig bör utformas utifrån förutsättningen att viss traumavård behöver kunna bedrivas på de flesta akutsjukhus, men att universitetssjukhusens trauma-centrum, med sina regionala nätverk av traumaenheter, kan ha ett särskilt uppdrag i att stödja verksamheterna med att utveckla och bibehålla kompetens på de mindre sjukhusen.

Förmågan att ta hand om många skadade och sjuka behöver öka

Utifrån de uppskattningar av antal skadade och döda vid ett väpnat angrepp som Försvarsberedningen anger behöver hälso- och sjukvårdens kapacitet öka väsentligt. För att på nationell nivå kartlägga regionernas förmåga behöver det finnas gemensamma kriterier för den kapacitet som ska redovisas. Socialstyrelsen bör i samarbete med regionerna snarast, utifrån gemensamma kriterier för vårdplatser i höjd beredskap och krig, kartlägga och på nationell nivå sammanställa uppgifter om vilken vårdkapacitet som finns i landet. En rimlig ambitionsnivå under den kommande försvarsbeslutsperioden kan vara att regionerna, utifrån de kriterier som Socialstyrelsen anger för sjukvården i höjd beredskap och krig, ska kunna dubblera antalet fysiska vårdplatser jämfört med ett normalläge i fredstid, med en bemanning som är möjlig under sådana förhållanden. Socialstyrelsen bör få i uppdrag att påbörja arbetet med att ta fram en nationell masskadeplan. Vid uppdragets utförande ska särskilt Försvarsmaktens, Folkhälsomyndighetens och regionernas synpunkter inhämtas. När den nationella planen fastställts bör den utgöra grund för regionernas arbete med att ta fram regionala masskadeplaner. I uppdragets inledningsskede bör Socialstyrelsen prioritera framtagandet av dels ett nationellt enhetligt triagesystem, dels nationella fördelningsnycklar för hur patienter ska fördelas mellan sjukhus och regioner.

Robustheten behöver öka

Hälso- och sjukvårdens robusthet i vardagen behöver öka. En mer robust vård i vardagen skapar bättre förutsättningar för krisberedskap och för den beredskap som är nödvändig för att säkerställa vård även vid krig.

Utredningen bedömer att investeringsstöd genom programmet Sjukvårdens säkerhet i kris och krig (SSIK) är ett effektivt sätt att skapa incitament för regionerna att öka robustheten i hälso- och sjuk-vården. Internationella erfarenheter har visat att satsningar på robusta sjukhus är väl investerat när hälso- och sjukvården ska klara effekterna av katastrofer och fortsätta att bedriva vård. Utredningen bedömer därför att investeringsprogrammet SSIK bör återinföras. Det bör i ett första läge omfatta sjukhus, men längre fram utökas till att även omfatta vårdcentraler och senare även andra vårdinrättningar.

Införandet av information- och kommunikationsteknologi och artificiell intelligens i vården måste ske med beaktande av totalför-svarets krav på robusthet och redundans. Statliga myndigheter med expertis på området som MSB, och den myndighet som får ansvaret för SSIK bör stödja regionerna i detta arbete.

Det finns behov av att på nationell nivå kartlägga vilka skyddade lokaler det finns i regionerna där det går att bedriva vård. Den myndighet som får ansvaret för programmet SSIK bör också få ett särskilt uppdrag att tillsammans med regionerna kartlägga befintliga skyddade lokaler för vårdverksamhet. Om underhållet av en lokal är efter-satt och lokalen har betydelse för totalförsvarets behov bör statligt stöd för att åtgärda detta kunna utgå.

Sjuktransporter

En förutsättning för att hälso- och sjukvården ska kunna ta hand om skadade prehospitalt och frigöra vårdplatser på sjukhus vid krig, är förmåga att i rätt tid transportera rätt skadad till rätt vårdnivå med rätt transportmedel och rätt ambitionsnivå. Detta kräver en väl fungerande sjuktransportorganisation och ledning. Det behöver därför skapas en tydlig samordningsfunktion för civila och militära sjuktrans-porter. Denna ska klara av samordning av samtliga typer av trans-portmedel. Detta gäller särskilt under höjd beredskap och krig. En utgångspunkt för uppbyggnad av funktionen är civila och militära beskrivningar av de befintliga sjuktransportorganisationerna. Reger-ingen bör därför i överenskommelsen med SKR om civilt försvar och genom uppdrag till Försvarmakten och Sjöfartsverket säkerställa att sådana beskrivningar tas fram. Därefter bör den för hälso- och sjukvården blivande sektorsansvariga myndigheten samt Försvarmakten gemensamt och i samverkan med regionerna ta fram en modell för samordnad sjuktransportledning i krig. Därutöver bör Socialstyrelsen få i uppdrag att i samverkan med regionerna och Försvarmakten ta fram förslag till hur en modern nationell förstärkningsorganisation för sjuktransporter vid fredstida kriser och krig kan utformas.

Personalförsörjning

Utredningen anser, precis som MSB, att regelverken kring personal-försörjning för det civila försvaret behöver ses över. Det behöver bl.a. tydliggöras på vilka sätt kommuner och regioner kan involvera privata aktörer i sina krigsorganisationer samt hur kommuner och regioner kan förstärka sina organisationer med personal från privata arbetsgivare, utbildad personal som inte har anställning och de som är under utbildning. Utredningen bedömer att en återaktiverad civil-plikt skulle skapa ökade möjligheter för hälso- och sjukvårdens personalförsörjning i krig. I samband med en sådan översyn bör det övervägas om det finns behov av att återuppta arbetet med ett centralt register över hälso- och sjukvårdspersonal för totalförsvarets behov.

Lagerhållningen i Sverige av förnödenheter behöver öka

Det finns betydande vinster med att på nationell nivå samordna vissa strategiska försörjningsrelaterade frågor i stället för att aktörer i olika sektorer i samhället skapar separata lösningar för detta. Utredningen anser därför att regeringen bör överväga om en sammanhållande funktion för samhällets försörjningsberedskap bör inrättas. Planering och åtgärder som vidtas för hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap måste utföras med utgångspunkt i den vård som ska bedrivas vid fredstida kriser och vid krig. Sådana åtgärder måste även inkludera planering för smitta och hälsohot. En målsättning som anger vilken civil hälso- och sjukvård som ska kunna bedrivas även i fredstida kriser och krig skulle även utgöra en utgångspunkt för den civila vårdens försörjningsberedskap. Regeringen bör initiera en översyn av de övergripande internationella krishandelsavtal som tecknats med Finland och Norge. Såvitt avser läkemedel och hälso- och sjukvårdsmateriel bör Läkemedelsverket få i uppdrag att genomföra en kartläggning avseende svensk produktion av aktiva substanser, hjälpämnen och förpackningsmaterial samt färdiga produkter på området. Läkemedelsverket bör, om det är möjligt, samverka med sina nordiska motsvarigheter om motsvarande kartläggningar. Försörjningen av läkemedel och sjukvårdsmateriel behöver stärkas. För att stärka försörjningen krävs mer läkemedel och sjukvårdsmateriel i Sverige. Det behöver därför tas fram ett nationellt sammanhållet system för lagerhållning av läkemedel och sjukvårdsmateriel i Sverige för fredstida kriser och krig. Systemet ska kunna anpassas efter rådande säkerhetspolitiska läge och ekonomiska ramar och måste därför vara skalbart vad avser såväl antalet produkter, som den mängd som lagras. Utredningens utgångspunkt för det fortsatta arbetet är att omsättningslagring är att föredra framför beredskapslagring när så är möjligt. Utredningen avser att återkomma avseende ett sådant system i slutbetänkandet.

Redan nu kan konstateras att systemet med just in time-leveranser medför sårbarheter, vilket bl.a. visat sig vid den brist på sjukvårdsmateriel som drabbade flera regioner under hösten 2019 samt vid de återkommande problem med restnoteringar av läkemedel som orsakar merarbete för både vården och apoteken. Det kan också innebära patientsäkerhetsrisker för den enskilde. Regionerna har enligt gällande lagstiftning ansvar för att det finns läkemedel och annan nödvändig utrustning för den vård de ska bedriva. Det behöver därför finnas en viss lagerhållning av sådana förnödenheter i regionerna för att minska sårbarheten i vardagen. Vissa regioner har redan påbörjat arbete med att se över sin lagerhållning. Utredningen bedömer att kommuner och regioner snarast bör vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att försörjningen av bl.a. läkemedel och sjukvårdsmateriel är tillräcklig för en god vård i ett normalläge i fred samt, såvitt avser regioner, för att upprätthålla katastrofmedicinsk beredskap.

Ett annat sätt att minska sårbarheten vid brist på läkemedel och sjukvårdsmateriel är att allmänheten har en viss hemberedskap. Regeringen bör därför ge MSB i uppdrag att i samverkan med Socialstyrelsen, Läkemedelsverket och TLV informera allmänheten om betydelsen av att i vissa fall själv lagervård läkemedel och vissa förbrukningsartiklar för en period om upp till en månad.

Den statliga beredskapslagringen bör under den kommande försvarsbeslutsperioden utökas med produkter för traumavård, sjukvårdsmateriel som kan behövas vid epidemier och genom viss komplettering av antidoter.

Utredningen föreslår också att regeringen tar initiativ till en diskussion om nordisk tillverkningsberedskap i syfte att forma en multi-lateral arbetsgrupp som vidare utreder

genomförbarheten av ett så-dant förslag. Om regeringen inte bedömer detta som en framkomlig väg, eller att hinder möts på vägen, bör Sverige ändå på egen hand gå vidare med att överväga en nationell tillverkningsberedskap för vissa produkter.

Även försörjningen av blod behöver stärkas. De regionala blodverk-samheterna behöver bli robusta och ta fram planer för att kunna öka kapaciteten i verksamheterna för att kunna svara upp mot de krav som kommer av den katastrofmedicinska beredskapen. Regeringen kan därutöver behöva tillföra medel för att ytterligare stärka blodcentralernas verksamhet inför krigets utmaningar.

Regeringen bör också ge Socialstyrelsen i uppdrag att utreda för-utsättningarna för att skapa ett nationellt register över blodgivare som är lätt tillgängligt för alla blodverksamheter.

Det behövs nationellt samordnat utbildnings- och övningsmaterial för sjukvården

All vårdpersonal måste få den utbildning och övning som krävs för att sjukvården ska kunna lösa sina uppgifter i kris och krig, vilket även kan innefatta eventuella förändrade eller förenklade behandlingsmetoder. På hälso- och sjukvårdsområdet ansvarar kommuner och regioner själva för utbildning och övning av sin personal. Det saknas nationellt samordnat utbildnings- och övningsmaterial i katastrofmedicin och för hälso- och sjukvård i kris och krig. Socialstyrelsen har i uppdrag av regeringen att stödja regionerna med kunskaps-stöd och att bl.a. ta fram en nationell modell för utbildning och övning. Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2020. Utredningen vill understryka vikten av att sådant stöd till regionerna tillgänglig-görs snarast.

Kunskapen i katastrofmedicin har minskat under senare år. I kombination med den ökade specialiseringen inom sjukvården har det medfört att det på många håll saknas personal med generella kunskaper att hantera stora skadeutfall utanför sitt eget specialistområde. Att hälso- och sjukvårdspersonal har grundläggande kunskaper i katastrofmedicin är en förutsättning för en fungerande krisberedskap och för befolkningens säkerhet och trygghet i krig. Det är också en för-utsättning för tillhandahållandet av en jämlik vård över hela landet. Ämnesområdet katastrofmedicin bör därför införas som en obligatorisk del i grundutbildningen till läkare och sjuksköterska.

Därutöver behöver det återinföras nationella utbildningar i trauma-vård och krigskirurgi som utgår ifrån krigets krav. Sådana utbildningar ska ta sin grund i de civila och militära skador som uppkommer i krig samt beakta behovet av resursbesparande metoder. Socialstyrelsen bör därför, tillsammans med Försvarsmakten, ges i uppdrag att genom-föra och finansiera sådana kurser för regionerna.

Ökade kunskaper i första hjälpen hos allmänheten skulle bidra till ökade överlevnadsmöjligheter för svårt skadade. En ökad förmåga att utföra akuta och livräddande åtgärder i fred skulle också stärka samhällets beredskap för kris och krig. Utredningen anser därför att allmänhetens kunskaper i första hjälpen bör stärkas, både genom utbildning i skolor, hos arbetsgivare och som fristående utbildningar i kommunerna öppna för allmänheten. För detta krävs en välorganiserad och systematisk utbildningsinsats som når ut till hela befolkningen. MSB bör få i uppdrag att genomföra en sådan insats.

Prioriterade åtgärder och behov av medel till hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar

Utredningen bedömer det som högt prioriterat att i det kommande försvarsbeslutet fastställa en målsättning för den civila hälso- och sjukvården i fredstida kriser och i krig. En sådan målsättning är vägledande för kommuners, regioners, privata aktörers och statliga myndigheters fortsatta arbete med civilt försvar och ger en gemensam utgångspunkt för det fortsatta planeringsarbetet. Utredningen bedömer vidare att det är viktigt att regionerna snarast påbörjar arbetet med att stärka den egna försörjningsberedskapen. Brister i försörjningen har visat sig både för läkemedel och sjukvårdsmateriel i vardagen. Det globala beroendet i försörjningskedjan har aktualiserats än mer under den senaste tidens smittutbrott med viruset Covid-19. Genom en god egen beredskap minskar regionerna direkt risken att påverkas av olika störningar. Även den statliga beredskapslagringen behöver utökas i viss del.

Utredningen bedömer också satsningar på att ta fram nationellt stöd för utbildning och övning i katastrofmedicin och för civilt försvar som högt prioriterat. Dessa stöd är en förutsättning för att alla kommuner och regioner ska arbeta i samma riktning. Utredningen vill särskilt framhålla vikten av ett införande av obligatorisk utbildning i katastrofmedicin i läkar- och sjuksköterskeutbildningen. Ett sådant införande ger i framtiden en gemensam lägstanivå där andra nationella och regionala utbildningar kan ta vid, men det tar tid. Regionernas möjligheter att öka sin förmåga i situationer när samhället utsätts för påfrestningar av olika slag är naturligtvis också högt prioriterad. Utredningen har lämnat förslag på flera åtgärder på området. Att bygga förmåga tar tid och måste därför genomföras succesivt.

Det kan dock konstateras att med rätt utbildad och övad personal, tillgång till läkemedel och sjukvårdsmateriel samt nödvändig medicin-teknisk utrustning kan mycket åstadkommas även under enkla förhållanden.

Ett genomförande av de åtgärder som presenteras i detta betänkande medför budgeteffekter. För ett genomförande av de åtgärder som berör civilt försvar bedöms staten behöva reservera totalt 3 785 miljoner kronor under försvarsbeslutsperioden 2021–2025. Utöver detta presenterar utredningen några åtgärder som i större utsträckning berör den grundläggande krisberedskapen. Det avser hemlagring och utökad regional lagerhållning. Budgeteffekterna för detta under perioden 2021–2025 är för staten totalt 896 miljoner kronor (hemlagring) och för regionerna 995 miljoner kronor (utökad regional lagring). De olika satsningar som utredningen har bedömt bör genomföras medför, utöver ovan redovisade budgeteffekter, även kostnader för staten, kommuner och regioner. De totala kostnaderna under perioden 2021–2025 beräknas för staten uppgå till 568 miljoner kronor, för kommunerna till 650 miljoner kronor och för regionerna till 1 210 miljoner kronor.

Utredningens fortsatta arbete

Utredningen redovisar i detta delbetänkande övergripande bedömningar av vad som är viktigast att satsa på inom hälso- och sjukvårdsområdet i det kommande försvarsbeslutet för 2021–2025, samt vilka första åtgärder som kan påbörjas redan 2021. I utredningens slutbetänkande i september 2021 kommer vi redovisa våra förslag avseende hälso- och sjukvårdens samlade beredskap.