

Projektdirektiv

Västerbottens läns landstingets planering för civilt försvar

- Projektnamn:** Västerbottens läns landstings planering för civilt försvar
- Projektbeställare:** Anders Sylan, landstingsdirektör
- Projektägare:** Margit Håkansson, stabsdirektör (delar av beställaransvaret delegeras till stabsdirektören som ansvarar för krisberedskapsfunktionen inom VLL.)

1. Grundläggande information

1.1. Bakgrund

På grund av det försämrade säkerhetspolitiska läget i omvärlden beslutade regeringen i den nya försvarspolitiska inriktningen, *Sveriges försvar 2016–2020 (proposition 2014/15:109)* att planeringen för totalförsvaret bör återupptas. Totalförsvaret, som består av militärt och civilt försvar är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Planeringen för det civila försvaret ska genomföras utifrån regeringens beslutade planeringsanvisningar.

Idén med totalförsvaret och i synnerhet det civila försvaret som "hela samhällets" ansvar försvann från den politiska agendan efter kalla krigets slut. Det militära försvaret fokuserade i större utsträckning på internationella insatser och stegvis började det civila försvaret att avvecklas i Sverige. Även organisatoriska förutsättningar för civilmilitärsamverkan togs bort och i ett flertal år fanns det civila försvaret enbart kvar som begrepp i författningstexter och inriktningsdokument om krisberedskap.¹ Stora delar av särskilda resurser som var avsedda för det civila försvaret avvecklades (t.ex. ledningscentraler, krigssjukvård, krigsplacering, avtal med företag etc.) Liksom övriga civila aktörer i landet avvecklade även VLL sina civila försvarsresurser (t.ex. signalskydd).

Civilt försvar är en verksamhet som bedrivs av statliga myndigheter, landsting, kommuner privata företag och frivilligorganisationer. Civilt försvar omfattar *skydd av befolkningen, säkerställande av samhällsviktiga funktioner och övriga samhällets stöd till Försvarsmakten.*

Förmågan att hantera kriser i samhället i fredstid ska även ge grundläggande förmåga att hantera krigssituationer. Strukturer och processer som används inom krisberedskapen bör därför så långt möjligt även användas i planeringen av det civila försvaret.

Det är viktigt att det civila försvaret bidrar till Försvarsmaktens operativa förmåga vid höjd beredskap och ytterst i krig. Det civila försvaret behöver inledningsvis planeras för att kunna lösa uppgifter under krig i 5–10 dagar.

Planeringen för övriga uppgifter inom det civila försvaret avseende skyddet av befolkningen och upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet bör dock kunna utföras under en betydligt längre tid.²

¹ Ödlund Ann, Civilt försvar och höjd beredskap – utgångspunkter för fortsatt utveckling, FOI 2011

² Regeringens proposition 2014/15:109, Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020

1.2. Syfte

Projektets syfte är att planera och genomföra VLL:s arbete med civilt försvar utifrån befintliga nationella direktiv och den försvarspolitiska inriktningen. I detta avseende syftar projektet till att ta fram utredningar och beslutsunderlag som krävs för att landstinget ska kunna bygga upp en civil försvarsförmåga tom december 2020.

1.3. Verksamhetsstrategi

Utifrån regeringens försvarspolitiska direktiv bör arbetet med civilt försvar genomföras med utgångspunkt i en helhetssyn där hotskalan omfattar såväl fredstida krissituationer som höjd beredskap. För att kunna genomföra en fungerande planerings- och verkställandeprocess som resulterar i att det civila försvaret blir en fast del av landstingets samlade beredskapsförmåga behöver organisationens befintliga beredskapsarbete utvecklas utifrån ett totalförsvarsperspektiv (t.ex. kris- och beredskapsplaner) samtidigt som landstinget behöver skapa nya förmågor (t.ex. krigsplacering av personal och säker kommunikation).

- Anpassa landstingets beredskapsförmåga utifrån ett civilt försvarsperspektiv
- Skapa nya förmågor

Återuppbyggandet av totalförsvaret och i synnerhet civilt försvar är ett planeringsarbete som behöver genomföras stegvis och som styrs av nationella och regionala direktiv. Processen genomförs samtidigt i Sverige då samtliga bevakningsansvariga myndigheter, övriga landsting och regioner, kommuner och även den privata och frivilligsektorn är ålagda att återuppta civilt försvar etc. Detta innebär att planeringsförutsättningar och direktiv som tillhandahålls från nationellt håll kommer att utvecklas och delges landsting och regioner under den pågående planeringen. Även tillgång till den externa, statliga finansieringen kan variera under planeringsprocessen och kommer att påverka hur den behöver utformas.

På grund av ovannämnda osäkerheter som VLL kommer att stöta på under försvarsplaneringen är det av stor vikt att arbete präglas av flexibilitet och utrymme för att snabbt kunna anpassa åtgärder och aktiviteter till förändrade planeringsförutsättningar och kommande, nationella/regionala krav och direktiv.

2. Mål

2.1. Effektmål

Efter avslutad planering av civilt försvar har VLL utvecklat:

- Robusthet i landstingets samhällsviktiga funktioner
- Förmåga att bidra till skydd av befolkningen
- Förmåga att stödja försvarsmaktens operativa förmåga vid höjd beredskap och ytterst krig

Arbetet med civilt försvar kommer att stärka landstingets samlade förmåga att hantera påfrestande händelser och öka robustheten inom länets tre sjukhus. Utifrån ett totalförsvarsperspektiv bör även NUS roll som regionsjukhus i norra regionen stärkas.

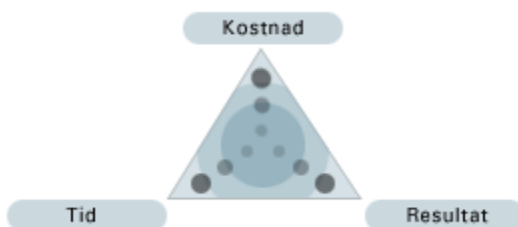
Det finns begränsad möjlighet att mäta nämnda effektmål då de främjar landstingets förmåga vid höjd beredskap, något som är svårt att "pröva" i fredstid. Inom ramen för övningar eller utvärderingar av landstingets hanteringsförmåga vid allvarliga händelser och kriser finns dock möjlighet att följa upp de satta effektmålen.

2.2. Projekt mål

Projektets slutleverans 2020-12-31 innebär att planeringsarbetet i form av utredningar och framtagande av beslutsunderlag är genomfört så att VLL uppfyller regeringens krav på det civila försvaret genom att bidra till Försvarsmaktens förmåga samt tillgodose civilbefolkningens behov av sjukvård vid ett väpnat angrepp eller krig.

Utifrån nationella och regionala planeringsdirektiv har ett antal projektmål för 2018-2020 tagits fram som kommer att konkretiseras i en projektplan. En kostnadskalkyl för förvaltningskostnader kommer att tas fram utifrån projektresultatet.

2.3. Målstyrning



Under de senaste 20 åren har det civila försvaret succesivt avvecklats, vilket har resultat i ett läge där landsting och regioners nuvarande civila försvarsförmåga bedöms vara mycket begränsad eller obefintlig. Återupptagandet av civilt försvar är ett regeringsbeslut och planeringsarbetet styrs av nationella direktiv som slår fast planeringsinnehåll, tidsramar etc. Uppdraget ställer höga krav på VLL då det ska byggas upp ett fungerande civilt försvar under mycket kort tid (2020) och med begränsad tillgång till resurser. De nationella direktivens korta tidsramar och den rådande kortsiktigheten i finansieringen kan påverka projektresultatets kvalitet negativt. Vår ambition är dock att arbeta utifrån befintliga och fastställda planeringsförutsättningar.

Det är av stor vikt att projektets resultat, dvs. ett fungerande civilt försvar där VLL fungerar som stöd till försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp och tillgodoser civilbefolkningens behov av sjukvård under höjdberedskap) håller bra kvalitet och präglas av långsiktighet. Ett väl utarbetat och genomtänkt utvecklingsarbete kommer att underlätta den framtida förvaltningen och medför att VLL:s förmåga att bidra till civilt försvar blir god.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att delkomponenten "resultat" väger tyngst i målstyrningen. De övriga faktorerna "kostnader" och "tid" måste noggrant följas upp och vid behov justeras under arbetets gång, de anses dock vara underordnat resultatet.

Tid	Kostnad	Resultat
30 %	30%	40%

3. Krav på projektet

3.1. Omfattning

Nya hot i och utanför Sverige och en försämrade säkerhetspolitisk situation i Europa ställer nya kvar på den svenska försvarsförmågan. Regeringen utgår i den nya försvarspolitiska inriktningen för 2016-2020 ifrån den förändrade säkerhetspolitiska situationen och har beslutat om återuppbyggande av totalförsvaret. För VLL:s del innebär det att vi behöver bygga upp ett nytt civilt försvar utifrån nuvarande samhälleliga förutsättningar (t.ex. nya antagonistiska hot, cyberkriminalitet, nya teknologier etc.) VLL och övriga landsting/regioner befinner sig i ett likartat läge med en ansträngd situation med ett minskat antal vårdplatser och begränsad tillgång till sjukvårdspersonal. Det kommer vara en utmaning att återuppbygga en civil försvarsförmåga utifrån rådande omständigheter. För att uppnå projektmålet måste arbetet ske stegvis och koordinerat inom de identifierade projektområdena och i nära samarbete med berörda verksamheter och externa aktörer.

3.2. Avgränsningar

Verksamheternas egen planering för den samhällsviktiga verksamheten som ska bedrivas vid höjd beredskap omfattas inte av projektet, utan detta arbete samordnas och genomförs inom respektive verksamhet och med stöd av den regionala planeringen.

3.3. Projektuppföljning

Regelbunden återkoppling avseende projektets utveckling sker till styrgruppen och projektägaren. Krisledningsnämnden kommer att informeras om planeringsarbete inom ramen för de ordinarie sammanträdena.

3.4. Ändringshantering

Förändrade planeringsförutsättningar för projektet kommer att stämmas av löpande med involverade parter t.ex. projektägaren i samråd med styrgruppen.

4. Kopplingar till andra projekt och verksamheter

Den civila försvarsplaneringen har sin utgångspunkt i landstingets krisberedskapsarbete vilket gör att processen behöver synkroniseras med övriga aktiviteter och projekt inom krisberedskap och katastrofmedicinsk beredskap. Det behöver även föras en nära dialog med representanter från området fastighet då det planeras och genomförs ett flertal (om)byggnationer där hänsyn behöver tas till landstingets uppdrag med civilt försvar.

5. Tidplan

Projektdirektivet fastställs av landstingsstyrelsen juni 2018, därigenom startar projektet. Utifrån nationella och regionala direktiv ska planeringsarbetet vara färdigställt december 2020. En detaljerad tidsplan för de identifierade projektområdena (exempelvis krigsplacering, signalskydd, alternativ ledningsplats) kommer att utarbetas i projektplanen. Tidsramarna för dessa delleveranser styrs i stor utsträckning av nationella direktiv och stödet som landsting och regioner erhåller från centrala myndigheter.

6. Budget

6.1. Projektbudget / Projektfinansiering

Projektet drivs till största del med statliga medel som är avsedda för arbetet med civilt försvar. Projektet finansieras till största del med externa, statliga medel som är avsedda för finansiering av personella resurser för att kunna genomföra uppgifter. Medlen betalas ut årligen. Förutom ovan beskrivna interna resurser kommer det att behövas de berörda verksamheternas deltagande i arbete. (t.ex. HR resurs för att arbeta med krigsplacering, säkerhetssamordnare för att arbeta med säkerhetsanalysen, traumakompetens för att arbeta med traumafrågan). Projektfinansieringen kommer behöva kompletteras med interna medel från VLL under projekttiden fram till 2020. Nedanstående tabell redogör för projektfinansieringen 2018.

Kostnadspost	Beskrivning (2018)	Kostnad
Interna resurser (Personalkostnader inkl. socialavgift)	Projektledare, delprojektledare, medicinsk ansvarig	1,4 mnkr
Samverkan/utbildning/resor/övning	Aktiviteter med Socialstyrelsen, Länsstyrelsen, MRN, regioner i norr etc.	Ca 100 tkr
Övriga kostnader (telefon, IT, etc)		Ca 50 tkr

6.2. Finansiering av förvaltningskostnader

Behov av tillskott för att täcka framtida förvaltningskostnader kommer att bli en effekt av projektet. Planering med civilt försvar kommer att resultera i ett antal åtgärder som landstinget behöver vidta och/eller funktioner som organisationen behöver utveckla.

6.3. Resurssäkring

De resurser som behövs för genomförande av projektet säkras genom chefsdialog.

7. Övergripande risker

Risk	Beskrivning
Ändrade planeringsförutsättningar som måste verkställas med kort varsel.	Projektet styrs av korta tidsramar. Det behöver skapas en projektorganisation som har möjlighet att hantera nyinkomna direktiv och uppgifter med kort varsel.
Utebliven extern finansiering.	I nuläget bedrivs arbetet nästan uteslutande med externa medel. Projektet måste ta hänsyn till en långsiktig finansieringsplan där även intern VLL medel behöver rekvireras.
Brist på direktiv och behovsbeskrivningar från bevakningsansvariga myndigheter.	I nuläget tillhandahålls övergripande och otydliga planeringsanvisningar men uppdraget kommer att förtydligas från centralt håll (t.ex. stöd vid krigsplacering). En fördröjd leverans av planeringsanvisningar kan ha negativ påverkan på projektresultatet.
Resursbrist i verksamheter som berörs av projektet	Den civila försvarsplaneringen kommer att kräva

	deltagande i form av tid och resurser från berörda verksamheter. Resursbrist i verksamheterna kan påverka projektresultatet negativt.
--	---

8. Projektorganisation

8.1. Projektbeställare/Projektägare – Landstingsdirektör

(Delar av beställaransvaret delegeras till stabsdirektören som ansvarar för krisberedskapsfunktionen inom VLL.)

8.2. Styrgrupp

Hälso- och sjukvårdsdirektör, kommunikationsdirektör, primärvårdsdirektör, stabsdirektör, servicedirektör.

8.3. Projektledare

Beredskapssamordnare

8.4. Mottagare av projektresultat

Stabsdirektör