Region Västerbottens krigsorganisation och dess bemanning

Utredning: Ska Region Västerbotten krigsplacera samtlig personal?

1. Inledning

Denna utredning syftar till att ge ett underlag för beslut om huruvida Region Västerbotten ska krigsplacera all sin personal mot bakgrund av rådande regelverk och myndighetsvägledning. Dokumentet belyser de juridiska och organisatoriska förutsättningarna samt de kommunikativa behoven som behöver tas i beaktan inför ett sådant beslut. Vidare lyfts personalpolitiska aspekter samt konsekvenser för kompetensförsörjning och arbetsvillkor. För- och nackdelar med olika strategier för bemanning av regionens krigsorganisation ska tydliggöras, och exempel på andra regioners beslut gällande krigsplacering presenteras.

Region Västerbotten har idag en strategisk inriktning för bemanning av krigsorganisationen där ”allmän tjänsteplikt” gäller, endast ett fåtal nyckelpersoner är krigsplacerade. Med tanke på det förändrade säkerhetsläget och återuppbyggnaden av totalförsvaret har frågan om en förändrad bemanningsstrategi aktualiserats. Utredningen ska utgöra ett stöd för beslut om regionen ska krigsplacera samtliga anställda.

2. Genomförande

Utredningen utgår från en sammanställning och analys av fakta inom området, där bland annat gällande lagstiftning, rekommendationer från centrala myndigheter (Myndigheten för civilt försvar) samt *SOU 2025:6 Plikten kallar!* – En modern personalförsörjning av det civila försvaret – har beaktats. Utifrån dessa underlag presenteras i utredningen rekommendationer för hur Region Västerbotten bör hantera frågan om krigsplacering av sin personal.

För att säkra bemanningen av krigsorganisationen finns flera åtgärder och planeringsverktyg att tillgå. Vissa avgränsningar har dock gjorts i denna utredning. Bland annat har civilplikt inom hälso- och sjukvård samt frivilligresurser utelämnats. Fokus ligger i stället på planeringsverktyg och möjligheter att säkerställa tillgången till ordinarie personal vid höjd beredskap och krig.

3. Nuläge

I försvarspropositionen lyfts hälso- och sjukvårdens förmåga att uthålligt öka antalet vårdplatser som ett av de mest prioriterade områdena vid höjd beredskap och krig. Regionen ska kunna fördubbla antalet fysiska vårdplatser jämfört med fredstid, vilket kräver en bemanning som är anpassad för sådana situationer.

Som en del av regionens arbete med att stärka totalförsvaret behöver en krigsorganisation och en bemanningsplan tas fram. Regionen måste säkerställa att det finns tillräckligt med personal för att upprätthålla kritiska funktioner vid höjd beredskap och krig. Utifrån arbetsrättsliga och juridiska aspekter har regionen olika verktyg för att planera och säkra bemanningen av krigsorganisationen under höjd beredskap.

Enligt tidigare beslut om Region Västerbottens strategi för bemanning av krigsorganisationen (RS 1178-2021) krigsplaceras i nuläget endast särskilt utpekade nyckelpersoner i organisationen (lokal och regional särskild sjukvårdsledning), medan övrig bemanning sker genom allmän tjänsteplikt. Detta innebär att regionens struktur för krigsplacering och dess omfattning skiljer sig från en rad andra regioner som har valt att krigsplacera samtliga tillsvidareanställda.

Krigsorganisationens uppbyggnad

Myndigheten för civilt försvar (MCF) framhåller att personalförsörjning i första hand bör bygga på:

1. **ordinarie anställd personal**
2. **omfördelning av personal**
3. frivilliga resurser och avtal
4. pliktinstrument såsom civilplikt

Utgångspunkt för organisationens utformning av krigsorganisationen:

- identifiera vilka funktioner som ingår i krigsorganisationen
- säkerställer kompetens för dessa funktioner
- planerar för personalbortfall och förstärkningsresurser

Det bör understrykas att krigsplacering endast utgör ett delmoment i arbetet med att etablera en krigsorganisation. Krigsplacering är ett organisatoriskt och administrativt verktyg som syftar till att säkerställa regionens tillgång till personal vid höjd beredskap. För att krigsorganisationen ska kunna fungera krävs flera andra förberedande åtgärder. Som ett steg i framtagande av krigsorganisationen arbetar regionens samhällsviktiga verksamheter sedan 2024 med kontinuitetsplanering (över hela hotskalan). Utvalda verksamheter inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen har dessutom påbörjat arbetet med ”prioriteringsprinciper i kris och krig”. Dessa underlag kommer på sikt att vara viktiga för regionens krigsorganisation och kommer visa vilka kompetenser och behov som regionen behöver säkerställa genom krigsplacering. Det finns en tydlig förväntan från nationell nivå att påskynda civilförsvarsplaneringen och i takt med att flera andra regioner redan har beslutat om krigsplacering av sin personal bedöms det inte vara möjligt att invänta analysresultaten.

Övriga regioner

Inom ramen för återuppbyggnaden av det civila försvaret har regionerna i ökande utsträckning vidtagit åtgärder för att säkerställa personalförsörjningen i hälso- och sjukvården vid höjd beredskap och krig. Jämförelser mellan regioner visar att en majoritet av regionerna har fattat beslut om att krigsplacera hela eller delar av sin personal i den regionala krigsorganisationen. I vissa regioner omfattar besluten samtliga tillsvidareanställda, medan andra regioner har valt att krigsplacera personal i särskilt identifierade nyckelfunktioner.

21 av 23 regioner har krigsplacerat personal i olika omfattning. Nedan följder några exempel på hur andra regioner har agerat i frågan om krigsplacering av anställda.

- Region Uppsala: all personal är krigsplacerad (2024)
- Västra Götalandsregionen: Alla medarbetare krigsplacerade sedan 2023, förändringar pågår sedan 2025.
- Region Skåne: all personal är krigsplacerad
- Stockholm: alla samhällsviktiga verksamheter, inkl. kollektivtrafik
- Region Västernorrland: all personal är krigsplacerad
- Region Norrbotten: Beslut om krigsplacering av all personal finns
- Region Jämtland Härjedalen, har ej krigsplacerad personal, arbete pågår

I den nuvarande beredskapsstrukturen finns ingen funktion eller sektor med ett utpekat övergripande nationellt ansvar för personalförsörjningen av det civila försvaret, vilket innebär att respektive aktör ansvarar för den egna personalplaneringen vid höjd beredskap. Det kan noteras att flera regioner med universitetssjukhus i dagsläget har valt att krigsplacera all personal.

Sammantaget illustrerar utvecklingen hur krigsplacering i ökande grad integreras i regionernas arbete med beredskapsplanering, kompetensförsörjning och kontinuitet i samhällsviktig verksamhet. Val av strategisk inriktning för bemanning av krigsorganisationen varierar mellan regionerna.

4. Resultat

Rättsliga utgångspunkter

I följande avsnitt redogörs för de lagliga förutsättningarna och planeringsverktyg som regionen har att tillgå och välja mellan för bemanning av sin krigsorganisation.

Enligt lagen om totalförsvarsplikt (1994:1809) omfattas alla (stadigvarande) bosatta personer i Sverige samt utlandsboende svenska medborgare mellan 16 och 70 år av totalförsvarsplikt.

Totalförsvarsplikten kan fullgöras på tre olika sätt, genom:

- Värnplikt inom det militära försvaret
- Civilplikt inom till exempel räddningstjänst, hälso- och sjukvård
- Allmän tjänsteplikt (verksamheter som måste upprätthållas vid höjd beredskap eller krig)

Anställningsavtalet vid höjd beredskap

Personal- och kompetensförsörjningen inom det civila försvaret regleras av flera lagar och bygger i grunden på att ordinarie anställd personal fortsätter att utföra sitt arbete även vid höjd beredskap och krig. Tillsvidareanställda ska enligt sina anställningsavtal fortsatt tjänstgöra och kvarstå i sina arbetsuppgifter inom verksamheten, på sin arbetsplats, såväl i fredstid som vid höjd beredskap. Det ordinarie anställningsavtalet gäller även under höjd beredskap och krig. Tjänstgöringsskyldigheten kan komma att skärpas genom beslut om allmän tjänsteplikt, vilket innebär att strängare regler gäller för dem som omfattas. Samhällsviktig verksamhet bygger därmed i stor utsträckning på att ordinarie personal fortsätter att tjänstgöra och utföra sitt arbete.

Allmän tjänsteplikt

Allmän tjänsteplikt aktiveras vid höjd beredskap genom regeringsbeslut, om det behövs för att verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret ska kunna upprätt hållas. Föreskriften kan avse en viss del av landet eller viss verksamhet. Allmän tjänsteplikt innebär bland annat att individer är skyldiga att kvarstå i sin anställning och fortsätta utföra sitt arbete. En arbetstagare med tidsbegränsad anställning ska kvarstå hela den avtalade anställningstiden, men är oförhindrad att sluta därefter. Eftersom allmän tjänsteplikt bara kan föreskrivas vid höjd beredskap, medför den inga skyldigheter i fredstid.

Arbetsförmedlingens roll

Arbetsförmedlingen får, när regeringen aktiverat allmän tjänsteplikt, besluta om hos vilka andra arbetsgivare än statliga myndigheter som allmän tjänsteplikt ska fullgöras samt medge undantag från den allmänna tjänsteplikten för den som fullgör allmän tjänsteplikt hos någon annan arbetsgivare eller uppdragsgivare än en statlig myndighet. Arbetsförmedlingen får också anvisa totalförsvarspliktiga till totalförsvarsviktiga arbeten med allmän tjänsteplikt när det behövs ytterligare personal för totalförsvaret.

Krigsplacering av anställda (Beredskapsregistrering)

Krigsplacering innebär att en individ planeras för en viss funktion i totalförsvaret vid höjd beredskap. Krigsplacering av anställda används ofta som ett planeringsinstrument för att tydliggöra var en individ är tänkt att tjänstgöra i totalförsvaret vid höjd beredskap. Till skillnad från krigsplacering med värnplikt eller civilplikt innebär krigsplacering utifrån anställningsavtalet ingen tjänstgöringsskyldighet. Tjänstgöringsskyldigheten följer i stället med anställningsavtalet och skärps vid eventuellt beslut om allmän tjänsteplikt (se ovan). Det är viktigt att notera att krigsplacering av anställda fungerar främst som planeringsåtgärd som ger en övergripande bild av vilka personalresurser som kommer vara tillgängliga i händelse av höjd beredskap och krig.

Då arbetsgivaren väljer att krigsplacera anställda i sin krigsorganisation kan detta registreras hos Plikt- och prövningsverket. Registreringen har ingen juridisk betydelse för individen, utan fungerar främst som ett planeringsunderlag och en signal till andra aktörer inom totalförsvaret. I detta avseende innebär registreringen i praktiken:

- att arbetsgivaren markerar att individen behövs i den egna krigsorganisationen
- att andra aktörer inom totalförsvaret får kännedom om detta.

I den statliga utredningen *Plikten kallar!* (SOU 2023:79) föreslås att begreppet krigsplacering i vissa fall bör ersättas med begreppet beredskapsregistrering. Utredningen bedömer att det i många fall inte är nödvändigt att registrera ordinarie anställdpersonal i fredstid, eftersom totalförsvarsplikten medför att anställningsavtalet innebär en skyldighet att arbeta även vid höjd beredskap.

Arbetsrättsliga regler vid krig

Vid höjd beredskap gäller Lag (1987:1262) om vissa arbetsrättsliga förhållanden vid krig och krigsfara.
Den innebär bland annat att:

- arbetstiden kan utökas
- semester kan begränsas eller skjutas upp
- möjligheter till ledighet kan minska

Regelverket syftar till att säkerställa att samhällsviktig verksamhet kan upprätthållas.

Förtroendevaldas ställning i förhållande till allmän tjänsteplikt

Förtroendevalda omfattas inte av den allmänna tjänsteplikten enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, då de inte är anställda. Det innebär att de inte kan krigsplaceras eller tas i anspråk genom tjänsteplikt på samma sätt som arbetstagare inom offentlig eller privat verksamhet. Samtidigt har många förtroendevalda sina huvudsakliga anställningar hos andra arbetsgivare och är inte heltidspolitiker. I dessa fall kan de, i egenskap av arbetstagare, omfattas av allmän tjänsteplikt inom ramen för sin ordinarie anställning. Det kan vid höjd beredskap

innebära att deras tillgänglighet för politiska uppdrag, exempelvis som ledamöter i regionstyrelsen, minskar.

Ansvar för att förtroendevalda kan fullgöra sina uppdrag under krig eller kris ligger i stället hos den aktuella politiska organisationen och den offentliga huvudmannen, exempelvis kommunen eller regionen. Det innebär att regionen behöver säkerställa att det finns förutsättningar för den politiska ledningen att fungera även under höjd beredskap, exempelvis genom kontinuitetsplanering, ersättarstrukturer och organisatoriska lösningar för politiskt beslutsfattande.

Personalpolitiska och administrativa aspekter

I följande avsnitt belyses både personalpolitiska och administrativa aspekter som bör tas i beaktande vid beslut om krigsplacering av all personal och som är av betydelse för planeringen.

Administrativ hantering och resursbehov

Den löpande administrationen av krigsplacerad personal samt återkommande registrering hos Plikt- och prövningsverket kräver interna arbetsinsatser och därmed resurser. Regionen ska regelbundet uppdatera listor över krigsplacerad personal, säkerställa korrekta personuppgifter samt kommunicera med Plikt- och prövningsverket vid registreringar och kompletteringar. Regionen ansvarar även för att informera berörd personal skriftligen om krigsplacering.

I nuläget omfattas enbart ett begränsat antal personer av krigsplaceringar och registrering är idag helt manuell. Arbetet administreras för tillfället av säkerhetsenheten. För framtida behov krävs en mer omfattande administration samt fungerande IT-stöd för att effektivisera arbetet. Arbetsinsatsen bedöms vara som störst under de första två åren efter beslut om krigsplacering

Det finns idag otydligheter kring vilken verksamhet som borde ansvara för förvaltning och administrering av krigsplacerad personal.

Den administrativa hanteringen innebär främst en intern kostnad för regionen, då Plikt- och prövningsverket inte tar ut någon avgift för registerhanteringen.

Enligt dialog med Region Västernorrland, som fattat beslut om krigsplacering av all personal uppskattas behovet till cirka 50 % av en årsarbetskraft, förutsatt förbättrade digitala lösningar.

Vid beslut om krigsplacering av all personal kommer det behövas omfattande informationsinsatser till medarbetare och chefer för att säkerställa förståelse för roller och ansvar samt informera om förändrade arbetsprocesser. Efter den initiala perioden övergår arbetet till en mer löpande förvaltning, men fortsatt med visst administrativt resursbehov.

Kommunikationsbehov

Ur ett kommunikationsperspektiv fyller krigsplacering och allmän tjänsteplikt olika men kompletterande funktioner. Allmän tjänsteplikt är juridiskt stark, nationellt reglerad och kommunicerad från nationella myndigheter, men kan upplevas som abstrakt och svår att relatera till i vardagen. Det kräver en kompletterande och tydlig kommunikation kring hur krigsorganisationen ska se ut, prioriteringar och vad som gäller för och förväntas av individen.

Krigsplacering är en regional planeringsåtgärd som kommunikativt kan bidra till att konkretisera och skapa tydlighet och förutsägbarhet kring organisationens riktning och vad som gäller för individen när allmän tjänsteplikt träder i kraft. Krigsplacering kan också signalera

ansvarstagande och ett proaktivt förhållningssätt från organisationen internt och externt. Det kan även stärka känslan av sammanhang och att individen och dess roll är viktig när vardagsarbetet kopplas till ett större samhällsuppdrag. Något som är centralt för uthållighet och motivation i kris och stärker vi-känslan.

Tillsammans kan de skapa ökad förståelse för vad som förväntas av både organisation och medarbetare vid höjd beredskap, förutsatt att de förklaras korrekt och konsekvent.

Samtidigt finns kommunikativa utmaningar. Det finns risk för begreppsförvirring mellan krigsplacering och olika pliktformer, vilket kan skapa osäkerhet kring rättigheter och skyldigheter om kommunikationen är otydlig. Selektiva modeller, där endast vissa medarbetare krigsplaceras, kan dessutom väcka frågor om rättvisa och betydelse. Begreppet krigsplacering kan också skapa oro för enskilda om det inte sätts i ett sammanhang och är tydligt att det är ett planeringsverktyg för att bemanna, särskilt om det finns en underliggande oro hos individen för krig och det kommuniceras i samband med nytillkomna oroligheter i omvärlden. Kommunikation behöver vara saklig, konsekvent och återkommande, med tydlig målgruppsanpassning och personlig information.

Sammanfattningsvis är allmän tjänsteplikt juridiskt nödvändig men kommunikativt begränsad och kräver kompletterande information. Krigsplacering kan skapa den tydlighet och mening som krävs för att bygga förtroende och beredskap före en kris.

Perspektivet ledning och styrning

Ett strategiskt inriktningsbeslut som bidrar till att regionens krigsorganisation bemannas med egen personal är en viktig förutsättning för regionens fortsatta civilförsvarsplanering. Genom att krigsplacera all personal skapas möjlighet till en gemensam förflyttning av regionens civilförsvarsförmåga som gäller för samtliga verksamheter och som motsvarar ett av delmålen i regionstyrelsens nämndplan ” Regionens totala förmågeutveckling stärks och en förflyttning sker av den egna verksamhetens förmåga till civil beredskap”. För krigsorganisationens bemanning får detta särskild betydelse eftersom beslut, roller och resurser behöver vara kända i förväg, kommunicerade och möjliga att tillämpa vid höjs beredskap.

Ett förtydligande avseende vilken verksamhet som ansvarar för förvaltning och administration av krigsplaceringsunderlaget (inkl. registerhållning, rutiner och IT-stöd) samt hur den interna samordningen ska ske behöver komma på plats.

5. Analys

Genomgången av de juridiska, personalpolitiska och administrativa aspekterna visar det finns både för- och nackdelar med krigsplacering av all personal eller en differentierad modell för krigsplaceringar.

Fördelar allmän tjänsteplikt som primärt planeringsverktyget	**Fördelar med krigsplacering av all personal som primärt planeringsverktyg**
• Att nyttja allmän tjänsteplikt går i linje med befintliga lagkrav och bestämmelser.	• Bättre översikt och möjlighet att upprätthålla prioriterade verksamheter vid höjd beredskap och krig då nästintill all personal kommer vara ”bunden” (ej juridiskt) till regionen på förhand. • Tydlig signal till anställda avseende roll och uppdrag vid höjd beredskap • Kommunikativa fördelar/enkla budskap • På sikt enklare administration då samtliga anställda omfattas • Färre frågor om krigsplacering till chefer och beredskapsenhet, efter initial omställningsperiod • Ökad möjlighet för personal att förbereda sig på att jobba under höjd beredskap (mentalt & socialt) • Enklare aktivering vilket sparar tidskritiska resurser ifrån ledningen • Enklare hantering av sekretessfråga
Nackdelar allmän tjänsteplikt som primärt planeringsverktyget	**Nackdelar med krigsplacering av all personal som primärt planeringsverktyg**
• Andra civila eller militära aktörer krigsplacerar regionens personal (t.ex. vid dubbelanställning eller engagemang inom hemvärnet), så att dessa inte kan disponeras med allmän tjänsteplikt. Viktig med dialog/hemställan. • Den administrativa belastningen innebär att mer arbetskraft behöver dedikeras till uppgiften. • Fördröjt arbete då utformning av krigsorganisation förutsätter färdigställt prioriteringsarbete och kontinuitetsplanering. • Utmanade sekretesshantering	• Potentiella anställda väljer annan arbetsgivare för att slippa vara krigsplacerade • Kommunikativa utmaningar att informera om krigsplacering som i praktiken inte ha en juridisk verkan (dubbla budskap) • Anställda väljer att sluta då de motsätter sig att vara krigsplacerade • Ökad administration av hemställan från andra aktörer • Begränsat operativt värde • Risk att krigsplacering av all personal tas som anledning till att inte göra en djupare analys av krigsorganisationen

6. Slutsatser

Mot bakgrund av det nuvarande säkerhetsläget och behovet av att skynda på civilförsvarsplaneringen – där syftet bland annat är att säkerställa tillräcklig bemanning för att regionens samhällsviktiga funktioner ska fungera vid höjd beredskap eller krig – blir det tydligt att regionen behöver en strategi för bemanning av krigsorganisationen. Frågan om alla eller endast vissa medarbetare ska krigsplaceras har blivit aktuell, särskilt eftersom flera andra regioner, framför allt de med universitetssjukvård, har valt att krigsplacera samtliga anställda.

Den juridiska genomgången visar att det saknas lagkrav gällande hur en region ska bemanna sin krigsorganisation. Utgångspunkten är dock att regionens anställda fortsätter arbeta enligt sitt ordinarie anställningsavtal vid höjd beredskap och krig.

Även om krigsplacering främst ska betraktas som ett planerings- och samordningsverktyg utan juridisk betydelse, ger det arbetsgivaren möjlighet att tydligt visa för personalen att de har en roll och ett ansvar i krigsorganisationen. Samtidigt skickas en signal till andra aktörer inom totalförsvaret om att majoriteten av regionens personal behövs i den egna verksamheten. Att krigsplacera alla medarbetare kan alltså bidra till ökad tydlighet i planeringen och minska risken för konkurrens om personal. Dessutom har det ett symboliskt värde, då budskapet visar både internt och externt att Region Västerbotten tar sitt ansvar i totalförsvaret. För att undvika missförstånd och dubbla budskap om den juridiska innebörden krävs tydlig kommunikation.

Administrativt innebär en generell krigsplacering av personalen att processen blir mer enhetlig och lättare att hantera, vilket i sin tur underlättar kommunikationen om beredskapsfrågor och gör sekretesshanteringen enklare. Samtidigt kommer den administrativa arbetsbelastningen att öka, eftersom fler resurser behövs för att hantera processen, bland annat när det gäller kontakter med andra aktörer och hantering av hemställan.

Ur ett personalpolitiskt perspektiv kan krigsplacering påverka arbetsmiljön och känslan av trygghet. Vissa nuvarande eller potentiella medarbetare kan välja bort Region Västerbotten som arbetsgivare för att undvika krigsplacering. Samtidigt kan en generell krigsplacering skapa större ansvarskänsla och ge ökad tydlighet kring arbetsuppgifter och förväntningar vid höjd beredskap.

Genom att krigsplacera all personal får regionen en tydlig bild av vilka resurser som finns tillgängliga för bemanning av krigsorganisationen. Det är dock viktigt att de pågående arbetena med kontinuitetshantering och prioriteringar vid kris och krig fortsätter och slutförs. Resultaten ger bättre underlag för detaljerade bemannings- och omställningsplaner samt tydliggör utbildnings- och kompetensbehov bland personalen.

Sammanfattningsvis framstår det, i nuläget, som mest strategiskt att krigsplacera all personal – en linje som även andra regioner har valt att följa.

7. Rekommendation

- Region Västerbotten ska besluta att all personal med en tillsvidareanställning krigsplaceras inom Region Västerbotten.
- Regiondirektören ges i uppdrag att samordna och förvalta krigsplaceringsunderlaget.