



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Det civila försvaret

På frammarsch!

Kompletterande öppen rapport till 2025 års redovisning av MSB:s
regeringsuppdrag att göra en samlad bedömning av förmågan
inom det civila försvaret.

Det civila försvaret – På frammarsch!
Kompletterande öppen rapport till 2025 års redovisning av regeringsuppdrag
(Fö2023/00750)

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
Avdelningen för krisberedskap och civilt försvar
Enheten för strategisk analys och utvärdering

Dnr. 2024-03446-85

Innehåll

1	INLEDNING	4
1.1	Bakgrund	4
1.2	Läsanvisning	4
1.3	Ansats.....	5
2	SAMLAD BEDÖMNING	6
3	TRENDER OCH TENDENSER I FÖRMÅGEUTVECKLINGEN	10
3.1	Från analyser till konkret förmåga	10
3.2	Från fredstida kriser till krigets krav	10
3.3	Från intern organisationsberedskap till samhällsviktig verksamhet	11
3.4	Från nationell till lokal nivå	12
3.5	Från samverkan till samarbete inom sektorer	13
3.6	Från sektorer till systemperspektiv.....	13
3.7	Från partnerland till allierad	15
4	FRAMSTEG I FÖRMÅGEUTVECKLINGEN	16
4.1	Planering för grundläggande behov hos befolkningen	16
4.2	Hantering av tillkommande uppgifter under krig.....	17
4.3	Hantering av angrepp med kärnvapen	18
4.4	Personalförsörjning	19
4.5	Värdlandsstöd.....	20
4.6	Robusthet och redundans i kritisk infrastruktur	21
4.7	Fysiskt skydd	22
4.8	Budskap och kanaler för kommunikation	22
4.9	Tvärgående perspektiv.....	23
4.10	Författningsberedskap.....	24
5	UTGÅNGSPUNKTER OCH METOD	25
5.1	Uppdraget.....	25
5.2	Fokus och avgränsningar	26
5.3	Underlag och kvalitetssäkring.....	27
5.4	Metod	28
5.5	Osäkerheter	33

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Rysslands brutala anfallskrig mot Ukraina har satt Sveriges säkerhet i blyxtbelysning. Regeringen har slagit fast att det allvarliga säkerhetsläget kommer att bestå under överskådlig tid och att det riskerar att förvärras ytterligare. Ett väpnat angrepp mot Sverige eller våra allierade kan inte uteslutas och ett väpnat angrepp utgör också dimensioneringsgrunden för det totalförsvaret som nu byggs upp inom ramen för Natos kollektiva försvar.¹

Det är i denna säkerhetspolitiska kontext som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) lämnar myndighetens fjärde redovisning av uppdraget att årligen göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret, med utgångspunkt i målet för det civila försvaret.² Redovisningen är den sista under försvarsbeslutsperioden 2021-2025.

Eventuella kommande förmågebedömningar kommer att göras med utgångspunkt i de nya inriktningar för totalförsvaret respektive det civila försvaret som regeringen nyligen har beslutat – inriktningar som i sin tur är starkt präglade av erfarenheter från Rysslands anfallskrig mot Ukraina och det faktum att Sverige numera ingår i en försvarsallians. Detta skapar sammantaget nya bedömningsgrunder att utgå ifrån.

Redovisningen ska som tidigare kunna utgöra ett underlag för regeringens årliga resultatredovisning och myndighetsstyrning. Den ska också kunna användas av MSB själv som utgångspunkt för inriktning och planering i rollen som ”toppnod” för det civila försvaret.

1.2 Läsanvisning

Denna öppna del av MSB:s redovisning av uppdraget att göra en bedömning av det civila försvarets förmåga, inleds med en samlad bedömning av hur förmågan har utvecklats på ett övergripande plan. Detta följs av en genomgång av ett antal trender och tendenser respektive framsteg i förmågeutvecklingen som MSB har noterat. Det sista avsnittet innehåller information om uppdraget, avgränsningar, underlag, metod med mera.

De bedömningar och kommentarer som återfinns här i den öppna redovisningen är mycket generellt hållna på grund av redovisningens skyddsvärde och utgör endast ett komplement till ett antal sekretessbelagda dokument. Fördjupade resonemang och exempel avseende utvecklingen per delmål respektive sektor återfinns i dessa sekretessbelagda dokument.

¹ Se till exempel Regeringens skrivelse 2023/24:163. *Nationell säkerhetsstrategi*, s. 6, 15 och 19.

² Regeringsbeslut Fö2023/00750. *Ändring av uppdraget till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret.*

Den sekretessbelagda huvudredovisningen innehåller MSB:s samlade bedömning av förmågeutvecklingen inom det civila försvaret och ger läsaren ett condensat av det som MSB särskilt vill lyfta fram. I de sekretessbelagda bilagorna 1–7 bedöms förmågeutvecklingen för respektive del i målet för det civila försvaret. I bilaga 4 redovisas bedömningen av det civila försvarets förmåga att lämna stöd till det militära försvaret (del 4 i målet för det civila försvaret), som genomförts och beslutats av Försvarsmakten.³ I de sekretessbelagda bilagorna 8–17 redovisas förmågeutvecklingen för respektive beredskapssektor (fortsättningsvis används begreppet sektor).

1.3 Ansats

MSB:s ansats i denna fjärde redovisning är att bedöma den förmågeutveckling – förändring – som har skett det senaste året. Samma ansats användes i den redovisning som MSB lämnade till regeringen i februari 2023. MSB bedömde förmågenivåerna i de redovisningar som lämnades till regeringen 2022 och 2024. MSB understryker att den utveckling som har skett inom ett delmål eller en sektor inte per automatik innebär att utvecklingen är tillräcklig för att delmålet eller sektorn ska ha nått en högre förmågenivå (ett nytt skalsteg) än den som bedömdes i den senaste förmågebedömningen.

³ Försvarsmakten. (2025). *Bedömning av det civila försvarets förmåga att lämna stöd till det militära försvaret*. (Sekretess). Dnr. FM2024-11622:8, MSB2024-03446-79.

2 Samlad bedömning

MSB gör inte någon ny bedömning av nivån på förmågan i årets redovisning men kan konstatera att det har skett en påtaglig förändring i uppbyggnaden av det civila försvaret sedan den senaste förmågebedömningen.

Beredskapsmyndigheter (fortsättningsvis används begreppet myndigheter) och aktörer inom deras ansvarsområden har ökat takten i sitt beredskapsarbete. Krigets krav som dimensionerande planeringsförutsättning för utvecklingen av det civila försvaret har också fått ett stort genomslag.

Kunskapen om, och förståelse för, det militära försvarets behov har ökat hos aktörer inom det civila försvaret. Näringslivet har i ökad omfattning engagerats och aktivt deltagit i utvecklingen av det civila försvaret, jämfört med tidigare. Det finns generellt ett stort intresse och en vilja inom näringslivet att delta i utvecklingen.

Precis som i den senaste förmågebedömningen konstaterar MSB att delar av de åtgärder som genomförts det senaste året inte har krävt omfattande investeringar. Dock bedöms antalet åtgärder som är kostnadskrävande ha ökat under 2024, jämfört med tidigare. Detta går hand i hand med att antalet direkt förmågehöjande åtgärder har ökat. Sådana åtgärder kräver annan och mer substantiell finansiering än vad analyser, utredningar och andra förutsättningsskapande åtgärder gör. De medel som gradvis har skjutits till för att utveckla det civila försvaret kan därmed antas ha fått en viss effekt. MSB bedömer att ungefär hälften av alla åtgärder som redovisats i myndigheternas underlag har varit direkt förmågehöjande.

Förmågan har utvecklats inom samtliga delar av målet för det civila försvaret och i samtliga sektorer, dock i varierande grad. Utvecklingen är tydlig inom vissa delmål och sektorer, och mer begränsad inom andra.

Nedan redovisas en tabell med MSB:s bedömning av förmågeutvecklingen per delmål.⁴

⁴ Delmål 6 (bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred) och delmål 7 (bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser) har inte bedömts på samma sätt som övriga delmål och redovisas således inte här.

Tabell 1. MSB:s bedömning av förmågeutvecklingen per delmål

	Ingen	Begränsad	Tydlig	Omfattande
Värna civilbefolkningen		X		
Säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna			X	
Upprätthålla en nödvändig försörjning		X		
Civila försvarets stöd till det militära försvaret		X		
Upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar m.m.			X	

MSB bedömer att det har skett en tydlig förmågeutveckling inom det delmål som avser förmågan att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna respektive det delmål som handlar om förmågan att upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan.

Bedömningen av det förstnämnda delmålet tar sin utgångspunkt i ett antal generella och tydligt sektorsövergripande aspekter som är relevanta för att upprätthålla all samhällsviktig verksamhet oavsett samhällsfunktion. Detta angreppssätt blir således något mer avgränsat än vad som ligger i delmålet egentliga innebörd. Den tydliga förmågeutvecklingen bekräftas dock när bedömningen av det aktuella delmålet jämförs med bedömningen av enskilda sektorer (se längre ned).

För de delmål som avser förmågan att värna civilbefolkningen, förmågan att upprätthålla en nödvändig försörjning och förmågan att stödja det militära försvaret bedöms förmågeutvecklingen vara begränsad. I bedömningen av det delmål som avser det civila försvarets stöd till det militära försvaret har Försvarsmakten denna gång lagt störst vikt vid det civila försvarets direkta stöd⁵ till det militära försvaret. För att det militära försvaret ska kunna verka under höjd beredskap är det till exempel angeläget att det civila försvaret kan bidra med olika varor och tjänster (såsom transporter, drivmedel och el). Det finns därför en relativt tydlig koppling till det delmål som handlar om att upprätthålla en nödvändig försörjning, där förmågeutvecklingen också bedöms vara begränsad.

MSB, eller andra berörda civila myndigheter, har inte motsvarande uppdrag som Försvarsmakten – att bedöma det militära försvarets stöd till det civila försvaret. Detta innebär att Försvarsmaktens förmåga att med till exempel luftvärn skydda befolkningscentra och kritisk infrastruktur på land från luftangrepp, eller att med marina resurser övervaka och kontrollera kritisk infrastruktur till havs från olika typer av sabotage, inte har beaktats i bedömningen av övriga delmål, vilket är en

⁵ Det indirekta stödet – att samhället i stort fungerar – är också viktigt men fångas i övriga delmål som MSB bedömer.

svaghet i MSB:s bedömning. Försvarsmakten har endast uppgiften att stödja det civila försvaret med befintlig förmåga, och civila behov är således inte dimensionerande för beslutad militär förmågeutveckling. Det är ändå relevant att få en samlad bild av förmågan att trygga energiförsörjningen, elektroniska kommunikationer etcetera, som grund för framtida beslut om förmågeutveckling inom totalförsvaret som helhet, och då är en bedömning av det militära försvarets förmåga att stödja det civila försvaret central.

Vidare resonemang och exempel avseende utvecklingen per delmål återfinns i MSB:s sekretessbelagda redovisning.

Nedan redovisas en tabell med MSB:s bedömning av förmågeutvecklingen per sektor. MSB bedömer att det har skett en tydlig förmågeutveckling inom sex av sektorerna och en begränsad förmågeutveckling inom fyra sektorer.

Det finns skillnader mellan de olika sektorerna som motiverar en nyansering i begränsad respektive tydlig förmågeutveckling, men MSB vill understryka att steget mellan dessa två kategorier inte är alltför långt. Det är också viktigt att understryka att sektorernas uppgifter och förutsättningar skiljer sig åt vad gäller till exempel antalet berörda aktörer (enbart myndigheter och/eller regioner, kommuner och företag) samt vilken typ av beredskapsåtgärder som krävs för att bygga förmåga (investeringar i infrastruktur och/eller utbildningar, övningar och andra åtgärder som inte har lika lång planeringshorisont). Därtill skiljer sig sektorernas förutsättningar åt vad gäller juridik och ekonomi.

Tabell 2. MSB:s bedömning av förmågeutvecklingen per sektor

	Ingen	Begränsad	Tydlig	Omfattande
Ekonomisk säkerhet		X		
Elektroniska kommunikationer och post			X	
Energiförsörjning			X	
Finansiella tjänster		X		
Försörjning av grunddata			X	
Hälsa, vård och omsorg			X	
Livsmedelsförsörjning och dricksvatten			X	
Ordning och säkerhet			X	
Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen		X		
Transporter		X		

Utifrån en analys av den förmågeutveckling som har skett inom olika sektorer kan MSB konstatera att det tycks finnas vissa framgångsfaktorer som bidrar till en förmågeutveckling. Sektorer som främst består av myndigheter med relativt stor

rådighet över genomförda åtgärder (till exempel försörjning av grunddata) har en mer positiv utveckling. Sektorer som har tilldelats mer medel under den senaste försvarsbeslutsperioden och som samtidigt har fått en tydlig politisk styrning (till exempel hälsa, vård och omsorg) har en mer positiv utveckling. Vidare har hela sektorer, eller delar av dem, där det historiskt finns en nära relation, inklusive författningsstöd, till näringslivet i säkerhets-/beredskapsfrågor en mer positiv utveckling (till exempel elförsörjning och elektroniska kommunikationer).

Vidare resonemang och exempel avseende utvecklingen per sektor återfinns i MSB:s sekretessbelagda redovisning.

3 Trender och tendenser i förmågeutvecklingen

I detta avsnitt redovisas ett antal trender och tendenser i förmågeutvecklingen. I vissa fall har utvecklingen redan realiserats i stor utsträckning, i andra fall handlar det mer om en begynnande utveckling.

3.1 Från analyser till konkret förmåga

Det är viktigt att uppnå konkret förmåga och komma förbi fasen av analyser, utredningar, kartläggningar och andra förutsättningsskapande åtgärder. MSB bedömer att det civila försvaret har tagit relativt stora steg framåt i denna riktning, samtidigt som utvecklingen behöver intensifieras.

Antalet direkt förmågehöjande åtgärder har ökat, allt från investeringar i robusthetshöjande åtgärder, utveckling och implementering av ny teknik till inköp av varor för beredskapslager, tecknande av avtal som gäller under höjd beredskap samt rekrytering, utbildning och övning av personal.

Samtidigt är antalet förutsättningsskapande åtgärder fortsatt många. Ett område som sticker ut är den mångfald av försörjningsutredningar, kartläggningar och analyser som har slutförts eller påbörjats under 2024. Några av dessa arbeten har täppt igen betydande kunskapsluckor om nationella försörjningsbehov, beroenden, leveranskedjor samt tillgångar i form av produktionskapacitet och lagerhållning, vilket har lagt en bra grund för framtida förmågeutveckling. Ett annat område är den utveckling som har skett i arbetet med att identifiera samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret. Sådant analytiskt och kartläggande arbete har skett kontinuerligt enligt principen ständiga förbättringar, men under året har dessutom ett ”häv” gjorts inom ramen för den risk- och sårbarhetsbedömning som lämnades till regeringen och MSB i september 2024 av utpekade myndigheter.

3.2 Från fredstida kriser till krigets krav

Det är viktigt att beredskapen dimensioneras utifrån krigets krav och med hänsyn tagen till relevanta lärdomar från Ukraina. Förmågeutvecklingen får inte stanna vid beredskap för fredstida kriser. MSB bedömer att det civila försvaret har tagit stora steg framåt i denna riktning. Utvecklingen behöver dock vidmakthållas och i några fall intensifieras.

Höjd beredskap och krigets krav används i större utsträckning som utgångspunkt för analyser och beredskapsplanering, vilket är en tydlig skillnad jämfört med tidigare när aktörernas beredskapsarbete ofta utgick från fredstida kriser. En utveckling har också skett hos kommuner, även om det framgår i länsstyrelsernas underlag att kommuner ligger något efter i detta hänseende samt att det är stor spridning i graden av utveckling mellan olika kommuner. MSB:s bedömning är

också, utifrån det som redovisas i myndigheternas underlag, att fler privata företag har hörsammat krigets krav, jämfört med tidigare.

Även kunskapen om det militära försvarets behov har ökat hos myndigheter i det civila försvaret, samtidigt som det finns behov av fortsatt konkretion.

Försvarsmakten konstaterar att den ökade kunskapen om och förståelsen för Försvarsmaktens behov påverkar det civila försvarets förmåga att lämna stöd till det militära försvaret i positiv riktning, men det leder också till ökad medvetenhet om gapet mellan behovet och förmågan, vilket i sin tur påverkar bedömningen av förmågan.⁶

Rysslands anfallskrig mot Ukraina har bidragit till större förståelse för och ökad kunskap hos myndigheter och andra aktörer om krigets krav och de förutsättningar som kan råda under höjd beredskap. Några myndigheter har påbörjat ett mer systematiskt omhändertagande av erfarenheter från Ukraina under året. Flera centrala myndigheter, länsstyrelser och regioner har också ökat sin kunskap genom operativt arbete som föranletts av kriget i Ukraina. MSB:s bedömning är att den här typen av erfarenhetshantering har bidragit till ett högre tempo i utvecklingen av det civila försvarets förmåga. Främst har dock olika typer av analyser och kunskapshöjande aktiviteter genomförts vilket innebär att erfarenheterna från Ukraina i de flesta fall ännu inte har omsatts till praktik och handling. När ett mer systematiskt erfarenhetsarbete genomförs är det viktigt att ta hänsyn till de skillnader som föreligger mellan Sverige och Ukraina, inte minst det faktum att Sverige numera ingår i en försvarsallians med de nya uppgifter och förutsättningar som följer av detta.

3.3 Från intern organisationsberedskap till samhällsviktig verksamhet

Det är viktigt att förmågan i den samhällsviktiga verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret stärks så att inte förmågeutvecklingen stannar vid en utveckling av myndigheters interna organisationsberedskap. MSB bedömer att det civila försvaret har tagit några steg framåt i denna riktning, samtidigt som utvecklingen måste fortsätta och intensifieras.

Myndigheters interna organisationsberedskap har stärkts under året. Till exempel har förmågan till larm och uppstart utvecklats, inte minst genom införandet av TiB-funktioner (tjänsteman i beredskap) hos fler myndigheter. Fysiskt skydd i myndigheters egna kontorslokaler har stärkts, och krigsorganisationsarbete samt arbete med säkra och robusta kommunikationer för ledning och samverkan har tagit steg framåt.

Myndigheters interna organisationsberedskap har utvecklats till en mognadsgrad som, tillsammans med tillskjutna medel, har tillåtit dem att anlägga ett vidare perspektiv på sin planering. Myndigheterna har det senaste året i högre

⁶ Försvarsmakten. (2025). *Bedömning av det civila försvarets förmåga att lämna stöd till det militära försvaret*. (Sekretess). FM2024-11622:7, MSB2024-03446-79.

utsträckning än tidigare tagit initiativ till, samt genomfört, åtgärder som också stärker den samhällsviktiga verksamhet som de själva ansvarar för. En utveckling har också skett i den samhällsviktiga verksamhet som andra aktörer inom deras respektive ansvarsområden upprätthåller. Detta får därmed en vidare påverkan på samhället och för befolkningen i stort.

3.4 Från nationell till lokal nivå

Det är viktigt att den lokala nivån och kommunerna i större utsträckning blir en del av den förmågeutveckling som sker så att inte utvecklingen stannar vid myndigheter på nationell nivå. MSB bedömer att det civila försvaret har tagit några steg framåt i denna riktning, men utvecklingen där kommunernas förmåga stärks och där de också ägnas mer omsorg och får förutsättningar att konkret stärka sin förmåga måste fortsätta och intensifieras.

MSB uppfattar att kommunerna generellt har arbetat aktivt under året med att stärka sin egen interna organisationsberedskap. De åtgärder som genomförts avser allt från arbete med krigsorganisation till fysiskt skydd av lokaler samt säkra och robusta kommunikationer. Kommuner har också i varierande utsträckning genomfört kartläggningar av försörjningsbehov och beroenden. Den bild som framträder är dock sammantaget relativt ojämn och fragmentarisk.

Det finns därtill positiva exempel på förmågeutveckling inom delar av den samhällsviktiga verksamhet som kommunerna ansvarar för. Lagerhållning för kommuners måltidsverksamhet inom skola-, barn- och äldreomsorg har till exempel utvecklats, liksom lagerhållning av reningskemikalier för att kunna upprätthålla dricksvattenförsörjningen, samt lagerhållning av material och utrustning för den kommunala hälso- och sjukvården samt socialtjänsten. Inom den kommunala räddningstjänsten har införandet av civilplikt resulterat i utökade personella resurser. Det återstår dock en del arbete innan det senare når upp i önskvärd numerär. Många kommuner har också genomfört åtgärder för att öka medvetenheten om beredskapsfrågor hos sina invånare genom lokala anpassningar av nationella kampanjer som Beredskapsveckan och broschyren Om krisen eller kriget kommer.

Vidare har flera myndigheter genomfört viktigt förutsättningsskapande arbete som kan stärka kommunernas förmåga på sikt, till exempel genom olika typer av investeringsprogram, projekt och vägledningar. En annan grundläggande förutsättning för ökad förmåga är utredningen om kommuners och regioners beredskap som, när betänkandet omsätts till en ny lag, kan antas påverka förmågeutvecklingen framöver.

Framsteg kan således noteras, men den samlade bilden är att den förmågeutveckling som har skett inte matchar kommunernas centrala roll under höjd beredskap och krig. Tilläggs bör att data om kommunernas förmåga fortfarande är otillräcklig och att bedömningen därför är osäker. Utifrån den metod och process som har tillämpats under den senaste försvarsbeslutsperioden, för att göra en samlad bedömning av det civila försvarets förmåga, går det

dessutom inte att uttala sig om förmågeutvecklingen på ett mer nyanserat sätt där skillnader mellan olika kategorier av kommuner tydliggörs (storstadskommuner, militärstrategiskt viktiga kommuner etcetera), utan fokus blir främst på kommuner som kollektiv.

3.5 Från samverkan till samarbete inom sektorer

Det är viktigt att alla sektorer når en sådan mognadsgrad att deras arbete präglas av samarbete mer än samverkan. MSB bedömer att det civila försvaret har tagit stora steg framåt i denna riktning. Utvecklingen mot ökat samarbete inom sektorerna är således tydlig och bör vidmakthållas.

Det är påtagligt att sektorernas arbete har fördjupats under året, och att förankringen gentemot högre beslutsnivåer har stärkts. Många sektorer har tagit fram olika typer av gemensamma strategidokument och inriktningar, och det finns både gemensamma årsplaner och planer på längre sikt (i enlighet med den metod och process för beredningsplanering som MSB har sjösatt). I vissa fall har också arbetet inom sektorerna systematiserats med samverkan på tre beslutsnivåer.

Centralt för att gå från samverkan till samarbete inom sektorerna är också att nå kommuner, regioner och privata företag inom sektorernas ansvarsområden, samt andra aktörer som på annat sätt berörs av sektorernas arbete. Här har det bland annat skett en tydlig utveckling i relation till privata aktörer som i ökad utsträckning har engagerats och aktivt deltagit i utvecklingen av det civila försvaret, jämfört med tidigare. Flera sektorer har stärkt och formaliserat sitt samarbete med privata företag, till exempel inom transporter, elektroniska kommunikationer och post samt livsmedelsförsörjning och dricksvatten. Även bredare samverkansstrukturer har etablerats för att nå en större bredd av aktörer som berörs av en fråga, såsom det Befolkningsskyddsråd som har knutits till sektorn räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen. Under året har också fler aktörer adjungerats till olika sektorer.

3.6 Från sektorer till systemperspektiv

Det är viktigt att anlägga ett systemperspektiv på det civila försvarets utveckling (där synergier tillvaratas och duplicering respektive målkonflikter undviks) och inte stanna vid en positiv utveckling inom enskilda sektorer. MSB bedömer att det civila försvaret har tagit några steg framåt i denna riktning. Utvecklingen måste dock fortsätta och intensifieras.

Flera sektorer har tagit initiativ till arbeten för att länka samman olika sektorer och behov. Viktiga exempel är de nationella kartläggningar av behovet av drivmedel och behovet av fysiskt skydd som Energimyndigheten respektive Polismyndigheten har initierat. Ett annat exempel är ett sektorsövergripande

samarbete med fokus på omlastningsplatser för tunga transporter.⁷ Därtill har hanteringen av de kabelbrott i undervattensförbindelser som inträffade hösten 2024, inklusive efterföljande arbete, stärkt förmågan till samverkan över sektorsgränser, och mellan det civila och militära försvaret. Även samverkan inom det nordisk-baltiska området har prövats i hanteringen av kabelbrotten och nya rutiner för samverkan över landsgränserna har tagits fram.

Aktörer med ett geografiskt områdesansvar är särskilt instrumentella för att åstadkomma gemensam inriktning och samordning, och ta ett nödvändigt helhetsansvar. Av länsstyrelsernas inrapporterade åtgärder att döma har länsstyrelserna bedrivit ett aktivt arbete under året. Därtill har civilområdesansvariga länsstyrelser tagit steg framåt i arbetet med att företräda den högre regionala nivå, vilket framförallt har resulterat i ökad samverkan, analyser och kartläggningar samt viss planering.

Samverkan har också utvecklats mellan sektorer och olika geografiska nivåer under året. Dock har olika aktörers ansvar och roller inför och vid höjd beredskap och krig, i skärningen mellan sektor och geografi, återigen aktualiserats och behandlats i olika arbeten för att reda ut ansvar och roller samt uttolkning av förordningstexter. En positiv utveckling som rör gränssnittet mellan sektor och geografi finns inom sektorn transporter där Trafikverket har implementerat samma regionala indelning som Sveriges civilområden, vilket bedöms skapa ökade förutsättningar för operativ såväl som strategisk lednings- och samverkansförmåga inom transportsektorn, och gentemot den högre regionala nivån. Ett annat exempel finns inom sektorn hälsa, vård och omsorg där regionerna har utökat sin samverkan dels med civilområdesansvariga länsstyrelser, dels med Försvarsmaktens militärregioner.⁸

Ett systempåverkande arbete i MSB:s regi som knyter samman alla aktörer är den fortsatta utvecklingen av beredskapsstrukturen med sektorer och civilområden, ett arbete som har tagit steg framåt under året. I detta arbete har det Civila beredskapsrådet, med tillhörande chefsmöten på både myndighetschefs- och avdelningschefs nivå samt olika expert- och handläggarmöten, spelat en viktig roll. Centralt för aktörgemensam hantering och därmed också systempåverkande till sin karaktär är även ramverket gemensamma grunder för ledning och samverkan, ett utvecklingsarbete som avslutades under året och som nu implementeras. Vidare har MSB tagit olika initiativ som bär mot förberedande planering, där ett exempel är en ny föreskrift med tillhörande allmänna råd för planering av utrymning som har tagits fram, och som förväntas kunna bidra till ökad samstämmighet i den planering som hittills främst har vuxit fram underifrån i olika delar av landet och på olika nivåer.

⁷ Dessa utgör en viktig funktion för att upprätthålla produktion, oavsett bransch eller sektor, samt för att omfördela varor över geografiska områden.

⁸ Försvarsmakten. (2025). *Bedömning av det civila försvarets förmåga att lämna stöd till det militära försvaret*. (Sekretess). FM2024-11622:7, MSB2024-03446-79.

3.7 Från partnerland till allierad

Det är viktigt att till fullo axla rollen som Nato-allierad och inte stanna vid att Nato är en internationell struktur vid sidan av ett i huvudsak nationellt arbete med att bygga upp ett civilt försvar. MSB bedömer att det civila försvaret har tagit några steg framåt i denna riktning, men utvecklingen där ett Nato-perspektiv tydligt integreras i uppbyggnaden av det civila försvaret måste fortsätta och intensifieras.

Under 2024 har de åtgärder som genomförts med anledning av Sveriges nya roll som Nato-allierad i stor utsträckning fokuserat på kunskapsuppbyggnad samt olika organisatoriska och administrativa förhållanden, i syfte att skapa så goda förutsättningar som möjligt för att i nästa steg mer handfast kunna integrera ett Nato-perspektiv i utvecklingen av det civila försvaret. Det civila beredskapsrådet har bland annat ställt sig bakom gemensamma strävansmål om Nato med viljeinriktningen att det ska finnas kunskap, förmåga och arbetsformer hos alla myndigheter för att kunna verka som allierad i Nato, ta emot information etcetera.

En stor majoritet av myndigheterna har också under året genomfört analyser och/eller andra kompetenshöjande insatser som handlat om Nato som organisation och vad Natos Response Measures (RM) kan tänkas få för konsekvenser.⁹ Analyserna har syftat till att skapa en första uppfattning om vilka förväntningar som finns från Nato och vilka förmågebehov och luckor som finns. Flera myndigheter och sektorer deltar därtill sedan tidigare i internationella arbetsgrupper inom Nato, ett arbete som fortsatt under året och i vissa fall fördjupats.

Flera myndigheter har också påbörjat ett arbete med att ta fram nya rutiner i syfte att kunna ge den egna personalen tillgång till Natoinformation. En annan vanligt förekommande åtgärd är att myndigheter har uppdaterat interna informationssystem efter Natos regelverk för att kunna hantera Natoinformation i olika sekretessnivåer.

⁹ RM, tidigare Nato Crises response measures, är de olika åtgärder som ska vidtas i hanteringen av en händelse.

4 Framsteg i förmågeutvecklingen

I detta avsnitt redovisas ett antal framsteg i förmågeutvecklingen. Det är viktigt att understryka att det endast handlar om framsteg inom ett begränsat urval av områden. Framsteg har skett även inom andra områden, vilket redovisas i de sekretessbelagda bilagor som beskriver respektive delmål och sektor.

4.1 Planering för grundläggande behov hos befolkningen

Under höjd beredskap behöver det finnas en planering och förmåga att kunna möta civilbefolkningens grundläggande behov. Det handlar om allt från akuta behov som utrymning, inkvartering, traumasjukvård, nödvatten, nödbespisning och sanitet, till mer långsiktiga behov som att förse befolkningen med livsnödvändiga förnödenheter i form av livsmedel, dricksvatten och läkemedel.

I årets förmågebedömning konstaterar MSB att det har skett en förmågeutveckling inom områden som adresserar civilbefolkningens grundläggande behov under höjd beredskap. Framsteg har till exempel skett i arbetet med nödvatten, nödbespisning och sanitet där inte minst kommuner har genomfört olika direkt förmågehöjande åtgärder i form av inköp och lagerhållning. Dessutom har nya planer och rutiner tagits fram, samtidigt som övningar har genomförts.

Framsteg har också skett i arbetet med att hantera masskadehändelser, inte minst förutsättningsskapande arbete som bland annat omfattar fastställda nyckeltal och dimensionerande målbilder för att tydliggöra sjukvårdsbehovet vid masskadehändelser under höjd beredskap och krig. Det finns även exempel på mer direkt förmågehöjande åtgärder som till exempel arbete med regionala masskadeplaner samt arbete för att utveckla förmågan till nationell fördelning och mottagande av patienter. Det senare har inkluderat erfarenheter från mottagande av patienter från Ukraina, vilket bedöms ha bidragit till förmågeutveckling vad gäller traumaomhändertagande av krigsskadade samt metoder för rehabilitering.

För att trygga civilbefolkningens mer långsiktiga behov av till exempel livsmedel, dricksvatten och läkemedel har en större andel av de åtgärder som genomförts under året inom försörjningsberedskapen tagit hänsyn till befolkningens och samhällets samlade behov, jämfört med tidigare, och målgruppsanpassningen har ökat. Ett skifte har således skett från att myndigheter tidigare främst fokuserade på den egna organisationens interna organisationsberedskap till att de, och aktörer i deras ansvarsområden, nu också tar hänsyn till de grundläggande behov som befolkningen och samhället i stort har.

Samtidigt behöver mer konkreta och substantiella åtgärder vidtas (lagerhållning, avtal för omställning av produktion etcetera), både vad gäller volym och bredd i form av produktområden, för att Sveriges försörjningsberedskap ska sägas vara tillräckligt dimensionerad för att kunna möta krigets krav och trygga befolkningens grundläggande behov. Av de olika verktyg som finns inom försörjningsberedskapen bedöms lagerhållning ha tagit störst steg framåt, inte minst lagring av sjukvårdsprodukter där regionerna har varit aktiva och genomfört många viktiga åtgärder. Hos kommunerna finns också exempel på utökad lagerhållning, i första hand för att upprätthålla kommunernas egen samhällsviktiga verksamhet. Därtill är förberedelser för att etablera spannmålslager i norra Sverige relativt långt framskridna.¹⁰ Tilläggas bör samtidigt att lagerhållning inte nödvändigtvis är ett verktyg som passar för alla sektorer och produktområden. Fortsatta och andra typer av åtgärder kommer därför att krävas. Det finns förutsättningar för detta genom det massiva arbete i form av analyser, utredningar, kartläggningar etcetera som genomförts det senaste året. Detta väntas bidra till ökad förmåga framöver inom fler produktområden.

4.2 Hantering av tillkommande uppgifter under krig

Många aktörer får tillkommande uppgifter och står inför ovana situationer under ett krig, vilket kräver resurser, planering, rutiner och övning. Det handlar om allt från att räddningstjänsten måste kunna hantera minor, oexploderad ammunition (OXA) och räddningsinsatser i rasmassor till att myndigheter inom sektorn ordning och säkerhet måste kunna lösa vissa militära uppgifter. Andra exempel på uppgifter som tillkommer i en krigssituation är brådskande begravning samt utrymning och inkvartering.

Kriget i Ukraina har satt ljuset på räddningstjänstens tillkommande uppgifter och bidragit till en kunskapshöjning inom området. Under 2024 har MSB spridit erfarenheter, till länsstyrelser och kommunala räddningstjänstorganisationer, från kriget i Ukraina och den påverkan som kriget har fått på landets räddningstjänst. MSB har också påbörjat ett arbete som bland annat ska utmynna i kunskapsunderlag för kommunal, regional och nationell nivå om hur insatser som avser tillkommande uppgifter ska organiseras, förberedas och prioriteras i händelse av krig. Det krävs dock fortsatta och mer handfasta åtgärder, som till exempel ytterligare materielinköp, för att räddningstjänsten ska kunna hantera sådana tillkommande uppgifter under höjd beredskap. Av stor betydelse i sammanhanget är också hur förslag i betänkandet från utredningen om kommuners och regioners beredskap omhändertas och omsätts till nya ansvars- och finansieringsprinciper.

¹⁰ LRF:s hemsida. *Är du intresserad av att beredskapslagra spannmål?* Publicerad 2024-12-18, hämtad 2024-12-30. För närvarande genomförs en intresseundersökning där lantbrukare i de fyra nordligaste länen kan anmäla in i det fall de har möjlighet att upplåta lagringsutrymme och bidra till spannmålslagring.

I händelse av höjd beredskap och krig får myndigheter inom sektorn ordning och säkerhet flera tillkommande uppgifter för att på olika sätt stödja det militära försvaret. Flera frågor på detta tema utreds just nu, inte minst polisens roll och ställning i krig.¹¹ Samverkan med Försvarmakten inom ramen för myndighetens operationsplanering har också tagit steg framåt under året. Sammantaget skapar detta goda förutsättningar för ökad förmågeutveckling framöver.

Andra exempel på framsteg vad gäller planering för tillkommande uppgifter är utrymning och inkvartering respektive brådskande begravning. Som konstaterats tidigare har förberedande planering för utrymning och inkvartering tagit vissa steg framåt. Framsteg har också skett inom området brådskande begravningar där en värdig hantering är viktig för befolkningens psykiska välmående. Det bedöms ha skett en kunskapsökning om brådskande begravningar under året, och direkt förmågehöjande åtgärder har genomförts som bland annat handlar om tillgång till personal, materiel och mark för att kunna utföra brådskande begravningar.

4.3 Hantering av angrepp med kärnvapen

Det civila försvaret behöver ha förmåga att hantera konsekvenserna av ett angrepp med kärnvapen eller kärnvapenexplosion. Planering för hur det civila försvaret och civilbefolkningen ska agera vid spridning av radioaktiva ämnen måste därför finnas. Det är också viktigt att skyddsrum och skyddade utrymmen ger ett adekvat strålskydd, samt att kontaminerade områden märks ut, indikeras och saneras.

I årets förmågebedömning konstaterar MSB myndigheterna i sektorn räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen har påbörjat ett gemensamt arbete i syfte att utveckla förmågan att hantera konsekvenserna av ett angrepp med kärnvapen. Arbetet ska leda fram till en långsiktig plan för åtgärder och en nationell beredskapsplan som även innehåller åtgärder för en kärnvapenattack.

De mer direkt förmågehöjande åtgärder som genomförts rör förstärkning av materiel och kunskap hos framförallt ”blåljuspersonal” för att de ska kunna sanera radioaktiva ämnen, vårda kontaminerade personer etcetera, både efter kärnvapenangrepp och kärntekniska olyckor. MSB har bland annat tagit fram kunskapsunderlag om verkans effekter av kärnvapen ur ett räddningstjänstperspektiv, arbetat med driftsättningen av ett system för dosimetri (DosiServ) för statlig räddningstjänst och MSB:s egna förstärkningsresurser, samt fortsatt anskaffning, utdelning och utbildning av strålmätinstrumentet Saphyrad för kommunal räddningstjänst. Socialstyrelsen har köpt in skyddsutrustning och lämnat rekommendationer till regeringen avseende regionernas behov av skyddsutrustning, utbildning och övning för CBRNE-händelser. Kompetenshöjande insatser har framförallt genomförts hos länsstyrelserna samt vissa regioner och kommuner för personal inom räddningstjänst, sjukvård, polis och kustbevakning bland annat.

¹¹ Dir. (2023:143). *Polisens beredskap*. Uppdraget redovisas senast den 15 april 2025.

Vidare har vissa övningar som genomförts under året haft ett särskilt fokus på radioaktivitet och kärntekniska olyckor, vilket också i någon mån kan stärka förmågan att hantera angrepp med kärnvapen. Kärnkraftsövning (KKÖ24) genomfördes under året med fokus på bland annat larmhantering, strålningsmätning, kunskapsspridning och samverkan. Övningen bedöms ha bidragit till en direkt förmågehöjning i form av ökad kunskap och trygghet hos övade i att kunna hantera konsekvenserna av en kärnteknisk olycka samt förmåga att genomföra strålningsmätning under höjd beredskap.

4.4 Personalförsörjning

Behovet av personal kommer att vara stort under höjd beredskap, inom vissa områden väntas också behovet öka kraftigt, till exempel inom personalkategorier såsom reparationspersonal, teknisk personal, bevakningspersonal, chaufförer, räddningstjänstpersonal och sjukvårdspersonal. Skol- och omsorgsverksamheter behöver fungera för att det militära försvaret ska kunna genomföra mobilisering och för att anställda ska kunna infinna sig på sina arbeten i samhällsviktig verksamhet.

Under året har MSB tagit fram och publicerat ett samlat stöd till myndigheter, kommuner, regioner och företag som ska kunna användas när de ska fastställa och bemanna sin krigsorganisation. Många myndigheter har arbetat vidare med, och i vissa fall fastställt, sin krigsorganisation. En utveckling inom området har också skett hos privata aktörer, även om inrapporterade åtgärder inte fullt ut ger en heltäckande bild av detta. Vidare har antalet krigsplacerade personer ökat med 36 procent under året, vilket då berör flera olika aktörgrupper, även kommuner och privata företag.¹² Därtill redovisar enstaka myndigheter att de har genomfört utbildningar och övat sin krigsorganisation.

Under året har en myndighetsgemensam samverkansgrupp etablerats med syfte att skapa enhetlig information till organisationer och enskilda om regler och rutiner kring den allmänna tjänsteplikten. Personalförsörjningsutredningens betänkande har också potential att skapa mer utbredd förmågeutveckling framöver när utredningens förslag omsätts till politik och åtgärder.

Mer konkret har olika åtgärder genomförts under året med anledning av civilpliktens aktivering inom kommunal räddningstjänst och elförsörjning. Inom området kommunal räddningstjänst har MSB inledningsvis arbetat med att utreda vilka personer som är aktuella för civilplikt inom den kommunala räddningstjänsten, och därefter påbörjat utbildning av ett mindre antal personer. Inom elförsörjningsområdet har Svenska kraftnät framförallt fortsatt utreda och förbereda för att kunna påbörja repetitionsutbildning.¹³

¹² Plikt- och prövningsverket. Årsdata krigsplacerade 2024.

¹³ Svenska Kraftnät. (2023). *1 000 hjältar för ett lysande Sverige – redovisning av uppdrag om analys av civilplikten inom elförsörjningen*. Dnr: 2023/3372

Det finns även andra initiativ för att säkerställa personal med frivillighet som grund för att lösa de uppgifter som aktualiseras under höjd beredskap och krig. Avtal eller överenskommelser med frivilliga försvarsorganisationer (FFO:er) för att säkerställa kompletterande personella resurser är ett exempel.

Utbildningsåtgärder med fokus på FFO:er och personalgrupper som har nyckelkompetens är ett annat exempel, där några myndigheter har genomfört större utbildningar och/eller övningar.

Inom skol- och omsorgsverksamheten har arbete kopplat till den kommunala hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap (KHOSS)¹⁴ samt utredningen om en modern krisreglering för verksamheter på skolområdet¹⁵ genomförts under året, vilket har skapat förutsättningar för förmågeutveckling framöver.

4.5 Vårdlandsstöd

Under höjd beredskap behöver det finnas en förmåga att ta emot stöd från olika internationella aktörer. Att tillhandahålla vårdlandsstöd till internationella civila aktörer som i sin tur stödjer Sverige är ett komplext åtagande som måste förberedas. Nato-medlemskapet ställer därtill stora krav på Sverige att kunna erbjuda vårdlandsstöd till internationella militära styrkor och organisationer, såväl i fredstid som under höjd beredskap, vilket även aktörer inom det civila försvaret väntas bidra till.

Under året har viktigt förutsättningsskapande arbete genomförts, såväl vad gäller vårdlandstöd till internationella civila aktörer som vårdlandsstöd till internationella militära styrkor och organisationer. MSB har bland annat lanserat en strategi för vårdlandsstöd till internationella civila aktörer som förväntas kunna bidra till en positiv utveckling inom området framöver.¹⁶ Inom ramen för implementeringen av strategin har MSB genomfört workshops och övningar med målet att bidra till fortsatt förmågeutveckling inom området. Civilområdesansvariga länsstyrelser har samverkat med MSB i detta arbete, men har också arbetat med vårdlandsstöd till internationella militära styrkor och organisationer i samverkan med Försvarsmakten, inklusive militärregioner, med flera. De åtgärder som civilområdesansvariga länsstyrelser har redovisat har främst fokuserat på planering och framtagande av rutiner.

När det kommer till mer direkt förmågehöjande åtgärder återfinns exempel på utbildningar och övningar. Ett exempel är den nationella seminarieövningen NSÖ24 som inkluderade ett stort antal aktörer med ansvar i patientflödeshantering, en övning som hade ett vårdlandsstödsperspektiv inom

¹⁴ Regeringsbeslut S2021/05469. *Uppdrag gällande kartläggning och stöd av den kommunala hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap.*

¹⁵ Regeringskansliet. (U2024/02201). *En modern krisreglering för verksamheter på skolområdet.* Promemoria.

¹⁶ MSB. (2024). *Mottagandet av internationellt civilt och humanitärt stöd. Stärkt förmåga till vårdlandsstöd vid höjd beredskap och fredstida kriser.* ISBN 978-91-7927-440-5.

både den civila och militära delen. Därtill genomfördes en utbildning mot slutet av året i ett samarrangemang mellan MSB och Försvarsmakten där Nato genomförde en utbildning för representanter från ett trettiotal svenska myndigheter om Natos världlandsstödkoncept, som primärt fokuserar på världlandsstöd till internationella militära styrkor och organisationer, och hur detta kan implementeras i Sverige.¹⁷

4.6 Robusthet och redundans i kritisk infrastruktur

Motståndskraften inom de viktiga samhällsfunktioner som upprätthålls inom sektorerna energiförsörjning, elektroniska kommunikationer och post samt transporter är centrala för förmågan inom både det civila och militära försvaret. Det innebär bland annat att infrastrukturen behöver vara robust och redundant, samt anpassad till ett väpnat angrepp.

Under året har åtgärder genomförts inom alla berörda sektorer. Samtidigt är arbetet mycket långsiktigt och det kommer ta tid och kräva stora investeringar. Beroendet av fungerande infrastruktur, avseende exempelvis omlastningsplatser för tung transportförmåga, kommer därtill att öka ytterligare allteftersom Sverige integreras i Natos planer.

Inom området elektroniska kommunikationer har både investeringar i infrastrukturen och tillskapandet av ny funktionalitet bidragit till ökad robusthet och redundans. Till exempel finns nu förutsättningar för att mobilanvändare ska kunna använda andra mobiloperatörers nät om den egna operatörens nät inte är tillgängligt. Reserv-el har förstärkts, antalet transportabla mobilbasstationer har utökats och drivmedelsanläggningar samt transportresurser för drivmedel har etablerats. Dessutom har en ny typ av reservkraftlösning lanserats för mobilbasstationer som har potential att förlänga reservkraften i masterna från 4 timmar (enligt dagens föreskrifter) till 110 dagar.

Inom energiområdet har olika typer av åtgärder för att öka kraftsystemets motståndskraft mot ett väpnat angrepp genomförts. Kablar i transmissionsnätet har till exempel bytts ut, flera energiaktörer har också byggt mer robusta produktionsanläggningar och infört möjligheter till flexibel körning. I syfte att identifiera och ytterst prioritera samhällsviktiga elanvändare har därtill en översyn av styrelseprocessen inletts, där höjd beredskap nu tas med som ett perspektiv. Det finns också exempel på förberedelser för och test av ö-drift. Vidare har ungefär en tredjedel av alla myndigheter som lämnat underlag till MSB vidtagit åtgärder som avser reservkraft (aggregat och drivmedel). En stor del av den reservkraft som det har gjorts investeringar i berör prioriterad samhällsviktig verksamhet inom myndigheternas ansvarsområden.

¹⁷ Utbildningen hölls av Nato School Obermmergau (NSO), MSB och Försvarsmakten stod för arrangemanget. Utbildningen syftade till att öka kunskapen om Natos världlandsstödkoncept och hur det kan implementeras.

Inom transportområdet har två viktiga regeringsuppdrag behandlats under året, som på sikt kan leda till ökad robusthet och redundans inom transportinfrastrukturen; ett om etablering av en reservhamn på Gotland och ett annat om planering av transportinfrastrukturen i Norrbottens och Västerbottens län. Åtgärder som fokuserar på ledning av flygtrafik respektive sjötrafik under höjd beredskap och krig har också genomförts.

4.7 Fysiskt skydd

Det är viktigt att samhället har ett adekvat fysiskt skydd av både infrastruktur, anläggningar och människor. Erfarenheter från Ukraina visar att civilbefolkningens skydd eller andra instansers folkrättsliga skydd inte respekteras då beskjutning av sjukhus, skolor och räddningstjänst sker.

Under året har samtliga myndigheter genomfört åtgärder som berör fysiskt skydd, särskilt med fokus på de egna lokalerna. Sådana åtgärder har bland annat handlat om förstärkning av det fysiska skyddet, skärpt kontroll vid tillträde och besök, förstärkning av passage- och larmsystem, utveckling av skalskydd samt utökad vaktrondering.

Utifrån ett bredare samhällsperspektiv har det också genomförts vissa åtgärder med fokus på behovet av fysiskt skydd för att upprätthålla samhällsviktig verksamhet under höjd beredskap och krig. Polismyndigheten har till exempel inventerat vilka skyddsbehov som samhällsviktig verksamhet i andra sektorer har. Viss utveckling av det faktiska skyddet har också skett. Inom elförsörjningen har exempelvis privata aktörer stärkt det fysiska skyddet vid sina objekt. Inom sjukvården driver Socialstyrelsen programmet Sjukvårdens säkerhet i kris och krig, med syfte att ställa i ordning skyddade utrymmen för vårdverksamhet. Arbetet har bidragit till ökad förmåga hos de regioner som deltar men det skapar också förutsättningar för mer utbredd förmågeutveckling på sikt.

Kritisk undervatteninfrastruktur har varit ett särskilt utsatt område under 2024, vilket framförallt lett till ökad samverkan och dialog om övervakning och skydd, både nationellt och internationellt. På civil sida redovisas olika översyner och samarbeten kring de författningar som påverkar möjligheten att agera till sjöss, samt visst inköp av materiel för ökad övervaknings- och detektionsförmåga.

En majoritet av genomförda åtgärder som avser fysiskt skydd av civilbefolkningen i form av skyddsrum och skyddade utrymmen har handlat om inventering av bestånd, tillsyn och kontroll etcetera. Viss uppdatering av det faktiska fysiska skyddet har också skett.

4.8 Budskap och kanaler för kommunikation

För att kommunicera med allmänheten under höjd beredskap krävs särskilda förberedelser, både vad gäller budskap och kanaler. Det är både viktigt att kommunikationen är relevant, trovärdig och samordnad, och att det finns

möjligheter att kommunicera med hänsyn till de störda förhållanden som kan antas råda under höjd beredskap.

Under året har flera myndigheter tagit fram eller vidareutvecklat sina kommunikationsplaner med fokus på höjd beredskap och krig, även om statusen på arbetet hos myndigheterna skiljer sig åt en del. Några myndigheter har arbetat med att ta fram, eller vidareutveckla, alternativa kanaler för kommunikation och informationsspridning. Därtill har vissa myndigheter arbetat med att utveckla alternativa kanaler i de fall ordinarie system inte är brukbara.

Arbete med kommunikativt innehåll är också viktigt. Sedan tidigare finns etablerade kommunikationsnätverk, såväl systemövergripande som geografiska och sektorsvisa. Dessa nätverk har utvecklats under året. De har också generellt utvecklat sin förmåga att ta fram gemensamma budskap om höjd beredskap och krig samt utvecklat rutiner för samordnad kommunikation, som också har övats.

Därtill har myndigheter och aktörer inom myndigheternas ansvarsområden i hög utsträckning deltagit i utbildningsinsatser om otillbörlig informationspåverkan som Myndigheten för psykologiskt försvar (MPF) har genomfört, vilket har bidragit till att bygga upp kunskap och förmåga hos de enskilda aktörerna.

MSB har också vidareutvecklat flera av de verktyg som myndigheten använder för att åstadkomma samordnad kommunikation, och exempelvis förnyat en version av Krisinformation.se som mobilapp, vilket möjliggör lokala anpassningar av regional risk- och kriskommunikation, anpassad kommunikation utifrån aktuell lägesbild och checklistor som finns tillgängliga om internet ligger nere. Utskicket av en ny version av broschyren Om krisen eller kriget kommer, till 4,9 miljoner hushåll och 6,5 miljoner digitala brevlådor, har lagt en grund för allmänhetens kunskap om totalförsvar samt det egna ansvaret vid kris och höjd beredskap. Innehållet i broschyren utgör utgångspunkten för det offentliga budskapet till allmänheten gällande Sveriges beredskap och är därmed också ett direkt uttryck för samordnad kommunikation. MPF:s informationskampanj Bli inte lurad är ett annat centralt exempel på samordnat budskap från det offentliga.

4.9 Tvärgående perspektiv

Planeringen inom det civila försvaret måste även beakta vissa tvärgående perspektiv, så som jämställdhets- och barnrättsperspektiv, för att förhålla sig till internationell humanitär rätt, men också till människors olika förutsättningar och grundläggande behov.

Under året har tvärgående perspektiv i större utsträckning integrerats i myndigheters externa kommunikation, i åtgärder som på olika sätt syftar till ökad hemberedskap samt förmåga hos allmänheten att upptäcka otillbörlig informationspåverkan. En majoritet av myndigheterna har bedrivit förtroendeskapande kommunikation gentemot allmänheten under året och det finns många exempel på att myndigheter har arbetat med målgruppsanpassad information om civilt försvar i denna kommunikation. Därtill framkommer det i

länsstyrelsernas underlag att många kommuner har påbörjat ett arbete med målgruppsanpassad kommunikation och att några kommuner har riktat information specifikt till barn, unga, äldre, personer med funktionsvariationer och övriga särskilt sårbara grupper inom kommunens omsorg, till exempel nyanlända.

Även MSB och MPF har genomfört många åtgärder under året. MSB:s Lilla krisinfo, som är en version av Krisinformation.se som riktar sig specifikt till barn och unga, är ett exempel. Broschyren Om krisen eller kriget kommer är ett annat exempel där broschyren till exempel översatts till flera olika språk. Flera av de åtgärder som MPF har genomfört under året riktar sig också särskilt till skolelever, skolpersonal samt studenter.

Det senaste året har även tvärgående perspektiv i större utsträckning, jämfört med tidigare, iakttagits i arbetet med att utveckla skyddet av civilbefolkningen. MSB har exempelvis påbörjat ett arbete med att ta fram en långsiktig inriktning och utvecklingsplan för myndighetens befolkningskyddsarbete. Utvecklingsplanen kommer att beröra perspektiv som jämställdhet, tillgänglighet samt barn och ungas förmåga att ta till sig information och agera. Det finns även exempel på genomförda övningar och utvecklingsarbete vad avser trygghetspunkter som länsstyrelser har genomfört där jämlikhets- och barnrättsperspektivet har integrerats.

4.10 Författningsberedskap

I vissa fall kan rådande författningsberedskap¹⁸ utgöra en försvårande omständighet för fortsatt förmågeutveckling. Om juridiska möjligheter att tillåta avsteg från vissa fredstida regelverk är otillräckliga kan också hanteringen under höjd beredskap och krig påverkas. Det kan exempelvis skapa utmaningar för myndigheterna att under legala former och efter behov kunna omdisponera personella och materiella resurser samt kunna ingripa i näringslivets och medborgares fri- och rättigheter under krig.

Under 2024 har viss utveckling av författningsberedskapen skett. En stor majoritet av myndigheterna har arbetat med någon typ av författningsrelaterade åtgärder, framförallt olika typer av analyser och utredningar i syfte att upptäcka förhållanden i nuvarande regelverk som skapar utmaningar för myndigheter och andra aktörer, i arbetet med att utveckla det civila försvaret. Många av dessa analytiska underlag kommer inte ge någon konkret förmågeutveckling förrän på sikt när analyserna har omsatts till nya författningar. Samtidigt har arbetet redan nu lett till ökad kunskap hos berörda myndigheter kring de författningsrelaterade utmaningar som i dagsläget föreligger.

¹⁸ Författningsberedskap avser de lagar, förordningar och bestämmelser som behövs för att planlägga och reglera samhällets funktionalitet samt omställning från fred till krig.

5 Utgångspunkter och metod

I detta avsnitt presenteras utgångspunkterna för uppdraget och den metod som MSB har använt i genomförandet av uppdraget.

5.1 Uppdraget

MSB fick i december 2020 i uppdrag av regeringen att årligen (med den 22 februari som redovisningsdatum), under perioden 2022-2025, göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret.¹⁹ Uppdraget reviderades i mars 2023, bland annat för att anpassas till den strukturreform för krisberedskap och civilt försvar som trädde i kraft den 1 oktober 2022.²⁰

Av redovisningen ska följande framgå:

- en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret utifrån samtliga delar i målet för det civila försvaret,
- en bedömning av förmågan inom respektive del i målet för det civila försvaret,
- en bedömning av förmågan inom respektive beredskapssektor: ekonomisk säkerhet, elektroniska kommunikationer och post, energiförsörjning, finansiella tjänster, försörjning av grunddata, hälsa, vård och omsorg, livsmedelsförsörjning och dricksvatten, ordning och säkerhet, räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen samt transporter,
- vilka områdesövergripande och mest betydande åtgärder som har vidtagits och planeras att vidtas för att bidra till respektive del i målet för det civila försvaret.²¹

MSB:s bedömning ska ta sin utgångspunkt i målet för det civila försvaret och vad som anges i regeringens proposition (2020/21:30) *Totalförsvaret 2021-2025* samt de utgångspunkter som anges i *Ändring av anvisningar för det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden 2021-2025*.

¹⁹ Regeringsbeslut Ju2020/04658 (delvis). *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret*; Regeringsbeslut Ju2020/04658 (delvis). *Anvisningar för det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden 2021–2025*. Anvisningarna riktade sig till dåvarande bevakningsansvariga myndigheter.

²⁰ Regeringsbeslut Fö2023/00750. *Ändring av uppdraget till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret*. Regeringsbeslut Fö2023/00751. *Ändring av anvisningar för det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden 2021–2025*. Anvisningarna riktar sig till beredskapsmyndigheter enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

²¹ Planerade åtgärder redovisas av MSB i *Systemunderlag 2025*. Dnr. 2024-02299.

Riksdagen fastslog den 15 december 2020 att målet för det civila försvaret från och med 2021 är att ha förmåga att:

- värna civilbefolkningen (delmål 1),
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna (delmål 2),
- upprätthålla en nödvändig försörjning (delmål 3),
- bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld (delmål 4),
- upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan (delmål 5),
- bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred (delmål 6), och
- med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser (delmål 7).

Detta mål har nu ersatts av ett nytt mål för det civila försvaret,²² men eftersom MSB:s förmågebedömning avser 2024 tar bedömningen sin utgångspunkt i det gamla målet.

I genomförandet av uppdraget ska MSB använda sig av myndigheternas redovisningar som lämnas till MSB och respektive ansvarigt departement den första oktober varje år. Som stöd för sin redovisning ska myndigheterna använda sig av ett metodstöd som MSB tillhandahåller, i form av en särskild frågemall.²³

5.2 Fokus och avgränsningar

För att förenkla för alla inblandade parter har MSB valt att vartannat år göra en bedömning av *nivån* på förmågan och vartannat år göra en något mindre arbetskrävande bedömning av *utvecklingen* av förmågan – med fokus på den förändring som har skett sedan den senaste nivåbedömningen. Beredskapen är relativt trögörlig och MSB kan konstatera att den valda vartannat-års-modellen har fungerat väl.

MSB:s ansats i denna fjärde redovisning är att bedöma förmåge*utvecklingen*. Samma ansats användes i den redovisning som MSB lämnade till regeringen i februari 2023. MSB bedömde förmåge*nivån* i de redovisningar som lämnades till regeringen 2022 och 2024.

Årets bedömning fokuserar således på den utveckling som har skett sedan den senaste förmågebedömningen från 2024. Utvecklingen av förmågan bedöms med utgångspunkt i de åtgärder som har genomförts under det senaste året (2024). Utvecklingen bedöms utan att MSB uttalar sig om förmågan har nått upp till en ny

²² Prop. 2024/25:34. *Totalförsvaret 2025-2030*, s. 62 .

²³ Regeringsbeslut Fö2023/00750. *Ändring av uppdraget till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret*.

nivå eller inte. Den bedömningskala som användes vid redovisningen av förmågenivåer i den senaste bedömningen har därmed inte använts.²⁴

I den senaste bedömningen analyserade MSB det civila försvarets förmåga utifrån två perspektiv. Det första perspektivet tog sin utgångspunkt i en analys av det civila försvarets planering, i form av existerande resurser, system, planer, rutiner och så vidare. Det andra perspektivet tog sin utgångspunkt i en analys av det civila försvarets förmåga att hantera ett givet läge, ett specifikt scenario.²⁵ För att förenkla tar årets bedömning enbart sin utgångspunkt i det första perspektivet, det vill säga i den planering och de förmågehöjande respektive förberedande åtgärder som vidtagits i syfte att stärka förmågan inom det civila försvaret.

I bedömningen av förmågan inom respektive del av målet för det civila försvaret lägger MSB störst vikt vid delmål 1, 2, 3, 4 och 5. Bedömningen av delmål 4 har genomförts av Försvarmakten och den metod som redovisas nedan har därför inte tillämpats fullt ut på detta delmål.

I och med årets upplägg där bedömningen fokuserar på förmågeutveckling, lägger MSB relativt stor vikt vid den del i uppdragsformuleringen som handlar om åtgärder, och då särskilt de åtgärder som genomförts under 2024 eftersom det är dessa som antas bidra till en utveckling av förmågan. Planerade åtgärder (för genomförande under 2025 eller längre fram) redovisas av MSB i ett separat underlag, *Systemunderlag 2025*.²⁶

5.3 Underlag och kvalitetssäkring

MSB har i enlighet med uppdraget huvudsakligen baserat bedömningen på de redovisningar som berörda myndigheter²⁷ lämnade till MSB och sina respektive departement den 1 oktober 2024, i enlighet med regeringens anvisningar för det civila försvaret.²⁸ Samtliga myndigheter (med undantag för Säkerhetspolisen) samt även Riksbanken har lämnat in underlag.²⁹

Därutöver har MSB, för de bedömningar som rör sektorerna, använt ett underlag bestående av sektorsgemensamma åtgärder inom respektive sektor som sammanställts av sektorsansvariga myndigheter. Motsvarande underlag, avseende civilområdesgemensamma åtgärder inom respektive civilområde, som

²⁴ I den senaste bedömningen använde MSB följande skala för bedömning av förmågenivåerna: God förmåga; I huvudsak god förmåga, Viss förmåga men den är bristfällig; Ingen eller mycket bristfällig förmåga.

²⁵ Scenariot ger myndigheter kunskap om vilka förutsättningar att bedriva verksamhet som skulle kunna råda under höjd beredskap utifrån ett antal aspekter.

²⁶ MSB. (2025). *Systemunderlag 2025*. Dnr. 2024-02299.

²⁷ Vilka myndigheter som är beredskapsmyndigheter framkommer i förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

²⁸ Regeringsbeslut Fö2023/00751. *Ändring av anvisningar för det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden 2021-2025*.

²⁹ Säkerhetspolisen har inte lämnat någon redovisning till MSB. Riksbanken redovisar till MSB sedan 2022 enligt en särskild överenskommelse mellan MSB och Riksbanken.

sammanställt av civilområdesansvariga länsstyrelser, har också vägts in i bedömningarna.

Kvalitetssäkring av bedömningen av sektorernas förmågeutveckling har genomförts genom skriftlig beredning med respektive sektorsansvarig myndighet. Kvalitetssäkring av bedömningen av förmågeutvecklingen inom delmålen har genomförts genom skriftlig beredning med civilområdesansvariga länsstyrelser och övriga länsstyrelser. Myndigheten för psykologiskt försvar (MPF) har deltagit i kvalitetssäkringen av delmål 5. Försvarsmakten har, förutom att tillhandahålla bedömningen av delmål 4, deltagit i kvalitetssäkringen av MSB:s samlade bedömning.

MSB har inte samlat in underlag direkt från kommuner, regioner eller från privata aktörer. Enligt anvisningarna ska berörda myndigheter, i den mån det är möjligt, redovisa förmåga samt genomförda och planerade åtgärder av andra aktörer inom myndigheternas ansvarsområden, såsom kommuner, regioner och privata företag. Myndigheterna har av MSB uppmanats att samverka kring redovisningarna med de aktörer som ingår i deras ansvarsområde i syfte att kunna ge så rättvisande svar och bedömningar som möjligt, vilket har skett i varierande grad.

Underlagen från myndigheterna varierar också sinsemellan avseende informationsmängd, tydlighet och detaljeringsgrad vilket innebär att det finns en viss osäkerhet i de slutsatser som MSB drar.

5.4 Metod

För att kunna göra en samlad bedömning av hur förmågan inom det civila försvaret har utvecklats sedan den senaste nivåbedömningen, är en analys av de åtgärder som genomförts central.

Därför har alla myndigheter redovisat vilka åtgärder som har genomförts under 2024. MSB har sedan sorterat, viktat och bedömt åtgärderna utifrån vilken effekt de har, eller antas få, på förmågan. I detta arbete har MSB utgått från myndigheternas egna självskattningar, men också gjort en egen bedömning med utgångspunkt i en kvantitativ och framförallt kvalitativ metodansats som redovisas nedan. Utöver detta har MSB haft möjligheten att applicera ett systemövergripande och jämförande perspektiv på den bedömning som görs för olika delmål och sektorer, vilket också har varit centralt när en slutgiltig bedömning av förmågeutvecklingen har gjorts.

5.4.1 Redovisning av vidtagna åtgärder

MSB har samlat in data om vidtagna åtgärder med stöd av en frågemall som delgavs myndigheterna i april 2024. Myndigheterna har redovisat de åtgärder som genomförts, eller planerades att genomföras (årets sista två månader), av myndigheten själv och av aktörer inom myndighetens ansvarsområde under 2024 sorterade utifrån de bedömningsgrunder, även kallade aspekter, som använts sedan 2022 års redovisning för respektive delmål. Myndigheterna fick i frågemallen även

ange vilka aktörer som påverkas av respektive åtgärd samt vilken effekt på förmågan respektive åtgärd bedöms bidra till.

Nedan återges de aspekter för respektive del i målet för det civila försvaret som sorteringen av åtgärder har tagit sin utgångspunkt i.³⁰ Efter att MSB har analyserat åtgärderna i relation till dessa aspekter och sammanfattat resultaten, har vissa åtgärder klustrats och justerats för att möjliggöra en mer strukturerad och samstämmig redovisning och aggregering. Rubriksättningen i MSB:s redovisning motsvarar således inte exakt de aspekter som listas nedan:

Del 1 Förmåga att värna civilbefolkningen

(1) Skyddsrum och skyddade utrymmen, (2) Utrymning (evakuering) och inkvartering under höjd beredskap, (3) Nödvatten, nödbespisning och sanitet, (4) Nyttjande av frivilliga försvarsorganisationer och spontanfrivilliga, (5) Mottagande av internationellt och humanitärt stöd, (6) Räddningstjänst under höjd beredskap, (7) Första hjälpen på skadepplats och transporter av skadade, (8) Hantering av masskadehändelser, (9) Varning och alarmering, (10) Trygghetspunkter (trygghetsplats, värmestuga, SOT-punkt), (10) Psykosocialt stöd samt (11) Brådskaande begravning.

Del 2 Förmåga att säkerställa de viktiga samhällsfunktionerna

(1) Identifiering och kontinuitetshantering av samhällsviktig verksamhet, (2) Krigsorganisation och krigsplaceringar, (3) Kompletterande resurser (personella och materiella), (4) Omsorgsverksamhet under höjd beredskap, (5) Larm och uppstart, (6) Samverkan och ledning, (7) Säkra och robusta kommunikationer, (8) Informations- och cybersäkerhet (inklusive cyberfysiska system) samt (9) Fysiskt skydd.

Del 3 Förmåga att upprätthålla en nödvändig försörjning

(1) Kartläggning av försörjningsbehov och beroenden, (2) Beredskapslagring, (3) Upprätthållande och omställning av produktion samt (4) Prioritering och fördelning av varor och/ eller tjänster.

Del 5 Förmåga att upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan

(1) Informera och kommunicera med allmänheten, (2) Identifiera, analysera och bemöta informationspåverkan, (3) Skapa förtroende, tillit och kunskap samt (4) Skydda kulturarvet (även undanförelse eller förstörelse av arkiv och annan data).

Övrigt

Utöver ovanstående aspekter har myndigheterna haft möjlighet att redovisa åtgärder under följande kategorier:

³⁰ De två sista delarna i målet för det civila försvaret (delmål 6 och 7) har inte delats upp i aspekter. Myndigheterna har istället fått ange vilka av deras åtgärder som har bäring på dessa två delmål. För den del i målet för det civila försvaret som handlar om det civila försvarets stöd till det militära försvaret (delmål 4), så har insamling och analys av underlagen genomförts av Försvarsmakten.

(1) Åtgärder som specifikt adresserar Sveriges medlemskap i Nato, (2) Åtgärder som specifikt adresserar hållbarhetsperspektiv (exempelvis jämställdhet, barnrätt, miljö och klimat) eller integrering av hållbarhetsperspektiv i genomförda åtgärder, (3) Förändrad lagstiftning och andra principiella åtgärder som påverkar förmågan genomförda av Riksdag, regering eller andra aktörer utöver den/de som svaren i frågemallen annars i huvudsak omfattar, samt (4) Övriga typer av åtgärder som inte relaterar till någon angiven aspekt/rubrik.

5.4.2 Myndigheternas självskattningar

De myndigheter som har besvarat MSB:s frågemall har ombetts att själva bedöma i vilken omfattning respektive åtgärd har bidragit till att utveckla förmågan.

Självskattningen har gjorts utifrån följande skala:

- Åtgärden har bidragit till *omfattande* förmågeutveckling.
- Åtgärden har bidragit till *tydlig* förmågeutveckling.
- Åtgärden har bidragit till *begränsad* förmågeutveckling.
- Åtgärden har *inte* bidragit till förmågeutveckling.

Därutöver har myndigheterna fått ange en samlad bedömning av förmågeutvecklingen per delmål, utifrån följande skala:

- Utvecklingen inom delmålet har under 2024 varit *omfattande*.
- Utvecklingen inom delmålet har under 2024 varit *tydlig*.
- Utvecklingen inom delmålet har under 2024 varit *begränsad*.
- Det har *inte* skett någon utveckling inom delmålet under 2024.

Myndigheternas självskattningar har fungerat som en referenspunkt för MSB:s bedömning, men har inte varit styrande för den slutgiltiga bedömning som MSB har gjort avseende förmågeutvecklingens omfattning.

5.4.3 MSB:s bedömning – centrala åtgärdsdistinktioner

I MSB:s egen bedömning av hur omfattande förmågeutvecklingen har varit, har nedanstående åtgärdsdistinktioner varit centrala. MSB antar helt enkelt att vissa åtgärdsgrupper får större påverkan på förmågan än andra.

Pågående vs slutförda åtgärder

Åtgärder som har slutförts det senaste året antas ha utvecklat förmågan i större utsträckning, jämfört med åtgärder som endast har påbörjats.

Direkt förmågehöjande vs förutsättningsskapande åtgärder

Åtgärder som är direkt förmågehöjande (exempelvis inköp till omsättningslager, investeringar i anläggningar eller utbildning och övning av personal) antas ha utvecklat förmågan i större utsträckning än åtgärder som endast är förutsättningskapande till sin karaktär (exempelvis kartläggningar, analyser och utredningar).

Åtgärder som fokuserar på samhällsviktig verksamhet vs intern organisationsberedskap

Åtgärder som bidrar till att utveckla förmågan hos samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret, antas ha utvecklat förmågan i större utsträckning än åtgärder som bidrar till att utveckla myndigheters interna organisationsberedskap (till exempel utveckling av ledningsplatser, TiB-funktioner och säkra och robusta kommunikationer). De förstnämnda får en mer direkt påverkan på samhället och befolkningen i stort. Att stärka förmågan hos samhällsviktig verksamhet kräver ofta ett deltagande och engagemang från andra aktörer i en myndighets ansvarsområde, såsom privata företag, kommuner, regioner eller frivilligorganisationer.

Bristreducerande åtgärder vs åtgärder som inte reducerar brister

Åtgärder som adresserar de särskilt allvarliga brister som MSB identifierade i den senaste förmågebedömningen som bedömde nivån på det civila försvarets förmåga, antas ha utvecklat förmågan i större utsträckning än åtgärder som inte har reducerat bristerna.

Åtgärder av samma karaktär som genomförts av många vs få aktörer

Åtgärder av samma karaktär som genomförts av många aktörer inom en sektor eller ett delmål antas ha utvecklat förmågan i större utsträckning än åtgärder som endast har genomförts av få aktörer.

5.4.4 MSB:s bedömning – kvantitativ metod

I MSB:s bedömning av förmågeutvecklingen har en kvantitativ metod använts som första utgångspunkt. I korthet innefattar den kvantitativa metoden två steg.

Först har en sortering av åtgärderna gjorts utifrån ett antal förbestämda åtgärds-kategorier (jfr ovan). Detta har bidragit till att skapa en bild av vilka åtgärder inom varje delmål och sektor som är mer eller mindre frekventa. Det har också möjliggjort jämförelser mellan sektorer och delmål, samt jämförelser över tid – för att se om åtgärderna har samma karaktär denna gång jämfört med MSB:s tidigare bedömningar.

Varje åtgärd som rapporterats in till MSB har därefter poängsatts utifrån sju parametrar. Poängsättningen har resulterat i en summering av poängen för respektive åtgärd, respektive aspekt samt respektive delmål/sektor. Ju högre poäng, desto högre effekt på förmågeutvecklingen kan åtgärderna rent hypotetiskt antagits få.

Den kvantitativa metoden har bidragit till att skapa en övergripande bild av vilka kategorier av åtgärder som genomförts inom ramen för delmålet eller sektorn, inklusive en bedömning av åtgärdernas teoretiska effekt på förmågeutvecklingen.

5.4.5 MSB:s bedömning – kvalitativ analys

Med den kvantitativa metoden som utgångspunkt har sedan en kvalitativ analys av genomförda åtgärder gjorts. Det är den kvalitativa analysen som de facto har varit mest central i MSB:s slutgiltiga bedömning av den förmågeutveckling som har skett.

I den kvalitativa analysen har myndigheternas fritextsvar utgjort en viktig källa. Fritextsvaren hjälper MSB att tydliggöra och beskriva faktorer, samband och beroenden som förklarar förmågeutvecklingen. Fritextsvaren bidrar också med exempel som inkluderats i redovisningen för att på ett konkret vis förklara förmågeutvecklingen och hur den har påverkat tidigare identifierade brister. Slutligen är fritextsvaren viktiga för att kunna jämföra information och upptäcka om olika myndigheter har tolkat frågor och svar på olika sätt, vilket kan påverka tillförlitligheten i MSB:s bedömningar. Till exempel kan fritextsvaren underlätta analysen om en myndighet har angett att en åtgärd har lett till "omfattande förmågeutveckling" medan en annan myndighet har angett "tydlig förmågeutveckling" för samma typ av åtgärd.

Tidigare förmågebedömningar har också spelat en viktig roll i den kvalitativa analysen, särskilt i arbetet med att tydliggöra de förändringar som skett jämfört med tidigare år. Jämförelser med den senaste bedömningen (från februari 2024) har särskilt iakttagits, i synnerhet de särskilt allvarliga brister som redovisades då och om de åtgärder som genomförts det senaste året har adresserat någon av de aktuella bristerna.

5.4.6 Slutgiltig bedömning av förmågans utveckling

Med utgångspunkt i ovan nämnda åtgärds-kategorier och metodsteg har MSB gjort en slutgiltig bedömning av förmågans utveckling. Bedömningen har gjorts samlat, per delmål och per sektor. Förmågeutvecklingen beskrivs med stöd av nedanstående fyra kategorier;

- Omfattande förmågeutveckling
- Tydlig förmågeutveckling
- Begränsad förmågeutveckling
- Ingen förmågeutveckling

För att förmågeutvecklingen ska vara tydlig eller omfattande (det vill säga de översta skalstegen) behöver åtgärderna nå ut lite bredare i samhället och inte bara fokusera på myndigheters interna organisationsberedskap. Dessutom måste de adressera någon eller några av de allvarliga brister som identifierades i 2024 års redovisning. En grundförutsättning är också att många åtgärder har varit av direkt förmågehöjande karaktär och att de har avslutats och genererat en konkret effekt under året.

5.4.7 Försvarsmaktens bedömning

Enligt regeringens reviderade uppdrag ska MSB i bedömningen av del 4 i målet för det civila försvaret (det civila försvarets förmåga att stödja det militära försvaret vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld) inhämta Försvarsmaktens analys och information gällande denna del. MSB har därmed tagit emot ett bearbetat och beslutat underlag från Försvarsmakten avseende bedömningen av förmågan inom del 4 i målet för det civila försvaret.³¹

Försvarsmaktens bedömning utgår från de behov av stöd som Försvarsmakten tidigare har kommunicerat till respektive myndighet och sektor. Försvarsmakten har utgått från den skala som MSB har använt för bedömningen av det civila försvarets förmåga.

De underlag som Försvarsmakten har använt består av flera delar; dels en skriftlig rapportering från samtliga myndigheter inklusive särskild rapportering från sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser,³² dels workshoppar med samtliga sektorer. Därtill har respektive militärregion bidragit med en regional bedömning av civila aktörers förmåga att stödja det militära försvaret enligt delmål 4.

För att avgöra till vilken grad förmågan har utvecklats det senaste året har de åtgärder och bedömningar som myndigheterna rapporterat värderats gentemot det militära försvarets tidigare förmedlade behov av stöd.

5.5 Osäkerheter

Det civila försvaret vilar på samhället och är därmed komplext – med många olika aktörer och uppgifter. Att bedöma förmågenivå eller förmågeutveckling inom det civila försvaret är därmed behäftat med många utmaningar.

MSB:s ambition, i årets bedömning, har varit att fånga förmågeutvecklingen inom det civila försvaret, på en övergripande nivå och utifrån delarna i målet för det civila försvaret samt utifrån respektive sektor – i enlighet med uppdragsbeskrivningen.

Oavsett vilken metod som används kommer den bedömning som görs att innefatta osäkerheter som påverkar tillförlitligheten. Den metod och de avgränsningar som MSB använt medför framförallt följande osäkerheter:

Inför genomförandet av den första förmågebedömningen bröt MSB ned målet för det civila försvaret i ett antal bedömningsgrunder, så kallade aspekter. Dessa aspekter har fungerat som en konkretisering av målet samtidigt som de har utgjort en sorteringsgrund och en avgränsning i syfte att möjliggöra systematiska, och mellan åren jämförbara, bedömningar. Under åren har MSB och övriga myndigheter dragit lärdomar kring användandet av dessa aspekter och det har

³¹ Försvarsmakten. (2025). *Bedömning av det civila försvarets förmåga att lämna stöd till det militära försvaret*. (Sekretess). Dnr. FM2024-11622:8, MSB2024-03446-79.

³² Försvarsmakten. (2024). *Begäran att inkomma med information från myndigheter*. FM2024-11622:1.

vuxit fram ett behov att justera dem. Över tid har MSB därför gjort mindre justeringar men myndigheten har velat undvika större förändringar under den försvarsbeslutsperiod som uppdraget omfattar för att inte tappa möjligheten att kunna göra konsekventa jämförelser mellan åren. Den avgränsning som valet av aspekter de facto innebär bidrar dock till en viss osäkerhet i bedömningen eftersom avgränsningen innebär att vissa aspekter som har betydelse för det civila försvaret inte representeras i bedömningen. Det gäller exempelvis tydligt sektorsspecifika aspekter.

Information om den förmågeutveckling som har skett hos kommuner, regioner och privata aktörer är inhämtad från centrala myndigheter och länsstyrelser. Det har generellt sett funnits för lite information om genomförda åtgärder, framförallt hos kommuner och privata aktörer. Att MSB inte har inhämtat information direkt från kommuner, regioner och privata företag medför också en risk för feltolkningar. Den kvalitetssäkring som genomförts genom intern och extern beredning av MSB:s bedömningar har delvis minskat dessa osäkerheter, men det faktum att information om flera nyckelaktörer i det civila försvaret inte är tillräckligt heltäckande utgör en brist.

Risken för feltolkning återfinns även hos alla myndigheter som ska tolka och besvara MSB:s frågeformulär, men även hos MSB i arbetet med att tolka myndigheternas svar. I MSB:s arbete med att omhänderta myndigheternas svar har svaren från olika myndigheter jämförts med varandra i syfte att bedöma i vilken grad frågorna har tolkats olika. MSB:s uppfattning är att myndigheterna generellt har tolkat frågorna på likartat vis men att svaren har återgetts i olika detaljeringsgrad, vilket MSB har försökt kalibrera under arbetets gång.