



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Rapport

Samlad bedömning av genomförbarheten av Försvarsberedningens delrapport ”Kraftsamling”

– MSB:s redovisning av regeringsuppdrag
(Fö2023/01997)

Samlad bedömning av genomförbarheten av Försvarsberedningens delrapport "Kraftsamling" - MSB:s redovisning av regeringsuppdrag (Fö2023/01997)

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
Enhet: Enheten för planering av civil beredskap

Text: MSB
Tryck: DanagårdLITHO

Publ nr: MSB2338 – april 2024
ISBN: 978-91-7927-499-3

Förord

Det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde har utvecklats till det allvarligaste sedan andra världskriget. Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas och det svenska totalförsvaret behöver återuppbyggas och förstärkas i snabb takt. Just nu pågår det en intensiv utveckling av det civila försvaret.

I december 2023 presenterade Förvarsberedningen sin rapport om inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret, *Kraftsamling*. Där ges en övergripande analys samt förslag till åtgärder för en förmågehöjning inom det civila försvaret. Rapporten ger oss alla en nödvändig, gemensam utgångspunkt för det fortsatta arbetet.

MSB har fått regeringens uppdrag att göra en samlad bedömning av genomförbarheten och konsekvenserna av de åtgärdsförslag som Förvarsberedningen lämnat i *Kraftsamling*, samt att göra detta med beaktande av MSB:s förslag i rapporten *Framåtanda*.

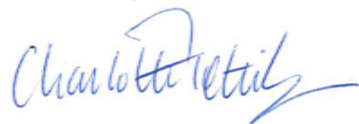
MSB:s bedömning är genomförd med stöd av de underlag som sektorsansvariga myndigheter, civilområdesansvariga länsstyrelser samt andra myndigheter redovisade till regeringen 7 mars 2024.

Behoven av stärkt förmåga inom det civila försvaret är stora. Uppbyggnaden sker från en låg nivå och vi kan konstatera att de förslag som Förvarsberedningen presenterar innebär en kraftigt höjd ambitionsnivå för det civila försvaret i relation till innevarande försvarsbeslut.

För utförligare resonemang, beskrivningar av åtgärder samt principiella ställningstaganden kring vad som behöver genomföras i det civila försvaret rekommenderas att rapporten läses tillsammans med *Framåtanda* samt MSB:s bedömning av det civila försvarets förmåga 2024. I den senare uppmärksammar MSB allvarliga brister i relation till målen för det civila försvaret där det saknas förslag till åtgärder i *Kraftsamling*. Under kommande försvarsbeslutsperiod kommer samtliga aktörer behöva jobba vidare tillsammans för att finna lämpliga sätt att möta även dessa utmaningar.

Som Förvarsberedningen konstaterar så brådskar arbetet med att stärka förmågan inom det civila försvaret. Ytterligare steg behöver tas skyndsamt och MSB vill med denna rapport bidra till beslut som möjliggör ett högt tempo i utvecklingen framåt.

Stockholm, 2024-04-05



Charlotte Petri Gornitzka

Generaldirektör, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Innehåll

FÖRORD	3
1 OM UPPDRAGET	8
1.1 Parallellt regeringsuppdrag.....	8
1.2 Tidigare regeringsuppdrag.....	8
1.3 Läsanvisning	9
2 TOLKNING AV UPPDRAGET	11
2.1 Bedömning av genomförbarhet	11
2.2 Genomförbarhet i relation till <i>Framåtanda</i>	12
2.3 Avgränsningar.....	12
3 TILLVÄGAGÅNGSSÄTT	14
3.1 Identifiering av åtgärdsförslag	14
3.2 Samverkan med externa aktörer	15
3.3 Samlad bedömning	16
3.4 Utmaningar	16
4 SAMLAD BEDÖMNING	18
4.1 Bedömning av genomförbarhet	19
5 MÅL FÖR TOTALFÖRSVARET	26
5.1 Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag	26
5.2 Åtgärdstabell	28
6 ORGANISATION OCH LEDNING I TOTALFÖRSVARET	29
6.1 Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag	29
6.2 Åtgärdstabell	30
6.3 Åtgärder som bedöms vara genomförbara men inte ändamålsenliga	34
6.4 Åtgärder som bedöms vara genomförbara.....	38
7 KRIGSORGANISATION OCH PERSONALFÖRSÖRJNING	48
7.1 Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag	48
7.2 Åtgärdstabell	48
8 FÖRMÅGA ATT GE STÖD TILL ALLIERADE PÅ SVENSKT TERRITORIUM	54
8.1 Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag	54
8.2 Åtgärdstabell	55
9 EKONOMISKT FÖRSVAR	56

9.1	Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag	56
9.2	Åtgärdstabell	57
9.3	Åtgärder som föreslås modifieras	58
10	FÖRSÖRJNINGSBEREDSKAP	66
10.1	Energiförsörjning	66
10.1.1	Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag...	66
10.1.2	Åtgärdstabell	68
10.2	Livsmedelsförsörjning samt vatten och avlopp	71
10.2.1	Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag...	71
10.2.2	Åtgärdstabell	72
10.3	Försörjning av läkemedel och andra sjukvårdsprodukter	75
10.4	Försörjning av grunddata	76
10.4.1	Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag...	76
10.4.2	Åtgärdstabell	76
10.5	Elektroniska kommunikationer och post	77
10.5.1	Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag...	77
10.5.2	Åtgärdstabell	78
10.6	Byggnads- och reparationsberedskap	79
10.6.1	Samlad bedömning om genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag ..	79
10.6.2	Åtgärdstabell	80
11	FINANSIELL STABILITET OCH BEREDSKAP	81
11.1	Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag	81
11.2	Åtgärdstabell	83
12	TRANSPORTER	84
12.1	Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag	84
12.2	Åtgärdstabell	85
13	ORDNING OCH SÄKERHET	88
13.1	Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag	88
13.2	Åtgärdstabell	88
14	CYBERSÄKERHET OCH DIGITALISERING	91
14.1	Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag	91
14.2	Åtgärdstabell	92
15	FÖRSVARSVILJA OCH PSYKOLOGISKT FÖRSVAR	93
15.1	Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag	93
15.2	Åtgärdstabell	94

16	RÄDDNINGSTJÄNST OCH SKYDD AV CIVILBEFOLKNINGEN	95
16.1	Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag	95
16.2	Åtgärdstabell	96
17	MIGRATION OCH STÖRRE BEFOLKNINGSRÖRELSE	99
17.1	Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag	99
17.2	Åtgärdstabell	100
18	HÄLSO- OCH SJUKVÅRD.....	101
18.1	Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag	101
18.2	Åtgärdstabell	102
19	BEGRAVNINGSVERKSAMHET OCH SJÄLVVÅRD.....	106
19.1	Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag	106
19.2	Åtgärdstabell	107
20	KULTURLIVET OCH OMHÄNDERTAGANDET AV KULTURARVET.....	108
20.1	Samlad bedömning	108
20.2	Åtgärdstabell	109
21	SKOLA OCH FÖRSKOLA	110
21.1	Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag	110
22	UTBILDNING OCH ÖVNINGAR.....	111
22.1	Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag	111
22.2	Åtgärdstabell	113
23	FORSKNING, UTVECKLING OCH INNOVATION	116
23.1	Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag	116
23.2	Åtgärdstabell	117
24	EN NY ANSLAGSSTRUKTUR FÖR DET CIVILA FÖRSVARET.....	118
24.1	Samlad bedömning	118
24.2	Åtgärdstabell	120
BILAGA 1: ETT OMFORMAT MSB.....		122
1	Förslag om ett omformat MSB	122
2	Verksamhet som föreslås föras från MSB till annan huvudman	122
2.1	Psykologiskt försvar	123
2.2	Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen m.m.....	126
2.3	Cyber- och informationssäkerhet	129

2.4 Vissa samordningsuppgifter	130
3 Utvecklad eller ny verksamhet som MSB föreslås ansvara för	131
3.1 Planering, ledningsförmåga och samordning	131
3.2 Ekonomiskt försvar och försörjningsberedskap	132
4 Ett nytt namn på myndigheten	133
5 Samlad bedömning av genomförbarhet och konsekvenser	134
5.1 Den historiska referensen	135
5.2 Omorganisationer tar tid och kraft	137
5.3 En kulturell och verksamhetsmässig förflyttning	137
5.4 Regeringens principiella vägval	138

1 Om uppdraget

Regeringen gav den 21 december 2023 i uppdrag¹ till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att göra en samlad bedömning av genomförbarheten av de åtgärder som föreslås i Förvarsberedningens delrapport *Kraftsamling*.² Bedömningen ska göras med beaktande av MSB:s tidigare lämnade förslag om prioriterade åtgärder inom det civila försvaret, vilket redovisats i rapporten *Framåtanda*.³

Vidare ska MSB, så långt det är möjligt, redovisa konsekvenser och skalbara kostnadsbedömningar för respektive föreslagna åtgärd i *Kraftsamling*. MSB ska beakta de bedömningar som sektorsansvariga och andra myndigheter redovisar i enlighet med regeringens uppdrag⁴ om åtgärdsförslag inom ramen för civila försvaret för kommande försvarspolitiska inriktningsproposition.

MSB ska inom ramen för uppdraget inhämta synpunkter från Förvarsmakten, de sektorsansvariga myndigheterna, civilområdesansvariga länsstyrelserna samt vid behov även ha en dialog med andra berörda aktörer.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Förvarsdepartementet) senast den 5 april 2024.

1.1 Parallellt regeringsuppdrag

I anslutning till det regeringsuppdrag som MSB fått gav regeringen den 21 december 2023 även ett regeringsuppdrag⁵ om åtgärdsförslag inom det civila försvaret inför nästa försvarspolitiska inriktningsproposition. Regeringen gav i uppdrag till ett flertal myndigheter att bedöma genomförbarheten av åtgärdsförslag inom ramen för aktörernas sektorer, civilområden eller sina respektive ansvarsområden.

Av uppdraget framgår att myndigheterna i sina bedömningar ska beakta MSB:s tidigare rapport *Framåtanda*. Myndigheterna ska även, så långt det är möjligt, redovisa konsekvenser och beräkna och redovisa skalbara kostnadsbedömningar.

Uppdragen ska redovisas till Regeringskansliet (Förvarsdepartementet och respektive ansvarigt departement) senast den 7 mars 2024.

1.2 Tidigare regeringsuppdrag

Det regeringsuppdrag som den här rapporten besvarar är det senaste av en rad tidigare regeringsuppdrag avseende åtgärder för civilt försvar. Tillsammans kan uppdragens redovisningar läsas som en genomlysning och sammanställning av

¹ Regeringsuppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om kompletterande underlag med anledning av Förvarsberedningens delrapport (Fö2023/01997)

² Ds 2023:3. *Kraftsamling - Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*.

³ Framåtanda – en prioritering av åtgärder för att stärka det civila försvaret (FÖ2023/01000)

⁴ Uppdrag om åtgärdsförslag inom ramen för civila försvaret för kommande försvarspolitiska inriktningsproposition (Fö2023/01998)

⁵ ibid

åtgärder vilka bedöms nödvändiga i uppbyggnaden av det civila försvaret inom olika tidsramar.

Under 2022 gav regeringen MSB i uppdrag⁶ att redovisa en bedömning av vilka åtgärder som bör vidtas för att stärka det civila försvaret. Uppdraget redovisades den 10 mars genom rapporten *Svar på uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att bedöma vilka åtgärder som bör vidtas för att stärka det civila försvaret, Ju2022/00865*.

Regeringen gav även MSB i uppdrag⁷ under 2022 att lämna förslag på åtgärder som kan vidtas för att stärka det civila försvaret i budgetpropositionen för 2023, samt att utifrån målet för det civila försvaret, ta fram ett underlag rörande det civila försvaret på längre sikt, det vill säga för 2024 och framåt, som ett underlag till Förvarsberedningen. MSB redovisade den första delen av uppdraget den 10 maj genom rapporten *Ett balanserat civilt försvar*, och den andra delen 1 november 2022 genom rapporten *Civilt försvar mot 2030 - ett totalförsvar i balans*. Båda rapporterna innehåller åtgärdsförslag och beräknade kostnader upp mot 27 miljarder kronor (mdkr) per år.

Under 2023 fick MSB i uppdrag⁸ av regeringen att föreslå en prioritering av åtgärder för att stärka det civila försvaret under perioden 2025-2030. Uppdraget redovisades i rapporten *Framåtanda*. De prioriterade åtgärderna redovisas utifrån tre olika finansieringsnivåer (om 10, 15 och 20 mdkr per år). Både den samlade beräknade kostnaden per nivå samt beräknade kostnader för olika åtgärder redovisas.

1.3 Läsanvisning

MSB:s redovisning är uppdelad i dessa delar:

Kapitel 1. Om uppdraget

Kapitlet beskriver uppdraget från regeringen samt de fyra tidigare regeringsuppdragen som besvarats under 2022 och 2023. Tillsammans kan uppdragens redovisningar läsas som en genomlysning och sammanställning av åtgärder vilka bedöms nödvändiga i uppbyggnaden av det civila försvaret inom olika tidsramar.

Kapitel 2. Tolkning av uppdraget

I detta avsnitt redogörs för hur MSB har tolkat genomförbarhet, beaktat *Framåtanda* samt avgränsningar som gjorts.

Kapitel 3. Tillvägagångssätt

⁶ 2022-03-07 Ju2022/00865 Uppdrag till MSB att redovisa en bedömning av vilka åtgärder som bör vidtas för att stärka det civila försvarets förmåga under 2022.

⁷ 2022-04-05 Ju2022/01209/SSK Uppdrag till MSB att lämna förslag på åtgärder som kan vidtas för att stärka det civila försvaret i budgetpropositionen för 2023.

⁸ 2023-05-25 Fö2023/01000 Uppdrag till MSB att föreslå en prioritering av åtgärder för att stärka det civila försvaret under perioden 2025–2030.

Här framgår hur MSB gått tillväga för att identifiera åtgärdsförslag samt genomföra den samlade bedömningen, samverka med andra aktörer och utmaningar i arbetet.

Kapitel 4. Samlad bedömning

I detta kapitel gör MSB en samlad bedömning av genomförbarheten i föreslagna åtgärder.

Kapitel 5–24 Bedömningar av åtgärder per kapitel i *Kraftsamling*

Rapporten följer kapitelindelningen i *Kraftsamling* och varje kapitel innehåller en kort introduktion om de underlag som har beaktats med hänvisning till *Kraftsamling*, en samlad bedömning, och en tabell där bedömning per åtgärd framgår.

Tabellen redogör i förekommande fall för den bedömning som gjorts av andra aktörer utöver MSB samt den bedömning som gjorts av MSB. I de fall MSB:s bedömning om genomförbarheten för en enskild åtgärd skiljer sig från den bedömning som har gjorts av andra aktörer följer ett särskilt stycke om det i kapitlets slut.

I några kapitel framgår istället för aktörernas bedömning vilka aktörer som kommenterat åtgärdsförslaget i sina underlag den 7 mars. Det gäller kapitel 5, 6, 9 och 10.6 där många aktörer framfört åsikter om åtgärdsförslagen men inte alltid gjort en genomförbarhetsbedömning.

Åtgärderna i respektive kapitel följer den ordningsföljd som sektorn själv redovisat i för att underlätta orientering parallellt med *Kraftsamling*.

Bilaga 1. Ett omformat MSB

Bilaga 1 innehåller MSB:s bedömning av Förvarsberedningens förslag om ett omformat MSB inklusive förslag på verksamhet som föreslås föras från MSB till annan huvudman.

2 Tolkning av uppdraget

2.1 Bedömning av genomförbarhet

I någon mån är samtliga föreslagna åtgärder genomförbara givet att tillräckliga förutsättningar ges i form av tid och resurser. Även omfattningen av en åtgärd har betydelse för att kunna genomföra den. Dessa tre aspekter är beroende av varandra. Om till exempel omfattningen av åtgärden är hanterbar, det finns tid att genomföra åtgärden men det saknas resurser i form av exempelvis personal eller medel, finns risken att åtgärden inte kan genomföras. Likaledes, om arbetet med en åtgärd ska påskyndas (tiden justeras) genom exempelvis ett snabbspår, behöver även de andra aspekterna beaktas. Tillgång på resurser i form av både ekonomiska medel, nödvändig kompetens och andra förutsättningar behöver då säkerställs och tillförs för att nå målsättningen snabbare. Alternativt att målsättningen justeras för att med oförändrade resurser nå målet på kortare tid.

Uppdraget har inte inneburit att utreda eller värdera åtgärdsförslagen utifrån förslagets potentiella effekt, det vill säga huruvida ett förslag uppnår önskvärd effekt eller inte. Utifrån skrivningarna i *Kraftsamlings* är det i flera delar svårt att kvantifiera en åtgärd eller utläsa en tydlig ambitionsnivå, vilket försvårar en djuplodad bedömning av genomförbarheten av åtgärderna, både enskilt och samlat. MSB har därför tagit stöd i målformuleringsmodellen SMART⁹ och beaktat följande vid bedömning om en åtgärd kan anses genomförbar.

Specifikt och mätbart

Det ska vara så pass tydligt vad som ska genomföras att en eller flera aktörer kan pekats ut för att göra något som kan leda till en leverans. Om det inte är tydligt vilken eller vilka aktörer som ska genomföra åtgärden påverkar det bedömningen av genomförbarhet. Om en åtgärd är brett skriven utan närmare beskrivning om vad som i detalj ska utföras, kan MSB ändå göra bedömningen att arbetet till del kan ske inom ramen för åtgärden. Likaså kan den ses som möjlig att påbörja i en viss prioriteringsnivå.

Accepterat

Innebär att målet matchar ambitionsnivå och att det är läge att genomföra åtgärden. Att åtgärden lyfts i *Kraftsamlings* bedöms uppfylla kravet om att åtgärden är accepterad.

Realistiskt och tidsatt

Åtgärdsförslaget är realistiskt givet rådande förutsättningar. Viktiga förutsättningar är:

⁹ Akronym för **S**pecifikt, **M**ätbart, **A**cccepterat, **R**ealistiskt och **T**idssatt. Doran, G. T. (1981). "There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives" (PDF). *Management Review*. 70 (11): 35–36.

- Det bedöms finnas författningsstöd att genomföra åtgärden. Krävs det att någon regeländring, författningsöversyn, ansvarsutpekande eller annat arbete görs först?
- Förslaget är kostnadssatt, se nedan 2.2 *Genomförbarhet i relation till Framåtanda*.
- Åtgärden bedöms i övrigt möjlig att genomföra. Arbetet kan påbörjas under försvarsbeslutsperioden, och avslutas antingen under eller efter perioden.

2.2 Genomförbarhet i relation till Framåtanda

MSB har bedömt genomförbarheten i relation till de finansieringsnivåer som beskrivits och presenterats i *Framåtanda*. För varje kapitel redogör MSB för om åtgärderna bedöms rymmas inom någon av de finansieringsnivåer som presenterats i framåtanda och om det finns åtgärder som inte rymms. I det senare fallet kan det vara åtgärder som fanns med i *Framåtanda* men som inte kostnadsberäknats, alternativt åtgärder som inte fanns med alls i *Framåtanda* utan tillkommer i och med *Kraftsamling*.

När en åtgärd bedöms genomförbar och att den rymms i någon av de tre prioriteringsnivåerna i *Framåtanda* betyder det inte nödvändigtvis att hela åtgärden, eller att åtgärdens slutresultat, kan uppnås i den aktuella prioriteringsnivån. Däremot är bedömningen att åtgärden kan påbörjas inom den aktuella tidsperioden.

Den övergripande kostnadsbedömningen bygger på en genomsnittlig kostnad per år. De ekonomiska nivåerna i *Framåtanda* är resultatet av en genomsnittlig fördelning av totalbeloppet för de föreslagna åtgärderna fram till 2030. I realiteten kan den årliga kostnaden för en viss åtgärd variera över tid. Oavsett ekonomisk nivå behöver tilldelade medel sannolikt tillföras stegvis. Vissa myndigheter har preciserat kostnaden per år, vilket gör att kostnaden för ett enskilt år kan ligga över den genomsnittliga kostnaden medan andra år är lägre.

MSB:s bedömning om huruvida en åtgärd rymms inom en viss finansieringsnivå ska därför, på samma sätt som i *Framåtanda*, läsas som en övergripande bedömning och inte ett detaljerat kostnadsförslag. Eftersom en stor del av åtgärderna är skalbara krävs prioritering och tydlig målsättning.

2.3 Avgränsningar

MSB anser att det saknas skäl att bedöma konsekvenser och genomförbarhet för sådana förslag om åtgärder som handlar om regering, riksdag eller ämnesområden utöver det civila försvaret, exempelvis åtgärder för klimatomställning. Däremot förekommer det senare i den samlade bedömningen som en del av problematisering

av målkonflikter mellan åtgärder att vidta. Det kan exempelvis handla om statliga offentliga utredningar eller dylikt.

3 Tillvägagångssätt

MSB har inom ramen för uppdraget:

- a) identifierat förslag på åtgärder i Förvarsberedningens rapport *Kraftsamling*,
- b) bearbetat och analyserat myndigheternas redovisningar,
- c) samverkat med berörda aktörer,
- d) genomfört en samlad bedömning av genomförbarheten samt i de fall det funnits behov och varit möjligt, utvecklat eller kompletterat myndigheternas bedömning av genomförbarhet, kostnadsbedömning och konsekvensanalys.

Utöver redovisningarna från myndigheterna har övrigt skriftliga referensmaterial likt underlag från pågående statliga offentliga utredningar och publicerade forskningsstudier använts som stöd för bedömningar och slutsatser.

3.1 Identifiering av åtgärdsförslag

Formuleringarna i *Kraftsamling* skiljer sig åt i detaljeringsgrad och ligger ofta på en hög abstraktionsnivå. MSB har i arbetet med att identifiera åtgärdsförslag gjort en frikostig bedömning av vad som utgör en åtgärd, se även 3.4 *Utmaningar*. MSB tolkar åtgärdsförslag som de formuleringar som anger en handling som syftar till att åstadkomma ett relevant resultat.

Den samlade bruttolistan över åtgärdsförslag har stämts av med Förvarsdepartementet i syfte att skapa samsyn i vad Förvarsberedningen föreslår i sin rapport. Totalt har cirka 200 åtgärdsförslag identifierats. Likaså har florán av åtgärder stämts av i dialog med berörda aktörer inom ramen för det parallella regeringsuppdraget 7 mars om att bedöma genomförbarhet, för att kartlägga dels att samma åtgärder är identifierade hos dem, och dels vilka åtgärder som omhändertas av vilken aktör.

I några fall är MSB den enda myndighet som gör bedömningen av en åtgärd. Anledningar till det kan vara att åtgärden ligger inom MSB:s ansvarsområde eller att en myndighet inte identifierat en skrivning som en åtgärd och därmed inte kommenterar den. I andra fall har myndigheter i sin redovisning identifierat åtgärder som varken MSB eller Förvarsdepartementet identifierat som åtgärdsförslag.

MSB ser även att vissa myndigheter redovisar nya åtgärder som inte framgår i *Kraftsamling* i de fall de anser att Förvarsberedningen inte belyser ett område i tillräcklig omfattning alternativt har missat att belysa något. I de fallen har MSB vid behov belyst detta i den samlade bedömningen för respektive kapitel, men bifogar dem inte i kapitlets tabell.

Bearbetning och bedömning av myndigheternas redovisningar

MSB har haft i uppgift att dels göra en *samlad* bedömning av genomförbarheten av *Kraftsamlings* förslag men också, så långt som det är möjligt, redovisa konsekvenser och skalbara kostnadsbedömningar för *respektive* åtgärdsförslag. I de fall där MSB bedömt att någon ytterligare analys av en åtgärd inte behövts, utöver den som ansvarig myndighet genomfört i sin redovisning, eller komplettering i form av konsekvensanalys eller skalbar kostnadsbedömning, lämnar MSB den enskilda åtgärden okommenterad.

Varje enskild åtgärd bildar tillsammans underlaget till den samlade bedömning för respektive kapitel samt den samlade bedömningen som helhet. I de fall där MSB valt att komplettera myndighetens eller sektorns bedömning i fråga om genomförbarhet, konsekvens- eller kostnadsbedömning har MSB så gjort i den omfattning som varit möjlig inom ramen för uppdraget.

MSB har tagit del av samtliga underlag som redovisades den 7 mars av de myndigheter som tilldelats regeringsuppdraget liksom övriga myndigheter och aktörer som redovisat ett yttrande över *Kraftsamlings* förslag. MSB har valt att framför allt beakta de analyser som speglar regeringsuppdraget, det vill säga att bedöma genomförbarheten av ett åtgärdsförslag snarare än av de synpunkter och värderingar som aktörerna har gjort.

För åtgärdsförslag i respektive kapitel 5, 6, 9 samt 10.6 har flera myndigheter i sina respektive redovisningar av det parallella regeringsuppdraget 7 mars om att bedöma genomförbarhet, framfört åsikter om åtgärdsförslagen men inte gjort en genomförbarhetsbedömning. I åtgärdstabellerna i de kapitlen framgår därför vilka aktörer som belyser en åtgärd tillsammans med MSB:s bedömning om genomförbarhet.

Redovisande myndigheter har framför allt behandlat de åtgärdsförslag som träffar sitt ansvarsområde, i enlighet med hur uppdraget är formulerat. Ett antal myndigheter har valt att kommentera förslag som berör flera eller samtliga aktörer. Det kan handla om uppgifter som utförs av flera, förslag på nya sektorer eller en ny anslagsstruktur.

3.2 Samverkan med externa aktörer

MSB har inom ramen för uppdraget samverkat med Försvarmakten, de sektorsansvariga myndigheterna (undantaget Försäkringskassan) och de civilområdesansvariga länsstyrelserna.

Utöver ovanstående myndigheter har MSB även samverkat med Migrationsverket, Myndigheten för psykologiskt försvar, Myndigheten för stöd till trossamfund, Statens skolverk samt Riksantikvarieämbetet som också ingår i det parallella regeringsuppdraget 7 mars om att bedöma genomförbarhet. MSB har även

samverkat med Fortifikationsverket, Plikt- och prövningsverket, Svenska kyrkan samt aktörer inom civilsamhällesrådet¹⁰ om vissa delar.

Samverkan med berörda aktörer har skett i dialogform där MSB och aktörerna har diskuterat gemensamma frågeställningar, stämt av identifierade åtgärdsförslag och diskuterat bedömning av dess genomförbarhet. MSB har genom dialogerna även, där det varit möjligt inhämtat synpunkter från berörda aktörer inför den samlade bedömningen.

3.3 Samlad bedömning

I den samlade bedömningen i kapitel 4 jämför MSB den ambitionsnivå som Försvarsberedningen beskriver i *Kraftsamlning* med de ekonomiska nivåerna i *Framåtanda*. Det vill säga om åtgärderna i *Kraftsamlning* bedöms rymmas i någon av de tre ekonomiska nivåerna i *Framåtanda*. Se även avsnitt 2.2 *Genomförbarhet i relation till Framåtanda*.

Det har inte ingått i uppdraget att göra en ny prioritering av åtgärder. Eventuella nya kostnader som följer av förslagen i *Kraftsamlning* adderas därför till de tidigare presenterade ekonomiska nivåerna i *Framåtanda*.

I den samlade bedömningen lyfter MSB även ett antal iakttagelser och utvecklingsområden utifrån myndigheternas redovisningar av det parallella regeringsuppdraget 7 mars om att bedöma genomförbarhet.

För en potentiellt samlad bild över prioriterade åtgärder, behov och kostnadsbedömningar inom det civila försvaret kan inte denna rapport läsas enskilt. *Kraftsamlning*, *Framåtanda* och denna rapport bör läsas som en helhet.

3.4 Utmaningar

Identifiering av åtgärdsförslag

Försvarsberedningens rapport saknar till del tydlighet i vad som utgör förslag på åtgärder. Formuleringarna i *Kraftsamlning* skiljer sig åt i detaljeringsgrad och ligger ofta på en hög abstraktionsnivå. Många gånger framförs i *Kraftsamlning* vad som kan läsas som ett rådande eller önskat läge eller en inriktning och målbild om hur något borde vara, snarare än förslag på en avgränsad och tydlig åtgärd. I undantagsfall är åtgärdsförslag formulerade på ett såpass tydligt sätt att det framkommer att Försvarsberedningen föreslår en åtgärd. I flera fall är åtgärdsförslagen införlivade som del av ett längre resonemang och avslutas med att Försvarsberedningen anser att något borde komma till stånd. Vissa resonemang kan dessutom innehålla fler än ett åtgärdsförslag. MSB:s bedömningar och synpunkter har delvis utformats mot denna bakgrund.

¹⁰ Civilsamhällesrådet är ett initiativ från MSB:s generaldirektör och består av företrädare för civilsamhällets aktörer. Aktörer inom rådet är Riksidrottsförbundet, Rädda Barnen, Svenska kyrkan, Stadsmissionen, Civilförsvarförbundet, Frivilliga försvarsorganisationernas samarbetskommitté (FOS), Friluftsrämjandet, Studieförbunden och Hela Sverige ska leva.

Olika metodologiska angreppssätt

Dialogerna med myndigheterna har varit givande och stärkt MSB:s möjligheter att genomföra uppgiften. På grund av att ingen aktör har haft i uppdrag att utarbeta eller föreslå ett likalydande metodologiskt tillvägagångssätt för de myndigheter som tilldelats de två aktuella uppdragen, samtidigt som tidsramen har varit snäv, skiljer sig såväl genomförandet och redovisningarna sig åt. Detta har varit utmanande i MSB:s möjlighet att göra en samlad bedömning av åtgärdsförslagens genomförbarhet.

I några fall har inte myndigheter prövat genomförbarheten av ett åtgärdsförslag på ett ändamålsenligt sätt. Ibland omnämns åtgärdsförslag i endast ett värderande eller åsiktstungt resonemang. Dessa omständigheter försvårar möjligheten för MSB att samlat bedöma och redovisa genomförbarheten.

Konkretionsnivå och olikheter i kapitel

En annan iakttagelse MSB gjort är att kapitlen i *Kraftsamling* skiljer sig åt markant i omfattning, både vad gäller resonemang och antalet åtgärdsförslag. Sektor Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen har 26 identifierade åtgärder, samtidigt som sektorn Ekonomisk säkerhet endast har en identifierad åtgärd och dessutom saknar eget kapitel. Åtgärdernas konkretionsnivå skiljer sig också åt mellan olika kapitel, vilket kan påverka bedömningen av genomförbarheten och dess konsekvenser.

Åtgärder som saknar kostnadsbedömningar

Ett antal åtgärdsförslag redovisas utan kostnadsbedömningar. Likaså innebär Sveriges medlemskap i Nato nya åtaganden och kostnader. Myndigheterna har ännu inte fullständiga underlag för att kunna göra relevanta kostnadsbedömningar relaterat till detta. Den osäkerheten kommer oundvikligen att påverka den kommande försvarsbeslutsperioden.

Det finns även osäkerhet om genomförbarheten och förmågan att omsätta medel som tillförs för åtgärder som är beroende av tidskrävande beslut avseende ansvar, mandat och regelverk, samt ändamålsenlig inriktning, prioritering och finansiering på politisk nivå och vid myndigheterna. Många åtgärdsförslag hänger samman vilket kräver en fungerande sammanhängande planering och enskilda myndighetsinitiativ.

4 Samlad bedömning

MSB har i uppgift att göra en samlad bedömning av genomförbarheten i de förslag som Försvarsberedningen lämnat i sin rapport *Kraftsamling* samt att göra detta med beaktande av MSB:s förslag i rapporten *Framåtanda*.

MSB vill uppmärksamma läsaren på att det finns åtgärder som prioriterats i *Framåtanda*, men som inte beskrivs i *Kraftsamling*. De åtgärderna framgår inte av den här samlade bedömningen. Ett sådant exempel är Program 2032. Det finns också åtgärder som beskrivs i *Kraftsamling*, men som inte omfattas av finansieringsnivåerna i *Framåtanda*, däribland kostnader för energilagring och byggnads- och reparationsberedskap. MSB:s bedömning om en åtgärd ryms inom en viss finansieringsnivå ska därför, på samma sätt som i *Framåtanda*, läsas som en övergripande bedömning och inte ett detaljerat kostnadsförslag.

Kapitlen i *Kraftsamling* skiljer sig dessutom åt markant i omfattning, både vad gäller resonemang och antal åtgärdsförslag. Ekonomisk säkerhet har exempelvis endast en identifierad åtgärd och saknar eget kapitel.

I slutet av det här kapitlet resonerar MSB kring de ekonomiska förutsättningarna för genomförbarheten och ger exempel på hur finansieringen kan se ut per år. Där beaktas *Framåtandas* finansieringsnivå om 20 mdkr på olika sätt, dels om ett tak för ett enskilt år och dels som ett genomsnitt över perioden.

Finansieringsnivåerna från Framåtanda

I *Framåtanda* redovisade MSB förslag på prioriterade åtgärder utifrån tre ekonomiska nivåer där samtliga innebär ett finansiellt tillskott jämfört med 2025. Dessa nivåer ska läsas som MSB:s förslag på prioritering av åtgärder inom civilt försvar givet att finansieringen av det civila försvaret under slutet av kommande försvarsbeslutsperiod skulle uppgå till 10, 15 eller 20 mdkr årligen. De tre ekonomiska nivåerna i *Framåtanda* motsvarar tre olika ambitionsnivåer för det civila försvaret. MSB beskrev dessa nivåer i korthet på följande vis.

Nivå 1, 10 mdkr:

Prioriterade åtgärder i denna nivå är sådana åtgärder som bedöms snabbast förbättra förutsättningarna för att Sverige ska kunna hantera de inledande konsekvenserna av ett väpnat angrepp. Däremot kan inte sådana åtgärder finansieras som krävs för att kunna säkerställa uthållighet inom och försörjning av det civila försvaret över en längre tid.

Nivå 2, 15 mdkr:

Åtgärder prioriterade i nivå 1 upp skalas upp ytterligare. Dessutom prioriteras åtgärder som bedöms ge en ökad förmåga att säkerställa viss uthållighet i ett mer utdraget förlopp, utöver att kunna hantera de inledande konsekvenserna av ett väpnat angrepp. Särskilt inom prioriterade samhällsfunktioner. Finansiering för att öka takten och ambitionsnivån i uppbyggandet en ny försörjningsberedskap tillförs. I och med detta möjliggörs bland annat lagring

av vissa kritiska varor och komponenter som är nödvändiga för att delar av näringslivet ska kunna fortsätta leverera produkter av stor betydelse för samhällets och totalförsvarets motståndskraft.

Nivå 3, 20 mdkr:

Förutom åtgärder som prioriteras i de föregående nivåerna prioriteras här åtgärder som stärker en längre uthållighet över tid, både inom försörjning av det civila försvaret och för det civila samhället i stort.

4.1 Bedömning av genomförbarhet

MSB:s samlade bedömning, gjord med stöd av de underlag som sektorsansvariga myndigheter, civilområdesansvariga länsstyrelser och andra myndigheter redovisade till regeringen 7 mars 2024, är att Försvarsberedningens åtgärdsförslag i huvudsak är genomförbara. Den ambitionsnivå som försvarsberedningen presenterar i sin rapport *Kraftsamlning* innebär en kraftigt höjd ambitionsnivå för det civila försvaret i relation till innevarande försvarsbeslut. Kostnaderna för att uppnå Försvarsberedningens ambitionsnivå bedöms motsvara minst 20 mdkr årligen.

Flera av beredningens förslag kommer inte kunna påbörjas alternativt inte kunna skalas upp förrän tidigast i den andra halvan av nästa försvarsbeslutsperiod. Skälet till detta är antingen omfattande kostnader som exempelvis beredskapslagring (se avsnitt 10.1 Energiförsörjning) eller att vissa grundläggande förutsättningar som krävs först behöver tillskapas.

Investeringar och byggnationer kan behöva föregås av tidskrävande, om än mindre kostnadsdrivande, aktiviteter som miljöutredningar eller upphandling. För en del aktörer finns erfarenhet och processer sedan tidigare för att göra stora investeringar eller transfereringar medan andra först står inför en uppstartsträcka för att få rätt förutsättningar på plats. Vid behov av mer personal eller utökad kompetens för genomförande av nya åtgärder krävs nyanställning eller utbildning. Behov av utredning eller reglering är en annan begränsning som gör att genomförandet av exempelvis åtgärder som rör ersättning till näringslivet inte underlättas i större utsträckning tidigt i perioden, oavsett finansieringsnivå.

Däremot kan ett antal åtgärder, om de prioriteras, påskyndas och ge effekt tidigare än så. Det här motsvarar den slutsats som drogs i *Framåtanda*. Några exempel lyfts sist i det här avsnittet.

Försvarsberedningen skriver att ”...*det civila försvaret i närtid måste utveckla en högre samlad totalförsvarsförmåga. Uppbyggnaden sker från en låg nivå.*” För att det ”i närtid”, här tolkat som under kommande försvarsbeslutsperiod, ska vara möjligt att nå detta mål behöver åtgärder som på ett betydande sätt stärker förmågan inom civilt försvar under kommande fem år prioriteras. Det innebär att i första hand prioritera sektorer och områden med stor möjlighet att omsätta medel i konkret och stärkt förmåga under kommande försvarsbeslutsperiod. Detta skulle innebära att utvecklingen inom flera områden, som fortfarande är av stor betydelse för den samlade förmågan, skjuts något på framtiden.

Genomförbarheten påverkas också av hur fördelningen ser ut över tid. I såväl rapporten *Civilt försvar mot 2030 - ett totalförsvar i balans* som *Framåtanda* har MSB utgått från att eventuell ytterligare finansiering tillförs i olika steg. En sådan ställer krav på en aktiv prioritering av vilka åtgärder som ska genomföras först. Stora finansieringstillskott, särskilt tidigt i perioden, ställer högre krav på regeringens tydlighet och långsiktighet i styrningen. Det måste vara tydligt från början att finansieringen finns kvar över tid och processerna för att hantera och administrera medlen bör vara så enkla som möjligt. Låneramar och bemyndiganden behöver anpassas för att åtgärder som tar längre tid att genomföra ska kunna påbörjas.

Såväl i *Kraftsamling* som i myndigheternas redovisningar av regeringsuppdraget den 7 mars 2024 beskrivs ett omfattande utredningsbehov. Det är naturligt att författningar och ansvarsområden behöver ses över och revideras när det civila försvaret utvecklas och Sverige är medlem i Nato. MSB vill dock understryka behovet av att möjliggöra ett högt tempo i utvecklingen av civilt försvar. Utredningar tar tid. Möjligheten att istället ge uppdrag till myndigheter att lösa ut enskilt eller gemensamt bör prövas. Behov inom för totalförsvarets viktiga samhällsfunktioner ska vara prioriterade i utvecklingen. Ett sådant exempel är uppdraget till livsmedelssektorn om att förbereda införandet av investeringsprogram för en robust livsmedelsförsörjning, dricksvatten och avlopp.

Mållkonflikter är något som kan identifieras under ett utredningsförfarande. Robusthöjande åtgärder inom civilt försvar kan exempelvis krocka med långsiktiga mål inom klimatomställningen. För att inte utvecklingsarbete ska stanna upp behöver identifierade mållkonflikter snabbt kunna omhändertas. Politiska mål och styrningsprocesser behöver effektivt kunna tillvarata synergier och hantera situationer där målområden står i konflikt med varandra.

Försvarsberedningen lämnar ett flertal förslag som skulle innebära förändringar i strukturen av det civila försvaret, MSB:s ansvar och roll samt hur samordning och ledning av totalförsvaret ska ske under höjd beredskap och krig. Flera av dessa förslag är genomförbara i närtid.

En ny anslagsstruktur för det civila försvaret är ett viktigt steg framåt för att skapa förutsättningar att stärka utvecklingen inom ramen för den sammanhållna planeringsprocessen.¹¹ Med förslaget uppkommer dock vissa gränsdragningsutmaningar avseende vilka insatser som anslagsmedlen ska finansiera.

Några av förslagen skulle på sikt kunna skapa bättre förutsättningar för ett starkare totalförsvar, medan andra kommer ta lång tid att genomföra samt riskerar att bromsa utvecklingen inom delar av det civila försvaret.

¹¹ Process där myndigheter på ett strukturerat sätt samverkar avseende planering av åtgärder för att skapa förmåga på 1–10 års sikt (*förmågeplanering*). Motsvarar Försvarmaktens försvarsmaktsplanering och Natos Defence Planning Process (NDPP). Planeringen sker i iterativt utbyte med arbetet för *långsiktig förmågeutveckling* motsvarande Försvarmaktens perspektivplanering (PerP) och Natos Strategic Foresight Work samt *förberedande planering* motsvarande Försvarmaktens förberedande planering och Natos Advance Planning.

Nya sektorer

MSB:s generella bedömning är att en etablering av nya sektorer förvisso skulle kunna inledas under försvarsbeslutsperioden. Men förslaget skulle innebära att befintliga beredskapsmyndigheter eller myndigheter som i dagsläget inte är beredskapsmyndigheter parallellt skulle behöva utveckla såväl struktur som kompetens i sakfrågorna. Om förslagen skulle genomföras är det således viktigt att dessa myndigheter ges resurser och betydande stöd för att förslagen ska kunna få effekt så tidigt i försvarsbeslutsperioden som möjligt.

Vidare anser MSB att de föreslagna sektorerna arbetskraftsförsörjning samt planering, ledningsförmåga och samordning är mycket viktiga funktioner, men att det inte är självklart ändamålsenligt att organisera dessa i just beredskapssektorer. Uppgifterna skär igenom samtliga beredskapssektorer och geografiska nivåer, vilket gör det mindre lämpligt att etablera områdena som sektorer enligt den logik som beredskapsstrukturen vilar på.

I fallet nya beredskapssektorer för försörjning av industrivaror respektive utrikeshandel anser MSB att detta är genomförbart. Möjligen kan man överväga en gemensam sektor för båda, eftersom verksamhetsområdena ekonomiskt försvar, utrikeshandel och försörjningsberedskap inom industrin är närliggande och ömsesidigt förstärkande.

Ett omformat MSB

När det gäller Försvarsberedningens förslag att omforma MSB, bejaktar MSB själva grundidén, att myndigheten får en tydlig roll som stabsorgan och stöd till regeringens samordning av civilt försvar och att MSB:s uppgifter inom totalförsvar ska ses som en kärna i myndighetens verksamhet. MSB ser dock negativa konsekvenser kopplade till flera av de förslagen som rör verksamhet som kan föras från myndigheten.

MSB bedömer att regeringen har större nytta av en myndighet som kan ta ett brett sammanhållande ansvar än att man renodlar uppgifter och skapar flera olika myndigheter. MSB bedömer att en sammanhållen lösning gagnar en snabb utveckling av det civila försvarets förmåga bäst. En uppdelning av MSB skulle stjälpa tid och energi från det arbetet, samtidigt som man riskerar att viktiga verksamhetssynergier försvinner, eller till och med skapar allvarliga ansvarsluckor. Förslaget skulle dessutom innebära en hög risk för kompetenstapp samt kostnader utanför ramarna av de medel som föreslås i *Framåtanda*.

Det säkerhetspolitiska läget

Det pågående kriget i Ukraina har lett till lärdomar som behöver sättas i kontext utifrån rådande svenska förhållanden. Exempelvis kan det ryska agerandet att inte respektera eller efterleva folkrätten, inklusive krigets lagar, den humanitära rätten samt mänskliga rättigheter, påverka svensk planering av civilt försvar. MSB kommer dock i denna rapport inte att direkt hänvisa till kriget i Ukraina annat än i några enstaka fall. Detta eftersom fokus för detta regeringsuppdrag har varit att

bedöma genomförbarhet, och inte huruvida åtgärderna är motiverade utifrån erfarenheterna från Rysslands fullskaliga invasion.

MSB har ett pågående regeringsuppdrag att redovisa hur erfarenheter och lärdomar från kriget i Ukraina kan tas tillvara i den fortsatta utvecklingen av det civila försvaret.¹² MSB lämnade en delredovisning till Regeringskansliet den 6 november 2023, och ska lämna en slutredovisning senast den 7 juni 2024. MSB vill inte föregå slutredovisningen i stort innan slutsatserna är färdiga. I ett par fall där det pågående arbetet redan nu visar på tydliga lärdomar med kopplingar till Försvarsberedningens förslag i *Kraftsamling*, belyser dock MSB detta i denna redovisning.

Ekonomiska förutsättningar för genomförbarhet

När det gäller ekonomiska förutsättningar för att kunna skapa den förmåga som Försvarsberedningen anser att Sveriges civila försvar behöver, så handlar det om betydande summor. Här ger MSB förslag på hur en fördelning mellan områden skulle kunna se ut liksom en fördelning per år.

Tabell 1 nedan visar ett exempel på en övergripande fördelning av medel om finansieringen uppgår till en nivå om 20 mdkr per år. Fördelningen utgår från den prioritering och de nivåer som angetts per område i *Framåtanda* finansieringsnivå 3 med vissa omfördelningar för att öka genomförbarheten. MSB har inte gjort någon ny prioritering av åtgärder men har justerat några av siffrorna efter de kostnadsbedömningar som aktörerna gjort i redovisningar av regeringsuppdrag den 7 mars. I den samlade bedömningen i respektive kapitel i rapporten presenteras i vilken omfattning som föreslagna åtgärder kan genomföras under kommande försvarsbeslutsperiod givet föreslagen finansieringsnivå.

Kostnader avseende den grundläggande finansieringen har i tabell 1 tagits bort som egen post och istället fördelats inom respektive sektors eller områdes kostnadsbedömning. Sektorerna Hälsa, vård och omsorg samt Energiförsörjning som har de avgjort mest omfattande kostnadsbedömningarna i underlagen från den 7 mars har ökat medan Transporter samt Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen har minskat något utifrån uppdaterade kostnadsbedömningar.

För Kommuner och regioners beredskap samt Försörjningsberedskap föreslås lägre belopp, men det beror inte på en nedprioritering utan på att mer medel tillförs via sektorerna (exempelvis genom investeringsprogram och beredskapslagring). Kostnader för byggnads- och reparationsberedskap ingår inte i uppskattningarna i *Framåtanda*, däremot omfattas en del av Program 2032 (säker it-drift i staten) som inte fanns med som åtgärd i *Kraftsamling*.

MSB vill återigen uppmärksamma läsaren på att *Framåtandas* justerade finansieringsnivå 3 enligt nedan inte utgör en fullständig bild av kostnaderna för det civila försvaret eller för åtgärderna som föreslås i *Kraftsamling*.

¹² Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om erfarenheter och lärdomar kriget i Ukraina, Fö2023/01325.

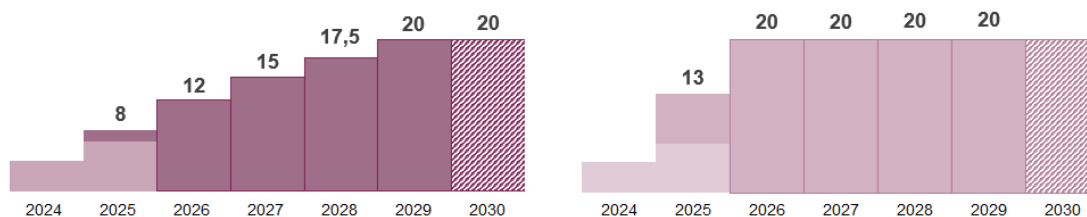
Tabell 1 Finansieringsnivå 3 i Framåtanda (20 mdkr/år) med vissa justeringar utifrån kostnadsbedömningar i underlagen från den 7 mars

Sektor/område	Miljoner kronor per år
Hälsa, vård och omsorg	3 500
Kommuners och regioners beredskap	1 500
Länsstyrelser	630
Transporter	1 500
Elektroniska kommunikationer	1 440
Energiförsörjning	2 400
Ordning och säkerhet	1 540
Livsmedelsförsörjning och dricksvatten	1 300
Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen	2 500
Säker IT-drift i staten	1 000
Försörjningsberedskap	1 000
Samverkan och ledning	450
Frivilliga försvarsorganisationer	250
Finansiella tjänster	260
Kommunikation och försvarsvilja	200
Informations- och cybersäkerhet	100
Kunskaps- och kompetensutveckling	100
Skydd av kulturarv	100
Grunddata	100
Ekonomisk säkerhet	120
Migrationsverket	20
Skolverket	10
Summa	20 000

Figur 1 nedan visar MSB:s förslag på en stegvis ökning upp till 20 mdkr per år i slutet av försvarsbeslutsperioden, vilket motsvarar finansieringsnivå 3 i *Framåtanda*. Denna fördelning ska, tillsammans med tabellen ovan, läsas som MSB:s förslag på en årlig fördelning av en civil planeringsram som möjliggör största möjliga genomförbarhet av Försvarsberedningens samlade förslag givet ett tak om 20 mdkr per år i slutet av kommande försvarsbeslutsperiod. Totalt kan åtgärder om 72 mdkr finansieras under perioden med en modell enligt figur 1.

För att på kortare tid kunna genomföra eller påbörja fler av de föreslagna åtgärderna i *Kraftsamling* krävs att mer medel tillskjuts tidigare. Figur 2 nedan visar en snabbare ökning upp till samma nivå, vilket innebär en högre finansieringsnivå totalt sett över perioden, fortfarande med hänsyn tagit till nivå 3 i *Framåtanda*. Med en modell enligt figur 2 kan 93 mdkr finansieras under perioden.

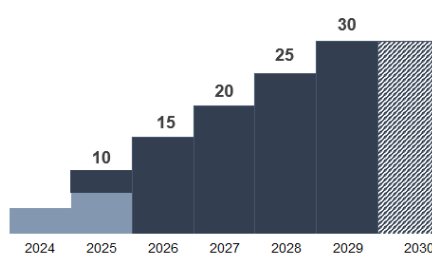
Figur 1 Stegvis ökning till 20 miljarder kronor per år **Figur 2** Snabb ökning till 20 miljarder kronor per år



Figur 3 nedan illustrerar ytterligare en variant för ökad tilldelning av medel i steg som i slutet av kommande Försvarsbeslutsperiod motsvarar omkring 30 mdkr per år, totalt 100 mdkr under perioden. I genomsnitt fördelas 20 mdkr per år hela perioden men ett lägre belopp i de första åren och ett högre belopp de senare åren och därmed en succesiv ökning och en mer omfattande finansiering totalt sett.

Figur 3 motsvarar därmed i högre grad de samlade ekonomiska behov sektorsansvariga myndigheter, civilområdesansvariga länsstyrelser och MSB redovisat den 7 mars och i denna rapport. Finansiering enligt figur 3 innebär dock inte att alla de åtgärder som behöver genomföras kommer vara avslutade under samma period då kostnadsuppskattningen av de åtgärder som beskrivs i *Kraftsamlning* överskrider 100 mdkr.

Figur 3 Stegvis ökning av finansiering för att kunna omhänderta förslagen i *Kraftsamlning* i högre utsträckning



Vid en snabbare tilldelning av större ekonomiska belopp (i snabb takt motsvarande figur 2 eller stegvis motsvarande figur 3) gör MSB bedömningen att det inte enbart är lämpligt att skala upp den fördelning av medel som föreslås i tabell 1. Då bör åtgärder med kort startsträcka beaktas, där förberedelser eller processer redan finns på plats eller som kan nå flera mottagare. För att få största möjliga effekt tidigt under kommande försvarsbeslutsperiod gör MSB bedömningen att större tillskott på följande områden bör prioriteras:

- Medel till kommuner för arbetet med civilt försvar samt för socialtjänsten och hälso- och sjukvårdens beredskap.
- Medel till regioner för arbetet med civilt försvar samt för hälso- och sjukvårdens beredskap.
- Medel till anslag 2:4 Krisberedskap för större satsningar avseende frivilliga försvarsorganisationer (organisationsstöd, uppdragsersättning samt för inköp av utrustning och fordon), ledningsplatser, myndigheters utvecklingsprojekt samt utbildningar och övningar. MSB:s finansierar idag myndigheters utvecklingsprojekt för att möjliggöra snabba och kostsamma investeringar för såväl myndigheter som för andra offentliga aktörers räkning (via myndigheterna) för att i närtid stärka förmågan inom civilt försvar. Tilldelningen av medel för denna typ av investeringar skulle kunna skalas upp kraftigt i det kortare perspektivet.

Investeringsprogram som exempelvis de som nu utreds inom sektorerna Livsmedels- och dricksvattenförsörjning samt Hälsa, vård och omsorg är exempel

där en högre finansieringsnivå bör kunna omsättas relativt snabbt och verksamheten skalas upp, när strukturer för programmen väl är på plats. Utöver detta skulle delar av Program 2032 samt Rakel Generation 2, vilka innebär omfattande investeringar men också är av stor betydelse för förmågan inom civilt försvar, kunna finansieras inom den civila planeringsramen.

5 Mål för totalförsvaret

Försvarsberedningen föreslår justeringar av mål för totalförsvaret, mål för det civila försvaret samt det militära försvaret, med utgångspunkt i Sveriges vitala nationella säkerhetsintresse och medlemskap i Nato. MSB har gjort en bedömning av föreslagna justeringar av mål för totalförsvaret respektive det civila försvaret. MSB gör ingen bedömning av föreslagen justering av mål för det militära försvaret.

5.1 Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag

Civilområdena bejaktar förslaget om justerat mål för det civila försvaret. Myndigheterna inom beredskapssektor Transporter ser positivt på en minskning av antalet delmål men lyfter att det finns risker eftersom förändringen skulle kunna fördröja den viktiga förmågehöjande verksamheten. De saknar också kopplingen mellan krisberedskap och höjd beredskap som finns i nuvarande mål.

MSB anser att Försvarsberedningens förslag i stort är bra men att förslaget avseende justeringar av målet för det civila försvaret innebär utmaningar avseende utvecklingen av Sveriges försörjningsberedskap samt att innebörden av Natomedlemskapet inte återspeglas fullt ut.

Att ta bort *upprätthålla nödvändig försörjning* som ett självständigt delmål kan få negativa konsekvenser för försörjningsberedskapen. Det kan uppfattas som en nedprioritering, samtidigt som det i och med det svenska Natomedlemskapet blir ännu viktigare att upprätthålla försörjningsberedskap till, genom och från Sverige för användning i andra länder.

Förutsättningarna att uppnå en önskad förmågeeffekt inom försörjningsberedskap minskar utan tydlig målsättning. Det kan också försvåra möjligheten att genomföra uppföljning, analys och bedömning av Sveriges försörjningsberedskap, vilket i sin tur påverkar styrningen av densamma. Därigenom riskerar resursbehov, brister och åtgärder att förbises eller felriktas.

Med anledning av detta, och till följd av Försvarsberedningens (åter)införande av begreppet ekonomiskt försvar, anser MSB att det behöver formuleras ett delmål för ekonomiskt försvar och försörjningsberedskap, såsom att "säkerställa nödvändig försörjning och bidra till att upprätthålla samhällsekonomin." Genom att ekonomiskt försvar synliggörs i målet för det civila försvaret ges det en tydlig prioritet utan att det skapas begreppsmässiga osäkerheter i gränsdragningar mellan

vad som är försörjningsberedskap och vad som är ekonomiskt försvar.¹³ Se vidare i kapitel 9 *Ekonomiskt försvar*.

Försvarsberedningen konstaterar att Sveriges vitala nationella säkerhetsintresse och de krav som Natomedlemskapet innebär måste återspeglas i det övergripande målet för totalförsvaret, samt i målen för såväl det militära försvaret som det civila försvaret.¹⁴ I målet för det civila försvaret nämns dock Nato endast uttryckligen inom ramen för delmålet om det civila försvarets stöd till det militära försvaret. Vid ett krig i vårt närområde kommer Sverige även behöva stödja och samverka med våra nordiska och baltiska grannländers civila försvar. Detta behöver det civila försvaret planera för, och det bör därför synliggöras i målet för det civila försvaret.

Givet att formuleringarna i både nuvarande mål för det civila försvaret och de justeringar som Försvarsberedningen har föreslagit är få och övergripande, krävs det att regeringen konkretiserar sin styrning och inriktning av aktörerna i det civila försvaret. I kommande försvarspolitiska inriktningsproposition bör därför regeringen bryta ned och precisera vad delmålen för civilt försvar innefattar, hur de ska tolkas och hur de förhåller sig till varandra sinsemellan.

Försvarsberedningen lyfter i kapitel 6 *Organisation och ledning i totalförsvaret* som åtgärd att ”för att åstadkomma en sammanhållen totalförsvarsplanering bör regeringens styrning av det civila försvaret utvecklas mot mer detaljerade planeringsanvisningar, tydligare anslagsstruktur och långsiktig styrning.” Detta anser MSB är positivt och vill här betona att detta bör innefatta fastslagna och tidsatta både övergripande och sektors- eller områdesvisa, förmågekrav från politisk nivå. Dessa bör utarbetas med stöd av berörda myndigheter. Regeringen inriktar det militära försvaret genom mål på både strategisk och operativ nivå. En liknande tydlighet bör eftersträvas för det civila försvaret, där det framgår vilken förmåga som ska uppnås och när. Detta skulle också ge regeringen bättre möjligheter att styra och följa upp utvecklingen av det civila försvaret.

¹³ Ekonomiskt försvar handlar om det övergripande förhållandet till marknader och är större än vad enskilda beredskapssektorer eller myndigheter kan ansvara för. Detta är en bredare ansats än försörjningsberedskap som ofta tenderar att fokusera på varutillgång och importflöden.

¹⁴ Kraftsamling - Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret (Ds 2023:34) sid. 20

5.2 Åtgärdstabell

Nr. Försvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	Myndigheter som inkommit med underlag ¹⁵	MSB:s bedömning av genomförbarhet
Nuvarande övergripande mål för totalförsvaret föreslås ändras till:			
1	21		Genomförbart
<p><i>Försvara Sverige och vår befolkning mot väpnat angrepp, hävda vårt lands självständighet, suveränitet och territoriella integritet samt medverka till försvaret av allierade. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet och i enlighet med Sveriges åtaganden som medlem i Nato.</i></p>			
<p>från: <i>Försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet.</i></p>			
Nuvarande mål för det civila försvaret föreslås ändras till att ha förmåga att:			
<ul style="list-style-type: none"> • säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, • inom ramen för Natos kollektiva försvar och uppgifter i övrigt, bidra till det militära försvarets förmåga, • skydda civilbefolkningen, • upprätthålla försvarsviljan och samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar. 			
2	24	Civilområdena (samtliga) Trafikverket	Genomförbart men skulle kunna omformuleras något
<p>från att ha förmåga att:</p> <ul style="list-style-type: none"> • värna civilbefolkningen, • säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, • upprätthålla en nödvändig försörjning, • bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld, • upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan, • bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred, och • med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. 			

¹⁵ I tabellen hänvisas till sektorsansvarig myndighet för de respektive beredskapssektorerna då underlag har lämnats in genom den sektorsansvariga myndigheten.

6 Organisation och ledning i totalförsvaret

Försvarsberedningen framhåller att höjd beredskap och krig ställer krav på att regeringen i tid kan fatta relevanta strategiska och inriktande beslut. För att åstadkomma en sammanhållen totalförsvarsplanering bör regeringens styrning av det civila försvaret utvecklas mot mer detaljerade planeringsanvisningar, tydligare anslagsstruktur och långsiktig styrning.

Det är regeringen som ska koordinera och prioritera såväl resurser som åtgärder mellan beredskapssektorer, mellan civilområden samt mellan de civila och militära delarna av totalförsvaret, i de fall dessa aktörer inte kan komma överens.

Ledningen av det civila försvaret i höjd beredskap och krig ska ske genom aktörer med ett geografiskt områdesansvar, från regeringen (nationell nivå) via civilområdena (högre regional nivå), länsstyrelserna (lägre regional nivå) till kommunerna (lokal nivå). Försvarsberedningen föreslår att sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser tillförs föreskriftsbemyndigande.

För att regeringen under höjd beredskap och krig ska kunna fokusera på de inriktande och strategiska besluten, krävs relevanta, avvägda och sammanställda underlag från myndigheterna i det civila försvaret. För att åstadkomma detta anser Försvarsberedningen att det behövs en central förvaltningsmyndighet som har en tydlig roll att stödja regeringens arbete på den nationella nivån. Myndigheten bör också ges sektorsansvaret för en ny, övergripande sektor inom det civila försvaret avseende planering, ledningsförmåga och samordning.

Försvarsberedningen föreslår därtill införandet av ytterligare tre nya beredskapssektorer: utrikeshandel, försörjning med industrivaror och arbetskraftsförsörjning. Försvarsberedningen anser också att det idag finns behov av att inrätta ett samverkansorgan liknande den tidigare Totalförsvarets chefsnämnd för samordning på myndighetsnivå med involvering av Regeringskansliet.

6.1 Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag

MSB bedömer att huvuddelen av åtgärderna i kapitlet *Organisation och ledning i totalförsvaret* kan genomföras. De kostnader som kan uppstå bedöms till del vara av sådan karaktär att de bör rymmas i befintliga förvaltningsanslag alternativt inom den schablon för grundläggande finansiering som MSB föreslog i *Framåtanda* nivå 3. I samma finansieringsnivå under posten Samverkan och ledning i *Framåtanda* rymms också 450 mnkr per år för ledningsplatser och signalskydd. De förslag som *Kraftsamling* beskriver utgör en högre ambitionsnivå jämfört med innevarande

försvarsbeslutsperiod. Civilområdesansvariga länsstyrelser har gjort kostnadsbedömningar som uppgår till sammantaget drygt 1 500 mnkr under perioden 2025 – 2030 för att kunna stärka ledningsförmågan, hantera det föreslagna föreskriftsbemyndigandet samt förslaget om fyra nya sektorer och i stort svara upp mot den högre ambitionsnivån som beskrivs i *Kraftsamling*. Det är utöver de belopp som länsstyrelserna presenterar i sitt budgetunderlag och utöver det som beskrivits i *Framåtanda* nivå 3 som grundläggande finansiering för länsstyrelserna.

MSB:s bedömning är att det finns utmaningar med att genomföra åtgärd 6 om förslag till nya beredskapssektorer samt åtgärd 21 om en beredskapssektor för planering, ledningsförmåga och samordning. Förslaget om nya beredskapssektorer innebär fler sektorsansvariga respektive beredskapsmyndigheter vilket inte omfattas av kostnaderna som presenterats i *Framåtanda*.¹⁶ Vad gäller de förslag som rör verksamhet som skulle kunna överföras från MSB (åtgärderna 23–27), är bedömningen att åtgärderna i huvudsak är genomförbara men medför utmaningar och omfattande konsekvenser. Bedömningen är att en delning av MSB skulle medföra risk för att viktiga verksamhetssynergier försvinner, eller till och med ersätts av ansvarsluckor. En omorganisation skulle även tränga undan verksamhetsfrågor och troligen innebära utmaningar vad gäller kompetensförsörjning och därmed försena arbetet med att utveckla och stärka det civila försvaret. Förslaget att skapa en ny myndighet för bland annat räddningstjänst, skydd av civilbefolkningen och insatsverksamhet (åtgärd 24–25) medför dessutom merkostnader utanför ramarna av de medel som föreslås i *Framåtanda*. Se Bilaga 1: *Ett omformat MSB* för en mer detaljerad bedömning per åtgärd.

Nedan följer en sammanställning av kapitlets föreslagna åtgärder i tabellform. De åtgärder som bedöms som genomförbara och relativt okomplicerade återfinns endast i tabellen och kommenteras inte vidare. De åtgärder som bedöms vara genomförbara men icke ändamålsenliga samt motiveringar till detta, återfinns efter åtgärdstabellen under rubriken *6.3 Åtgärder som bedöms vara genomförbara men icke ändamålsenliga*. Därefter följer de åtgärder som MSB bedömer vara genomförbara men som kräver mer utvecklade resonemang under rubriken *6.4 Åtgärder som bedöms vara genomförbara*.

6.2 Åtgärdstabell

Nr. Försvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	Myndigheter som inkommit med underlag ¹⁷	MSB:s bedömning av genomförbarhet
--	------	---	-----------------------------------

¹⁶ I *Framåtanda* tilldelas en schablon för grundläggande finansiering om 40 mnkr per år för sektorsansvariga myndigheter och för beredskapsmyndigheter 20 mnkr alternativt 10 mnkr per år beroende på myndighetens storlek. Kostnader för myndigheter som hösten 2023 inte var sektors- eller beredskapsmyndigheter omfattas inte av finansieringen i *Framåtanda*.

¹⁷ I tabellen hänvisas till sektorsansvarig myndighet för de respektive beredskapssektorerna då underlag har lämnats in genom den sektorsansvariga myndigheten.

Nr. Förvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	Myndigheter som inkommit med underlag ¹⁷	MSB:s bedömning av genomförbarhet
1 Även i fred kan sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser ha behov att genom föreskrift driva på exempelvis planering och övriga förberedelser . Hur ett sådant föreskriftsbemyndigande avvägs mot andra aktörers ansvarsområden behöver utredas. Den exakta utformningen och avgränsningen av ett sådant föreskriftsbemyndigande behöver analyseras vidare.	110– 111	Civilområdena (samtliga) Energimyndigheten Finansinspektionen Försvarmakten Försäkringskassan Livsmedelsverket Polismyndigheten Skatteverket Socialstyrelsen	Genomförbart
2 Förvarsberedningen föreslår att ledningen av det civila försvaret i höjd beredskap och krig ska ske genom aktörer med ett geografiskt områdesansvar , från regeringen (nationell nivå) via civilområdena (högre regional nivå), länsstyrelserna (lägre regional nivå) till kommunerna (lokal nivå).	112	Civilområdena (samtliga) Försvarmakten Polismyndigheten ¹⁸	Genomförbart
3 Vid höjd beredskap och krig kan därför Regeringskansliet behöva tillföras stabs- och analysresurser .	114	FOI Livsmedelsverket Trafikverket	Genomförbart
4 För att åstadkomma en sammanhållen totalförvarsplanering bör regeringens styrning av det civila försvaret utvecklas mot mer detaljerade planeringsanvisningar, tydligare anslagsstruktur och långsiktig styrning .	114– 115	Finansinspektionen FOI	Genomförbart
5 Vidare behöver regeringen en kontinuerlig uppföljning och utvärdering av tidigare beslut och anvisningar samt avgöranden kring vilka områden som ska prioriteras och hur resurser ska fördelas . Förvarsberedningen anser att den nya Myndigheten för totalförvarsanalys har en viktig roll vad avser utvärderingen av effekten på totalförvarsförmågan av olika beslut och hur besluten har genomförts.	115	Myndigheten för psykologiskt försvar	Genomförbart
6 I nuvarande beredskapsstruktur saknas därtill beredskapssektorer för utrikeshandel och försörjning med industrivaror. Dessa samhällsfunktioner är av avgörande betydelse för upprätthållandet av en fungerande ekonomi i händelse av krig. Förvarsberedningen föreslår därför införandet av fyra nya beredskapssektorer: utrikeshandel, försörjning med industrivaror, arbetskraftsförsörjning samt planering, ledningsförmåga och samordning . Förvarsberedningen utesluter inte att det kan behövas ytterligare beredskapssektorer framöver.	115	Arbetsförmedlingen Civilområdena (samtliga) Försvarmakten Plikt- och provningsverket	Genomförbart men till del icke ändamålsenligt. Se rubrik 6.3 Åtgärder som bedöms vara genomförbara men icke ändamålsenliga. samt kapitel 9 Ekonomiskt försvar.
7 Förvarsberedningen anser att det är lika viktigt att analysera vilka verksamheter som vid höjd beredskap kan ges lägre prioritet eller tillfälligt upphöra . Det möjliggör en omflyttning av personal och andra resurser inom verksamheter och mellan myndigheter i enlighet med lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m (förfarandelagen). Förvarsberedningen anser att regeringen med en sådan analys som grund bör förbereda beslut om verksamheter som ska förtgå och verksamheter som ska prioriteras ner eller upphöra vid höjd beredskap i enlighet med 11 § i förfarandelagen.	116	FOI Trafikverket	Genomförbart
8 Förvarsberedningen menar att civilområdesansvariga länsstyrelser är del av en ledningskedja som innefattar de geografiskt områdesansvariga aktörerna (regeringen, civilområden, länsstyrelser och kommuner) och att detta måste tydligt framgå av författningarna . De civilområdesansvariga länsstyrelsernas samordnande mandat framgår av förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. Förvarsberedningen anser att den kan skärpas och inbegripa möjligheten	117– 118 samt 126	Civilområdena (samtliga) Finansinspektionen Energimyndigheten Finansinspektionen Försvarmakten	Genomförbart

¹⁸ Beredskapssektorn Ordning och säkerhet lyfter att Förvarsberedningens förslag behöver förhålla sig till den sektorsansvariga myndighetens ansvar att leda arbetet med att samordna åtgärder inom sektorn. Den sektorsansvariga myndighetens roll i en hanteringsfas bör därför analyseras även ur detta perspektiv.

Nr. Försvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	Myndigheter som inkommit med underlag ¹⁷	MSB:s bedömning av genomförbarhet
<p>att prioritera de civila resurserna inom civilområdet. Av detta skäl kan de civilområdesansvariga länsstyrelserna behöva ges ett föreskriftsbemyndigande.</p> <p>Försvarsberedningen föreslår därför att sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser tillförs föreskriftsbemyndigande. De sektorsansvariga myndigheterna ansvarar för att samordna åtgärder inom sektorn på central nivå och för att tillse att dessa åtgärder är samordnade med de åtgärder som vidtas av andra beredskapsmyndigheter inklusive civilområdena och länsstyrelser samt Försvarsmakten. De civilområdesansvariga länsstyrelserna bör ges ansvar för att samordna åtgärder inom det geografiska ansvarsområdet. Hur ett sådant föreskriftsbemyndigande avvägs mot andra aktörers ansvarsområden behöver utredas. Den exakta utformningen och avgränsningen av ett sådant föreskriftsbemyndigande behöver analyseras vidare. Beredningen erinrar om att civilområdena ingår i en ledningskedja som utgår från regeringen.</p>		<p>Försäkringskassan Livsmedelsverket Skatteverket Socialstyrelsen Strålsäkerhetsmyndigheten Svenska kraftnät</p>	
<p>9 Vid höjd beredskap och i krig bör civilområdenas och militärregionernas staber i möjligaste mån samgrupperas för att säkra en nära samordning.</p>	118	<p>Civilområdena (samtliga) Försvarsmakten</p>	Genomförbart
<p>Försvarsberedningen anser att varje civilområdeskansli utgör kärnan för en krigsorganiserad civilområdesstab. Civilområdeskansliet ska i fredstid ha resurser för att bistå länsstyrelser med förberedelser och planer. Civilområdesstaberna måste vid höjd beredskap även bemannas av personer med kompetens från det civila försvarets olika verksamheter (till exempel hälso- och sjukvård, transporter, elförsörjning.), från näringslivet och från Försvarsmakten.</p>	118	<p>Civilområdena (samtliga) Livsmedelsverket Skatteverket Trafikverket</p>	Genomförbart
<p>Försvarsberedningen noterar att det utöver en samverkan på högre regional nivå mellan civilområden och Försvarsmaktens regionala staber, finns det behov av samverkan mellan civila och militära aktörer på länsnivå och lokal nivå. Denna samverkan kan vara omfattande. Beredningen bedömer att det i de flesta fall inte är möjligt för militärregionerna att ansvara för sådan samverkan. Det bör därför övervägas om andra delar av Försvarsmaktens organisation, till exempel militärbaser (regementen och flottiljer), kan hantera denna samverkan.</p>	119	Försvarsmakten	MSB gör ingen bedömning av genomförbarheten då det rör Försvarsmaktens interna organisering
<p>Försvarsberedningen anser att kommuners och regioners samhällsviktiga verksamheter måste fungera även vid höjd beredskap och krig med en anpassad ambitionsnivå utifrån rådande förutsättningar. Det behöver göras en analys av vilka uppgifter som vid höjd beredskap fortsatt ska utföras av kommuner och regioner, och med vilken ambition, vilka som kan prioriteras ned eller upphöra helt samt vilka som kan tillkomma.</p>	119		Genomförbart
<p>Förfarandelagen ger möjlighet för regeringen att besluta att uppgifter inte ska fullgöras, att flytta personal eller att delegera beslut om detta till kommun- och regionfullmäktige. Försvarsberedningen vill i detta sammanhang särskilt understryka att om beslut fattas om att sänka ambitionsnivåer eller prioritera bort uppgifter så måste tillsynsmyndigheter ta hänsyn till detta. Regelverket inom sakområden måste vid behov förändras för att medge detta.</p>	119–120		Genomförbart
<p>När det gäller regionala och kommunala verksamheter som bedrivs i privat regi är avtal om hur dessa verksamheter ska fortsätta under höjd beredskap och krig nödvändigt, men inte tillräckligt. Beredningen noterar att om privata utförare inte klarar av att fullfölja sitt uppdrag vid höjd beredskap och krig så faller ansvaret för att hantera detta på kommuner och regioner. Försvarsberedningen anser därför att förutsättningar och möjligheter för kommuner och regioner för att hantera sådana situationer måste utvecklas.</p>	121		Genomförbart
<p>15 Försvarsberedningen anser också att det grundläggande ansvar och vilka huvudsakliga uppgifter som kommuner och regioner ska ha vid höjd</p>	121	Skolverket	Genomförbart

Nr.	Försvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	Myndigheter som inkommit med underlag ¹⁷	MSB:s bedömning av genomförbarhet
	beredskap bör bli mer ändamålsenligt reglerat . Detta gäller exempelvis frågan om upprätthållandet av kritisk infrastruktur och nödvändig försörjning samt skyddet av civilbefolkningen.			
16	Försvarsberedningen noterar att kommuner och regioners grundläggande roller i det civila försvaret motiverar att deras perspektiv måste synliggöras hos även civilområdesansvariga länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheter. Beredningen anser att detta kan uppnås genom exempelvis representation i råd eller liknande konstruktioner hos dessa aktörer.	122	Mellersta civilområdet, Sydöstra civilområdet Södra civilområdet Västra civilområdet Östra civilområdet ¹⁹	Genomförbart
17	Finansieringen av kommuners och regioners åtgärder avseende civilt försvar har hittills skett genom överenskommelser mellan staten och Sveriges kommuner och regioner (SKR) och årliga beslut om tilldelning av medel. Försvarsberedningen anser att finansieringen behöver ha högre grad av kontinuitet och förutsägbarhet. En sådan finansieringsmodell måste också säkerställa en tydlig koppling mellan statens finansiering och de krav som staten ställer på kommuners och regioners förberedelser för höjd beredskap och krig.	123	Västra civilområdet	Genomförbart
18	Försvarsberedningen föreslår att vissa beredskapsmyndigheter ska få ett särskilt ansvar för försörjningsberedskapen , inklusive frågor om beredskapslager, omställning samt upprätthållande av försörjningsflöden av totalförsvarsviktiga varor och tjänster.	124		Genomförbart. Se vidare kapitel 9 <i>Ekonomiskt försvar</i>
19	För att regeringen under höjd beredskap och krig ska kunna fokusera på de inriktande och strategiska besluten, krävs relevanta, avvägda och sammanställda underlag från myndigheterna i det civila försvaret. För att åstadkomma detta anser Försvarsberedningen att det behövs en central förvaltningsmyndighet som har en tydlig roll att stödja regeringens arbete på den nationella nivån .	127	FOI Försvarets materielverk Försvarsmakten Norra civilområdet Sydöstra civilområdet	Genomförbart
20	Det ekonomiska försvaret är avgörande för samhällets förmåga att stå emot ett krig. Det ekonomiska försvaret berör samtliga beredskapssektorer om än i olika utsträckning. Det är därmed viktigt med en organisatorisk koppling mellan det civila försvaret som helhet och det ekonomiska försvaret. Myndigheten till stöd för regeringens samordning av det civila försvaret bör därför ges det sammanhållande nationella ansvaret för planer och förberedelser i fred rörande det ekonomiska försvaret , inklusive försörjningsberedskapen.	127	Försvarets materielverk Försvarsmakten	Genomförbart men icke ändamålsenligt. Se vidare kapitel 5 <i>Mål för totalförsvaret</i> och kapitel 9 <i>Ekonomiskt försvar</i>
21	Myndigheten bör också ges sektorsansvaret för en ny, övergripande sektor inom det civila försvaret avseende planering, ledningsförmåga och samordning . Den nya sektorn ska säkerställa att det civila försvarets ledningsförmåga, inom ramen för ett samlat totalförsvar, är ändamålsenlig vid höjd beredskap och krig.	128	Försvarsmakten Civilområdena (samtliga)	Genomförbart men icke ändamålsenligt
22	Även om vissa uppgifter vid nuvarande MSB inte påverkas direkt av Försvarsberedningens förslag ställer omformningen av myndigheten stora krav på en förändring av myndighetens kultur, inriktning och fokus. För att understryka denna förändring anser Försvarsberedningen att MSB bör ges en ny benämning som återspeglar det nya uppdraget .	131		Genomförbart
23	Försvarsberedningen noterar att den nya beredskapsstrukturen, med beredskapsmyndigheter, beredskapssektorer och civilområdesansvariga länsstyrelser, också påverkar uppgiften till den av Försvarsberedningen föreslagna myndigheten till stöd för regeringens samordning av det civila försvaret. Delar av de samordningsuppgifter som MSB har bör i stället ingå i sektorers och civilområdets ansvar .	131	Försvarsmakten Norra civilområdet	Delvis genomförbart, se bilaga 1 <i>Ett omformat MSB</i>
24	För att renodla uppdraget till myndigheten till stöd för regeringens samordning av det civila försvaret anser Försvarsberedningen att det bör övervägas att ansvaret avseende skydd mot olyckor samt nödvändiga	132	Norra civilområdet Sydöstra civilområdet	Genomförbart, men med omfattande

¹⁹ Civilområdena kommenterar förslaget om representation i råd med att de vill avvakta utredningen om kommuners och regioners beredskap (Fö 2023:02).

Nr.	Försvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	Myndigheter som inkommit med underlag ¹⁷	MSB:s bedömning av genomförbarhet
	åtgärder inom befolkningskyddet, inklusive sektors-ansvaret för räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen, förs över till annan huvudman. Det kan övervägas att verksamheten organiseras som en ny myndighet.		FOI Försvarets materielverk Försvarmakten Skatteverket	konsekvenser, se bilaga 1 <i>Ett omformat MSB</i>
25	MSB genomför i dag internationella fredsfrämjande och humanitära insatser i konflikt- och katastrofområden. Det kan handla om sjukvårdsstöd, kapacitetsuppbyggnad, bistånd med nödboenden, upprättande av flyktingläger och hygienfaciliteter. Denna internationella verksamhet är nära kopplad till uppgifterna avseende räddningstjänst och skydd av befolkningen.	132	FOI Försvarets materielverk Försvarmakten Norra civilområdet Skatteverket Sydöstra civilområdet	Genomförbart, men med omfattande konsekvenser, se bilaga 1 <i>Ett omformat MSB</i>
26	För att förtydliga uppdraget till myndigheten till stöd för regeringens samordning av det civila försvaret kan det övervägas att ansvaret för cyber- och informationssäkerhet som idag finns på MSB organiseras som ny myndighet.	132	FOI Försvarets materielverk Försvarmakten Norra civilområdet Skatteverket Sydöstra civilområdet	Ingen bedömning, se bilaga 1 <i>Ett omformat MSB</i>
27	Försvarsberedningen anser vidare att de uppgifter avseende psykologiskt försvar som idag organiseras inom MSB bör överföras till Myndigheten för psykologiskt försvar.	132	FOI Försvarets materielverk Försvarmakten Myndigheten för psykologiskt försvar Norra civilområdet Skatteverket Sydöstra civilområdet	Delvis genomförbart, se bilaga 1 <i>Ett omformat MSB</i>
28	Försvarsberedningen anser att det idag finns behov av att inrätta ett samverkansorgan liknande den tidigare Totalförsvarets chefsnämnd för samordning på myndighetsnivå med involvering av Regeringskansliet.	134	Försvarets materielverk Trafikverket	Genomförbart

6.3 Åtgärder som bedöms vara genomförbara men inte ändamålsenliga

Åtgärd 6 - förslag nya beredskapssektorer

Flertalet civilområdesansvariga länsstyrelser och övriga länsstyrelser gör bedömningen att etablering av samtliga föreslagna beredskapssektorer utom planering, ledningsförmåga och samordning är genomförbart. De menar dock att inrättande av ytterligare sektorer inte nödvändigtvis är den effektivaste lösningen, och att uppgifterna istället kan tillföras enskilda beredskapsmyndigheter eller redan existerande beredskapssektorer.

MSB:s bedömning är att etablering skulle kunna inledas under försvarsbeslutsperioden – författningsstöd för strukturen saknas men kan snabbt skapas genom en ändring i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (beredskapsförordningen). MSB vill dock lyfta att inrättandet av beredskapssektorer bland annat var ett sätt att skapa struktur och systematik i det

samlade beredskapsarbetet och att inrättandet av eventuella nya sektorer bör utgå från samma systematik för att inte riskera att skapa oreda. Några av de föreslagna sektorerna skär igenom samtliga beredskapssektorer och geografiska nivåer, vilket gör det mindre lämpligt att etablera områdena i sektorer enligt den logik som beredskapsstrukturen vilar på. Ett annat skäl till att omorganisera beredskapsarbetet var för att underlätta samordningen. För regeringen innebar utredningens förslag att regeringen har tio beredskapssektorer att förhålla sig till, i stället för ett stort antal beredskapsmyndigheter var för sig, och att den regionala samordningen genomförs i de sex civilområdena i stället för av 21 länsstyrelser var för sig.²⁰ Om antalet beredskapssektorer ökar från 10 till 14 enligt Förvarsberedningens förslag, kommer dock komplexiteten i både den övergripande samordningsuppgiften och i samverkan mellan sektorerna att öka igen, vilket riskerar att hämma arbetet då alltför mycket tid kommer behöva ägnas åt samordning istället för åt konkreta åtgärder.

Skulle nya beredskapssektorer införas enligt förslagen i *Kraftsamling*, skulle det innebära att det för alla nya beredskapssektorer skulle finnas en sektorsansvarig myndighet med uppgift att, i enlighet med 24 och 25 § i samma förordning, bland annat leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap och lämna information om läget inom beredskapssektorns ansvarsområde. Etableringen skulle innebära att befintliga beredskapsmyndigheter, eller myndigheter som i dagsläget inte är beredskapsmyndigheter, parallellt skulle behöva utveckla såväl strukturer som kompetens i beredskapsfrågor. Om förslagen skulle genomföras är det således viktigt att dessa ges resurser och betydande stöd för att förslagen ska kunna få effekt så tidigt i försvarsbeslutsperioden som möjligt. Förvarsberedningen har föreslagit fyra nya beredskapssektorer och MSB gör i dessa fyra fall olika bedömningar av huruvida det är ändamålsenligt givet inriktningen att det är tid för handling. Bedömningen av de föreslagna beredskapssektorerna **utrikeshandel** och **försörjning med industrivaror** behandlas mer ingående i kapitel 9 *Ekonomiskt försvar*.

Vad gäller de föreslagna beredskapssektorerna för **planering, ledningsförmåga och samordning** respektive **arbetskraftsförsörjning**, anser MSB att dessa är mycket viktiga funktioner men att det inte är självklart ändamålsenligt att organisera dessa i beredskapssektorer.

Gällande beredskapssektorn **arbetskraftsförsörjning**, ställer sig Arbetsförmedlingen i sin redovisning positiva till en sådan, medan Plikt- och prövningsverket anger att de inte kan göra en bedömning av genomförbarhet. Plikt- och prövningsverket anför dock att om den nya sektorn avser personalförsörjningsfrågor så avråder myndigheten från förslaget.²¹

²⁰ Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25).

²¹ Plikt- och prövningsverket anför att *Kraftsamling* inte innehåller några närmare beskrivningar av vad beredskapssektorn skulle ansvara för och att de därför inte kan bedöma ändamålsenlighet eller genomförbarhet.

Arbetskraftsförsörjning skär igenom samtliga beredskapssektorer och geografiska nivåer, vilket gör det mindre lämpligt att etablera som en sektor enligt den logik som beredskapsstrukturen vilar på, även om MSB också anser att Arbetsförmedlingen har en central och viktig roll för civilt försvar i aktivering av allmän tjänsteplikt, anvisning och genom sin kompetens på området. MSB anser att frågor om personalförsörjning²² för det civila försvaret behöver tydligare inriktning och samordning nationellt, regionalt och lokalt men att detta kan åstadkommas mer effektivt genom andra arbetsformer. Exempel på en sådan är det långsiktiga samarbete som Arbetsförmedlingen, Plikt- och provningsverket och MSB etablerade våren 2023.

Åtgärd 20 – sammanhållande nationellt ansvar för planering rörande ekonomiskt försvar

Försvarets materielverk (FMV) anger i sitt svar att förutsättningarna för uppbyggnaden av ett starkt ekonomiskt försvar ökar om en myndighet får ansvaret för detta, inklusive försörjningsberedskap och sektorsansvar för den föreslagna sektorn för försörjning med industrivaror. Såväl FMV som Försvarmakten anser att ansvaret bör läggas hos en annan huvudman än i Försvarsberedningens förslag. MSB har tolkat ekonomiskt försvar, i den betydelse Försvarsberedningen använder begreppet, som bredare än försörjningsberedskap. MSB bedömer att åtgärden är delvis genomförbar och förordar att ekonomiskt försvar i huvudsak ges vikt och fokus framförallt genom att det synliggörs i målet för det civila försvaret (se kapitel 9 *Ekonomiskt försvar* och kapitel 5 *Mål för totalförsvaret*). MSB ställer sig dock tveksamt till att ett fullständigt ansvar ges en enskild myndighet, precis som att en enskild myndighet inte kan sägas ansvara för all försörjningsberedskap.

Det tidigare ekonomiska försvaret handlade i huvudsak om det som idag oftast refereras till som försörjningsberedskap med lagring, företagsplanläggning och analyser med mera. Även om det till exempel fanns en Överstyrelse för ekonomiskt försvar (ÖEF) fram till 1986 som bar ekonomiskt försvar i myndighetsnamnet, hade även andra myndigheter ansvar, exempelvis Jordbruksverket för livsmedelsberedskapen och Socialstyrelsen för sjukvårdsberedskapslager.

MSB gör tolkningen att Försvarsberedningen i sin rapport menar att ovanstående utgör ekonomiskt försvar. Om MSB ska *ansvara* för det ekonomiska försvaret i sin helhet samtidigt som andra ansvarar för dess ingående delar skulle det kunna anses gå emot ansvarsprincipen. Vidare menar MSB att ingen enskild offentlig aktör, inklusive MSB, har en sådan kompetensprofil eller resurssättning för att kunna omfamna ett så pass stort område.

MSB anser dock förslaget genomförbart om det istället innebär att myndigheten tar ett helhetsansvar att följa, samordna, främja och bidra till det ekonomiska försvaret och att denna uppgift för MSB bör utgå från den föreslagna nationella

²² Det är inte helt tydligt vad Försvarsberedningen avser med arbetskraftsförsörjning i förhållande till personalförsörjning.

funktionen för samordning av försörjningsberedskap. Funktionen skulle med en utökad roll samla ytterligare berörda inom ekonomiskt försvar till samverkan, analys, planering och aktörsgemensamt genomförande av åtgärder (beredskapsförberedelser). Detta skulle även skapa en ömsesidigt förstärkande effekt till det förslag som MSB lämnar avseende en gemensam beredskapssektor för industri och handel (se kapitel 9 *Ekonomiskt försvar*).

Åtgärd 21 - beredskapssektor för planering, ledningsförmåga och samordning

Samtliga länsstyrelser samt Försvarsmakten avstyrker från etablering av en beredskapssektor för **planering, ledningsförmåga och samordning**. MSB konstaterar att planering, ledningsförmåga och samordning skär igenom samtliga beredskapssektorer och geografiska nivåer, där samtliga beredskapsmyndigheter har ett ansvar att tillse att detta kommer tillstånd. MSB gör därför bedömningen att det är mindre lämpligt att etablera som en sektor enligt den logik som beredskapsstrukturen vilar på. MSB:s bedömning är istället att beredskapssektorns föreslagna uppdrag att säkerställa att det civila försvarets ledningsförmåga, inom ramen för ett samlat totalförsvar, är ändamålsenlig vid höjd beredskap och krig, samt att underlag för planläggning och förberedelser tas fram, bäst kan omhändertas genom ett starkt mandat till MSB. Det senare i enlighet med Försvarsberedningens förslag om ett omformat MSB med utpekad uppgift att ge stöd för regeringens samordning av det civila försvaret. Detta skulle kunna åtföljas av ett ansvar som motsvarar Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) tidigare funktionsansvar utan att det måste organiseras i en beredskapssektor.²³ Detta arbete sker dessutom i viss mån redan idag genom MSB:s sektorsövergripande roll, men bör få ytterligare kraft genom att det formaliseras i förordning och instruktion.

MSB:s nuvarande föreskriftsbemyndigande, i kombination med en stärkt roll, innebär att arbetet med att stärka det civila försvarets ledningsförmåga genom enhetliga ledningsfunktioner, ledningsnivåer och arbetssätt underlättas då detta kan bygga på mer reglering och kravställan än vad som är fallet idag. Nya gemensamma sambandslösningar som uppnår signalskyddsnivå och sambandsplaner för samhällets aktörer behöver också utvecklas. Det finns behov av att aktörer inom totalförsvaret använder sig av gemensamma tekniska system för att möjliggöra inriktning och samordning inför och under höjd beredskap. Aktörerna har påtagliga och ökande behov av robusta och tillgängliga system för fast och mobil datakommunikation. Detta ger samhällsviktiga aktörer förutsättningar att leda och genomföra operativ verksamhet och samverka med varandra i hela hotskalan, ytterst krig. Det krävs därför fortsatta investeringar i säkra och robusta samband, såsom Rakel Generation 2, samt i infrastruktur för tjänster inom samband, såsom SGSI. Beslut om inriktning för fortsatt

²³ Försvarsberedningen anger att dess förslag om myndigheten till stöd för regeringens samordning av det civila försvaret "bär principiella likheter med den uppgift som Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) hade. Av förordning (1988:1122) med instruktion för Överstyrelsen för civil beredskap (upphävd 1 juli 2002) framgår att myndigheten hade till uppgift att utgöra central förvaltningsmyndighet för frågor om ledning och samordning av verksamhet inom det civila försvaret."

uppbyggnad av Raket Generation 2 är således avgörande för totalförsvarets samlade förmåga i händelse av höjd beredskap.

Därtill krävs utbyggnad av skyddade ordinarie och alternativa ledningsplatser, vilka behöver planeras och resurssättas. Dessutom behöver möjligheterna till stärkta krav på riskhanteringsåtgärder, incidentrapportering och tillsyn i samhällsviktig verksamhet i de kommande NIS2- och CER-direktiven nyttjas för att aktivt stärka det civila försvaret.

Det är också av stor vikt att kommunikation och samordnad information till befolkningen utgör en integrerad del av ledningsstrukturen. Det finns fungerande former för detta på myndighetsnivå idag, och det är positivt att Försvarsberedningen föreslår att denna fortsatt ska bygga på den nationella kommunikationssamordningen i MSB:s regi eftersom detta är mycket nära sammankopplat med möjligheten att kunna utgöra ett stöd för regeringens arbete med civilt försvar. Befintlig kommunikationssamordning behöver dock bygga en tydligare länk mellan regerings- och myndighetsnivå och arbetet behöver i högre utsträckning ta höjd för de krav som ställs under höjd beredskap.

Utöver att säkerställa ledningsförmåga vid höjd beredskap och krig är planering en viktig del i Försvarsberedningens förslag till en ny beredskapssektor. MSB konstaterar att den uppgift som föreslås i detta avseende och den föreslagna uppgiften att i fredstid bistå regeringen genom att lämna förslag till avvägningar och prioriteringar avseende det civila försvarets utveckling är uppgifter där MSB med ett tydligt mandat som utgångspunkt kan bidra. Tillkommande uppgifter kommer dessutom att kunna bygga på de erfarenheter som MSB redan har av att hålla samman och överblicka beredskapsplanering och förberedelser, lämna samlade bedömningar av det civila försvarets förmåga samt föreslå prioriterade åtgärder för att utifrån ett sektorsövergripande perspektiv stärka den samlade förmågan.

6.4 Åtgärder som bedöms vara genomförbara

Åtgärd 1 – vidare analys av föreskriftsbemyndigande

Försvarsberedningens åtgärdsförslag lyfter fram föreskriftsrätt för planering samt övriga förberedelser. Vad övriga förberedelser innebär är inte specificerat. Merparten av de myndigheter som inkommit med underlag avseende denna åtgärd är i grunden positiva till utökat föreskriftsbemyndigande, men framhåller att det finns utmaningar. MSB gör därför bedömningen att dessa myndigheter delar Försvarsberedningens uppfattning att en vidare analys krävs för att kunna hitta en utformning och avgränsning som är ändamålsenlig utifrån behovet av nya föreskriftsbemyndiganden för sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser. Svenska kraftnät avstyrker förslaget då myndigheten anser att det är ett avsteg från ansvarsprincipen. Kustbevakningen ser problem med hur samverkan och koordinering ska ske mellan olika

myndigheter med föreskriftsrätt över Kustbevakningen och föreslår att dagens ordning inom civilt försvar inte förändras.

MSB ser i likhet med flera andra myndigheter praktiska problem med konkurrerande föreskriftsmandat. Kostnaden kommer vara beroende av hur lång tid en analys eller utredning ges. MSB bedömer att en sådan analys inte bör ta mer än 1–2 år.

MSB bedömer att behovet av föreskrifter för planering och övriga förberedelser skulle minska om regeringens styrning av det civila försvaret utvecklas mot mer konkreta planeringsanvisningar (till exempel i förordning), nedbrutna mål, tydligare anslagsstruktur och långsiktig styrning i enlighet med åtgärd 4. I sammanhanget kan noteras att MSB har påbörjat ett arbete med framtagande av föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap med stöd av myndighetens mandat i 27 § 5 i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Syftet med regleringen är att förtydliga beredskapsmyndigheternas särskilda uppgifter inför och vid höjd beredskap samt skapa en enhetlig grund för den planering som behöver genomföras inför höjd beredskap. Dessa föreskrifter och allmänna råd kommer också att minska behovet av ytterligare föreskriftsmandat avseende planering och övriga förberedelser. En extern remiss planeras till perioden maj-juni 2024 inför beslut av MSB och föreskrifterna förväntas träda i kraft senhösten 2024 (tidigast 1 oktober och senast 1 januari 2025).

Om en behovsanalys leder till att nya föreskriftsbemyndiganden införs behöver det säkerställas att det inte uppstår parallella krav som riskerar att försena och försvåra planeringen inför höjd beredskap.

Åtgärd 3 – stabs- och analysresurser till Regeringskansliet vid höjd beredskap

Åtgärden bedöms kunna påbörjas tidigt under försvarsbeslutsperioden. Regeringskansliet behöver analysera vilka tillskott av stabs- och analysresurser som behövs, planera för personalövertagande i dialog med de myndigheter som kan avvara sådana resurser och förbereda beslut enligt lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Detta förslag bör beaktas tillsammans med förslaget om ett omformat MSB med en tydlig roll att stödja regeringens arbete på den nationella nivån genom att ta fram relevanta, avvägda och sammanställda underlag från myndigheterna i det civila försvaret.

Åtgärd 5 – uppföljning, utvärdering och analys

Utöver de uppdrag som bland annat MSB och Försvarsmakten redan har vad gäller uppföljning, utvärdering och analys av det civila respektive militära försvarets förmåga ser Försvarsberedningen behov av att ytterligare uppföljning och utvärdering genomförs av en oberoende myndighet som kan granska verksamheten ur en extern synvinkel. MSB konstaterar att bland annat följande

områden kan vara särskilt relevanta att fokusera på för Myndigheten för totalförvarsanalys, inom ramen för det breda uppdrag som myndigheten har:

- Analysera och utvärdera kostnadseffektivitet – hur totalförsvarets aktörer använder de anslagsmedel som regeringen fördelar.
- Analysera och utvärdera verksamhetseffektivitet – om totalförsvarets aktörer, utifrån forskning, inriktningar, mål, regelverk och annan styrning vidtar rätt åtgärder.
- Analysera och utvärdera områden i gränssnittet mellan det civila och det militära försvaret.
- Granska MSB och Försvarsmakten, exempelvis hur myndigheterna främjar en sammanhängande totalförvarsplanering och bedömer förmåga.

Att hitta och fylla den lucka av uppföljning, utvärdering och analys som finns skulle bidra till en positiv utveckling av totalförsvaret. Regeringen kan genom förtydliganden och inriktning i Myndigheten för totalförvarsanalys regleringsbrev prioritera vilken typ av analys som ska genomföras. Viktigt är också att Myndigheten för totalförvarsanalys ges en möjlighet att axla en oberoende roll och ta egna initiativ till utvärderingar och analyser.

Den analys som MSB själv bedriver, inte minst arbetet med att bedöma det civila försvarets förmåga, är en integrerad del i, och en förutsättning för, annan verksamhet på myndigheten. Bedömningen av det civila försvarets förmåga används av MSB i arbetet med att konkretisera regeringens styrning i inriktningar för myndigheters och andra aktörers beredskapsplanering. Därtill hänger bedömningen av det civila försvarets förmåga samman med annan analysverksamhet på MSB såsom civila perspektivstudier, försörjningsanalys och nationell riskbedömning. MSB är därtill kontaktpunkt gentemot EU avseende unionens riskbedömningar och har också med befintlig analysverksamhet goda förutsättningar att bidra med underlag till de förmågebedömningar som genomförs inom ramen för Nato. För det senare finns det därtill potential till analytiskt samarbete med MSB:s systemmyndigheter i den nordiska kontexten.

En samlad bedömning av det civila försvarets förmåga är även en förutsättning för att MSB ska kunna tillhandahålla beslutsunderlag till regeringens myndighetsstyrning. En central del i ett omformat MSB, i form av stödet till regeringen, kräver en bottenplatta av analys. Försvarsberedningen anför exempelvis att MSB inom ramen för en sammanhållen planeringsprocess ska ansvara för en sammanställning med prioriteringar av de resursbehov som finns för särskilda åtgärder inom det civila försvaret. Utifrån en sådan sammanställning ska myndigheten, efter samråd med Försvarsmakten, ge regeringen ett samlat förslag till prioritering och inriktning på nationell nivå i fråga om vidmakthållande av och investeringar i det civila försvaret, inklusive förslag till fortsatt utveckling i olika tidsperspektiv.

När överbefälhavaren lämnar sådana militära råd som rör utvecklingen av det militära försvaret utgör myndighetens krigsförbandsvärdering, perspektivstudier och andra analytiska underlag en viktig utgångspunkt. På motsvarande sätt behöver MSB eller en omformad myndighet till stöd för regeringens samordning av det civila försvaret basera sina civila råd avseende utvecklingen av det civila försvaret på analyser, som i sin tur bygger på underlag från andra beredskapsmyndigheter och som också berikas av den beredskapskompetens, de nätverk och samverkansstrukturer samt den expertkunskap inom olika sakområden som MSB har.

Åtgärd 7 – analys om prioriterad verksamhet

MSB bedömer att det vore ändamålsenligt att kartlägga vilka verksamheter som ska prioriteras vid höjd beredskap ur fler perspektiv än endast avseende omflyttning av personal. MSB anser att varje myndighet bör genomföra en sådan analys i sin planering enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Myndigheternas analys bör sedan ligga till grund för förberedelse av beslut enligt förfarandelagen. Regeringen skulle också, i linje med åtgärd fyra, i beredskapsförordningen kunna ge tydligare anvisningar om att varje myndighet ska analysera vilka verksamheter som vid höjd beredskap kan ges lägre prioritet eller tillfälligt upphöra. MSB skulle lämpligen kunna ha en samordnande roll kopplat till förfarandelagen.

Eftersom det bör ingå i myndigheternas planering enligt beredskapsförordningen att se över vilken verksamhet som ska bedrivas vid höjd beredskap kan kostnaderna bedömas falla under befintlig ram. Ett sådant arbete kan dock i ett uppstartsskede bli omfattande om det ska göras på kort tid, och därmed möjligen riskera att tränga undan annan verksamhet. Detta eftersom uppgiftsanalys enligt förslaget förutsätter ett aktivt arbete och dialog mellan myndigheter och regeringen avseende i vilken utsträckning en myndighet ska upprätthålla sin verksamhet under krig eller vid krigsfara.

Både denna åtgärd samt åtgärder i kapitel 7 avseende krigsorganisation, kan enligt MSB:s bedömning lättare genomföras i de delar som direkt berör statliga myndigheter eftersom regeringen har större rådighet över dessa. Det kan omvänt vara svårare att genomföra de delar av förslagen som berör företag och andra organisationer.

Åtgärd 8 – föreskriftsbemyndigande sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser

De civilområdesansvariga länsstyrelsernas samordnande mandat framgår av förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. Försvarsberedningen anser att den kan skärpas och inbegripa möjligheten att prioritera de civila resurserna inom civilområdet. Försvarsberedningen anger vidare att de civilområdesansvariga länsstyrelserna ska tillföras föreskriftsbemyndigande avseende samordning av åtgärder inom det geografiska ansvarsområdet samt prioritering av civila resurser inom civilområdet. En del av

resonemanget kring föreskriftsmandat för sektorsansvariga och civilområden återfinns även under åtgärd 1.

MSB uppfattar att förslagen avser prioritering av civila resurser inom civilområdet samt samordning av åtgärder *under höjd beredskap*. Försvarsberedningen preciserar inte vilka eller vems resurser det är som avses, MSB har därför svårt att bedöma genomförbarhet och kostnadsberäkna förslagen. MSB bedömer att det behöver utredas vilka resurser som faktiskt ska anses omfattas av ett skärpt mandat för prioritering. MSB anser att utformningen av ett sådant mandat behöver utredas bland annat i förhållande till de mandat som redan finns i exempelvis förfogandelagen (1978:262), för att resurserna i civilområdena ska kunna fördelas och utnyttjas på det sätt som mest effektivt främjar försvarsansträngningarna. En sådan utredning bör även beakta behovet av strukturer som stödjer den tvärsektoriella eller nationella samordningen.

MSB bedömer det som genomförbart att analysera vidare behov av föreskriftsbemyndiganden till sektorsansvariga myndigheter. Kostnaden kommer vara beroende av hur lång tid en analys eller utredning ges. Potentiella normkonflikter, till exempel i förhållande till lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m., måste analyseras. MSB bedömer också att det finns svårigheter med parallella föreskriftsbemyndiganden och vill poängtera att ett sådant bemyndigande inte medför att någon aktör kan få mandat att besluta om prioriteringar. För att kunna fatta ett beslut om prioriteringar behövs ett tydligt beslutsmandat som framgår i exempelvis en förordning, även om ett bemyndigande som ger rätt att föreskriva om vilka underlag som ska tas fram kan ha effekt för de framtida beslut som ska fattas men. Viktigt att notera är även att civilområdesansvariga länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheter, vid höjd beredskap kommer att behöva kunna lämna underlag till regeringen avseende förslag på prioriteringar och fördelning av resurser inom respektive civilområde och beredskapssektor. Detta innebär i sin tur att myndigheterna inom och mellan beredskapssektorer och civilområden måste samverka, dela information och bidra till beslutsunderlag. Detta krävs oavsett vilka föreskriftsbemyndiganden och beslutsmandat som införs eller inte.

Åtgärd 9 - samgruppering staber civilområden och militärregioner

I princip samtliga civilområden har i sina underlag lyft att de inte bedömer åtgärden som genomförbar, framförallt med hänvisning till folkrätten men i något fall också med hänvisning till praktiska utmaningar eftersom militärregionerna och civilområdena inte följer samma geografiska indelning. Försvarsmakten lyfter att samordning måste utgå från operativa behov och geografiska förutsättningar samt att samordning inte nödvändigtvis behöver åstadkommas genom samgruppering fullt ut. MSB:s bedömning är att samgruppering av civilområdenas och militärregionernas staber under höjd beredskap och krig är genomförbart, men med vissa folkrättsliga följdverkningar som kan behöva belysas. Distinktionsprincipen innebär att stridande ska göra skillnad mellan militära mål

och civila objekt och att anfall endast får riktas mot militära mål. De stridande parterna har ett utpekat ansvar för att ingen sammanblandning av militär och civil verksamhet utsätter civila för fara, vilket framgår av Tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter.

MSB anser att det är av stor vikt att det finns medvetenhet om de eventuella folkrättsliga följdverkningarna, vid eventuella beslut om att samlokalisering ska ske och var. Personalen från civilområdeskanslierna behöver få tydlig information om vad samlokalisering kan innebära folkrättsligt.

Åtgärd 10 - civilområdeskanslier

MSB bedömer åtgärdsförslaget som genomförbart mot slutet av försvarsbeslutsperioden men noterar att några civilområden avstyrker förslaget. Civilområdena anför att konsekvenserna av en sådan planeringsåtgärd inte är ändamålsenliga och därmed inte motiverar kostnaden. De framför även att det i sådana fall först behöver skapas förutsättningar hos beredskapsmyndigheterna att ha en förmåga att bidra med experter i civilområdeskansliet. Beredskapssektorn försörjning av grunddata, genom Skatteverket, anser att det kommer att försvåra beredskapsmyndigheternas planering om civilområdesansvariga länsstyrelser under höjd beredskap och krig kan rekvirera personal från beredskapsmyndigheterna.

Ur länsstyrelsernas perspektiv är civilområdeskansliet en funktion inom den civilområdesansvariga länsstyrelsen. Kansliet blir därför också en funktion inom länsstyrelsens krigsorganisation. Om den civilområdesansvariga länsstyrelsen ges mandat att exempelvis skriva föreskrifter kan en oklarhet i gränsdragningen mellan vad som är en civilområdesansvarig länsstyrelses ansvar i det egna länet och vad som är ansvaret i hela civilområdet. Om civilområdena ges större mandat att besluta över aktörerna (inklusive länsstyrelserna) i civilområdet behöver denna fråga utredas. Länsstyrelserna bedömer kostnaden för utökade personalkostnader till 62 miljoner kronor för perioden 2025–2030. Kostnaden för tillhörande planering, övning och utbildning bedöms till 72 miljoner kronor för perioden 2025–2030.

Åtgärd 12 och 13 – kommuners och regioners uppgifter under höjd beredskap

MSB bedömer att det är svårt att genom författningsberedskap planera för en anpassning av kommuners och regioners prioritering och ambitionsnivå utifrån alla tänkbara scenarier som höjd beredskap och krig kan innebära. Behoven av prioriteringar skulle också variera över landet och över tid. På vissa områden kan sådan reglering dock ge grundläggande inriktning för prioritering, se exempelvis förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m.

MSB anser att varje region och kommun, inom ramen för sina beredskapsförberedelser enligt 3 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, har att göra en analys av hur dess olika verksamheter ska prioriteras

och med vilken ambitionsnivå de ska bedrivas. Rimligen behöver aktuella sektorsansvariga myndigheter stötta kommuner och regioner i arbetet genom framtagande av kunskapsstöd för prioritering, i likhet med Socialstyrelsens kunskapsstöd för hälso- och sjukvårdens beredskap - Vårdens prioriteringar i krig och fredstida katastrofer.

Vid höjd beredskap ska kommuner och regioner enligt 7 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret. Det bör därför ofta vara möjligt för kommuner och regioner att göra de anpassningar som behövs vid höjd beredskap utan föregående regeländringar.

I de regelverk som styr tillsynsmyndigheters verksamhet ställs i vissa fall inga kvantitativa krav på tillsynen och då bör, under höjd beredskap, myndigheterna kunna avstå från att ställa krav på kommuner och regioner utan föregående regelförändringar. I de fall där det ställs kvantitativa krav på tillsynen, bör dock en analys av vilka eventuella behov av regeländringar som finns göras sakområdes- och sektorsvis, rimligen efter regeringsuppdrag till berörda myndigheter.

Åtgärd 14 - regionala och kommunala verksamheter i privat regi

MSB delar Försvarsberedningens bedömning att ett utvecklingsarbete är genomförbart. Till viss del är detta arbete redan inlett genom olika utredningar, men det är en omfattande och komplex planeringsuppgift. Frågorna omfattas av utredningsdirektiven i utredningen för att se över och modernisera reglerna för skolväsendet vid extraordinära händelser i fredstid, krigsfara eller krig och de har också lyfts i SOU 2022:6 om hälso- och sjukvårdens beredskap. Pågående utredning om kommuners och regioners beredskap²⁴ (LEH-utredningen) behöver också titta på vilka förutsättningar kommuner och regioner har att reglera privata aktörers uppgifter. Det kan vara relevant att i respektive sektorslagstiftning reglera hur privata aktörer ska bidra till civilt försvar eftersom regelverket ser olika ut inom respektive sektor.

MSB har med utgångspunkt i förslaget svårt att ge en kostnadsbedömning för utvecklingsarbetet.

Åtgärd 15 och 17 – ändamålsenlig reglering samt finansiering kommuner och regioner

MSB bedömer i stort åtgärderna som genomförbara men utan mer konkreta förslag är det svårt att föra mer ingående resonemang eller bedöma kostnaden för genomförandet. Försvarsberedningens förslag belyser frågor som regleras i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och bör primärt hanteras av LEH-utredningen. MSB noterar vidare att utredningen om ett stärkt skydd för

²⁴ Utredningen om kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap (Dir. 2023:51).

civilbefolkningen vid höjd beredskap²⁵, delvis föreslår ett tydligare ansvar för kommunen kopplat till skydd av civilbefolkningen.

Åtgärd 19 - central förvaltningsmyndighet som har en tydlig roll att stödja regeringens arbete på den nationella nivån

Merparten av de myndigheter som inkommit med underlag har inte kommenterat förslaget. Norra civilområdet anser att det är genomförbart men att det skulle kunna få en negativ påverkan på redan etablerade strukturer. Sydöstra civilområdet anser att det tydligt behöver framgå att MSB inte är en del av ledningskedjan. Försvarsmakten delar inte Försvarsberedningens bedömning om behov av en myndighet till stöd för regeringens samordning av det civila försvaret. FMV anser att avdömningar och prioriteringar för det civila försvarets behov inte bör delegeras till den myndighet som håller samman planeringen i fredstid.

MSB bedömer åtgärden som genomförbar och delar Försvarsberedningens bedömning att det krävs relevanta, avvägda och sammanställda underlag från myndigheterna i det civila försvaret för att regeringen under höjd beredskap och krig ska kunna fokusera på de inriktande och strategiska besluten samt att MSB i sitt stöd till regeringens samordning av det civila försvaret har en viktig roll. Förutsatt att stora delar av landet inte är avskurna, är MSB:s bedömning att det under höjd beredskap kommer att finnas många frågor som snabbt behöver lösas ut på myndighetsnivå utifrån ett bredare tvärsektorielt perspektiv. Det är frågor av mer operativ karaktär som åligger central myndighetsnivå och som inte kan hanteras avgränsat inom en viss beredskapssektor eller civilområde. Det behöver därför finnas etablerade arbetssätt för samordning mellan myndigheter och det behöver finnas en myndighet som har till uppgift att stödja samverkan och vara en pådrivande kraft.

MSB kan redan idag sägas ha uppgiften att stödja regeringens samordning genom 6 och 7 §§ i myndighetens instruktion. Att MSB ska verka för samordning och stödja Regeringskansliet med underlag och information så att regeringen kan leda, inrikta och prioritera åtgärder under höjd beredskap, är för myndigheten tydliga uppgifter. Att andra myndigheter är skyldiga att bidra till att MSB ska kunna utföra dessa uppgifter på det sätt MSB föreskriver, kan sägas utgöra ett mandat att driva arbetet med samordning under höjd beredskap. MSB avser att utifrån detta mandat fortsätta att utveckla arbetet med samordning tillsammans med övriga beredskapsmyndigheter men med ökad ambition och ökat tempo så att enhetliga former för inriktning och samordning under höjd beredskap kan införas. Med detta sagt skulle en större tydlighet kring MSB:s särskilda uppgift och mandat att stödja samordning vara välkommet. MSB uppfattar hos många andra aktörer en viss osäkerhet kring MSB:s roll. MSB välkomnar också en fortsatt utveckling av den samverkan som redan sker mellan MSB och Regeringskansliet. I det fortsatta arbetet behöver det bli mer konkret på vilket sätt och med stöd av vilken struktur

²⁵ Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57)

som regeringen avser leda rikets samlade försvarsansträngningar under höjd beredskap.

Försvarsberedningen konstaterar i detta avseende att regeringen ”med stöd i 8§, 15 kap regeringsformen (RF), kan välja att delegera till denna myndighet att inom ramen för regeringens inriktning döma av och besluta i vissa ärenden rörande det civila försvaret på nationell nivå. Ett alternativ kan också vara att delar av myndighetens personal övergår till Regeringskansliet.”

Detta kommer att utgöra ett viktigt ingångsvärde för att MSB ska kunna säkerställa att det civila försvarets ledningsförmåga, inom ramen för ett samlat totalförsvar, är ändamålsenlig vid höjd beredskap och krig.

Ytterligare resonemang kring MSB:s stöd till regeringens samordning av det civila försvaret återfinns under kapitel 6.3 *Åtgärder som bedöms vara genomförbara men icke ändamålsenliga*, Åtgärd 20 - *beredskapssektor för planering, ledningsförmåga och samordning*. Detta eftersom den föreslagna omformade rollen för MSB bedöms lösa uppgiften som föreslås för beredskapssektorn för planering, ledningsförmåga och samordning.

Åtgärd 22 – kultur, fokus, inriktning och ny benämning

MSB bedömer åtgärden som genomförbar men vill bland annat uppmärksamma att MSB:s namn de senaste åren blivit relativt välkänt bland allmänheten och förtroendet för myndigheten är högt. Ett eventuellt namnbyte är även behäftat med kostnader, se bilaga 1 *Ett omformat MSB*. I bilagan 1 görs en bedömning av alla åtgärder som direkt rör MSB som myndighet. Här beskrivs också hur myndighetens kultur, fokus och inriktning utvecklas i linje med de behov som Försvarsberedningen beskriver.

Åtgärd 23 till 27 – möjlig överföring av uppgifter från MSB

MSB bedömer åtgärderna som genomförbara eller delvis genomförbara, men med omfattande konsekvenser. MSB:s bedömning är att de utmaningar som kan finnas med en bred och omfattande portfölj kan hanteras på andra sätt än genom en delning av myndigheten. En snabb utveckling av det civila försvarets förmåga gagnas bäst av ett sammanhållet MSB. En delning av myndigheten skulle stjäla tid och energi från arbetet mitt i en allvarlig säkerhetspolitisk situation. Samtidigt skulle man riskera att viktiga verksamhetssynergier försvinner, eller till och med ersätts av ansvarsluckor, inom både civilt försvar och krisberedskap, se bilaga 1 *Ett omformat MSB*.

Åtgärd 28 – inrättandet av samverkansorgan för samordning på myndighetsnivå med involvering av Regeringskansliet

FMV är positivt till en dylik funktion medan beredskapssektorn Transporter, genom Trafikverket, lyfter att det är viktigt att understryka att den samordning som nu byggs upp i MSB:s omsorg är bra och att det inte är positivt att föreslå ytterligare nivåer. Trafikverket menar också att dagens forum med sektorsansvariga myndigheter samt civilområden samt totalförsvarets chefsmöte

enkelt kan anpassas till den föreslagna strukturen. MSB bedömer att åtgärden är genomförbar.

7 Krigsorganisation och personalförsörjning

MSB har gjort en bedömning av åtgärdsförslagen i kapitlet med beaktande av underlag från Plikt- och provningsverket.

Försvarsberedningen behandlar i kapitel 7 frågor som rör förberedande planering och förfaranden vid beredskapslarm avseende krigsorganisation. MSB berör endast förslaget om övergång till krigsorganisation i det här kapitlet. I övrigt hänvisas till kapitel 6 *Organisation och ledning i totalförsvaret*. Därtill föreslår Försvarsberedningen i det här kapitlet åtgärder kopplat till personalförsörjningsfrågor såsom civilplikt, ersättningsnivåer vid tjänstgöring och terminologi. Beredningens förslag som rör en ny beredskapssektor för arbetskraftsförsörjning behandlar MSB i kapitel 6 *Organisation och ledning i totalförsvaret*.

7.1 Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag

MSB bedömer att åtgärderna i kapitlet kan genomföras, huvudsakligen inom ramen för *Framåtandas* nivå 1. För en del åtgärder finns dock försvårande omständigheter att beakta och omhänderta. Plikt- och provningsverket gör i vissa delar en annan bedömning än MSB, och menar sammanfattningsvis att beredningens förslag riskerar att undergräva civila försvarets förmåga att stödja det militära försvaret och att det vore mer effektivt att utveckla stödet till aktörer inom ramen för nuvarande system.

MSB uppmärksammar i sammanhanget att en viktig förutsättning för krigsorganisering är att arbetsmarknadens parter är överens om kollektivavtalens utformning vid höjd beredskap, vilket MSB anser behöver säkerställas.

Ett par åtgärdsförslag berör frågor som personalförsörjningsutredningen²⁶ har att utreda. MSB bedömer att utredningens betänkande bör inväntas, men att den inte heller bör försenas genom tillägg.

7.2 Åtgärdstabell

Nr.	Försvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	MSB:s bedömning av genomförbarhet
1	Vid högsta beredskap ska kommuner och regioner alltid övergå till krigsorganisation. [...] Vidare ska Försvarsmakten vid beredskapslarm mobiliseras och krigsorganiseras i sin helhet. Försvarsberedningen anser att samma automatik om att övergå till krigsorganisation vid	107, 136	Genomförbart

²⁶ En långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret (Dir. 2023:116).

Nr. Försvärsberedningens förslag på åtgärd	Sida	MSB:s bedömning av genomförbarhet
<p>beredskapslarm ska finnas även för beredskapsmyndigheter och övriga statliga myndigheter med totalförsvarsuppgifter.</p>		
<p>2 [...] En aktörs krigsorganisation ska utformas med grund i en analys av uppgifterna vid höjd beredskap och krig.</p>	137	Genomförbart. Se även kap 6 <i>Organisation och ledning</i> , åtgärd 7.
<p>3 [...] Det bör utvecklas en terminologi som skiljer på krigsplacering i form av ianspråktagande med stöd i anställningsavtalet och krigsplacering av värn- och civilpliktiga.</p>	139	Genomförbart
<p>4 [...] vid beredskapslarm ska trossamfund och andra enskilda organisationer och de näringsidkare som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig övergå till krigsorganisation. För dessa aktörer utgår i dag kraven på planering för krigsorganisation från frivilliga åtaganden. [...] Försvärsberedningen menar att ordningen med frivilliga åtaganden är för svaga och anser att kraven i högre grad ska hanteras genom tydlig reglering, exempelvis av krigsviktiga företag.</p>	140	Genomförbart
<p>5 Beredningen noterar även att Utredningen om en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försväret (Fö 2023:03) bland annat ska föreslå hur civilplikt kan användas för att stärka personalförsörjningen av det civila försväret och föreslå vilka delar av civilplikten som bör aktiveras och inom vilka verksamheter som civilplikt ska kunna fullgöras. Försvärsberedningen understryker vikten av skyndsämhet i dessa frågor och att ytterligare beslut vad avser sektorer aktuella för civilplikt kan behöva fattas redan innan personalförsörjningsutredningens slutbetänkande har behandlats. Detta kan även innebära att återinföra grundutbildning för civilplikt inom utvalda sektorer.</p>	142	Genomförbart
<p>6 Det är centralt att det finns ett sammanhållet system för personalförsörjning i totalförsväret vilande på anställningsförhållanden, frivilligavtal och plikt. Beredningen vill i det sammanhanget särskilt lyfta fram behovet av att ersättningsnivåer och andra förmåner i samband med tjänstgöring vid till exempel repetitionsövningar är rimliga för de olika personalkategorierna.</p>	143	Genomförbart
<p>7 Behov av personal inom olika delar ska vägas mot varandra, militärt utbildad personal ska generellt placeras på militära befattningar.</p>	143	Genomförbart
<p>8 Beredningen anser att för många aktörer kan stora delar av den verksamhet som inte ingår i krigsorganisationen bemannas med ordinarie personal genom anställningsförhållandet och den allmänna tjänsteplikten utan att krigsplaceras i fredstid. Det kan finnas undantag för till exempel vissa verksamhetskritiska befattningar där personalen kan ianspråkats eller krigsplaceras med grund i anställningsavtalet eller genom civilplikt efter annan utredning.</p>	144	Genomförbart
<p>9 Försvärsberedningen anser att arbetskraftsförsörjningen är en grundläggande uppgift för att få ett fungerande civilt försvar. Beredningen anser därför att en särskild beredskapssektor för arbetskraftsförsörjning bör inrättas.</p>	144	Genomförbart men icke ändamålsenligt. Se Kap 6 <i>Organisation och ledning</i> .
<p>10 Beredningen noterar att Arbetsförmedlingen i förordningen (1995:238) om totalförsvarspunkt av regeringen ges i uppgift att bland annat anvisa arbete inom ramen för den allmänna tjänsteplikten. Försvärsberedningen noterar samtidigt att Arbetsförmedlingens roll i samhället, men också dess regionala och lokala representation, ser annorlunda ut än rollen för de tidigare Arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna. Vidare har arbetsgivare idag inte samma skyldighet att anmäla lediga tjänster till Arbetsförmedlingen. Beredningen anser att det behövs en ny styrning och reglering rörande arbetskraftsfrågan under höjd beredskap. Ett tydliggörande av mandat, ansvar och roller som gäller i det nya landskapet idag skulle innebära bättre förutsättningar för effektiv förstågehöjning. Det ska också ske inom ramen för personalförsörjningsutredningen.</p>	144	Genomförbart
<p>11 Försvärsberedningen anser emellertid att (om långsiktig hållbar personalförsörjning av det civila försväret Fö 2023:03) utredningens</p>	145	Genomförbart

Nr.	Försvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	MSB:s bedömning av genomförbarhet
	uppdrag bör vidgas till att även innefatta möjligheten att undersöka andra lösningar.[...].		
12	Beredningen vill understryka de frivilliga försvarsorganisationernas roll och betydelse i att bidra till personalförsörjningen av totalförsvaret.	145	Genomförbart
13	[...] Varje aktör måste planera för att kunna inta krigsorganisation med huvuddelen av sin organisation inom några dagar och med hela sin organisation inom sju dagar. För vissa aktörer, och för vissa delar av en aktörs verksamhet, måste krigsorganisation kunna intas inom några timmar.	146	Genomförbart. Se även kap 6 <i>Organisation och ledning</i> , åtgärd 7.
14	[...] statliga myndigheter, kommuner och regioner samt företag, organisationer och trossamfund, ska ha möjlighet att inom ramen för sina befogenheter och resurser, och utan föregående regeringsbeslut om höjd beredskap, vidta nödvändiga åtgärder för att öka sin beredskap om de bedömer att förhållandena så kräver, inklusive för att öka motståndskraften mot hybrida hot.	147	Genomförbart

Åtgärd 1 – övergång till krigsorganisation

Försvarsberedningen anser att beredskapsmyndigheter och övriga statliga myndigheter med totalförsvarsuppgifter, vid beredskapslarm, ska övergå till krigsorganisation automatiskt.

MSB bedömer förslaget som genomförbart genom införande av en ny paragraf i förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.

Åtgärd 3 - terminologi

Försvarsberedningen anser att det bör utvecklas en terminologi som skiljer på krigsplacering i form av ianspråktagande med stöd i anställningsavtalet och krigsplacering av värn- och civilpliktiga.

MSB bedömer åtgärdsförslaget som genomförbart och viktigt för att tydliggöra att det rör sig om två juridiskt olika saker för den enskilde. Förslaget innebär endast ändringar i formuleringar i förordningar där ordet ”krigsplacering” används i bemärkelsen ianspråktagande med stöd i anställningsavtalet, samt i diverse stödmaterial som myndigheter producerat. Förslaget torde inte generera några betydande kostnader.

Åtgärd 4 – trossamfund, andra enskilda organisationer och näringsidkare

Trossamfund och andra enskilda organisationer och de näringsidkare som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig ska vid beredskapslarm övergå till krigsorganisation. Försvarsberedningen anser att kraven på planering för krigsorganisation i högre grad än idag ska hanteras genom tydlig reglering, exempelvis av krigsviktiga företag.

MSB bedömer förslaget vara genomförbart. Givet att regleringen i fråga utgår från de utpekade aktörernas uppgifter och förutsättningar så bör en reglering bidra till tydligare uppdrag och förväntningar som är lättare för berörda aktörer att leva upp till. Särskilt betydelsefullt bedöms detta vara för de frivilliga

försvarsorganisationerna, som sannolikt behöver krigsplacera kanslipersonal och instruktörer för att kunna fortsätta med sin utbildningsverksamhet även under höjd beredskap. Frivilliga med avtal bör dock även fortsättningsvis krigsplaceras hos den offentliga aktör med vilken de har avtal. Det är viktigt att regleringen tar hänsyn till aktörernas förutsättningar i tillräcklig utsträckning, så att regelverket inte skapar onödiga hinder eller pålagor för organisationerna. Ett exempel är om aktörer åläggs att planera för krigsorganisation utan att ha ett de facto behov av det.

Förslaget innebär kostnader för själva regleringen såväl som för planering, utbildning och övning av krigsorganisationer hos berörda aktörer.

Åtgärd 5 – civilplikt fler sektorer

Försvarsberedningen understryker vikten av skyndsamt i frågor om civilplikt och att ytterligare beslut vad avser sektorer aktuella för civilplikt kan behöva fattas redan innan personalförsörjningsutredningens slutbetänkande har behandlats. Detta kan även innebära att återinföra grundutbildning för civilplikt inom utvalda sektorer.

MSB anser att det är möjligt att skyndsamt fatta beslut om att återinföra civilplikt i fler sektorer såväl som beslut om att återinföra civilplikt efter mönstring och med grundutbildning. MSB vill dock framföra att ett dylikt beslut medför stora kostnader som är svåra att bedöma i nuläget och bör föregås av en behovsanalys. Det är därtill nödvändigtvis inte så att alla sektorer lämpar sig för civilplikt.

Åtgärd 6 - ersättningsnivåer

Beredningen lyfter behovet av att ersättningsnivåer och andra förmåner i samband med tjänstgöring är rimliga för de olika personalkategorierna.

MSB anser att ersättningsnivåerna idag kan anses rimliga för de frivilliga försvarsorganisationerna. Om ersättningen höjs krävs ökat anslag om inte färre förstärkningsresurser ska utbildas. Om ersättningsnivån sänks kan det leda till ekonomiska hinder för frivilliga att engagera sig. Om ersättningsnivåerna justeras för de frivilliga förstärkningsresurserna så påverkar det även Försvarmaktens ersättningar eftersom de utgår från förordningen om förmåner till frivilliga (1995:523). MSB kommer att lyfta frågorna om rimliga ersättningar och förmåner i den pågående personalförsörjningsutredningen, men slutbetänkandet kommer den 27 januari 2025, det vill säga efter det nya försvarsbeslutet.

Åtgärd 8 – bemanning med ordinarie personal

Försvarsberedningen anser att för många aktörer kan stora delar av den verksamhet som inte ingår i krigsorganisationen bemannas med ordinarie personal genom anställningsförhållandet och den allmänna tjänsteplikten utan att krigsplaceras i fredstid. Det kan finnas undantag för till exempel vissa verksamhetskritiska befattningar där personalen kan ianspråkta eller krigsplaceras med grund i anställningsavtalet eller genom civilplikt efter annan utredning.

MSB anser att en restriktiv tillämpning av krigsplacering eller ianspråktagande med anställningsavtalet som grund är positivt, och bidrar till en bibehållen flexibilitet i personalförsörjningssystemet. För att säkerställa efterlevnad av Förvarsberedningens förslag kan man överväga att tydliggöra den pågående personalförsörjningsutredningens utredningsdirektiv.

MSB vill även framföra att arbetsmarknadens parter har en viktig roll i personalförsörjningen och att det finns en grundläggande skyldighet för att förhandla om kollektivavtal för krissituationer och krigssituationer. För att en omställning till en krigsorganisation ska fungera är det önskvärt att det finnas på förhand förhandlade kollektivavtal som tar höjd för kris och krig. MSB anser dock att det är otydligt hur den här skyldigheten ska initieras. Det går att tolka som att det ankommer på regeringen att säkerställa att sådana förhandlingar kommer till stånd. Någon uttrycklig möjlighet för myndigheterna att göra detta saknas dock.

Åtgärd 11 – personalförsörjningsutredningens uppdrag bör vidgas

Förvarsberedningen anser att personalförsörjningsutredningens uppdrag bör vidgas till att även innefatta möjligheten att undersöka andra lösningar.

MSB anser att förslaget är genomförbart, men att utredningens betänkande då riskerar att senareläggas, vilket enligt MSB varken är önskvärt eller förenligt med beredningens vilja om skyndsamhet i frågan.

Åtgärd 12 – frivilliga försvarsorganisationer

Beredningen understryker de frivilliga försvarsorganisationernas roll och betydelse i att bidra till personalförsörjningen av totalförsvaret.

MSB bedömer att efterfrågan på förstärkningsresurser från frivilliga försvarsorganisationerna har ökat succesivt sedan några år, särskilt efter den fullskaliga invasionen av Ukraina 2022. De frivilliga förstärkningsresurserna bidrar till de offentliga aktörerna att kunna klara större samhällsstörningar eller höjd beredskap.

Om de frivilliga försvarsorganisationernas roll och betydelse ska öka ytterligare bör de ekonomiska förutsättningarna i form av uppdragsmedel och organisationsstöd stå i paritet med de ökade förväntningarna. De flesta frivilliga försvarsorganisationer behöver mer medel till organisationsstöd för att klara av de inflationshöjningar som skett samt för att ha den kapacitet på kanslierna som krävs för att genomföra sina uppdrag. Organisationsstödsmodellen gynnar de frivilliga försvarsorganisationer som har kostsamma och långa uppdrag och missgynnar de som har kortare och mer kostnadseffektiva uppdrag trots att det kräver lika mycket resurser från kanslierna att planera uppdragen. MSB anser att flera åtgärder kan vidtas tillsammans med utökad organisationsstöd och utökad uppdragsersättning för att stärka de frivilliga försvarsorganisationernas funktion. Exempelvis att göra det lättare att få ledigt från sin arbetsgivare för utbildningar inom totalförsvaret, ställa högre krav på att delta på utbildningarna vid anmälan, underlätta avtalsskrivning i hela hotskalan för samtliga offentliga aktörer samt att minska begränsningar avseende anslagsmedel.

MSB har utöver detta lyft ett behov av investeringar i fordon och materiel för regionala frivilligresurser, så kallade Motortransportenheter/Regionala resursgrupper, i *Framåtanda*.

MSB bedömer att förslaget ryms inom *Framåtanda* finansieringsnivå 3, där MSB uppskattade kostnaderna till 200 mnkr om det inte skalas ned.

8 Förmåga att ge stöd till allierade på svenskt territorium

I bedömningen har Försvarmaktens redovisning²⁷ beaktats avseende det civila försvarets stöd till det militära försvaret. Redovisningar från de civilområdesansvariga länsstyrelserna för norra respektive södra civilområdena²⁸ har också legat till grund för bedömningen.

8.1 Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag

MSB gör bedömningen att de åtgärdsförslag som Försvarsberedningen belyser i kapitel 8 i *Kraftsamling* är genomförbara och bedöms kunna påbörjas under kommande försvarsbeslutsperiod. Medel för aktörers planering och initiala åtgärder för att kunna uppnå handlingsfrihet kopplat till det svenska Natomedlemskapet inkluderas delvis i de medel som föreslås i *Framåtanda*. Främst inom posten grundläggande finansiering som återfinns skalbar i samtliga föreslagna nivåer. Större kostnader kopplat till övergripande anpassningar i infrastruktur, utveckling av tekniska sambandslösningar, samplanering och övning med internationella aktörer med mera ryms inte i de belopp som redovisades i *Framåtanda*.

Sverige är nu Natomedlem och planering och beredskapsförberedelser kan fortsätta utvecklas under kommande försvarsbeslutsperiod. Försvarmakten har huvudansvaret för planeringen av förmåga att ge stöd till allierade, och planering sker i samverkan med civila aktörer. Arbete att ta fram ett nationellt koncept för Vårdlandsstöd (VLS) har påbörjats, vilket kommer behöva samordnas med MSB:s arbete att planera för att ta emot internationellt civilt och humanitärt stöd. Det innebär att det civila försvaret behöver klara två uppgifter samtidigt: dels att säkerställa att internationellt humanitärt och annat civilt stöd kan tas emot för att skydda civilbefolkningen och samhällets funktionalitet, dels att säkerställa att Försvarmakten kan få ett omfattande och samordnat civilt stöd till allierade. Sverige kommer därmed behöva en tydlig civil-militär samverkan och struktur för hantering och prioritering av inkommande stöd och upprättandet av nödvändiga försörjningsresurser.

²⁷ Försvarmaktens redovisning av regeringsuppdraget om att bedöma konsekvenser av åtgärdsförslagen i Försvarsberedningens rapport *Kraftsamling* (FM2024-6830:2).

²⁸ *Norra civilområdets redovisning av regeringsuppdraget om att bedöma konsekvenser av åtgärdsförslagen i Försvarsberedningens rapport Kraftsamling* (2552-2024), samt *Länsstyrelsen Skåne, Södra civilområdets redovisning: Uppdrag om åtgärdsförslag inom det civila försvaret inför nästa försvarspolitiska inriktningsproposition* (42327-2023).

Utöver detta behöver planering och resurser inför ett mottagande utvecklas tillsammans med grannländerna för att förenkla gränsöverskridande samarbeten. Där blir det särskilt viktigt att på regional nivå samplanera med de länder som regionen angränsar till eller har i sitt närområde. Detsamma gäller för övning av stöd. Utöver det tillkommer anpassningar i infrastruktur som ännu inte är konkret föreslaget och därav inte har några kostnadsbedömningar. Berörda aktörers ansvar att delta i planeringen kan behöva tydliggöras.

8.2 Åtgärdstabell

Nr.	Försvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	Myndigheternas bedömning av genomförbarhet	MSB:s bedömning av genomförbarhet
1	Försvarsberedningen konstaterar att det måste finnas nationell sammanhållen planering [för världsstöd] och genomförande där stat, regioner, kommuner och näringsliv omfattas av planeringen av stödet. Resurser för detta behöver utvecklas i nära samarbete med våra grannländer, framför allt Norge, Finland och Danmark. Försvarsberedningen vill framhålla att förberedelser vanligtvis är bilaterala åtaganden mellan allierade och formellt inte en fråga som hanteras av Nato som organisation. Exempel på förberedelser är lagring av förnödenheter och beredskapsvaror, transportcentraler, grupperingsområden, lagerhämtningsplatser och annan nödvändig infrastruktur.	151	Genomförbart (bedömning av Norra civilområdet)	Genomförbart, planeringsinriktning och tydligare mandat
2	Försvarsmakten, som har huvudansvaret för allierade styrkors världsstöd, behöver vidareutveckla konkreta förberedelser, planer och förmåga avseende stöd till allierade . Det innebär att förmågan att stödja Natooperationer även måste övas.	151	Genomförbart (bedömning av Försvarsmakten)	Genomförbart
3	Försvarsberedningen konstaterar att ett samordnat och ett effektivt stöd till det militära försvaret och till allierade , samt för civila ändamål, kräver en utveckling av det civila försvaret. Det kan innebära anpassningar av infrastruktur, förberedelser och planering av uppgifter som ska lösas samt en utvecklad ledningsförmåga i höjd beredskap och krig.	152	Genomförbart (bedömning av Försvarsmakten)	Genomförbart, planeringsinriktning och tydligare mandat
4	Försvarsberedningen bedömer att aktörerna inom det civila försvaret, såväl offentliga som privata, behöver planera och öva stödet för svenska och utländska förband . Det civila försvaret behöver säkerställa att Försvarsmakten kan få ett omfattande och samordnat civilt stöd när allierade styrkor tas emot i Sverige. Det civila försvaret behöver också säkerställa att humanitärt och annat civilt stöd kan tas emot för att skydda befolkningen och samhället.	152	Genomförbart (bedömning av Norra civilområdet)	Genomförbart
5	Natooperationer och däri ingående allierade förband kommer att ledas av Natostaber . Samordningen av det stöd som dessa förband erfordrar kommer att ske genom svenska militära staber. Oaktat vilka civila myndigheters ansvarsområden som behöver tas i anspråk för stödet, krävs utvecklade förberedelser mellan Försvarsmakten och civila aktörer på central, regional och lokal nivå.	152	Genomförbart (bedömning av Försvarsmakten)	Genomförbart

9 Ekonomiskt försvar

I *Kraftsamling* konstateras att försörjningsberedskap, transporter samt finansiell stabilitet och beredskap är centrala inom ramen för ett ekonomiskt försvar.

Försvarsberedningen anser att riksdagen och regeringen främst ska ta sitt ansvar för det ekonomiska försvaret genom att säkerställa ändamålsenlig författning, föreskrifter och regleringar, inklusive att tydliggöra näringslivets roll i det ekonomiska försvaret. Samarbetet mellan staten och de företag vars verksamhet är av betydelse av totalförsvaret behöver stärkas och formaliseras, vilket Försvarsberedningen föreslår ska ske genom återupprättande av ett system för k-företag.

9.1 Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag

MSB bejakar att ekonomiskt försvar synliggörs, att försörjningsberedskapen stärks, att utrikeshandel tydligt ska ingå i beredskapsplaneringen samt att MSB utses till sektorsansvarig myndighet avseende industriell försörjning. MSB bedömer dock att det i dessa delar finns modifierade lösningar som är mer ändamålsenliga, vilka presenteras längre ned.

MSB bedömer att huvuddelen av åtgärderna i kapitlet Ekonomiskt försvar i *Kraftsamling* kan genomföras inom kommande försvarsbeslutsperiod. Med en finansiering motsvarande nivå 1 i *Framåtanda* för posten försörjningsberedskap bedöms åtgärder för att skapa en struktur för ekonomiskt försvar och försörjningsberedskap kunna vidtas. Det inkluderar en systematik med K-företag och en modern Försörjningskommission (15 miljoner kronor årligen), samt de medel (91,4 miljoner kronor årligen) som föreslagits i SOU 2023:50 för inrättandet av en nationell samordningsfunktion för försörjningsberedskap och tillhörande verksamhet vid andra myndigheter (grundläggande finansiering för nya beredskapsmyndigheter om 10–40 mdkr per år och myndighet²⁹). Det senare påverkas av vilka myndigheter som ska ingå i sektorn och vilken myndighet som blir sektorsansvarig. Om åtgärderna skulle genomföras enligt MSB:s modifierade förslag är bedömningen att kostnaden blir något mindre jämfört med beredningens förslag.³⁰

Det kommande utfallet av planeringen, som att bygga lager, avtala om produktionskapacitet, säkra skydd för vissa industrier och andra åtgärder innebär däremot stora finansieringsbehov motsvarande minst nivå 2 (densamma som finansieringsnivå 3) i *Framåtanda*. De kostnaderna har inte beräknats närmare och

²⁹ I *Framåtanda* tilldelas en schablon för grundläggande finansiering om 40 mdkr per år för sektorsansvariga myndigheter och för beredskapsmyndigheter 20 mdkr alternativt 10 mdkr per år beroende på myndighetens storlek. Kostnader för myndigheter som hösten 2023 inte var sektors- eller beredskapsmyndigheter omfattas inte av finansieringen i *Framåtanda*.

³⁰ Genom att Kommerskollegium inte utpekats att leda en egen sektor, se förslag längre ned i rapporten.

mer kostnadskrävande åtgärder blir sannolikt aktuella under andra halvan av kommande försvarsbeslutsperiod.

Nedan följer en sammanställning av kapitlets föreslagna åtgärder i tabellform. De åtgärder som bedöms som genomförbara och relativt okomplicerade återfinns endast i tabellen och kommenteras inte vidare. MSB:s förslag på modifieringar av Försvarsberedningens föreslagna åtgärder 5, 7, 8, och 9 återfinns i rubrik 9.3 *Åtgärder som föreslås modifieras* under åtgärdstabellen.

9.2 Åtgärdstabell

Nr.	Försvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	Myndigheter som inkommit med underlag ³¹	MSB:s bedömning av genomförbarhet
1	Försvarsberedningen anser att staten ska vara tydlig med vilka krav som ställs på näringslivet och dess roll i totalförsvaret . Att krigsviktiga företag genomför kontinuitetsplanering och beredskapsplanering för höjd beredskap är viktigt för att verksamheten ska fungera vid höjd beredskap och krig.	156		Genomförbart
2	Försvarsberedningen understryker vikten av att arbetet med företagsplanläggning , i enlighet med förordningen (1992:390) om förberedelse för leverans av varor och tjänster, påbörjas skyndsamt .	159		Genomförbart
3	Försvarsberedningen delar inte försörjningsberedskapsutredningens bedömning, utan menar att en författningsreglering om ersättning till företag för till exempel beredskapslagring fortsatt behövs . I nuvarande läge vore det olyckligt att avhända sig ett befintligt verktyg som skulle kunna användas i situationer när ordinarie offentlig upphandling inte fungerar men författningsstöd för ersättning ändå behöver tillämpas mot enskilda företag. Försvarsberedningen anser vidare att det behövs en genomlysning av dessa regelverk , bland annat i förhållande till gällande konkurrens- och statsstödsregler.	159		Genomförbart
4	Försvarsberedningen anser att riksdagen och regeringen främst ska ta detta ansvar genom att säkerställa ändamålsenlig författning , föreskrifter och regleringar, inklusive att tydliggöra näringslivets roll i det ekonomiska försvaret.	161		Genomförbart
5	Försvarsberedningen anser att det nationella ansvaret för upprätthållande av nödvändig försörjning av kritiska varor och tjänster behöver tydliggöras. <i>...</i> För att stärka det ekonomiska försvaret föreslår Försvarsberedningen därför att utrikeshandel och försörjning med industrivaror organiseras som egna beredskapssektorer . Försvarsberedningen bedömer att flera myndigheter och näringslivet behöver involveras i detta arbete. <i>...</i> I upprättandet av en ny sektor för försörjning med industrivaror bedömer Försvarsberedningen att ansvaret för en sådan sektor bör tilldelas den av Försvarsberedningen föreslagna nya myndigheten till stöd för regeringens samordning av det civila försvaret. Det bör analyseras vilka övriga myndigheter som bör ingå i sektorn. Vad gäller utrikeshandel anser Försvarsberedningen att Kommerskollegium bör få ansvaret för beredskapssektorn utrikeshandel, på motsvarande sätt som vid tiden för det funktionsindelade systemet.	164– 165	Civilområden (samtliga) Finansinspektionen Försvarets materielverk Försvarsmakten Livsmedelsverket Tullverket	Genomförbart enligt rubrik 9.3 <i>Åtgärder som föreslås modifieras</i> .
6	Krishandelsavtal med Norge och Finland samt avtal med Estland om beredskapslagring av oljeprodukter: Försvarsberedningen delar denna bedömning och anser att Kommerskollegium bör ges i uppdrag att inventera behovet av krishandelsavtal för att säkerställa inhemsk produktionsförmåga för totalförsvarets behov i händelse av krig. I	165		Genomförbart

³¹ I tabellen hänvisas till sektorsansvarig myndighet för de respektive beredskapssektorerna då underlag har lämnats in genom den sektorsansvariga myndigheten.

Nr.	Försvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	Myndigheter som inkommit med underlag ³¹	MSB:s bedömning av genomförbarhet
	uppdraget bör ingå att föreslå uppdateringar av de befintliga krishandelsavtalen som tar Sveriges Natomedlemskap i beaktande.			
7	Försvarsberedningen anser att Sverige bör återupprätta ett system för k-företag . /.../ Rollen som k-företag bör regleras och formaliseras genom krav i avtal, ramavtal eller genom mer övergripande krav på aktörer inom vissa sektorer. /.../ Försvarsberedningen bedömer att ett återupprättat system för k-företag behöver omhändertas i tre olika delar . Det handlar om övergripande förvaltning och koordinering av systemet, att genomföra konkret planering inom beredskapsmyndigheter och sektorer samt att leda och prioritera verksamheten vid höjd beredskap och krig.	170– 171	Civilområden (samtliga) Finansinspektionen Försvarets materielverk Försvarmakten Post- och telestyrelsen	Genomförbart enligt rubrik 9.3 <i>Åtgärder som föreslås modifieras.</i>
8	Försvarsberedningen bedömer att uppgiften att på övergripande nivå förvalta och koordinera ett återupprättat system för k-företag bör ges till den av Försvarsberedningen föreslagna nya myndigheten till stöd för regeringens samordning av det civila försvaret. I detta ingår uppgiften att sammanhålla det nationella ansvaret för planer och förberedelser i fred rörande det ekonomiska försvaret . Konkret planering och samverkan med företag behöver i huvudsak genomföras av sektorsansvariga myndigheter och beredskapsmyndigheter.	171– 172	Försvarets materielverk	Genomförbart enligt rubrik 9.3 <i>Åtgärder som föreslås modifieras.</i>
9	Försvarsberedningen bedömer att det som komplement till befintliga strukturer bör övervägas att återupprätta en försörjningskommission för att leda och prioritera försörjningen med industrivaror i höjd beredskap och krig. En ny försörjningskommission bör stå under statlig ledning med näringslivet och arbetsmarknadens parter som centrala aktörer. Vid upprättande av en försörjningskommission behöver den etablerade beredskapsstrukturen, Sveriges EU-medlemskap och medlemskap i Nato beaktas. I likhet med tidigare system för k-företag ska ersättning utgå endast i de fall förberedelser medför betydande kostnader.	172 (125)	Försvarets materielverk Försvarmakten	Genomförbart enligt rubrik 9.3 <i>Åtgärder som föreslås modifieras.</i>
10	Försvarsberedningen anser att staten, som en del i arbetet med att upprätta ett nytt system för k-företag, i större utsträckning bör reglera ansvar och uppgifter för totalförsvarsviktiga företag , däribland företag där staten är ägare och delägare. Även andra sätt att reglera ansvar och uppgifter, exempelvis genom ett särskilt beslutat samhällsuppdrag, bör utredas i relevanta fall.	173		Genomförbart
11	Ledning och prioritering av k-företagens verksamhet i höjd beredskap och krig behöver ske på såväl central som högre regional och lokal nivå i samhället.	172		Genomförbart

9.3 Åtgärder som föreslås modifieras

Åtgärd 5 - utrikeshandel och försörjning med industrivaror organiseras som egna beredskapssektorer

Försvarsberedningen föreslår inrättandet av en ny beredskapssektor för försörjning med industrivaror och att MSB bör utses till sektorsansvarig myndighet. MSB delar Försvarsberedningens uppfattning att MSB bör axla sektorsansvaret för försörjning med industrivaror. Försvarsberedningen föreslår också en beredskapssektor för utrikeshandel med Kommerskollegium som sektorsansvarig myndighet. MSB gör bedömningen att inrättandet av dessa föreslagna sektorer är genomförbart, men att man istället skulle kunna överväga en gemensam sektor för industri och handel.

Som nämnts i kapitel 6 *Organisation och ledning i totalförsvaret*, är MSB:s generella bedömning att en etablering av nya beredskapssektorer skulle kunna inledas under

försvarsbeslutsperioden. Därmed skulle befintliga beredskapsmyndigheter, eller myndigheter som i dagsläget inte är beredskapsmyndigheter, parallellt behöva utveckla såväl struktur som kompetens i beredskapsfrågor. Med anledning av detta och eftersom verksamhetsområdena försörjningsberedskap inom industrin och utrikeshandel är närliggande och ömsesidigt förstärkande, är MSB:s bedömning att detta skulle kunna organiseras inom en beredskapssektor för industri och handel³² istället för separata beredskapssektorer som Försvarsberedningen föreslår. I den av MSB föreslagna beredskapssektorn ingår dessutom inte enbart industrivaror, då MSB gör bedömningen att även tjänster inom industriell försörjning bör omfattas.

I en beredskapssektor för industri och handel skulle följande myndigheter kunna vara aktuella att ingå med tre nya beredskapsmyndigheter och bidra i förmågeutvecklingen utifrån respektive kompetens- och ansvarsområde:

- MSB (sektorsansvarig samt nationellt samordnande aktör inom försörjningsberedskap)
- Tillväxtverket
- Sveriges geologiska undersökning (SGU)
- Kommerskollegium.

Utöver de myndigheter som här föreslås kunna ingå i beredskapssektorn finns ett behov att samverka nära med en bred uppsättning myndigheter som antingen har en branschspecifik kompetens eller mer allmänt stödjande funktion till industri och handel. Sådana ytterligare myndigheter skulle inte utses till beredskapsmyndigheter inom sektorn, utan regeringen skulle istället kunna överväga ett förstärkt samverkansuppdrag alternativt att myndigheterna förbereder sig på att samverka i frågorna utifrån beredskapsbehov.

Exempel på sådana myndigheter som skulle kunna vara aktuella är: Skogsstyrelsen, Statistikmyndigheten, SCB, Försvarets materielverk, Fortifikationsverket, Kemikalieinspektionen, Upphandlingsmyndigheten, Arbetsmiljöverket, Tillväxtanalys, Krigsförsäkringsnämnden, RISE, Rymdstyrelsen och Vinnova.

FMV anför i sitt svar på detta regeringsuppdrag att nuvarande beredskapssystem inte beaktar myndighetens, försvarsföretagens eller den relaterade industrins behov på ett strukturerat sätt trots att dessa behöver omhändertas i utformningen av näringslivets beredskap, företagsplanläggning och försörjningsanalyser.³³ MSB:s modifierade förslag om en beredskapssektor för industri och handel bedöms av MSB i stor utsträckning svara mot de behov av förändringar som FMV uttrycker.

Exempel på viktiga områden inom en ny sektor för industri och handel är:

- Gruvbrytning, metaller och mineral
- Skogsindustrin, träråvara och pappersmassa
- Kemikalieindustrin, plast och oljeprodukter som inte är drivmedel

³² Med handel avses såväl inrikes- som utrikeshandel. Med industri avses sådan industri som inte har hemvist i en annan beredskapssektor men som har betydelse för försörjningsberedskap och ekonomiskt försvar. Detta inkluderar bland annat tillverkande industri, byggindustrin och relevant tjänstesektor.

³³ Uppdrag om åtgärdsförslag inom det civila försvaret inför nästa försvarspolitiska inriktningsproposition, 23FMV6250-2.

- Fordons- och verkstadsindustrin
- Bygg, anläggning och reparation
- Elektroniska komponenter, halvledare och annan teknik
- Försvarsindustri, främst bakre försörjningsled i samverkan med försvarsmyndigheterna.

MSB konstaterar att Försvarsberedningen och utredningen om samordning av försörjningsberedskapen i huvudsak överensstämmer i sina slutsatser. MSB delar deras bedömning att sektorsansvar för industri och handel samt olika former av nationella stödfunktioner för försörjningsberedskap och ekonomiskt försvar är ömsesidigt förstärkande. MSB bedömer därför att de viktigaste verksamheterna och ansvaret bör koncentreras vid samma myndighet för att snabbast skapa effekt på den samlade förmågan inom totalförsvaret.

Därtill skulle närheten till MSB:s operativa samordningsuppdrag vid händelser, jämte arbetet med beredskapsplanering och beredskapsförberedelser skapa ett mervärde. Det finns möjlighet att under höjd beredskap inte enbart nyttja MSB:s lagerhållna nationella resurser utan även lagrade resurser för internationella insatser och för insatser inom ramen för EU:s civilskyddsmekanism. I uppbyggnaden av lager och logistik skulle det kunna vara klokt att utgå från denna befintliga struktur för att snabbt kunna skala upp arbetet. Detta skulle sedan kunna byggas på med de beredskapslager som föreslås skapas inom olika beredskapssektorer.³⁴

Den beredskapssektor för industri och handel som här föreslås kan knytas samman med de förslag som lagts av både Försvarsberedningen - att MSB bör ansvara för en sektor för försörjning med industrivaror samt att Försörjningskommissionen bör återinrättas – och av utredningen om samordning av försörjningsberedskapen om att MSB bör ansvara för ”övriga varor och tjänster” som idag inte sorteras inom befintliga beredskapssektorer. Det finns starka synergier mellan ett sektorsansvar vid MSB för industri och handel, och förslagen om att införa en nationell samordningsfunktion för försörjningsberedskap, ett nationellt Försörjningsberedskapsråd vid MSB samt uppgift att beredskapslagra och stödja produktionsomställning på det sätt som lagts fram i betänkandet *En modell för svensk försörjningsberedskap*.³⁵ Exempel på sådan samverkan är tvärasektoriella behov och beroenden mellan de föreslagna försörjningssektorerna, endera med tyngdpunkt i ekonomiskt försvar (skydda svensk ekonomi, export och sysselsättning i en internationell kontext) eller med tyngdpunkt i försörjningsberedskap (nationell eller allierades tillgång till de varor och tjänster som behövs).

Kommerskollegium är en central aktör med ett viktigt uppdrag i det civila försvaret. MSB delar därför Försvarsberedningens bedömning att utrikeshandel

³⁴ | *Erfarenheter från Ukraina: Initiala lärdomar för det civila försvaret. Delredovisning av regeringsuppdrag Fö2023/01325* lyfts att det i Sverige inte finns någon motsvarighet till den polska myndigheten RARS. Intervjuerna inom ramen för slutredovisningen, som ska slutredovisas senast den 7 juni 2024, visar att RARS mandat inom försörjningsberedskap och lagerhållning har varit avgörande för hanteringen av det inkommande stödet till Ukraina.

³⁵ Betänkande av Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen (SOU 2023:50).

bör få ökad status och fokus i beredskapsplaneringen samt att Kommerskollegium bör utses till beredskapsmyndighet och ges en stärkt roll vad gäller att säkerställa utrikeshandel. Inom ramen för den av MSB föreslagna beredskapssektorn för industri och handel, skulle Kommerskollegium kunna stödja industrisektorn samt även beredskapssektorer som är baserade på handel med till exempel livsmedel, sjukvårdsprodukter och energi. Viktiga bidrag skulle även kunna lämnas i framtagandet av de nationella försörjningsanalyser som kommer att utarbetas inom den nationella samordningsfunktionen för försörjningsberedskap. Detta kan exempelvis ske utifrån Kommerskollegiums arbete med globala och regionala försörjningsflöden, inklusive EU:s inre marknad samt analyser av handelsstatistik och regelverk. En delvis ny aspekt skulle bli att anlägga ett geoekonomiskt perspektiv på handel och marknader som har betydelse för Sverige, Nato och EU.

Sammanfattningsvis bedömer MSB att det modifierade förslag som presenterats ovan skulle kunna ge större effekt och ett starkare genomslag för utrikeshandel inom det civila försvaret än två separata beredskapssektorer.

Åtgärd 7 – återupprättandet av ett system för k-företag

Försvarsberedningen föreslår införande av krigsviktiga företag (K-företag) samt företagsplanläggning och skyndsamt genomförande av effektiva beredskapsförberedelser tillsammans med näringslivet. De myndigheter som inkommit med underlag kring förslaget, gör delvis olika bedömningar om huruvida det är genomförbart eller inte. De delar dock uppfattningen att tidigare modell inte bör införas eftersom förutsättningarna ser annorlunda ut idag, och att den framtida utformningen därför behöver utvecklas och förtydligas.

MSB gör bedömningen att förslaget är genomförbart under försvarsbeslutsperioden.³⁶

Frågan om K-företag har utretts eller analyserats flera gånger, där olika förslag har förts fram och MSB vill här göra några förtydliganden för att främja genomförbarheten. MSB menar att en systematik med K-företag, i vart fall i ett första skede, kan fokuseras till den grundläggande verksamheten att identifiera och registrera viktiga företag. Syftet med det är att sortera och tydliggöra ansvaret hos beredskapsmyndigheterna för enskilda företag. Det vore särskilt betydelsefullt när ett företag eller ett produktflöde saknar en naturlig hemvist i en enskild beredskapssektor eller har flera totalförsvarsaktörer som behöver samma vara eller tjänst. I likhet med den pågående identifieringen av samhällsviktig verksamhet behöver försörjningsflöden analyseras ned till nivån enskilda företag, vilka om de bedöms viktiga registreras i en databas.

Vid behov, troligtvis i en minoritet av ärendena, kan myndigheter välja att upphandla kapacitet, funktionssäkerhet eller lager och således teckna avtal med företaget. För den modell av K-företag som MSB här förordar skulle det inte krävas några omfattande regleringar, i stort finns nödvändig lagstiftning redan på

³⁶ Flera svarande myndigheter, såsom ett antal civilområdesansvariga länsstyrelser avstyrker införandet av K-företag och anser att det behöver analyseras vidare. Finansinspektionen bedömer genomförbarheten som mindre god.

plats. I de fall en myndighet går vidare med upphandling så kan detta ske med upphandlingsregelverk som huvudregel. Fördelen med att ta upp ett identifierat K-företag i ett register utan att det per automatik behöver gå vidare till upphandling är ur företagets perspektiv att företaget slipper kontaktas av flera myndigheter parallellt. Ur myndighetens perspektiv är fördelen att det ordnat, och till låg kostnad för staten, går att inhämta information om företag, både inom sin egen sektor och hos andra sektorer, vilket bidrar till sammanhängande analys och planering.

MSB delar Försvärsberedningens bedömning att uppgiften att förvalta och koordinera ett återupprättat system med K-företag bör ges till MSB. Enligt MSB skulle en sådan uppgift kunna falla naturligt inom den i utredning föreslagna nationella samordningsfunktionen för försörjningsberedskap. Verksamheten skulle kunna ansvara för utveckling av systematik med planerings- och behovsmyndigheter, samt inrättande av en digital registerhållning av företag i it-system som uppfyller krav på informationssäkerhet och säkerhetsskydd. Steg bör kunna tas i närtid när det gäller K-företag genom att MSB ges uppdrag och finansiering för att förbereda, och successivt tillsammans med övriga beredskapsmyndigheter och företag, införa en stödjande systematik för K-företag. Ett uppdrag om sådant införande skulle stärka näringslivets involvering i totalförsvaret men också skapa förutsättningar för sektorerna att med en gemensam systematik genomföra försörjningsanalyser, företagsplanläggning samt avtala om beredskapslagring och andra robustgörande åtgärder hos företag.

MSB delar inte Försvärsberedningens bedömning att alla K-företag behöver omfattas av separat lagstiftning, avtal, eller andra överenskommelser. MSB gör istället bedömningen att enkom det faktum att ett företag registreras som K-företag för att möjliggöra samordnad analys och planering enligt gällande lagstiftning inte kräver ett tecknat avtal med företaget ifråga.

Fullt inrättande av system inklusive it-stöd för K-företag bedöms kunna ske tidigast från 2026 förutsatt att förutsättningarna skapas under 2024 och utveckling och tester sker under 2025. Efterföljande planeringsarbete i enlighet med nya kravställningar samt genomförande av beredskapsförberedelser kommer behöva fortgå löpande och väntas ge högre effekt i slutet av försvarsbeslutsperioden.

Kostnad för utveckling och driftsättning av ett system och tillhörande it-stöd för K-företag kan innebära behov av förstärkt finansiering av den nationella samordningsfunktionen. MSB:s uppskattade bedömning är att det krävs 10 miljoner årligen under försvarsbeslutsperioden för att täcka personalkostnader, investering i teknisk utrustning samt utredning och information till företag och myndigheter. Inga större kostnader uppstår vid beredskapsmyndigheterna för detta ändamål, och ingen ersättning utgår till företag för själva deltagandet.³⁷

³⁷ Näringslivet och arbetsmarknadsorganisationerna har i fredstid enligt lag (1982:1004) en skyldighet att delta i totalförsvärsplaneringen. I huvudsak utgör den lagstiftningen ett planeringsinstrument som ger staten rätt att enligt en viss struktur inhämta information från företag. I övrigt saknas det i fredstida generell lagstiftning för

MSB delar Förvarsberedningens bedömning att författningsstödet för planering och samverkan med näringslivet i huvudsak är användbart men på sikt bör ses över och vidareutvecklas. MSB delar även Förvarsberedningens bedömning att Förordningen (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti inte bör upphävas. Det bör istället undersökas på vilket sätt förordningen kan användas i den moderna försörjningsberedskapen.³⁸

Åtgärd 8 - förberedelser i fred rörande det ekonomiska försvaret

Ett robust och sammanhållet ekonomiskt försvar behöver enligt Förvarsberedningen omfatta såväl offentlig verksamhet på nationell, regional och lokal nivå som näringslivet. Förvarsberedningen konstaterar att ett antal beredskapssektorer och ett stort antal myndigheter arbetar med frågor med koppling till ekonomiskt försvar. Förvarsberedningen anser att riksdagen och regeringen främst ska ta detta ansvar genom att säkerställa ändamålsenlig författning, föreskrifter och regleringar, inklusive att tydliggöra näringslivets roll i det ekonomiska försvaret.

MSB delar denna syn men anser samtidigt att ekonomiskt försvar är bredare än vad enskilda författningar och regelverk kan omfatta. Totalförsvaret styrs bland annat genom mål för totalförsvaret, militärt försvar och civilt försvar. För att skapa grund för en god politisk styrning och inriktning bör, i likhet med exempelvis psykologiskt försvar, ett konkret delmål för ekonomiskt försvar integreras i målet för civilt försvar. Det kan exempelvis vara att civilt försvar ska ha förmåga att skydda ekonomiska värden, främja handel, näringsliv samt upprätthålla nödvändig försörjning av varor och tjänster. En sådan målsättning går även i linje med formuleringar om samhällets grundläggande skyddsvärden.

Att lyfta det ekonomiska försvaret som begrepp bidrar till en ökad fokusering kring beredskapsfrågor om hur samhällsekonomin ska skyddas och stödjas, hur exportvärden och skattebasen kan säkerställas samt hur konkurrenskraft hänger samman med innovation och ett välmående näringsliv. Ekonomiskt försvar handlar därför om det övergripande förhållandet till marknader samt om en i huvudsak politisk målsättning, vilken är större än vad enskilda beredskapssektorer eller myndigheter kan ansvara för. Om ekonomiskt försvar formuleras som en del av målet för civilt försvar kan den konkreta organiseringen utvecklas genom beredskapssektorerna.

På så vis kan det ekonomiska försvaret utvecklas utan att skapa begreppsmässiga osäkerheter i gränsdragningar mellan vad som är *försörjningsberedskap* och vad som är *ekonomiskt försvar*. Förvarsberedningen sorterar exempelvis nya beredskapssektorer för utrikeshandel och försörjning med industrivaror, ett system för K-företag samt försvarsföretag som delar av det ekonomiska försvaret, men livsmedelsförsörjning, energiförsörjning och sjukvårdsprodukter som

kravnivåer, robusthet eller investeringar vid företagen. Visst författningsstöd skapas dock genom implementering av EU-direktiven CER och NIS2 samt att det finns delvis sektorsspecifika föreskrifter som ställer krav.

³⁸ Se exempelvis diskussionen om behov av statliga produktionsgarantier till företag som tillverkar ammunition.

försörjningsberedskap. Dessutom placerar Försvarsberedningen genom rapportstrukturen i *Kraftsamlings* transportsektorn och finansiell stabilitet och beredskap utanför såväl försörjningsberedskap som ekonomiskt försvar, alternativt som en delmängd av ekonomiskt försvar. Samtidigt anges också att försörjningsberedskap är en del av ekonomiskt försvar. På det här sättet skapas otydlighet i styrmodellen av totalförsvaret, vilket försvårar analys och uppföljning och därmed även inriktningen av det förmågehöjande arbetet.

Ett viktigt perspektiv i begreppet ekonomiskt försvar är att skydda ekonomiska värden mot spionage, påverkan eller stöld av information, angrepp eller hot inom cyberdomänen samt fysiska sabotage. Med utgångspunkt i ett delmål för ekonomiskt försvar i målet för civilt försvar, kräver detta en bred samverkan och hotanalys inom totalförsvaret. I det arbetet har MSB och andra myndigheter en roll att driva på, stödja och följa upp brett över sektorsgränserna.

Åtgärd 9 - återupprättandet av en försörjningskommission

Försvarsberedningen har föreslagit ett (åter)inrättande av Försörjningskommissionen. MSB gör bedömningen att ett inrättande i form av en renodlad beredskapsmyndighet förvisso vore genomförbar under försvarsbeslutsperioden under förutsättning att författningsstöd utvecklas.³⁹

MSB gör dock bedömningen att ett inrättande enligt Försvarsberedningens förslag inte vore lämplig eftersom denna skulle aktiveras först i krig eller efter annat beslut av regeringen. Det skulle därför innebära kostnader för förberedelser i fredstid utan att kunna nyttjas operativt vid fredstida kriser, samtidigt som det skulle innebära en komplicerande planeringssituation att relatera forumet till andra närliggande verksamheter.

För företagen riskerar floran av nationella samordningsforum att leda till en betydande belastning för enskilda företag och dess företrädare.

Försvarsberedningens förslag skulle även innebära att näringslivsföreträdare med kort varsel behöver kunna utföra myndighetsutövning, vilket erfarenheter från den tidigare Försörjningskommissionen visade sig vara utmanande. Då skulle tillräcklig utbildning samt övning behövas, vilket företagare beroende på befattning, troligtvis skulle ha svårt att avsätta behövlig tid för.

I stället anser MSB att det bör skapas nationella forum för försörjningsberedskap tillsammans med näringslivet, som kan agera även vid fredstida kriser och allvarliga försörjningsrelaterade risker eller störningar, och inte enbart vid höjd beredskap. Dessa forum bör så långt som möjligt komplettera redan befintliga strukturer för samverkan och samordning inom civilt försvar (totalförsvaret) och samhällets krisberedskap. MSB har i remissvar⁴⁰ föreslagit inrättandet av branschråd i stället

³⁹ Förslaget kan ske genom att regeringen inrättar en myndighet genom utfärdande av förordning med instruktion (se tidigare förordning 1996:195 med instruktion för försörjningskommissionen). För att operativt ha mandat att kunna "leda och prioritera försörjningen med industrivaror i höjd beredskap och krig", det vill säga utöva bestämmande mandat mot enskilda företag, krävs troligen reglering i ny lag. Eventuellt finns visst stöd för åtgärder i viss lagstiftning men det behöver skapas koppling mellan sådan lag (exempelvis ransoneringslagen) och en återupprättad Försörjningskommission.

⁴⁰ MSB2023-12791 Remissvar Betänkandet *En modell för svensk försörjningsberedskap* (SOU 2023:50).

för ett enskilt försörjningsberedskapsråd på myndighetsnivå. Branschråden skulle kunna stödja arbetet i regeringens näringslivsråd på strategisk nivå såväl som staten i övrigt (exempelvis den föreslagna nationella samordningsfunktionen för försörjningsberedskap vid MSB) utifrån specifik branschkompetens. Sådana branschråd har liknande struktur som de avdelningar och branschstyrelser som var knutna till den tidigare Försörjningskommissionen.

Om Försörjningskommissionen ändå återupprättas enligt Försvarsberedningens föreslagna modell rekommenderar MSB att den knyts till den föreslagna nationella samordningsfunktionen för försörjningsberedskap med ett tillhörande utpekat sektorsansvar för industri och handel. En sådan sammankoppling skulle ge synergieffekter i verksamheterna, inklusive närheten till den sektorsövergripande operativa hanteringen, samt resultera i lägre kostnader för administration, kompetensförsörjning och planering.

Beroende på konstruktion kan kostnaden variera. Den tidigare Försörjningskommissionen var en renodlad beredskapsmyndighet, som endast existerade på pappret i fredstid men trädde i kraft vid krig eller annars när regeringen så bestämde. Därför var kostnaden för den fredstida verksamheten låg. ÖCB ansvarade istället för de förberedelser som behövdes. Utöver kostnader för planering, administration och informationsspridning genomfördes utbildning och övning för Försörjningskommissionens ledamöter. MSB uppskattar kostnaden för Försörjningskommissionen till 5 miljoner kronor årligen enligt Försvarsberedningens förslag.⁴¹ Verksamhetens frekvens skulle troligen behöva vara högre i en etableringsfas för att sedan kunna övergå i förvaltning. Detta motiverar en initialt högre finansiering i början i försvarsbeslutsperioden för att minska mot slutet av perioden. Ett inrättande av en lättare variant bedöms kunna tas inom ram ifall verksamheten placeras vid MSB.

⁴¹ Varav 3 miljoner kronor personalkostnad för 3 årsarbetskrfter i ett stödjande sekretariat i fredstid samt 2 miljoner kronor för löpande verksamhet och viss ersättning/arvode till ledamöter som inte är anställda i staten.

10 Försörjningsberedskap

10.1 Energiförsörjning

Myndigheterna i sektorn Energiförsörjning har redovisat uppdraget åtskilt genom ett underlag per myndighet.⁴² MSB har framför allt utgått från den sektorsansvariga myndigheten Energimyndighetens underlag och har vid behov beaktat underlagen från övriga myndigheter inom sektorn liksom underlag från Fortifikationsverket och Försvarmakten.⁴³

Energimyndigheten har redovisat kostnadsbedömningar i tre nivåer där den tredje nivån är den enda som möter kraven på tre månaders uthållighet under höjd beredskap och krig. Nivå 3 är den nivå som myndigheten bedömer nödvändig för att uppnå uthållighet om tre månader, vilket är den inriktning som Förvarsberedningen presenterar i *Kraftsamling*. Finansiering enligt Energimyndighetens nivå 2 eller 1 kommer enligt Energimyndigheten medföra konsekvenser för såväl uthålligheten i drivmedelsförsörjningen, skyddet av infrastruktur inom energiområdet och reservkraftförsörjningen hos totalförsvarsviktiga aktörer.

Energimyndigheten har i sin redovisning tillfört ett antal åtgärder som inte omnämns lika tydligt i *Kraftsamling* men vars relevans bland annat motiveras av att energisystemet är en helhet där energislagen inte kan behandlas som separata delar utan har beroenden mellan varandra.⁴⁴ Under höjd beredskap är förutsättningarna för en högre förmåga inom samtliga energislag viktigt. Eftersom åtgärderna inte står med i *Kraftsamling* står de inte med i tabellen.

10.1.1 Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag

MSB bedömer att åtgärderna i avsnitt *Energiförsörjning* i *Kraftsamling* i hög grad kan genomföras under perioden inom ramarna för finansieringsnivå 2⁴⁵ i rapporten *Framåtanda*. Då ingår de kostnadsberäkningar som framgår av tabell 1 i Energimyndighetens underlag, som de kallar ”nivå 3”, exklusive de åtgärder som omfattar beredskapslagring samt kostnadsbedömningar för åtgärder inom energiförsörjning som gjorts av Strålsäkerhetsmyndigheten och Energimarknadsinspektionen. Kostnader för åtgärder som ligger hos Svenska kraftnät⁴⁶ ingår inte i bedömningen.

⁴² Underlag från Energimyndigheten, underlag från Svenska kraftnät, Strålsäkerhetsmyndigheten, Energimarknadsinspektionen.

⁴³ Fortifikationsverket och Försvarmakten

⁴⁴ Energimyndighetens kompletterande åtgärdsförslag: a) Finansiering av beredskapsåtgärder för näringslivet, b) Investeringsprogram för kommuner och c) Robust gasförsörjning.

⁴⁵ Se avsnitt 2.2 *Genomförbarhet i relation till Framåtanda*.

⁴⁶ Svenska kraftnät finansierar sina föreslagna åtgärder genom de nätavgifter de tar ut från sina kunder, vilket innebär att deras kostnader inte belastar statens budget. Svenska kraftnät har därför valt att inte redovisa några kostnader för de åtgärder de föreslår.

Energimyndigheten understryker att Sveriges medlemskap i Nato kan innebära nya utmaningar och förväntningar avseende kapacitet och tillförlitlighet i Sveriges energisystem. Detta kan ses påverka genomförbarheten av de åtgärdsförslag som samlat föreslås. Vid en högre finansieringsnivå ökar förutsättningarna för att omhänderta åtgärder som inte ännu kostnadsberäknats samt att under perioden påbörja beredskapslagring.

MSB konstaterar att myndigheterna inom sektorn identifierat ett stort behov av utredningar för att klargöra ansvarsförhållande och författningsöversyner. Likaså identifieras ett antal målkonflikter. Energimyndigheten ser exempelvis behov av genomförande av åtgärder som inte samstämmer med insatser för klimatomställningen, men som myndigheten bedömer nödvändiga för att tillgodose totalförsvarets behov. Vidare är utvecklingen inom sektorn beroende av tydliggöranden om statligt och privat ansvar och ägande samt i vilken omfattning marknadskonsekvenser kan betraktas som acceptabla givet att de bidrar till det förmågehöjande arbetet. Sammantaget gör MSB bedömningen att resultatet av utredningarna inte kan ses träda i kraft förrän under den senare delen av försvarsbeslutsperioden.

Energimyndigheten uppskattar kostnader för beredskapslagring till mellan 10 och 27 mdkr under perioden 2025–2029. Kostnaderna avser statliga krislager av olja, inklusive utredningskostnader, inköp av bränsle samt utrymmen för förvaring av bränsle. Energimyndigheten redovisar ett flertal otydligheter kopplade till beredskapslagring generellt. Former för beredskapslagring av olika energislag behöver utredas samt hur lagerutrymmen ska upprättas - innan operativt arbete kan påbörjas. Likaså behöver ansvar för ägande och förvaltning av lagren beslutas.⁴⁷ Givet utredningsbehov och höga investeringskostnader bedömer MSB det som osäkert att åtgärder för beredskapslagring i sin helhet kommer kunna genomföras innan kommande försvarsbeslutsperiods slut. Av samma anledning bedömer MSB det som viktigt att påbörja arbetet och se över lösningar på kortare sikt.

Strålsäkerhetsmyndigheten gör bedömningen att de flesta av Försvarsberedningens förslag ingår i rapporten *Framåtanda*. Utifrån behovet av planerbar energiproduktion under höjd beredskap identifierar Strålsäkerhetsmyndigheten ett antal utredningsbehov kopplat till drift av kärnkraftverk under höjd beredskap, som exempelvis författningsöversyner och anpassade kravbilder. Myndigheten belyser specifikt hur kärnkraftverk ska kunna fortsätta producera el och samtidigt hanteras tillräckligt strålsäkert under höjd beredskap. Kriget i Ukraina har visat att elkraftbehovet kan vara så stort att man fortsätter driva kärnkraftverk trots ökade risker kopplade till strålsäkerhet.

⁴⁷ De kostnadsbedömningar som Energimyndigheten gör för beredskapslagring är ett exempel på den investeringspuckel som MSB beskrev i *Civilt försvar mot 2030*; att en del förmågeutveckling kräver större investeringar - innan kostnaderna sjunker när arbetet inriktas mer på förvaltning. De kostnader som Energimyndigheten beskriver ökar succesivt under nästa försvarsbeslutsperiod där 2027–2028 ligger på en nivå över *Framåtandas* nivå 2.

MSB vill i likhet med Energimyndigheten understryka behovet av att utvecklingen av olika former av lagring beaktar morgondagens energilösningar.

Energimyndigheten exemplifierar detta genom batterilagrar som kan vara en viktig komponent för att stödja elnätet lokalt och regionalt. Energimyndigheten gör ingen kostnadsuppskattning men anser att batterilagrens potential behöver utredas vidare.

10.1.2 Åtgärdstabell

Nr	Försvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	Myndigheternas bedömning av genomförbarhet	MSB:s bedömning av genomförbarhet
1	Berörda aktörer behöver väga in totalförsvarets behov vid utvecklingen av nya energisystem och vid uppbyggandet av ny infrastruktur inom energiområdet /.../ att arbetet med att utveckla förnybar elproduktion även tar totalförsvarsaspekter i beaktande.	181	Genomförbart	Genomförbart
	Behovet av robusta system bör i stor utsträckning kombineras med system som är hållbara ur klimatsynpunkt, avseende bland annat användande av förnybara bränslen.	183		
2	Behov av att minska elnätets sårbarhet , exempelvis genom att förstärka kapaciteten för ökad redundans och se över förutsättningarna för lokal produktion och distribution av el.	183	Genomförbart, förslag om investeringsprogram	Genomförbart
3	För att säkra elförsörjningen /.../ det kommer att behöva läggas större resurser på oberoende reservkraftförsörjning i beredskapsplaneringen hos de aktörer, både statliga och privata, som ansvarar för samhällsviktig verksamhet . Flera samhällsviktiga verksamheter saknar idag tillgång till reservkraft och uthålligheten i befintlig reservkraftförsörjning är i flera fall låg.	183	Genomförbart. Förslag på finansiering av reservkraft för vissa samhällsviktiga drivmedelsaktörer. Utredning behövs om ytterligare aktörer i behov av reservkraft	MSB gör en vidare tolkning av "aktörer" och vill addera att behovet gäller fler aktörer inom SSV, inte enbart hos drivmedelsaktörer. MSB ej haft möjlighet att kostnadsberäkna detta, men kostnad uppskattas högre än vad STEM redovisar.
	/.../ i vissa fall kommer att krävas åtgärder på kort sikt för att säkerställa robusta system, till exempel tillhandahållande av reservkraft, som inte går i linje med insatser för klimatomställning men verksamheter bör på sikt planera för att ha förnybar reservkraft.	184		
4	En del av fordonsflottan använder biogas som drivmedel. En ökad inhemsk produktion av biogas kan därför bidra till försörjningssäkerhet och robusthet i transportsystemet. Inhemsk produktion av drivmedel ökar robustheten.	185–186	Genomförbart, utredning behövs	Genomförbart
5	Försvarsberedningen konstaterar att avbrott i fjärrvärmens kan få mycket stora konsekvenser. Av den anledningen anser beredningen att robustheten och uthålligheten i fjärrvärmeförsörjningen behöver stärkas med fokus på bland annat funktionskrav hos leverantörer och olika förebyggande åtgärder för att omhänderta sårbarheter i leveranser av fjärrvärme.	185	Genomförbart, utredning för tydligare reglering och funktionskrav	Genomförbart
	Vid elbrist behöver det finnas en planering för vilka verksamheter som ska prioriteras och hur en eventuell elransonering ska gå till.	183–184		
6	Beredningen anser att det behövs bättre författningsmässiga förutsättningar för att i fredstid kunna planera för ransonerings- och prioriteringsåtgärder inom elområdet. Arbetet med att åtgärda detta bör vidtas skyndsamt. Inom ramen för detta bör det beaktas att Svenska kraftnät enligt myndighetens instruktion har en särskild uppgift att planera, leda och samordna elförsörjningens resurser vid krig eller när regeringen så beslutar.		Genomförbart, utredning behövs	Genomförbart

Nr	Försvvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	Myndigheternas bedömning av genomförbarhet	MSB:s bedömning av genomförbarhet
7	Försvvarsberedningen betonar vikten av att det i fredstid även måste finnas ett förberett nationellt system för prioritering av drivmedel .	187	Genomförbart	Genomförbart
	<p>Försvvarsberedningen anser att möjligheten för staten att nyttja oljelagren för ändamål i samband med störningar vid allvarliga säkerhetspolitiska kriser och i krig bör ses över.</p> <p>Försvvarsberedningen anser att lagringen bör ta höjd för att försörja totalförsvarsviktig verksamhet även vid en allvarlig säkerhetspolitisk kris eller krig i vårt närområde.</p> <p>Aktörer med ansvar för samhällsviktig verksamhet behöver analysera sina respektive behov av drivmedel. Därefter kan regeringen fatta beslut om en eventuell reglering av hur beredskapslagring av olja ska kunna användas för att möta totalförsvarets krav. Vad gäller drivmedelsförsörjning behöver aktörer med ansvar för samhällsviktig verksamhet göra nödvändiga förberedelser för att säkra tillgången på drivmedel.</p> <p>Försvvarsberedningen anser att ett planeringskrav avseende drivmedelssäkerhet ska ställas på totalförsvarsviktiga aktörer vars verksamhet är beroende av drivmedel. Krav ska också kunna ställas på privata drivmedelsaktörer att utöka lagerhållning av drivmedel på regional och till del lokal nivå.</p>			
8	beslut om en eventuell reglering av hur beredskapslagring av olja ska kunna användas för att möta totalförsvarets krav. Vad gäller drivmedelsförsörjning behöver aktörer med ansvar för samhällsviktig verksamhet göra nödvändiga förberedelser för att säkra tillgången på drivmedel.	186– 187	Genomförbart, utredning behövs	Genomförbart, se kommentar nedan
9	Robusthet i energisystemen uppnås bland annat genom starkt informations- och cybersäkerhet , ökad redundans, förbättrat säkerhetsskydd och i vissa fall fysiskt skydd.	181	Genomförbart	Genomförbart avseende investeringar under perioden, för till exempel ett stärkt säkerhetsskydd. MSB kan inte utläsa tydligare vad beredningen ser ska genomföras och av vilken aktör, eller uppskatta kostnader mer i detalj
11	Det behöver därför förberedas och utarbetas planer för att snabbt inför eller vid krig kunna uppföra enklare fortifikatoriskt skydd av elinstallationer .	182	Genomförbart	Genomförbart
12	För att minimera konsekvenser och snabbt återställa försörjningen behöver det också finnas en reparationsberedskap både vad avser kompetent personal och vad avser tillgängliga reservdelar och utbytesenheter, till exempel transformatorer.	182	Genomförbart ⁴⁸ , utredning behövs	Genomförbart

Åtgärd 1 – beakta totalförsvarets behov

Försvvarsberedningen beskriver behovet av att berörda aktörer väger in totalförsvarets behov vid exempelvis utveckling av nya energisystem och vid uppbyggnad av infrastruktur i energiområdet. MSB:s uppfattning är att totalförsvarets behov tydligare behöver vara en integrerad del i aktuella regleringar. Den utformning som råder idag riskerar medföra att skyddsvärden och målkonflikter står i konflikt med varandra.

⁴⁸ Fortifikationsverket, Fortifikationsverkets yttrande på *Kraftsamling* (6169/2023-3), ser positivt på att bistå med att utveckla och ge ut anvisningar för fortifikatoriskt skydd av kritisk infrastruktur.

Åtgärd 9 - beredskapslagring

Försvarsberedningen anser att möjligheterna för staten att nyttja beredskapslagren av olja bör ses över. Energimyndigheten anser förslaget genomförbart och skalbart och ställer upp olika kostnadsnivåer. Energimyndigheten redogör och motiverar behovet att förvara statligt ägda krislager av olja i bergrum för ett gott skydd. Kostnadsuppskattningen för att både renovera befintliga bergrum liksom inrätta 30 nya bergrum i Sverige uppgår till nästan 27 mdkr. MSB vill här understryka att kostnaden bör betraktas som en investeringspuckel⁴⁹ vilket kan ses nödvändig för framfart i utvecklingen av civilt försvar. Uppskattad kostnad för beredskapslagren är skalbara, men Energimyndigheten är tydliga med att den totala kostnaden för ett genomförande, det vill säga Energimyndighetens nivå 3, är nödvändig för att möta kraven på minst tre månaders uthållighet, vilket är Försvarsberedningens inriktning.

Etableringen av en modell för systematiska försörjningsanalyser av de viktigaste varorna och tjänsterna inom totalförsvaret behöver komma på plats. Det gäller till exempel försörjningen av flytande bränslen och andra drivmedel där Försvarsberedningen lämnat flera förslag för en stärkt beredskap. Försörjningsanalyser som jämför behov, tillgång och företagens leveransförmåga behöver ligga till grund för prioritering av åtgärder inom respektive försörjningsflöde.

De behovsanalyser som Försvarsberedningen nämner, möjliggör för den aktuella myndigheten, i det här fallet Energimyndigheten, att få en samlad nationell lägesbild över var och hur mycket drivmedel som behövs, inom vilka tidsramar osv. Efter det kan en bedömning göras om behov av lagerhållning vilket förutsätter att former för lagerhållning klaras ut med mera.

⁴⁹ Civilt försvar mot 2030 - ett totalförsvaret i balans (Ju2022/01209/SSK), Kap 2.2 Det civila försvarets ekonomiska utveckling.

10.2 Livsmedelsförsörjning samt vatten och avlopp

Livsmedelsverket har redovisat uppdraget efter sammanställning av underlag från och samverkan med Jordbruksverket, Länsstyrelserna, Naturvårdsverket och Statens veterinärmedicinska anstalt. Myndigheten har enbart delvis förhållit sig till *Framåtanda*.

Livsmedelsverket har i sin samlade bedömning av genomförbarheten av Försvarsberedningens förslag inte utgått från de förslagna ekonomiska nivåerna för sektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten i *Framåtanda*. Istället har myndigheten gjort antagandet att myndigheterna i sektorn skulle tilldelas ungefär samma andel av medel för civilt försvar som i den senaste totalförsvarspropositionen⁵⁰. Utifrån det resonemanget skulle Livsmedelssektorn tilldelas 2,6 mdkr årligen om de samlade satsningen på civilt försvar uppgår till 20 mdkr. Dessa medel anger man vidare fördelas på två lika stora investeringsprogram, ett för livsmedelsförsörjning och ett för vattentjänster.

10.2.1 Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag

MSB gör utifrån Livsmedelsverkets analys, bedömningen att både innehåll, omfattning av investeringsprogrammen och kostnaderna som avsätts i stort är skalbara. Investeringsprogrammen fanns med i *Framåtanda* och bedöms till del kunna genomföras inom finansieringsnivå 3 som motsvarar 1,2 mdkr per år för Livsmedelssektorn⁵¹. Övriga kostnadsförslag som sektorn presenterar finns inte med i den summan utan hänvisas till myndigheternas budgetunderlag. I flera fall pågår arbete inom sektorn.

Åtgärderna som rör olika former av lagring är inte kostnadsberäknade utan till del inkluderade i programmen men är i övrigt inte kostnadsberäknade. Givet att de ekonomiska nivåer som MSB föreslår på nivå 3 i *Framåtanda* är betydligt lägre än de nivåer Livsmedelsverket skulle åtgärderna i stort vara helt genomförda först i slutet av nästkommande försvarsbeslutsperiod.

Försvarsberedningen beskriver behov av beredskapslagring av vissa kritiska insatsvaror för att skapa handlingsfrihet och möjliggöra för genomförande av åtgärder för att ställa om nödvändig produktion. Likaså omnämns lagerhållning av basförnödenheter och insatsmedel. Livsmedelsverket har inte kunnat uppskatta kostnad för uppbyggnad, drift och förvaltning av omnämnda lager. Utredning pågår till del och arbetet med att påbörja lagerhållning bedöms av Livsmedelsverket kunna påbörjas under perioden. Investeringsprogrammen är ett sätt att samtidigt realisera konkreta aktiviteter inom åtgärdsförslagen.

⁵⁰ Den nivå som aviserades för år 2025 i totalförsvarsproposition 2021–2025

⁵¹ Se avsnitt 2.2 *Genomförbarhet i förhållande till Framåtanda*

MSB har inte haft möjlighet att uppskatta kostnaden för det som Försvarsberedningen föreslår. Den initiala kostnaden som upprättande av nämnda lager innebär bör betraktas som en investeringspuckel där kostnaden, förvisso skalbar, initialt är mycket hög för att sedan bli lägre vid övergång till förvaltning.

Investeringsprogrammen ger möjlighet att rikta och prioritera finansieringen och öka förmågan hos aktörerna i sektorn. De kan konstrueras på olika sätt en delfinansiering istället för full kostnadstäckning för åtgärder skulle förmågan kunna ökas hos fler aktörer under samma period. Investeringsprogrammen möjliggör för åtgärder som kan ge konkret förmågehöjande effekt under nästa försvarsbeslutsperiod. Livsmedelsverket ska tillsammans med Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter utreda och analysera behovet av och förutsättningar för att införa investeringsprogram för livsmedel (robusta livsmedelsbutiker), dricksvatten och avlopp och redovisa uppdraget senast 1 april 2025.⁵²

Livsmedels- och dricksvattenförsörjningen är beroende av att andra områden fungerar. Det gäller inte minst energi, IT-baserade system och tjänster, data- och telekommunikation, finansiella tjänster som betalsystem samt transporter. Kan aktörerna inom livsmedels- och dricksvattenområdet inte bedriva verksamhet på grund av störningar inom andra områden riskerar det att få allvarliga konsekvenser för livsmedels- och dricksvattenförsörjningen samt för hanteringen av avlopp och avfall.

10.2.2 Åtgärdstabell

Nr.	Försvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	Myndigheternas bedömning av genomförbarhet	MSB:s bedömning av genomförbarhet
1	Försvarsberedningen konstaterar att livsmedelslagen är anpassad för fredstida förhållanden. I händelse av krig utesluter inte Försvarsberedningen att det kan behöva göras undantag från vissa fredstida lagar och regleringar. De närmare behoven av sådana åtgärder bör utredas.	188	Genomförbart	Genomförbart
2	Myndigheterna bör fortsätta med och utveckla informationsinsatser såsom beredskapsveckan, som beskriver och konkretiserar situationer som samhället bör förberedas för. Försvarsberedningen konstaterar att det saknas en tydlig och långsiktig målsättning och en helhetssyn på livsmedelsvärdekedjans roll och funktion i beredskapen. Den information som lämnas bör ge befolkningen kunskap om vad en lägre servicenivå från samhället kan innebära avseende livsmedelsförsörjning.	190	Genomförbart	Genomförbart
3	Försvarsberedningen bedömer att det krävs ökad kunskap hos invånarna för att kunna hantera orent vatten , oavsett om det sker genom kokning eller vattenreningsteknik.	193		Genomförbart avseende främjandet till del. Oklart vad beredningen mer
	Försvarsberedningen anser [på grund av säkerhetsläget i omvärlden] att inhemsk produktion av insatsvaror bör främjas.	191	Genomförbart	

⁵² Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Livsmedelsverket, LI2023/03870, LI2023/03853(delvis), LI2023/02082 m.fl

Nr. Forsvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	Myndigheternas bedömning av genomförbarhet	MSB:s bedömning av genomförbarhet
			explicit ser framför sig för typ av åtgärder
4 Riksdagen har tillkännagivit att regeringen bör överväga satsningar på inhemsk lagerhållning av basförnödenheter och vissa insatsmedel, bekämpningsmedel, drivmedel, olja, gödselmedel och visst utsäde, såväl som vissa foder ingredienser och viktigt veterinärmedicinskt material samt reservdelar.	191	Genomförbart, utredning behövs	Genomförbart
5 Riksdagen har vidare tillkännagivit att en åtgärdsplan för att säkerställa tillgången på foder vid kris bör tas fram.	191	Genomförbart (men kräver beslut om genomförande)	Genomförbart
6 Trots att beredskapslagring i form av omsättningslagring har en initial investeringskostnad finns skäl att överväga beredskapslagring av vissa kritiska insatsvaror. Det främsta skälet är att beredskapslagring kan skapa ökad handelsfrihet och ge tid för beredskapsåtgärder som exempelvis omställning av produktion och konsumtion. Forsvarsberedningen anser därför att nationell beredskapslagring av vissa kritiska insatsvaror successivt bör byggas upp.	191	Genomförbart, utredning behövs	Genomförbart
7 Forsvarsberedningen anser att myndigheternas förmåga att upptäcka onormala marknadsförändringar för råvaror och insatsvaror, störningar i handelsflöden och andra hot, samt göra konsekvensanalyser och ta fram beslutsunderlag behöver stärkas. Förmågan bör utvecklas nationellt inom ramen för försörjningsberedskapen, i samverkan mellan privata och offentliga aktörer.	191	Genomförbart	Genomförbart
8 Samarbetet och informationsutbytet med motsvarande funktioner i andra länder och inom EU bör utvecklas i syfte att kunna samordna nationella åtgärder med åtgärder på unionsnivå och internationellt.	191	Genomförbart men behövs resurser och förutsättningar (till exempel informationsdelning)	Genomförbart
9 Forsvarsberedningen anser därför att åtgärder som syftar till att upprätthålla funktionaliteten i befintliga distributionskanaler så långt som möjligt bör eftersträvas. Ytterst kan det handla om att hålla ett tillräckligt antal butiker öppna i hela landet för att kunna förse befolkningen med nödvändiga livsmedel. Robusta livsmedelsbutiker bör ha tekniska system för autonom elförsörjning och lokal hantering av flera betalningsmetoder.	192	Genomförbart genom investeringsprogram	Genomförbart
10 Livsmedelsbrist i samhället kan öka risken för incidenter och säkerhetstörningar mot till exempel handel och distribution. Befintliga säkerhetsåtgärder kan vara otillräckliga i ett ytterligare försämrat säkerhetsläge. Risken för våldsanvändning eller hot om våld kan inte uteslutas.	192	Genomförbart genom investeringsprogram	Genomförbart
11 Även transporter av nödvändiga livsmedel behöver upprätthållas. Kylda och frysta livsmedel utgör i vardagen mer än hälften av mängden transporterade livsmedel, vilket kräver specialfordon och i vissa fall särskilt utbildade förare. Exempel på specialfordon är kylbilar och mjölktankbilar.	192	Genomförbart, ansvar redas ut	Genomförbart
12 Utökad uthållighet i kommunala vattenverk och ledningsnät Så långt som möjligt ha reservvattentäcker Utöka lagerhållning av kemikalier, reservdelar samt säkra tillgång på reservkraft. Stärka kommunala planer och logistik kring dricksvattenförsörjning Avloppsverksamhet är beroende av kemikalier Alternativ vattenförsörjning (till exempel krigsvattenanläggningar)	193–194	Genomförbart genom investeringsprogram	Genomförbart

Åtgärd 12 – lagerhållning och infrastruktur

MSB anser det vara genomförbart och att större investeringsprogram och mer medel som tilldelas, ger en högre förmåga. MSB anser att kostnader för reservvattentäkt, viss nödvattenförmåga, basal reparationsförmåga med mera inte ingår i kommunala investeringsprogram. Inventering liksom säkerställande av detta bör vara en fråga för kommunens ordinarie kontinuitetsarbete och en del av kommunens samhällsplanering där de själva bör finansiera sin grundläggande robusthet. Investeringsprogrammet bör endast omfatta de ytterligare åtgärder som behövs utifrån en hotbild av krig.

10.3 Försörjning av läkemedel och andra sjukvårdsprodukter

Inga identifierade åtgärder återfinns i detta avsnitt. Åtgärder för sektor Hälsa, vård och omsorg återfinns samlad i kapitel 18 *Hälso- och sjukvård*.

10.4 Försörjning av grunddata

Skatteverket redovisar ett gemensamt underlag för sektorn i vilka Lantmäteriet, Bolagsverket och Myndigheten för digital förvaltning ingår.⁵³ Transportstyrelsen tar upp avsaknaden av Program 2032.

10.4.1 Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag

I de åtgärdsförslag som *Kraftsamling* beskriver behövs grundläggande åtgärder för att höja rådigheten och robustheten hos aktörer. MSB gör bedömningen att åtgärdsförslagen inte ryms i nivå 3 i *Framåtanda*. I den nivån tilldelades sektor Grunddata inga medel utöver schablonen för grundläggande finansiering.

MSB menar att åtgärder för att höja rådigheten för grunddata kan inbegripa att en högre andel tjänster kopplade till grunddata överförs från privat till offentlig sektor. Dessutom kan internationell samverkan övervägas i planering för undanförelse av grunddata vid scenarior där stora delar av svenskt territorium hotas. Skyddsvärdet kan även bestå i att tillförlitligheten för arkiv, kulturarv samt grunddata utgör en tröskel för de som långsiktigt har ett intresse av att undergräva Sveriges suveränitet och existensberättigande som nation, vilket inte framgår i *Kraftsamling*.

Skatteverket beskriver behov av teknisk infrastruktur, försörjningskrav i säker och robust kommunikation liksom robusta lösningar för delningar av data. I sammanhanget är det viktigt att ha med sig det arbete som pågår inom Program 2032 – vilket omfattar åtgärder och kostnader som i sin helhet inte behandlats i *Framåtanda* eller i denna redovisning.

10.4.2 Åtgärdstabell

Nr	Försvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	Myndigheternas bedömning av genomförbarhet	MSB:s bedömning av genomförbarhet
1	Grunddata har ett tydligt skyddsvärde och stort beroende av digital teknik som i hög grad kontrolleras av privata aktörer, exempelvis genom lagring i molntjänster. Försvarsberedningen anser att det behövs grundläggande åtgärder för att höja rådigheten och robustheten och påbörja beredskapsutvecklingen såväl inom beredskapssektorn som inom beredskapsmyndigheterna Skatteverket, Försäkringskassan, Lantmäteriet, DIGG och Bolagsverket.	198	Genomförbart	Genomförbart
2	Försvarsberedningen konstaterar att den senaste översynen av lagen (1995:439) om beskattning, förtullning och folkbokföring under krig och krigsfara med mera gjordes 1993–1994. Det finns behov av att se över denna lagstiftning givet den digitala utvecklingen och att skattesystemet har ändrats.	198		Genomförbart. Sektorns bedömning av behov bör inhämtas

⁵³ Skatteverket, Svar på Fö2023/01998 Försvarsberedningens delrapport *Kraftsamling* från Sektor försörjning av grunddata (8–2698342)

10.5 Elektroniska kommunikationer och post

Post- och telestyrelsen redovisar svar på uppdraget och beaktar underlag från beredskapsmyndigheterna i sektorn samt näringslivet.⁵⁴ MSB har framför allt utgått från den sektorsansvariga myndighetens underlag och har vid behov beaktat underlagen från övriga myndigheter⁵⁵ inom sektorn.

Post- och telestyrelsen har redovisat kostnadsbedömningar i tre nivåer och använder *Framåtandas* beskrivning av vad varje nivå ska innebära. Finansieringen inom nivåerna stämmer dock inte överens då finansieringen som presenteras för Post- och telestyrelsens nivå 1 överstiger den summa som fördelats sektorn i *Framåtanda*. Varken *Framåtanda* eller sektorns underlag till den här rapporten inkluderar kostnadsuppskattningar för Svenska kraftnät.

10.5.1 Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag

Varje åtgärdsförslag inom elektroniska kommunikationer och post samlar många olika aktiviteter. De bedöms övergripande som genomförbara men förutsättningarna ser olika ut för de olika aktiviteterna. Post- och telestyrelsen framhåller att det krävs vidare utredning av rättsliga och förvaltningsmässiga aspekter för att de systemövergripande åtgärdsförslagen ska kunna operationaliseras. Samtidigt bedömer de att nödvändiga förmågeutvecklande arbeten kan genomföras utan större strukture reformer som exempelvis upprättande av ett nytt system för k-företag. MSB gör bedömningen att arbete med åtgärderna kan påbörjas under försvarsbeslutsperioden men hur långt förmågan ökar är förutom finansiering avhängigt graden av ökad tydlighet och styrning.

MSB gör bedömningen att de åtgärder som beskrivs i Post- och telestyrelsens finanseringsnivå 2 i genomsnittlig kostnad per år motsvarar storleken för *Framåtandas* finanseringsnivå 3⁵⁶. I den bedömningen inkluderas kostnadsberäkningar för postsektorn vilket inte ingick i *Framåtanda*. Åtgärder för den fiber som Svenska kraftnät äger finansieras genom elberedskapsanslaget och är varken medräknade i de kostnadsuppskattningar som sektorn gör för det här kapitlet eller i de finansieringsnivåer som beskrivits i *Framåtanda*.

Oavsett om verksamheten anses samhällsviktig eller inte, har digitaliseringen drivit företag i riktningen att den information som kan anses nödvändig för att bedriva verksamhet finns tillgänglig digitalt, och inte längre fysiskt. Det behöver tas i beaktning när planering av det civila försvaret och totalförsvaret sker då möjligheten att backa till en analog hantering inte är möjlig inom det tidsspann som väpnat angrepp kräver och av stor vikt att bygga upp förmåga att kunna hantera återkommande bortfall i perioder.

⁵⁴ Referens till PTS underlag

⁵⁵ Svk och MSB:s underlag finns som bilagor till PTS.

⁵⁶ Se avsnitt 2.2 *Genomförbarhet i relation till Framåtanda*

10.5.2 Åtgärdstabell

Nr.	Försvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	Myndigheternas bedömning av genomförbarhet	MSB:s bedömning av genomförbarhet
1	Verksamheter som innefattar distribution av brev och paket fyller fortsatt en viktig funktion och kan komma att öka i höjd beredskap och krig. Denna distribution är sårbar för elavbrott, sabotage samt störningar i väg- och järnvägsnäten. Särskilt viktiga robusthöjande åtgärder i postsektorn är reservkraft till postterminaler och drivmedel till postbilar.	200	Genomförbart, tydligare ansvarsfördelning behövs	Genomförbart
2	Försvarsberedningen anser att det behöver vidtas åtgärder för att stärka robusthet i viktiga nät och tjänster . Det kan exempelvis handla om att fiberlösningar används i högre utsträckning, anskaffande av reservkraft för viktiga anläggningar, stärkt skydd av viktiga anläggningar, upprättande av reservdelslager av förbrukningsvaror och reservmaterial så som mobila basstationer och master.	200	Genomförbart	Genomförbart
3	Åtgärder bör också vidtas för att upprätthålla funktionalitet vid befintliga ledningsplatser och andra skyddade anläggningar av betydelse för att upprätthålla förmågan till nationell, regional och internationell kommunikation.	200–201	Genomförbart	Genomförbart

10.6 Byggnads- och reparationsberedskap

Behovet av en återuppbyggd eller stärkt byggnads- och reparationsberedskap nämns förutom i detta kapitlet även i kapitel 12 *Transporter* och i kapitel 16 *Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen*. Energimyndigheten, Svenska kraftnät, Trafikverket, Fortifikationsverket, Försvarmakten, FMV, Norra civilområdet och Post- och telestyrelsen tar upp byggnads- och reparationsberedskap i sina svar på regeringsuppdraget den 7 mars.

10.6.1 Samlad bedömning om genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag

MSB gör bedömningen att detta kapitel till del omfattar kostnader som inte beaktas i finansieringsnivåerna i *Framåtanda*.

Försvarsberedningen skriver att det inom flera beredskapssektorer finns behov av en stärkt förmåga att genomföra byggnads- och reparationsarbete under höjd beredskap och krig. De resurser som nyttjas till vardags behöver under höjd beredskap också kunna användas för andra för totalförsvaret viktiga ändamål, exempelvis till stöd för Försvarmaktens verksamhet. I likhet med Försvarsberedningen ser MSB att den enskilt viktigaste åtgärden för att i närtid möjliggöra en stärkt och samordnad byggnads- och reparationsberedskap är att peka ut en ansvarig myndighet. Denna skulle då ansvara för att på nationell nivå samordna arbetet med byggnads- och reparationsberedskap, där även ett antal andra myndigheter skulle behöva involveras. MSB föreslår att de myndigheter som inledningsvis bör pekas ut är Trafikverket, MSB, Svenska kraftnät, Energimyndigheten, Post- och telestyrelsen, Fortifikationsverket och Försvarmakten. Fler myndigheter kan tillkomma i ett senare skede. MSB gör ingen bedömning av vilken myndighet som bör pekas ut som ansvarig för samordningen. Privata aktörer som i första hand behöver involveras är anläggningsbranschen inklusive bygg-, maskin-, installations- och konsultföretag samt leverantörer av drift, underhåll och felavhjälp inom exempelvis teknisk infrastruktur inom transport, energi och elektroniska kommunikationer. Detta omfattar såväl kompetens, personella resurser som behövligt råmaterial och utrustning. Strukturen behöver utgå från ett statligt ansvar hos en gruppering av civila myndigheter med olika perspektiv, ansvar och kompetenser inom området. Metoden kommer i första hand vara behovskartläggning, planering samt samordning av avtal och andra överenskommelser med berörda företag och branscher. Verksamheten skulle dimensioneras för kriget, men likt andra förmågor även kunna användas vid fredstida händelser, såsom naturkatastrofer eller andra omfattande händelser som påverkar infrastruktur och tekniska anläggningar.

För att säkerställa en god förmåga inom området, är det enligt Försvarsberedningen nödvändigt att via ”avtal eller andra överenskommelser” i fred säkra tillgången på vissa varor och råmaterial (se stycket ovan) som är nödvändiga för att bedriva byggnads- och reparationsverksamhet under höjd beredskap och krig. Medel för detta finns inte explicit medräknat i MSB:s rapport

Framåtanda, utan där ryms i huvudsak kostnaderna för den planering och samordning som kommer vara nödvändig för arbetet. Kostnaderna kommer att behöva delas mellan flera beredskapssektorer.

10.6.2 Åtgärdstabell

Nr. Försvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	Myndigheter som inkommit med underlag	MSB:s bedömning av genomförbarhet
1 Försvarsberedningen anser att en beredskapsorganisation som har till uppgift att utföra nybyggnads-, reparations- och röjningsarbeten för totalförsvaret skall återupprättas . Försvarsmakten måste kunna krävställa uppgifter mot en sådan organisation och ha förmåga att nyttja egna fältarbetsresurser i gränsytan mot densamma.	201	Energimyndigheten Försvarets materielverk Norra civilområdet Post- och telestyrelsen Svenska kraftnät	Genomförbart
2 Försvarsberedningen föreslår att den materiel som krävs för verksamheten i beredskapsorganisationen bör säkerställas genom avtal eller andra överenskommelser med staten . Den personal som krävs för tjänstgöring inom beredskapsorganisationen bör vara krigsplacerad. Försvarsberedningen anser vidare att samverkan med andra länder behöver utvecklas för att hantera gränsöverskridande infrastruktur.	202	Försvarsmakten Post- och telestyrelsen Svenska kraftnät	Genomförbart
3 Försvarsberedningen anser att i uppbyggnaden av en ny beredskapsorganisation med uppgift att utföra nybyggnads-, reparations- och röjningsarbeten för totalförsvaret bör även, inom verksamheter där så finns lämpligt, återupprättande av en organisation liknande driftvärnet övervägas .	202	Energimyndigheten Försvarets materielverk Norra civilområdet Post- och telestyrelsen Svenska kraftnät	Genomförbart

11 Finansiell stabilitet och beredskap

Kapitel *Finansiell stabilitet och beredskap* innehåller text som omfattar de två sektorerna Finansiella tjänster samt Ekonomisk säkerhet. MSB har därmed i den samlade bedömningen av kapitlet beaktat underlag från båda sektorerna genom Finansinspektionens sammanhållna svar för sektor Finansiella tjänster⁵⁷ samt beredskapsmyndigheternas gemensamma missiv och enskilda redovisningar inom ramen för sektor Ekonomisk säkerhet.⁵⁸

11.1 Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag

MSB bedömer det som genomförbart att det ska finnas planering, övade förberedelser samt reservförfaranden inom det finansiella systemet för att säkerställa den grundläggande funktionaliteten, även då el och elektroniska kommunikationer slagits ut. Under 2022 och 2023 har detta, med mera, utretts vilket resulterat i förslag i betänkandet *Staten och betalningarna* (SOU 2023:16).⁵⁹

I *Kraftsamling* framkommer även skrivningar om behovet att totalförsvarsplaneringen behöver innefatta tydligare kravställning och beredskapsföreskrifter för aktörer inom det finansiella systemet. Sektorn består till stor del av privata näringslivsaktörer som idag genomför åtgärder för att stärka motståndskraften vid samhällsstörningar och fredstida kriser, men där tydliga krav till stor del saknas avseende höjd beredskap och krig. MSB noterar att ett första steg har tagits genom Riksbankens föreskrifter och allmänna råd om företag av särskild betydelse för genomförandet av betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap som trädde i kraft 1 februari 2024.⁶⁰ Att tydliggöra ytterligare kravställning och peka ut ansvar genom föreskriftsbemyndigande till en

⁵⁷ Finansinspektionen, Regeringsuppdrag om åtgärdsförslag inom det civila försvaret inför nästa försvarspolitiska inriktningsproposition (24–2145).

⁵⁸ Sektor Ekonomisk säkerhets missiv (Försäkringskassan), Samlade iakttagelser och synpunkter på regeringsuppdrag – åtgärder inom det civila försvaret inför nästa försvarspolitiska inriktningsproposition. Arbetsförmedlingens svar: Uppdrag om åtgärdsförslag inom det civila försvaret inför nästa försvarspolitiska inriktningsproposition (Af-2024/0005 747)

Försäkringskassan, Rapport – uppdrag om åtgärdsförslag inom det civila försvaret inför nästa försvarspolitiska inriktningsproposition – Fö2023/01998. (FK2023/037088).

Pensionsmyndighetens bedömning av åtgärdsförslag avseende ekonomisk säkerhet i Försvarsberedningens delbetänkande "*Kraftsamling* - Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret" (VER 2024–95)

Riksgäldens yttrande över Försvarsberedningens åtgärdsförslag avseende sektorn Ekonomisk säkerhet (RG 2024/6).

Skatteverkets svar på försvarsberedningens delrapport *Kraftsamling* (8-2787893)

Statens servicecenter, Uppdrag om åtgärdsförslag inom det civila försvaret inför nästa försvarspolitiska inriktningsproposition (Fö2023/01998) – svar från Statens servicecenter (2023-01573-1.5.2).

Utbetalningsmyndigheten, Åtgärdsförslag inom det civila försvaret inför nästa försvarspolitiska inriktningsproposition i delbetänkandet *Kraftsamling* (2023:34).

⁵⁹ Betänkandet *Staten och betalningarna* (SOU 2023:16)

⁶⁰ Riksbankens föreskrifter och allmänna råd om företag av särskild betydelse för genomförandet av betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap (RBSF 2023:3)

myndighet för övrig verksamhet inom sektorns ansvarsområde bedömer MSB vara genomförbart och bör vara föremål för utredning under kommande försvarsbeslutsperiod.

Utöver föreskriftsrätt menar MSB att det kommer att krävas mer för att involvera näringslivsaktörer inom sektorn, däribland beslut om hur planering och vidtagna åtgärder i syfte att stärka motståndskraften i krig hos privata aktörer ska finansieras. Det är idag inte beslutat hur det ska ske. Frågan är huruvida näringsidkare själva ska bekosta åtgärder för att stärka motståndskraften inför ett väpnat angrepp, alternativt om åtgärder kan delfinansieras genom statliga beredskapsanslag som härstammar ur beredskapsavgifter från aktörerna, i likhet med hur Svenska kraftnät finansierar privata aktörer genom elberedskapsanslaget.

Sektor Finansiella tjänsters underlag förhåller sig till *Framåtanda* vid resonemang om kostnader, där både nivå 2 och 3 i *Framåtanda* motsvarar 200 mnkr årligen till sektorns arbete.⁶¹ MSB menar att skalbara delar av de åtgärder för att stärka robusthet och redundans i sektorn som framkommer i delbetänkandet *Staten och betalningarna*, bör rymmas finansieras i nivå 2. Vid större investeringar alternativt när åtgärder skalas upp, kan det behövas förstärkning genom ytterligare medel som inte ryms inom *Framåtanda*. Huruvida åtgärderna ryms i föreslagna medel för sektorn beror exempelvis på beslut om hur åtgärderna ska finansieras, vilka åtgärder som ska implementeras och hur många aktörer som involveras.

MSB har endast identifierat en åtgärd för sektor Ekonomisk säkerhet om att skatteintäkter i form av uppbörd inte är tydligt utpekad som en viktig samhällsfunktion i den nya strukturen. MSB menar att uppbördsfrågan ingår i den viktiga samhällsfunktionen ”Finansiering av offentlig verksamhet” i form av att ta in skatter och avgifter.⁶² Då det finns en utpekad aktör med ansvar för uppbördsfrågorna och Skatteverket kommer hantera dessa inom beredskapssektorn, bedöms åtgärden vara genomförbar.

Utöver det framkommer inga ytterligare åtgärdsförslag som särskilt riktar sig till sektor Ekonomisk säkerhets ansvarsområde. Aktörerna i sektorn poängterar i sina redovisningar att sektorns betydelse och vikten av ett välfungerande socialförsäkringssystem inte har belysts i tillräckligt hög grad. MSB delar denna bedömning och anser att sektorn borde ha belysts i ett eget avsnitt och att ytterligare åtgärdsförslag borde ha utarbetats. Då det saknas åtgärdsförslag innebär det att varken sektorn Ekonomisk säkerhet eller MSB kan göra några bedömningar av genomförbarhet, konsekvenser eller skalbara kostnader. Med anledning av detta föreslås att regeringen bör ge sektorn i uppdrag att ta fram förslag på specifika åtgärder.

⁶¹ Se avsnitt 2.2 *Genomförbarhet i relation till Framåtanda*.

⁶² Metod för identifiering av samhällsviktig verksamhet (MSB1408)

11.2 Åtgärdstabell

Nr.	Försvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	Myndigheternas bedömning av genomförbarhet	MSB:s bedömning av genomförbarhet
1	<p>Det finansiella systemet är därtill beroende av att både elförsörjning och elektroniska kommunikationer fungerar. Sådan infrastruktur kan komma att utgöra en måltavla för en fiende, både inför och under ett väpnat angrepp.</p> <p>Det innebär att det måste finnas både en planering och övade förberedelser och reservförfaranden för att säkerställa det finansiella systemets grundläggande funktionalitet, även då el och elektroniska kommunikationer slagits ut.</p>	203–204	Genomförbart	Genomförbart, finns delvis i tidigare utredning
2	<p>Betalningsutredningen föreslår en ny lag om statliga kreditgarantier för genomförandet av vissa betalningar i syfte att skapa bättre förutsättningar för elektroniska betalningar off-line för livsnödvändiga varor.</p> <p>Försvarsberedningen ser förslaget som ett värdefullt sätt att skapa fler betalningsmöjligheter i en krissituation, höjd beredskap och krig.</p>	209	Genomförbart, utredning	Genomförbart
3	<p>Totalförsvarsplaneringen i finanssektorn behöver innefatta tydligare kravställning och beredskapsföreskrifter för aktörerna i det finansiella systemet och utvecklade planer för att hantera förväntade problem avseende kontanthantering, elförsörjning och elektroniska kommunikationer under höjd beredskap och krig.</p>	210	Genomförbart, utreda föreskriftsrätt	Genomförbart
4	<p>Beredningen understryker att privatpersoner, offentliga aktörer och näringsidkare måste ha förutsättningar att upprätthålla grundläggande ekonomiska transaktionsmöjligheter genom tillgång till kontanter, alternativa betalningsmedel eller någon form av statliga krediter. Under höjd beredskap och i krig är detta särskilt viktigt för att upprätthålla försvarsvilja och motståndskraft i samhället.</p>	211	Genomförbart, utredning. Finns delvis i tidigare utredning	Genomförbart
5	<p>Statens skatteintäkter i form av uppbörd är inte tydligt utpekade som en viktig samhällsfunktion i den nya strukturen. Enligt Skatteverket kommer dock uppbördsfrågorna fortsatt hanteras inom beredskapssektorn [Ekonomisk säkerhet]. I uppbördsprocessen ingår förutom olika typer av beskattning, även den kritiska kommunavräkningsprocessen. Försvarsberedningen anser att uppbörden är central för samhällsekonomin och att den måste hanteras inom beredskapssektorn.</p>	211	Genomförbart	Genomförbart

12 Transporter

Myndigheterna i sektorn Transporter har besvarat uppdraget samlat.⁶³ Myndigheterna har vidare förhållit sig till MSB:s förslag om prioriteringar av åtgärder inom civilt försvar i rapporten *Framåtanda* från 2023.⁶⁴ Myndigheterna i sektorn hänvisar i sin redovisning till Trafikverkets svar på ett tidigare regeringsuppdrag⁶⁵ för aktuella kostnadsberäkningar för åtgärder att stärka förmågan inom krisberedskap och civilt försvar inom sektorn. MSB har därför även använt det underlaget för att kunna göra en samlad bedömning om genomförbarheten i förhållande till de kostnadsnivåer som beskrivits i *Framåtanda*.

12.1 Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag

Trafikverket skriver att myndigheterna i sektorn idag arbetar med stora delar av de åtgärder som föreslås i Försvarsberedningens rapport *Kraftsamling* och som redovisas nedan. För att denna verksamhet ska kunna leverera den effekt och förmåga som Försvarsberedningen efterlyser anser Trafikverket att ansvar och mandat måste stärkas samt att uppdrag och målsättningar för verksamheten måste bli tydligare. MSB delar denna bedömning.

Avseende behov av finansiering gör MSB bedömningen att en stor del av åtgärderna i kapitel 12 *Transporter*, givet de behov av förtydligande som beskrivs ovan blir verklighet, kan genomföras inom ramarna för finansieringsnivå 3 i rapporten *Framåtanda*⁶⁶ om 1,7 mdkr per år för transportsektorn. Däremot kommer åtgärderna i sin helhet inte kunna genomföras innan slutet av nästa försvarsbeslutsperiod. Kostnadsberäkningar för de åtgärder i *Kraftsamling* som rör internationell samverkan samt Nato och värdlandsstöd har inte gjorts och omfattas därmed inte av bedömningen. Det kommer vara möjligt att göra när Sverige nu som medlemmar får ta del av Natos operationsplanering. Inte heller kostnader som kan uppstå om Trafikverkets roll inom beredskapslagring breddas, som en följd av en återupprättad byggnads- och reparationsberedskap, är beräknade.

MSB bedömning grundas i Trafikverkets svar på tidigare regeringsuppdrag (nämnt ovan) där Trafikverket presenterar behov av åtgärder för att stärka det civila försvaret och tillhörande kostnadsbedömningar. Exklusive finansieringen via vidmakthållandeanslagen för väg och järnväg⁶⁷ som får användas för åtgärder för

⁶³ Yttrande FÖ2023/01998 Åtgärdsförslag inom det civila försvaret inför nästa försvarspolitiska inriktningsproposition (TRV 2023/134064).

⁶⁴ Fler underlag som tar upp transporter är Transportstyrelsen, Försvarsmakten och Försvarets materielverk.

⁶⁵ *Uppdrag att föreslå åtgärder för att stärka förmågan inom krisberedskap och civilt försvar inom beredskapssektorn för transporter*, (LI2023/02842), (TRV 2023/75532)

⁶⁶ Se avsnitt 2.2 *Genomförbarhet i relation till Framåtanda*.

⁶⁷ Medel som fördelas i Nationell transportinfrastrukturplan

civil beredskap och Trafikverkets kostnader för Program 2032 uppgår kostnaderna till i genomsnitt 1 mdkr årligen för perioden 2025–2030.

Fungerande transporter och robust transportinfrastruktur är av betydelse för att upprätthålla funktionaliteten inom andra sektorer, varför det blir viktigt att förtydliga ansvarsförhållandena. Flera av åtgärderna som Trafikverket bedömer genomförbara kräver tydligare ansvarsfördelning och mandat, riktade uppdrag eller tydligare styrning genom ändrad myndighetsinstruktion. Det behövs också ökad tydlighet kring finansiering av kommunal och regional infrastruktur och hur näringslivet ska involveras. Myndigheterna inom beredskapssektorn anser att det vore av stor vikt för sektorn om statliga bolag som bedriver samhällsviktig verksamhet får ett utpekat ansvar att aktivt delta i beredskapsplaneringen. Tydligare styrning och förutsättningar behöver komma på plats skyndsamt för att utvecklingen av förmåga ska kunna gå i den takt som Försvarsberedningen beskriver.

12.2 Åtgärdstabell

Nr.	Försvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	Myndigheternas bedömning av genomförbarhet	MSB:s bedömning av genomförbarhet
1	Transportinfrastrukturen för hela transportkedjan , inklusive till och från hamnar, måste utvecklas i samverkan mellan Trafikverket, Försvarsmakten, beredskapsmyndigheter, kommuner och regioner samt näringslivet.	219	Genomförbart, tydligare ansvarsfördelning behövs	Genomförbart, tydligare ansvarsfördelning behövs
2	Totalförsvarsplaneringen måste omfatta alla delar av transportsystemet , det vill säga transportinfrastruktur, transporter och logistik. [Privata aktörer som tillhandahåller samhällsviktiga transporttjänster på land, i luften och till sjöss behöver] på bättre vis än idag involveras i planeringen inför höjd beredskap och krig.	217	Genomförbart	Genomförbart
3	[O]lika former för förberedelser och planering tillsammans med, och kravställningar gentemot, de privata aktörerna på transportområdet bör utvecklas för att sammantaget skapa en mer robust förmåga vid höjd beredskap och krig. Sådana krav kan inkludera att någon eller några myndigheter bemyndigas föreskriftsrätt och ansvar för tillsyn och stöd.	224	Genomförbart, tydligare ansvarsfördelning behövs	Genomförbart, tydligare ansvarsfördelning behövs
4	Försvarsberedningen noterade i Motståndskraft att genomslaget för frågor rörande höjd beredskap och krig i kollektivtrafikplaneringen varierade och att ansvaret för kravställning och uppföljning vad avser höjd beredskap gentemot regionala kollektivtrafikmyndigheter var oklart. Försvarsberedningen menar att de nyinrättade civilområdena, tillsammans med länsstyrelserna, liksom den sektorsansvariga myndigheten Trafikverket, här har viktiga uppgifter att fylla. Hur ansvaret ska fördelas bör snarast regleras.	220	Genomförbart, tydligare ansvarsfördelning behövs	Genomförbart, tydligare ansvarsfördelning behövs
5	[B]ehoven utifrån Natos operationsplanering [måste] i möjligaste mån beaktas. [D]et är viktigt att Sverige tidigt identifierar ett antal objekt som uttryckligen efterfrågas i Natos operationsplanering som kan presenteras för övriga allierade och som därmed kan få Natofinansiering eller annan bilateralt överenskommen finansiering. Ett uppdrag avseende detta bör ges till transportmyndigheterna och Försvarsmakten gemensamt.	216	Genomförbart, reglering i myndigheternas instruktion behövs	Genomförbart, reglering i myndigheternas instruktion behövs
6	[V]ärdlandsstödet och därmed sammanhängande logistik och underhållsresurser behöver utvecklas i nära samarbete med våra grannländer, framför allt Norge, Finland och Danmark men även andra länder som i alliansens operationsplanering förväntas erhålla stöd.	219	Genomförbart, reglering i myndigheternas instruktion behövs	Genomförbart, reglering i myndigheternas instruktion behövs

Nr.	Försvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	Myndigheternas bedömning av genomförbarhet	MSB:s bedömning av genomförbarhet
	Värdlandsstödet måste ses som en integrerad del i en övergripande nationell logistikmodell, vilken omfattar bland annat transporter, där staten, kommuner, regioner och näringsliv är en del i planeringen.			
7	[Relevanta regelverk kring värdlandsstöd], i den mån de fortfarande gäller, behöva ses över. Det kan också behövas nya förordningar för att möjliggöra att transporter kan genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Det gäller inte minst militära järnvägstransporter.	219	Genomförbart, uppdrag behövs	Genomförbart, uppdrag behövs
8	Erfarenheterna pekar också på behovet av tillgång till reparationsresurser och reservdelar för att upprätthålla transportinfrastrukturen, men även på vikten av ett flexibelt förhållningssätt för att möta transportbehov även när vägar eller trafikslag är otillgängliga. Reservförfaranden som inkluderat exempelvis manuell trafikledning och användning av diesellok har också varit viktiga för att upprätthålla transportkapaciteten under rådande krig.	216–217	Genomförbart, tydligare mandat och uppdaterade regelverk behövs	Genomförbart, tydligare mandat och uppdaterade regelverk behövs
9	Försvarsberedningen anser att tillgången på sjötransporter under höjd beredskap behöver säkerställas så långt som möjligt. Detta arbete behöver göras i nära samverkan med näringslivet.	224	Genomförbart, utredning behövs	Genomförbart, utredning behövs
10	[T]idigt under kommande försvarsbeslutsperiod undanröja alla osäkerheter rörande ansvaret för förberedelser och planering av totalförsvarsviktiga person- och godstransporter vid höjd beredskap och krig. Försvarsberedningen anser därför att Trafikverket ska genomföra försörjningsanalyser avseende transporter som innefattar såväl infrastruktur som transporttjänster, det vill säga transportörer och logistikcentrum. Beredningen understryker vidare vikten av att planerna övas.	220 221	Genomförbart, tydligare ansvarsfördelning behövs	Genomförbart, tydligare ansvarsfördelning behövs
11	Beredskapsmyndigheter bör också överväga behov av transportresurser vid höjd beredskap och anmäla sina eventuella behov till den myndighet som beslutar om uttagning, det vill säga Försvarsmakten, när det kommer till fordon och fartyg samt Transportstyrelsen när det kommer till luftfartyg. Försvarsberedningen föreslår åtgärd om förfogandelagstiftningen vilket ger Försvarsmakten och andra statliga myndigheter möjligheter att disponera privata transportresurser. Ett sådant förfogande behöver förberedas genom ett system för uttagning av fordon, luftfartyg och fartyg i enlighet med förordningen (1992:391) om uttag av egendom för totalförsvarets behov. Ett sådant arbete har påbörjats.	224 223	Genomförbart	Genomförbart
12	Det måste finnas totalförsvarsplanering för transporter på central, högre regional och lokal nivå för att upprätthålla en tillräcklig försörjningssäkerhet. För att den inhemska industriproduktionen så långt som möjligt ska upprätthållas i krig krävs att import såväl som export fortgår även i krig. Detta ställer krav på fungerande transporter på alla nivåer.	219	Genomförbart, tydligare ansvarsfördelning och styrning behövs	Genomförbart, tydligare ansvarsfördelning och styrning behövs
13	Totalförsvarsplaneringen i transportsektorn bland annat bör syfta till att identifiera vilka kritiska delar av transportinfrastrukturen som är nödvändiga att upprätthålla i krig och därefter planera för alternativa funktionssätt, transportsätt och transportvägar.	217	Genomförbart	Genomförbart
14	Försvarsberedningen anser att samverkan med andra länder behöver utvecklas för att hantera gränsöverskridande infrastruktur , såsom Öresundsbron samt järnvägsförbindelserna mellan Sverige och Norge respektive Sverige och Finland. Det är vidare viktigt att säkra möjligheterna till järnvägsförbindelser till kontinenten, via tåg färjor eller andra alternativ, även i de fall sträckningen över Öresund och Danmark inte är tillgänglig. Trafikverket har ett pågående uppdrag avseende detta.	222	Genomförbart	Genomförbart

Nr. Försvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	Myndigheternas bedömning av genomförbarhet	MSB:s bedömning av genomförbarhet
15 Trafikverket har pekat på att nybyggnations-, reparations-, evakuerings- och röjningsberedskap är avgörande delar i myndighetens förmåga att vid höjd beredskap och krig kunna reparera och vidmakthålla transportinfrastruktur och transportresurser. Försvarsberedningen anser att detta arbete behöver utgå från de behov totalförsvaret har avseende en funktionell och redundant infrastruktur och behöver göras tillsammans med Trafikverkets entreprenörer.	217	Genomförbart	Genomförbart Se även avsnitt 10.6 <i>Byggnads- och reparationsberedskap</i>
16 Kraftsamling understryker behovet av ett system med krigsviktiga företag som har förberett och planerat för att delta i dessa delar av totalförsvaret.	217	Genomförbart, utredning behövs	Genomförbart Se även åtgärd om k-företag i kapitel 9 <i>Ekonomiskt försvar</i>
17 Planering bör bedrivas för att Försvarsmakten efter behov ska kunna nyttja de fordon, fartyg samt luftfarkoster som finns i statlig ägo. Exempel på sådana är Sjöfartsverkets helikoptrar och isbrytare. För att åstadkomma ett rationellt nyttjande av dessa typer av statliga resurser är det viktigt att ansvariga myndigheter vid upphandling tar hänsyn till totalförsvarets behov.	223	Genomförbart, utredning behövs	Genomförbart, utredning behövs

13 Ordning och säkerhet

Polismyndigheten har redovisat uppdraget efter sammanställning av underlag från och samverkan med Domstolsverket, Kriminalvården, Kustbevakningen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.⁶⁸ Myndigheten har i sin redovisning vidare förhållit sig till MSB:s förslag om prioriteringar av åtgärder inom civilt försvar i rapporten *Framåtanda* från 2023.

13.1 Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag

MSB bedömer att huvuddelen av åtgärderna i kapitlet Ordning och säkerhet samt andra åtgärder som Polismyndigheten inkluderat i sin bedömning till stor del kan genomföras inom ramarna för finansieringsnivå 3 i rapporten *Framåtanda*⁶⁹ där sektorn Ordning och säkerhet föreslogs tilldelas 1,4 mnkr årligen. Då sektorns myndigheter i svar på regeringsuppdrag den 7 mars uppskattar kostnader som överstiger den nivån får det följderna att åtgärdernas effekt kan komma att minska och senareläggas och att åtgärderna inte hinner genomföras i sin helhet under försvarsbeslutsperioden.

Kostnader för åtgärder hos Säkerhetspolisen samt kostnader för att upprätta en beredskapspolis fanns inte med i *Framåtanda* och ingår inte i den bedömningen. Förslaget om en beredskapspolis har här inte beräknats men kan få betydande finansiella följder om förslaget blir verklighet. Kostnader för anpassning av Kustbevakningens materiel och fartyg samt utbildning och övning för att vid krig kunna uppgå i Marinens organisation utifrån förordningen (1982:314) om utnyttjande av kustbevakningen inom försvarsmakten ingår heller inte i kostnader som redovisades i rapporten *Framåtanda*.

13.2 Åtgärdstabell

Nr.	Försvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	Myndigheternas bedömning av genomförbarhet	MSB:s bedömning av genomförbarhet
1	Förutsättningarna för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen som krävs för att de ska planera för sina respektive uppdrag vid höjd beredskap och krig, däribland av tyngre förmågor och utrustning anpassade för krig.	228	Genomförbart. Se även Tullverkets underlag	Genomförbart
2	För att kunna förstärka polisen vid beredskapshöjningar och i krig anser Försvarsberedningen att det finns behov av en polisiär förstärkningsresurs i form av en beredskapspolis för höjd beredskap och krig. /.../	228	Frågan bereds i utredningen om Polisens beredskap ⁷⁰	Genomförbart

⁶⁸ Polismyndigheten, Uppdrag om åtgärdsförslag inom det civila försvaret inför nästa försvarspolitiska inriktningsproposition (A003.599/2024, Saknr: 052)

⁶⁹ Se separat rubrik om hur vi förhåller oss till *Framåtanda*

⁷⁰ Polisens beredskap (Dir. 2023:143)

	Beredningen föreslår att civilplikten också ska aktiveras för en återupprättad beredskapspolis.			
3	Försvarsberedningen anser att Kriminalvården är en myndighet som behöver få större tydlighet kring sin roll avseende internering av krigsfångar .	229	Utredning krävs	Utredning krävs
4	Försvarsberedningen betonar vikten av att den koordinering som sker idag mellan Kustbevakningen och Försvarmakten bör ha en tydlig inriktning vad gäller planering och nyttjandet av Kustbevakningens resurser i höjd beredskap och krig.	230	Genomförbart	Se kommentar nedan
5	Försvarsberedningen anser därför att statliga myndigheter med betydelse för totalförsvaret bör överväga att bedriva bevakningen i egen regi .	230	Frågan bereds i utredningen om Polisens beredskap ⁷¹ .	Se kommentar nedan
6	De bevakningsföretag som bedöms vara av vikt för totalförsvaret bör utses till krigsviktiga företag (k-företag).	230		Se bedömning av genomförbarhet av förslag till system för k-företag i kapitel 9 <i>Ekonomiskt försvar</i>

Åtgärd 2 - beredskapspolis

MSB gör bedömningen att det finns utmaningar i att under försvarsbeslutsperioden genomföra Förvarsberedningens förslag om en återupprättad beredskapspolis bemannad av personer som genomgått militär grundutbildning men som inte behövs i Försvarmaktens krigsorganisation. Åtgärden kräver betydande tillskott av medel, utöver de medel Polismyndigheten redovisat inom ramen för detta arbete, för utbildning och materiel, fordon, beväpning etc. Storleken på dessa kostnader samt genomförbarheten i tid är förstas beroende av hur stor den organisation som föreslås ska vara. Den enskilt mest begränsande faktorn bedöms vara tillgången på sådan personal som inte längre bedöms behövas i Försvarmaktens krigsorganisation.

Åtgärd 4 - koordinering mellan Kustbevakningen och Försvarmakten

Försvarsberedningen beskriver behovet av att koordineringen mellan Kustbevakningen och Försvarmakten bör ha en tydlig inriktning vad gäller planering och nyttjandet av Kustbevakningens resurser i höjd beredskap och krig. Försvarmakten delar bedömningen, liksom myndigheterna i sektor Ordning och säkerhet. Kustbevakningen konstaterar att utökade krav inom sektorn troligt påverkar Kustbevakningens ansvarsområde inom sjöövervakning. Med ökade krav i kombination med färre tillgängliga resurser (resultatet av aktivering av förordning (1982:314) om utnyttjande av kustbevakningen inom försvarmakten) bedömer Kustbevakningen att det finns ett gap mellan efterfrågade och tillgängliga resurser. MSB gör bedömningen att koordineringsarbetet mellan myndigheterna rimligen

⁷¹ Polisens beredskap Dir. 2023:143

kan stärkas med en tydlig inriktning nästa försvarsbeslutsperiod. I det arbetet behöver berörda myndigheter ha en dialog med varandra.

För att redan i fredstid kunna införskaffa sådan materiel, anpassa fartyg och genomföra kompletterande utbildnings- och övningsverksamhet inför att Försvarsmakten i krig ska kunna ta delar av kustbevakningens organisation i anspråk krävs att ytterliga medel tilldelas. Kustbevakningen har uppgett att de inte kan uppskatta kostnaderna för detta utan ytterligare stöd från Försvarsmakten.

Åtgärd 5 - bevakning i egen regi

Gällande förslaget om att myndigheter med betydelse för totalförsvaret bör driva bevakning i egen regi konstaterar MSB att frågan delvis hanteras inom ramen för utredningen om Polisens beredskap⁷² där utredaren har i uppgift att ta ställning till om Polismyndighetens och Säkerhetspolisens förmåga att fullgöra skydds- och bevakningsuppdragen kan stärkas genom utökade möjligheter att använda annan personal än polismän för att utföra skydds- och bevakningsuppgifter. Kustbevakningen framför i sin redovisning att en förutsättning för att myndigheten ska kunna ha övervakning i egen regi kräver ett personaltillskott för genomförande av arbetsuppgiften. MSB har inte möjlighet att bedöma vad kostnaden uppgår till där nämnd bevakning helt drivs i egen regi hos de förslaget aktuella statliga myndigheterna.

MSB har i tidigare redovisningar kring behov av medel för det civila försvaret lyft fram vikten av upprättande av en modern motsvarighet till det tidigare driftvärnet samt planläggning av hur privata bevakningsföretags resurser ska nyttjas vid krig som viktiga spår för att stärka den samlade förmågan till skydd och bevakning av samhällsviktiga verksamheter.

⁷² Polisens beredskap (Dir. 2023:143)

14 Cybersäkerhet och digitalisering

MSB vill lyfta fram att informations- och cybersäkerheten är helt central för det civila försvaret och för totalförsvaret som helhet. Det gäller alla sektorer och alla samhällsnivåer. Det är angeläget att det civila försvarets behov tas omhand i Regeringskansliets pågående arbete med att formulera en ny nationell informations- och cybersäkerhetsstrategi.

I bedömningen nedan har MSB utöver egen analys använt beaktat svaren från Transportstyrelsen och Försäkringskassan.⁷³ I detta kapitel behandlas åtgärd 1 i listan. Åtgärd 2 som handlar om omorganisering av myndigheters uppgifter hanteras i avsnitt 6 *Organisation och ledning* och bilaga 1 *Ett omformat MSB*. I dessa organisatoriska delar hänvisas också till en skrivelse, där MSB mer utförligt redogör för konsekvenser av en överföring av cybersäkerhetsverksamhet till NCSC-SE/FRA.⁷⁴

14.1 Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag

Finansieringsnivåerna i *Framåtanda*, om 100 mnkr per år, omfattar åtgärder för stärkt förmåga att dela och använda information samt stärkt förmåga att skydda och upprätthålla information.

Regleringen av digital infrastruktur måste stärkas och staten behöver ha ett större ansvar. Det gäller såväl den fysiska infrastrukturen såväl som ansvar för centrala digitala tjänster såsom elektronisk identifikation och digital post. Delning av data inom och med offentlig sektor behöver underlättas. Anslutning till säkra och samordnade digitala tjänster bör därför vara det huvudsakliga sättet för statliga myndigheter att dra nytta av en skyddad infrastruktur. Till det behöver samarbetet mellan myndigheter och näringsliv stärkas då både offentliga och privata aktörer ansvarar för digital infrastruktur och cybersäkerhet. Flera myndigheter tar i sina underlag upp vikten av en sammanhållen statlig digital infrastruktur genom Program 2032, vilket inte finns som åtgärd i *Kraftsamling* även om viss finansiering framgår under Säker it-drift i staten i *Framåtanda*. MSB anser att det är mycket angeläget att arbetet med Program 2032 får förutsättningar att fortsätta.

Liksom på andra områden finns ett stort behov av att bygga en robusthet i vardagen för att kunna bibehålla förmåga även under höjd beredskap. Som nämnts

⁷³ Transportstyrelsen, Uppdrag om åtgärdsförslag inom det civila försvaret inför nästa försvarspolitiska inriktningsproposition (TSG 2023–8906)
Försäkringskassan, Rapport – uppdrag om åtgärdsförslag inom det civila försvaret inför nästa försvarspolitiska inriktningsproposition (FK2023/037088)

⁷⁴ MSB, Konsekvenser av överföring av cybersäkerhetsverksamhet från MSB till NCSC-SE/FRA (Dnr MSB 2024-05137-1)

även i avsnitt 10.5 *Elektroniska kommunikationer och post* innebär digitaliseringen av verksamhet i dagens samhälle att det kanske inte är realistiskt att planera för övergång till analog hantering. Utan istället sträva efter att upprätthålla och kunna återställa förmåga i nät och tjänster och planera för att kunna hantera återkommande bortfall i perioder.

Oavsett hur långvarigt händelseförloppet är kommer samhället över tid alltid behöva tas från en punkt till en annan, där den senare innebär återuppbyggnad av det samhälle och de samhällsfunktioner som påverkats. Har valet initialt varit att inte skydda eller upprätthålla information finns en stor risk att den istället har gått förlorad. Detta kan ge allvarliga effekter på möjligheten till återuppbyggnad.

Ett flertal utredningar som berör cybersäkerhet och digitalisering har eller kommer inom kort lämna betänkanden som kommer än mer belysa och lyfta frågorna om behov och former för området. MSB anser därför att det behöver tas ett samlat grepp där Forsvarsberedningens rapport läggs vid sidan av såväl pågående utredningar som aktuella regeringsuppdrag och den skrivelse som refereras till ovan.⁷⁵

14.2 Åtgärdstabell

Nr.	Forsvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	Myndigheternas bedömning av genomförbarhet	MSB:s bedömning av genomförbarhet
1	Den digitala infrastrukturen, bland annat överföring via fiber, mobila kommunikationslösningar, säkra datacenter och satellitbaserad kommunikation måste ha en högre förmåga att motstå antagonistiska hot och attacker.	232	Genomförbart	Genomförbart
2	Det kan övervägas att ansvaret för cyber- och informationssäkerhet som idag finns på MSB organiseras som ny myndighet.	235		Se åtgärd 25 kap. 6 <i>Organisation och ledning</i> samt bilaga 1 <i>Ett omformat MSB</i>

⁷⁵ Exempelvis Nya regler om cybersäkerhet (SOU 2024:18), regeringens pågående arbete med ny informations- och cybersäkerhetsstrategi och uppdraget till MSB att ta fram underlag och ge förslag till nationell plan för hantering av cybersäkerhetsincidenter och kriser.

15 Försvarsvilja och psykologiskt försvar

MSB har utöver egen analys använt svar på uppdraget från myndigheten för psykologiskt försvar (MPF) och Skolverket.

Åtgärd 2 nedan handlar om förflyttning av uppgifter mellan myndigheter och bedöms mer utförligt under kapitel 6 *Organisation och ledning i totalförsvaret* och i bilaga 1 *Ett omformat MSB*.

15.1 Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag

MPF hänvisar i sitt budgetunderlag till ett antal åtgärder för att stärka det psykologiska försvaret och de ligger i linje med de åtgärder som beskrivs i *Kraftsamling*. Även MSB har i sitt budgetunderlag 2025–2027 inkommit med åtgärdsförslag som rör stärkt egenberedskap och försvarsvilja. Åtgärderna bedöms som delvis skalbara och kan till del genomföras inom finansieringsnivå 3 i *Framåtanda*.

Att ha en god samhällelig motståndskraft och försvarsvilja är centralt för ett starkt civilt försvar givet att det utgör förutsättningen för att övriga delar inom det civila försvaret ska fungera. Konkreta exempel på förmåga som ska uppnås inom en verksamhet återfinns i *Planeringsinriktning för civil beredskap*. Dessa exempel omfattar sådant som handlar om möjligheterna att kommunicera internt och samordnat genom framtagna, utbildad och övad plan för kommunikationsberedskap. Åtgärder kopplat till psykologiskt försvar handlar om att öka kunskap och ta fram planering för hur verksamheten kan bidra till att möta otillbörlig informationspåverkan.

Förmåga och kunskap hos berörda aktörer för att identifiera och möta otillbörlig informationspåverkan bidrar till att säkerställa förtroende gentemot medborgarna och till att värna den svenska demokratin. MPF bedömer att det krävs ett mer omfattande utbildnings- och övningsprogram för att bidra till att utveckla och vidmakthålla psykologisk försvarsförmåga.

En del uppgifter är redan påbörjande, MSB har i uppdrag att genomföra informationsinsats om Nato riktat till allmänheten. Arbetet sattes igång i samband med Natointrädet. Skolverket arbetar med att utreda hur totalförsvarskunskap kan föras in i läro-, kurs- och ämnesplaner samt ett förslag till undervisningsstödför området.

15.2 Åtgärdstabell

Nr.	Försvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	Myndigheternas bedömning av genomförbarhet	MSB:s bedömning av genomförbarhet
1	Försvarsberedningen anser att det kraftigt försämrade säkerhetspolitiska läget, teknikutvecklingen och våra fortsatt förändrade medievänor kräver att Sverige fortsätter att utveckla det psykologiska försvaret. Inte minst handlar det om ett mer systematiskt arbete med fokus på att värna och stärka försvarsviljan. För att skapa en trovärdig förmåga är därtill förberedelser, planering för och övning av det psykologiska försvaret i höjd beredskap viktigt.	240	Genomförbart	Genomförbart
2	Försvarsberedningen anser vidare att de uppgifter avseende psykologiskt försvar som idag organiseras inom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bör överföras till Myndigheten för psykologiskt försvar.	241		Se åtgärd 26 i kap. 6 <i>Organisation och ledning</i>
3	Försvarsberedningen anser därtill att det behövs en stärkt kunskap kring Nato och vad det innebär för försvarsviljan att Sverige är en del av en försvarsallians.	244		Genomförbart
4	Försvarsberedningen anser att undervisning om totalförvar och Nato bör ges i grund- och gymnasieskolan samt den kommunala vuxenutbildningen, inklusive inom ramen för svenska för invandrare (SFI), vilket bör framgå av berörda läro-, kurs- och ämnesplaner.	244	Genomförbart	Genomförbart Se även åtgärd 1 kap. 22 <i>Utbildning och övningar</i>
5	Försvarsberedningen anser att MSB:s befintliga nationella samverkansstruktur för kommunikationssamordning mellan sektorsansvariga myndigheter, Försvarsmakten, civilområden, länsstyrelser med flera bör anpassas till och övas för höjd beredskap. I höjd beredskap förutser Försvarsberedningen att arbetet med strategisk kommunikation, såväl till den egna befolkningen som till omvärlden, behöver inordnas direkt under regeringen.	256		Genomförbart se även samlad bedömning kap 6 <i>Organisation och ledning</i>

16 Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen

Myndigheterna i sektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen samt SOS Alarm AB har gemensamt besvarat regeringsuppdraget⁷⁶. I redovisningen beskrivs åtgärder som beredskapsmyndigheterna och SOS Alarm bedömer behövs för att genomföra den ambitionsnivå, utveckling och inriktning Försvarsberedningen föreslår.

Åtgärder som inte framgår av *Kraftsamlings* saknas i tabellen men är i flera fall kostnadsberäknade i underlaget från den 7 mars. Däribland vissa åtgärder inom SOS Alarms verksamhet för att uppnå den grundläggande förmåga som krävs för att möta totalförsvarets krav på verksamheten vilket bedöms krävas för att genomförande av åtgärder inom andra sakområden i sektorn ska få avsedd effekt. Ett annat exempel är åtgärder för att stärka förmågan att hantera ett angrepp med kärnvapen på svenskt territorium och i Sveriges närområde. Åtgärderna redovisas med skalbara kostnadsbedömningar.

I den samlade bedömningen i det här kapitlet har MSB även beaktat underlagen från Civilområdesansvariga länsstyrelser, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Plikt- och prövningsverket samt Socialstyrelsen.

16.1 Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag

Försvarsberedningen uttrycker att åtgärder som kan öka förmågan inom befolkningsskyddet inom fem år bör prioriteras. Åtgärderna i kapitlet Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen i *Kraftsamlings* är i flera fall skalbara och huvuddelen bedöms kunna genomföras inom ramarna för *Framåtandas* finansieringsnivå 3.⁷⁷

Åtgärderna som beskrivs i kapitlet är generellt skalbara och mycket kan genomföras under försvarsbeslutsperioden, medan andra behöver utvecklas under längre tid. Exempelvis behöver satsningar fortgå under de kommande två försvarsbeslutsperioderna för att åstadkomma en fördubbling av antalet personer tillgängliga för den kommunala räddningstjänsten under höjd beredskap. Mer än hälften av de kostnader som uppskattas i sektorn underlag går till att stärka den

⁷⁶ Åtgärdsförslag inom beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen, Redovisning av regeringsuppdrag (Fö2023/01998) samt komplettering från MSB av regeringsuppdraget Fö/ 2023/01998 för perioden 2025–2029. I kompletteringar har beräkningarna för upprustning av skyddsrum justerats i överensstämmelse med utredningen *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap*, SOU 2022:57

⁷⁷ Se avsnitt 2.2 *Genomförbarhet i relation till Framåtanda*

kommunala räddningstjänsten. Kostnader och finansiering av verksamhet i kommunerna kopplat till ett ansvar för skyddade utrymmen, har inte beräknats.

Försvarsberedningen föreslår att överväga upprättande av en förstärkningsresurs för att förstärka den kommunala räddningstjänstens förmåga, som ska organiseras på högre regional nivå under civilområdena och vid behov vid höjd beredskap och krig underställas kommunal räddningstjänst. Flera civilområdesansvariga länsstyrelser bedömer åtgärden som delvis genomförbar eller genomförbar på sikt. En sådan resurs förutsätter stora åtaganden i både personella och materiella resurser som civilområdena idag inte har samt belyser alternativa lösningar.

16.2 Åtgärdstabell

Nr.	Försvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	Myndigheternas bedömning av genomförbarhet	MSB:s bedömning av genomförbarhet
1	Försvarsberedningen understryker vikten av att öva för att säkerställa såväl rutiner som utrustning och räckvidd och understryker vikten av ett välfungerande och redundant varnings- och informationssystem .	272	Genomförbart	Genomförbart
2	[Försvarsberedningen framhåller det] som särskilt angeläget att som ett nästa steg utveckla varningssystemet för befolkningen i form av en mobilapplikation, likt den applikation för flyglarm som används i Ukraina.	273	Genomförbart	Genomförbart
3	Försvarsberedningen föreslår att hela det befintliga skyddsrumsbeståndet ska inventeras inom tre år och i någon mån tillsynas eller kontrolleras inom den närmaste femårsperioden. Återkommande fullständiga kontroller bör därefter genomföras med femårsintervall.	263	Genomförbart, behövs förändrats regelverk för genomförande av kontroller	Genomförbart, behövs förändrats regelverk för genomförande av kontroller
4	[MSB] ska behålla sitt ansvar för skyddsrumssystemet, men /.../ ansvaret för kontrollverksamheten ska tilldelas länsstyrelserna.	263	Genomförbart	Genomförbart
5	Utredningen bedömer att [specialskyddsrum], särskilt med anledning av var de är belägna, har stor betydelse som fysiskt skydd vid väpnat angrepp och att de därför bör tas tillvara så långt som möjligt. [I] det fall specialskyddsrummen inte längre anses relevanta för befolkningskyddet bör dess eventuella nyttjande som skyddade ledningsplatser eller dylikt övervägas.	262– 263	Genomförbart	Genomförbart
6	För de skyddsrum som kräver särskild kompetens ska befattningar för iordningställande och drift omfattas av civilplikt.	263	Genomförbart	Genomförbart
7	Skyddsrumsarbetet bör prioriteras i områden som bedöms kunna drabbas av krigshandlingar och i områden där det finns bebyggelse i närheten av totalförsvarsviktiga anläggningar och platser. Försvarsberedningen understryker vikten av att denna prioriteringsordning tas fram i samverkan med Försvarsmakten.	263	Genomförbart	Genomförbart
8	[S]kyddsrumsbeståndet bör kompletteras med ett system med andra skyddade utrymmen . Dessa skyddade utrymmen, till exempel källare, tunnlar och tunnelbanestationer, ska enligt beredningen identifieras inom tre år för att kunna utgöra ett komplement till skyddsrum och en del av det samlade systemet för att skydda civilbefolkningen.	263– 264	Genomförbart	Genomförbart
9	/.../MSB ska få meddela ytterligare föreskrifter och i särskilda fall besluta om skyddade utrymmen och vilka krav som ska ställas på dessa utrymmen, om utrymmenas placering, utformning och utrustning samt inom vilken tid sådana utrymmen ska kunna iordningställas.	264	Regelverk behövs för skyddade utrymmen	Regelverk behövs för skyddade utrymmen
10	Försvarsberedningen delar Utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskaps förslag att kommunerna som utgångspunkt ska besluta om inrättande av skyddade utrymmen . I första hand bör kommunala	264	Genomförbart	Genomförbart

Nr.	Försvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	Myndigheternas bedömning av genomförbarhet	MSB:s bedömning av genomförbarhet
	anläggningar och lokaler såsom källare i skolor, parkeringsgarage eller andra liknande anläggningar där skyddsrum inte finns komma i fråga.			
	[L]änsstyrelserna efter beslut från MSB ska ta fram en inriktning för planering om utrymning eller inkvartering vid höjd beredskap och krig gällande länet. [D]enna planering bör omfatta områden vilka med stor sannolikhet skulle drabbas av krigshandlingar och områden där det finns bebyggelse i närheten av totalförsvarsviktiga anläggningar och platser.			
11	Med denna som grund ska kommunerna planera för utrymning eller inkvartering. Regionerna och berörda statliga myndigheter ska delta i planeringsarbetet. Civilområdena sammanhåller planerna på högre regional nivå. Planeringen ska ses över regelbundet, minst vart femte år. Försvarsberedningen vill betona betydelsen av att befolkningskyddsplanerna inklusive utrymningsplanerna tas fram i samverkan med Försvarsmakten och i samråd med den militära verksamheten.	265– 266	Genomförbart	Genomförbart
12	Försvarsberedningen föreslår, liksom Utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap, att utrymningsledare och personal för iordningsställande och drift av befolkningskyddsrum och andra större specialskyddsrum ska omfattas av civilplikt. Länsstyrelserna bör vara bemanningsansvariga myndigheter för de civilpliktiga utrymningsledarna , och ansvara för att de får en ändamålsenlig utbildning.	266	Genomförbart	Genomförbart
13	[L]änsstyrelserna och berörda kommuner bör undersöka i vilken omfattning det är möjligt att skriva in utrymningsledare respektive personal för iordningsställande och drift av befolkningskyddsrum och andra större specialskyddsrum med civilplikt utan grundutbildning, eller med endast kortare sådan utbildning.	266	Genomförbart, behöver utredas	Genomförbart, behöver utredas
14	<i>./.../ Fortifikationsverkets utbildningsverksamhet</i> och kompetens bör nyttjas i arbetet med iordningsställande av skyddsrum och andra skyddade utrymmen.	267		Genomförbart
15	Det måste också finnas grundläggande förberedelser för att kunna hantera spontanutrymning .	265	Var planeringen ska omhändertas behöver tydliggöras	Var planeringen ska omhändertas behöver tydliggöras
16	Försvarsberedningen anser, liksom materieförsörjningsutredningen i sitt betänkande (SOU 2022:24), att regeringen ska uppdra åt Försvarets materielverk, Kustbevakningen, Polismyndigheten och Sjöfartsverket att samverka inför och vid större materielanskaffningar i syfte att kravställa och utforma större materielsystem på ett sätt som skapar förutsättningar för en flexibel användning inom staten.	271	Genomförbart	Genomförbart
17	Såväl kompetenshöjning som personella och materiella resursförstärkningar behövs för höjd beredskap. <i>./.../</i> MSB bedömer att för att kunna hantera de påfrestningar som ett väpnat angrepp på Sverige skulle innebära skulle antalet personer tillgängliga för den kommunala räddningstjänsten under höjd beredskap behöva fördubblas.	269– 270	Delvis genomförbart under försvarsbeslutsperioden	Delvis genomförbart under försvarsbeslutsperioden
18	Försvarsberedningen föreslår <i>./.../</i> att så snart möjligt påbörja mönstring till och grundutbildning av civilpliktiga för räddningstjänstens och delar av reparationsberedskapens behov. Grundutbildningen ska kunna bedrivas på flera platser i landet.	270	Genomförbart	Genomförbart
19	Enligt Försvarsberedningen kan ytterligare åtgärder övervägas för att förstärka den kommunala räddningstjänstens förmåga, såsom en förstärkningsresurs . [Resursen] bör i sådana fall organiseras på högre regional nivå under civilområdena och vid behov vid höjd beredskap och	270	Delvis genomförbart	Delvis genomförbart

Nr. Försvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	Myndigheternas bedömning av genomförbarhet	MSB:s bedömning av genomförbarhet
krig underställas kommunal räddningstjänst. För denna förstärkningsresurs bör grundutbildning med civilplikt tillämpas.			
20 Försvarsberedningen betonar vikten av att den koordinering som sker idag mellan Kustbevakningen och Försvarsmakten bör ha en tydlig inriktning vad gäller planering och nyttjandet av Kustbevakningens resurser i höjd beredskap och krig.	271	Genomförbart	Genomförbart Se åtgärd 2 i kap. 13 <i>Ordning och säkerhet</i>
21 /.../ Kustbevakningen under höjd beredskap samtidigt kommer behöva kapacitet för att kunna prioritera två typer av miljöräddningsuppdrag . Det handlar dels om att säkerställa rent kylvatten till svenska kärnkraftverk, dels miljöräddning i statliga vatten vilka utgör råvattentäkter för dricksvattenförsörjning för flera miljoner invånare.	271	Genomförbart	Genomförbart
22 Som en del i det kommunala ansvaret för befolkningsskydd bör enligt Försvarsberedningen särskilda kommunala samlingsplatser, trygghetspunkter , upprättas.	267	Genomförbart	Genomförbart, se åtgärd 23 och 24.
23 [Det är] av största vikt att kommunerna planerar för att personal inom andra kommunala förvaltningar åtminstone under begränsade perioder kan förstärka de områden där personalbehoven är som störst. Sådan personal behöver informeras, utbildas och i någon mån övas för sådana uppgifter redan under fredstid.	267– 268		Genomförbart
24 Kommunen bör vidare vidta förberedelser så att de med stöd av den allmänna tjänsteplikten kan begära av Arbetsförmedlingen att de med kort varsel anvisar personal till uppgifter inom befolkningsskyddet.	268		Genomförbart
25 Försvarsberedningen framhåller också behovet av att använda de frivilliga försvarsorganisationerna i arbetet med att förstärka befolkningsskyddet. /.../ Även andra föreningar och organisationer kan bistå i arbetet med att förstärka befolkningsskyddet.	268		Genomförbart Se även åtgärd 12 i kap. 7 <i>Krigsorganisation och personalförsörjning</i>
26 Enligt beredningen bör också möjligheten nyttjas att skriva in värnpliktiga med relevant kompetens , vilka inte längre är krigsplacerade i Försvarsmakten eller som tillhör hemvärnet, till civilplikt. /.../ Denna inskrivning till civilplikt måste koordineras med möjliga andra intressenter av dessa tidigare värnpliktiga.	268	Genomförbart	Genomförbart

17 Migration och större befolkningsrörelser

MSB har utgått från Migrationsverkets⁷⁸, Polismyndighetens⁷⁹, Livsmedelsverkets⁸⁰ och sektor Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningens⁸¹ redovisningar. Migrationsverket har inte redovisat några kostnadsberäkningar eller beaktat MSB:s rapport *Framåtanda*.

17.1 Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag

MSB bedömer samtliga åtgärdsförslag genomförbara och bedöms rymmas i nivå 3 i *Framåtanda*.⁸² För att åtgärderna ska kunna genomföras krävs till del utredning. Sammanfattningsvis handlar det om att lämplighetspröva byggnader och lokaler för civilinternering, liksom lokalernas placering utifrån ett militärstrategiskt perspektiv. För att kunna nyttja anläggningar som Migrationsverket ansvarar för behöver fastighets- och upphandlingsavtal möjliggöra att fastigheterna kan ställas till förfogande åt annan under höjd beredskap. Migrationsverket bedömer det som kostsamt att tillskapa en beredskapsreserv av försvarsplatser som skulle kunna nyttjas vid en beredskapshöjning. MSB har inte haft möjlighet att precisera en kostnadsuppskattning närmre.

Försvarsberedningen föreslår att Migrationsverket bör ingå i en sektor, förslagsvis sektor Ordning och säkerhet. Migrationsfrågor är ett brett område som har beröringspunkter med, utöver Ordning och säkerhet, sektor Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen. Polismyndigheten problematiserar i sin redovisning att ett antal samhällsviktiga verksamheter inom området migration inte är verksamheter som naturligt faller inom sektor Ordning och säkerhet.

Försvarsberedningen ger inte något förslag vad avser insortering av frågan om *okontrollerade* befolkningsrörelser i sektorstrukturen. I de resonemang som förs i *Kraftsamling* föreslås endast frågor om befolkningsrörelser över landgräns få sin hemvist. Sektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen omhändertar planerad utrymning och inkvartering. I systemet uppstår idag viss otydlighet kring vilken aktör eller sektor som bör ta ett helhetsgrepp kring förmågan att hantera okontrollerade befolkningsrörelser, samt planera för detta. Planeringen av denna förmåga behöver hänga ihop nationellt och kan inte hanteras olika på grund av att den delvis sorterar inom två sektorer. Det ansvarsområde som utgörs av

⁷⁸ Migrationsverkets bedömning av förslag i delrapport Kraftsamling (1.1.2-2023-19589)

⁷⁹ Polismyndigheten, Uppdrag om åtgärdsförslag inom det civila försvaret inför nästa försvarspolitiska inriktningsproposition (A003.599/2024, Saknr: 052)

⁸⁰ Bedömning av förslagen i Kraftsamling – Beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten (2023/04981)

⁸¹ Åtgärdsförslag inom beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen, Redovisning av regeringsuppdrag (Fö2023/01998)

⁸² Se avsnitt 2.2 *Genomförbarhet i relation till Framåtanda*

beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen, samt av myndigheter och andra aktörer i sektorn, ansvarar för verksamhet och förmågor som innehar beroenden till planeringen för ovanstående förmåga, men upprätthåller också förmågor och verksamhet som är viktig för att förmågan att hantera okontrollerade befolkningsrörelser och spontanutrymningar ska fungera.

Var planeringen för förmågan att hantera okontrollerade befolkningsrörelser ska omhändertas behöver tydliggöras. Även en sortering av Migrationsverkets olika ansvar och uppgifter. En analys behövs i vilken berörda sektorsansvariga myndigheter och berörda myndigheter inom befintliga sektorer, behöver delta.

Polismyndigheten framhåller att den Centrala säkerhetsloggen⁸³ inte är utformad eller avsedd att användas för till exempel löpande övervakning eller uttag av uppgifter för statistik och att andra alternativ bör undersökas.

17.2 Åtgärdstabell

Nr.	Försvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	Myndigheternas bedömning av genomförbarhet	MSB:s bedömning av genomförbarhet
1	Försvarsberedningen anser att Migrationsverket, i samverkan med polisen, bör planera för hur ett större antal personer i höjd beredskap och krig ska kunna hållas i säkra förvar i väntan på att mer noggranna personutredningar kan genomföras.	276	Genomförbart, förslaget behöver utredas	Genomförbart, men kostnad oklar
2	Försvarsberedningen bedömer att det finns ett behov av att i högre utsträckning samordna migrationsfrågor i totalförsvaret. Migrationsverket bör därför ingå i en beredskapssektor , förslagsvis Ordning och säkerhet.	276	Genomförbart	Genomförbart
3	I händelse av höjd beredskap eller krig kan Migrationsverket i likhet med andra myndigheter bistå vid en situation där utrymning sker . För Migrationsverkets del gäller det framför allt med information gällande utlänningar som vistas i landet samt nyttjande av de anläggningar som myndigheten ansvarar för.	277	Genomförbart, förslaget behöver utredas	Genomförbart, förslaget behöver utredas
4	Försvarsberedningen föreslår att det utreds om Centrala säkerhetsloggen kan omfattas av beredskapsregler för användning vid till exempel höjd beredskap eller krig.	278	Ej genomförbart	Ej genomförbart
5	För att kunna förstärka polisen vid höjd beredskap och i krig anser Försvarsberedningen att beredskapspolisen ska återupprättas .	280		Se åtgärd i kapitel 13 <i>Ordning och säkerhet</i>
6	Försvarsberedningen föreslår att Jordbruksverket utarbetar beredskapsrutiner avsedda för situationer med stora befolkningsrörelser där införsel av sällskapsdjur och boskap följer med.	281	Genomförbart	Genomförbart

⁸³ Alla som reser legalt in i Sverige över Schengen-gräns registreras i den Centrala säkerhetsloggen. Systemet drivs och underhålls av Polismyndigheten och möjliggör att Integritetsskyddsmyndigheten kan göra granskningar av registret. Registret är upprättat av integritetsskyddsskäl. Brottsbekämpande myndigheter kan använda uppgifter i loggen i brottsbekämpande syfte men endast om det handlar om allvarlig brottslighet.

18 Hälso- och sjukvård

MSB har i kapitel 18 utgått från Socialstyrelsen, E-hälsomyndigheten, Folkhälsomyndigheten och Läkemedelsverket gemensamma redovisning av uppdraget för sektor Hälsa, vård och omsorg.⁸⁴ Utöver det har även Försvarmakten⁸⁵ och civilområdesansvariga länsstyrelsen för det norra civilområdet⁸⁶ berört delar om sjukvård i sina redovisningar.

18.1 Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag

MSB bedömer att åtgärderna i kapitel *Hälso- och sjukvård* är genomförbara, men konstaterar att det finns stora behov av medel för de åtgärder som framkommer i kapitlet. Åtgärderna bedöms delvis kunna rymmas i finansieringsnivå 3 i *Framåtanda*⁸⁷, givet att en majoritet av åtgärderna skalas ned. Sektorn Hälsa, vård och omsorg poängterar att samtliga kostnadsberäknade åtgärder i deras redovisning bedöms vara skalbara i olika nivåer. Alla åtgärder är dock inte kostnadsatta då vissa åtgärder i sektorns underlag anses vara svåra att kostnadsberäkna.

Den största och mest kostsamma åtgärden för sektorn som framkommer av *Kraftsamlings* och som sektorn tidigare framhållit behov av är ett investeringsprogram för Sjukvårdens säkerhet i kris och krig (SSIK). Sektorn beräknar kostnaden för endast SSIK, inklusive fastighetskostnader av beredskapssjukhus, uppgå till 3 mdkr årligen under kommande försvarsbeslutsperiod. Detta motsvarar cirka hälften av det totala behov av medel som sektorn rapporterar vilket uppgår till cirka 5,9 mdkr per år. Sektorns föreslagna belopp för SSIK utgör således mer än vad som föreslås totalt för sektorns samtliga åtgärder i finansieringsnivå 3 i *Framåtanda* som uppgår till 2,5 mdkr årligen. För sektorns åtgärder i kapitel 18 bedömer MSB därmed att det kommer behövas ytterligare prioriteringar och nedskalningar i åtgärderna vid en sådan finansieringsnivå. Ett lägre aviserat belopp per år innebär också att nerskalade åtgärder i sin helhet tar längre tid att genomföra och därmed kan komma att fortsätta innebära betydande kostnader även under perioden efter 2030.

I stort bedöms de föreslagna åtgärderna i *Kraftsamlings* stämma överens med redan pågående arbeten inom sektorn och vad som framkommit som behov i tidigare redovisningar. Däremot står vissa åtgärder ut, som inte tidigare inkluderats i

⁸⁴ Åtgärder inom det civila försvaret 2025–2030 Hälsa, vård och omsorg - Socialstyrelsen, E-hälsomyndigheten, Folkhälsomyndigheten och Läkemedelsverkets bedömning av genomförbarhet av åtgärdsförslag i *Kraftsamlings*.

⁸⁵ Försvarmaktens redovisning av regeringsuppdraget om att bedöma konsekvenser av åtgärdsförslagen i Försvarsberedningens rapport *Kraftsamlings* (FM2024-6830:2).

⁸⁶ Norra civilområdets redovisning av regeringsuppdraget om att bedöma konsekvenser av åtgärdsförslagen i Försvarsberedningens rapport *Kraftsamlings* (2552–2024).

⁸⁷ Se avsnitt 2.2 *Genomförbarhet i relation till Framåtanda*

Framåtanda. Exempelvis kopplat till folkhälsa och psykisk ohälsa genom de åtgärdsförslag som *Kraftsamling* tar upp om att förebygga hälsovård även vid höjd beredskap och krig. MSB konstaterar likt sektorn att de åtgärderna är genomförbara, men att planering kommer att krävas under perioden. Då kostnadsbedömningar saknas kan MSB inte bedöma huruvida de platsar i någon av nivåerna i *Framåtanda*.

Sektorn kommer även påverkas av Natomedlemskapet där nya uppgifter tillkommer i att planera för och anpassa kapacitetsökningsförmågan för att möta de förändrade och ökade vårdbehov vid masskadeutfall. Det finns inga kostnadsberäkningar över hur Natomedlemskapet kan påverka sektorn.

Det finns även åtgärder som *Kraftsamling* framhåller som viktiga där MSB prioriterade åtgärder först i nivå 3 i *Framåtanda*, däribland kommunal hälso- och sjukvård samt socialtjänst. Här för sektorn ett resonemang om att beredskapshöjande åtgärder redan pågår och att de 600 mnkr årligen som sektorn tidigare redovisat är en miniminivå som de anser bör ingå redan i en finansieringsnivå motsvarande nivå 1 eller 2, även om MSB bedömer att detta inte rymms i *Framåtanda* förrän i nivå 3.

MSB har inte identifierat några åtgärder i *Kraftsamling* kopplat till smittskydd, men sektorn framhåller att funktionaliteten inom smittskyddsområdet också är viktigt att upprätthålla i krig, särskilt utifrån ett CBRN-perspektiv. MSB gör dock ingen egen bedömning av sektorns resonemang. Detsamma gäller för tandvård.

18.2 Åtgärdstabell

Nr.	Försvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	Myndigheternas bedömning av genomförbarhet	MSB:s bedömning av genomförbarhet
1	Försvarsberedningen välkomnar utvecklingen som pågår med att förbättra försörjningsberedskapen avseende läkemedel och sjukvårdsmaterial. Beredningen vill betona vikten av att denna försörjningsberedskap tar höjd för minst tre månader av störda leveranser och krigets skadeutfall.	295	Genomförbart	Genomförbart
		288		
2	Hälso- och sjukvården bör även vid höjd beredskap och krig ha kapacitet att utföra sådan vård som inte kan anstå . Med detta menas vård och behandling av sjukdomar och skador där även en måttlig fördröjning bedöms medföra allvarliga följder för patienten. Sådan vård ska säkerställas för såväl civila som för militär personal.	283	Genomförbart, krävs tydligare målsättning	Genomförbart
3	Det är viktigt att funktionaliteten så långt som möjligt kan upprätthållas inom hälso-och sjukvården också i krig . I en krigssituation kommer en viktig uppgift för sjukvården vara att ta hand om ett stort antal krigsskadade.	284	Genomförbart	Genomförbart
	Försvarsberedningen understryker behovet av utbildning och övning för de prioriteringar som kan bli nödvändiga vid höjd beredskap och krig.	284		
	Försvarsberedningen anser att förmågan till att uthålligt öka antalet vårdplatser , särskilt för akutkirurgi och intensivvård, är den enskilt viktigaste för hälso- och sjukvården vid höjd beredskap och krig.	287		
	Förberedelserna och planerna inom sjukvården bör ta sin utgångspunkt i beräkningar rörande skadetyper och antal skadade och döda i krig.	290		

Nr.	Försvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	Myndigheternas bedömning av genomförbarhet	MSB:s bedömning av genomförbarhet
	Befinner sig en kommun eller region i ett katastroftillstånd ska, utan hinder av övriga bestämmelser i hälso- och sjukvårdslagen, kommunen eller regionen erbjuda den hälso- och sjukvård som är möjlig att erbjuda och så långt det är möjligt även fullgöra övriga åliggande som följer av hälso- och sjukvårdslagen. Detta bör framgå i lag , för att det inte ska uppstå situationer där lagen ställs emot att bedriva den vård som är möjlig. Även de författningar som styr de inspekterande myndigheter behöver ta hänsyn till detta.	293		
4	Planering av tillgången på personalresurser är en av de viktigaste åtgärderna inom hälso- och sjukvården för att kunna möta utmaningarna vid krig. Planeringen behöver ta sin utgångspunkt i vilken vård som ska bedrivas. Basala kunskaper inom katastrofmedicinens olika områden bör besittas av all hälso- och sjukvårdspersonal eftersom alla kan komma att bli direkt eller indirekt berörda vid insats för särskild händelse.	293	Genomförbart, utredning pågår	Genomförbart
5	Försvarsberedningen anser att regionerna ska ha möjligheten att vid krig kunna dubblera antalet fysiska vårdplatser jämfört med fredstid, med en bemanning och tillgång till läkemedel och sjukvårdsmateriel som är möjlig under sådana förhållanden.	290	Genomförbart	Genomförbart
6	Försvarsberedningen anser att det är angeläget att regionerna prioriterar arbetet med att planera för att kunna hantera masskadeutfall .	291	Genomförbart	Genomförbart
7	Försvarsberedningen anser att rutiner för samverkan och ledning mellan militärregioner, civilområden och civila sjukvårdshuvudmän måste utvecklas.	294	Genomförbart	Genomförbart
8	Försvarsberedningen anser att det finns behov av särskilda beredskapssjukhus . Med detta avser beredningen akutsjukhus som har särskild förmåga att öka antalet vårdplatser, särskilt för vård av trauma och andra krigsskador. De ska ha en fastställd krigsorganisation med personal, lokaler, utrustning samt förmåga till adekvat ledning, koordinering och beslut. Det är en fördel om de även har tillgång till skyddade lokaler. Försvarsberedningen noterar vidare att det kan finnas behov av att planera och på andra sätt förbereda för reservsjukhus . Detta kan exempelvis vara skolor och större samlingslokaler som kan istandsättas som sjukhus.	294	Genomförbart	Genomförbart
9	Förebyggande hälsovård är viktig också vid höjd beredskap och krig, exempelvis vaccinationsprogram och mödra- och barnhälsovård. En nedprioritering av dessa skulle riskera att försämra hälsoläget och leda till ett ökat tryck på akutsjukvården. Försvarsberedningen ser vidare behov av att säkerställa att även befolkningens behov av vård för psykisk ohälsa och psykisk sjukdom beaktas i hälso- och sjukvårdens förberedelser och planer för höjd beredskap och krig.	48 285	Genomförbart	Genomförbart
11	Försvarsberedningen anser att detta [hälso- och sjukvårdens utsatthet i krig utifrån erfarenheter från Ukraina] behöver resultera i utvecklade förhållningssätt . Det kan också ställa krav på planering för att evakuera sjukhus och föra patienter, personal och materiel till andra sjukhus.	58 283 296	Genomförbart	Genomförbart
12	Försvarsberedningen anser att personaltillgången inom sjukvården inklusive ambulanssjukvården måste kunna förstärkas i höjd beredskap och krig. Sjukvårdsutbildad personal, även i privat verksamhet, skulle för detta ändamål kunna tas ut och krigsplaceras med civilplikt med stöd av lagen om totalförsvarsplikt.	294		Genomförbart, behov av utredning
13	Försvarsberedningen anser att en förutsättning för att genomföra relevanta förberedelser och planer för höjd beredskap och krig inom hälso- och sjukvården är att kommuner och regioner omfattas av regeringens planeringsanvisningar för det civila försvaret.	292		Genomförbart, utredning pågår

Nr. Försvärsberedningens förslag på åtgärd	Sida	Myndigheternas bedömning av genomförbarhet	MSB:s bedömning av genomförbarhet
<p>Som Natomedlem måste Sverige förbereda även för större skadeutfall på svensk personal utanför Sveriges gränser. Natomedlemskapet innebär också att svensk sjukvårdskedja behöver kunna ta hand om skadade soldater från allierade staters förband.</p> <p>14 En ytterligare aspekt av det svenska Natomedlemskapet är att utländsk sjukvårdspersonal behöver kunna verka på svenskt territorium. Det ställer krav på utveckling av regelverken bland annat eftersom sjukvårdens legitimationsyrken på svensk mark enbart får utövas av personal godkänd av Socialstyrelsen.</p>	286		Genomförbart

Åtgärd 1 - försörjningsberedskap

Försörjningsberedskapen inom sektor Hälsa, vård och omsorg i form av stärkt försörjning av sjukvårdsprodukter, finns i *Framåtanda* från nivå 1 och skalas upp ytterligare i nivå 2 och 3. Omfattande arbete för att förbättra beredskapen för läkemedel och sjukvårdsprodukter pågår redan idag och bedöms av aktörerna i sektorn kunna öka successivt kommande år. Åtgärden kommer även innebära exempelvis utveckling av IT, översyn av lagar och förordningar som i sig kan medföra merkostnader. Aktörernas kostnadsbedömning av inköp och lagerhållning av sjukvårdsprodukter ryms till stor del inom *Framåtanda* nivå 2 samt 3 (853 mnkr). Då åtgärden förefaller vara skalbar gör MSB bedömningen att åtgärden fortsatt är genomförbar under kommande försvarsbeslutsperiod, men att skalbarheten gör att åtgärden påverkar huruvida den kan räcka för en eller tre månader. Dock kan CBRNE-förmåga finansieras först i nivå 3.

Åtgärd 3, 5 och 6 - upprätthålla funktionalitet

Åtgärd 3 handlar om att upprätthålla funktionaliteten så långt det är möjligt och att uthålligt öka antalet vårdplatser är den enskilt viktigaste förmågan för hälso- och sjukvården vid höjd beredskap och krig. Åtgärden hänger nära samman med åtgärd 5 om att regionerna ska ha möjligheten att vid krig kunna dubblera antalet fysiska vårdplatser jämfört med fredstid. MSB har även identifierat åtgärd 6 om att det är angeläget att regionerna prioriterar arbetet med att planera för att kunna hantera masskadeutfall. MSB menar att denna hänger samman med åtgärd 3 och 5 i viss mån, även om sektorn inte skriver tydligt om just den åtgärden.

Socialstyrelsen breddar tolkningen från *Kraftsamling* om hälso- och sjukvårdens kapacitetsökningsförmåga vid masskadeutfall till att omfatta akutsjukvård, operationssjukvård, intensivvård samt intermediärvård.

Idag pågår redan ett visst planeringsarbete med åtgärderna i samverkan med bland annat regioner, däribland att ta fram nyckeltal samt dimensionerande målbilder. Även om arbete pågår, framhåller aktörerna att svåra prioriteringar kan bli nödvändiga att göra framöver när kostnader skalas ned och understiger behoven.

MSB gör bedömningen att åtgärderna 3, 5 och 6 i sin helhet är genomförbara då det finns ansvariga aktörer för åtgärderna, samverkan finns och arbete redan påbörjats samt att medel finns aviserat i en skalbar och hanterbar grad.

19 Begravningsverksamhet och själavård

MSB har utgått från Myndigheten för stöd till trossamfunds (SST) redovisning avseende begravningsverksamhet och själavård.⁸⁸ I underlaget framkommer inga kostnadsbedömningar och få bedömningar av genomförbarhet av föreslagna åtgärder. Försvarmaktens redovisning har använts avseende åtgärder inom begravningsverksamhet, särskilt om gravsättning av stupad svensk militär personal.⁸⁹ Sektor Hälsa, vård och omsorgs redovisning har också använts i bedömning avseende begravningsverksamhet.⁹⁰ Utöver det har MSB haft dialog med Svenska kyrkan.

19.1 Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag

MSB bedömer åtgärdsförslagen som i huvudsak genomförbara. Ingen av aktörerna som behandlar förslagen har gjort några kostnadsberäkningar. MSB ser ett antal förslag som kostnadsdrivande efter att nödvändig översyn och insortering av frågan i beredskapsstrukturen har skett. Det är framför allt kostnader för hanteringen av ett stort antal avlidna, numerär förstärkning och skyddsutrustning. Åtgärderna återfinns inte i någon av finansieringsnivåerna i *Framåtanda*.⁹¹

MSB instämmer i behovet att sortera in begravningsverksamhet i strukturen för det civila försvaret. Idag har ingen myndighet till uppgift att bevaka och samordna frågan. Huvudmännen för begravningsverksamhet i Sverige är suveräna, tillsyn utförs av Länsstyrelsen. En ansvarig myndighet behöver pekas ut för samordning och planering – från att någon avlider tills att denne gravsätts.

En utredning bör tillsättas för att se över nu gällande regler och ansvarsförhållanden, och att pröva dess tillämplighet i krig. Processen, tillika behovet av planering, omfattar förmågan att kunna omhänderta avlidna på plats, förvaring av avlidna, hantering vid smittsamma sjukdomar, identifiering, rättsmedicinska undersökningar och utfärdande av dödsorsaksintyg med mera. I den processen ingår flera aktörer, exempelvis Socialstyrelsen, Skatteverket, Plikt- och provningsverket, Polismyndigheten, räddningstjänst, kommuner och huvudmännen för begravningsverksamhet.

För en starkt förmåga i likhet med vad Försvarsberedningen skriver följer behov av numerär förstärkning genom utbildad personal som kan hantera ett stort antal

⁸⁸ Myndigheten för stöd till trossamfunds redovisning av regeringsuppdrag om åtgärdsförslag inom det civila försvaret inför nästa försvarspolitiska inriktningsproposition (Dnr: SST 2023–000461).

⁸⁹ Försvarmaktens redovisning av regeringsuppdrag om att bedöma konsekvenser av åtgärdsförslagen i Försvarsberedningens rapport Kraftsamling (FM 2024–6830:2)

⁹⁰ Åtgärder inom det civila försvaret 2025–2030 Hälsa, vård och omsorg

⁹¹ Se avsnitt 2.2 *Genomförbarhet i relation till Framåtanda*

avlidna samtidigt som det behövs en förstärkning inom transport, kylförvaring och gravplatser.

Gällande förslaget om krigskyrkogårdar är MSB osäker på vad Försvarsberedningen menar och bereder inte förslaget ytterligare.

Försvarsberedningen konstaterar att de religiösa samfunden bidrar till totalförsvaret genom själavård och ceremonier, inklusive begravningar. SST för resonemang om vikten av en god själavårdskompetens. Ett upprätthållande av den existentiella hälsan och känslan av sammanhang och samhörighet är enligt SST en grundläggande komponent i försvarsvilja och individens psykologiska försvar. Viktigt är också att kunna erbjuda själavård för utländsk personal som tjänstgör i Sverige. MSB instämmer i vikten av att värdighet upprätthålls vid begravningar. Om bristande etik och praktik tillämpas kan det underminera försvarsviljan. Försvarsmakten påtalar i sin redovisning att genom en värdering hantering av döda och stupande undanröjer Sverige också en grund som kan utnyttjas i propagandasyfte och därmed påverka försvarsviljan negativt.

19.2 Åtgärdstabell

Nr.	Försvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	Myndigheternas bedömning av genomförbarhet	MSB:s bedömning av genomförbarhet
1	Försvarsberedningen anser att begravningshuvudmännen måste ha beredskap för att i händelse av krig hantera mängden dödsoffer som ska begravas.	298		Genomförbart
2	Försvarsberedningen anser också att länsstyrelser och kommuner ska inkludera behovet av en ökad kapacitet av begravningsverksamhet i samhällsplaneringen . Frågor som måste beaktas är tillgängliggörande av mer kyrkogårdsmark för begravningar och förberedandet av nödvändiga beslut för expropriering av mark.	298	Genomförbart	Genomförbart
3	Försvarsberedningen anser att denna kompetens bör säkerställas inom ramen för det civila försvaret. Skyddsutrustning och utbildning bör tillhandahållas begravningshuvudmännen. <i>*kompetensen avser omhändertagande av avlidna med smittsam sjukdom eller kontaminerat stoft (CBRN)</i>	299		Genomförbart
4	Försvarsberedningen anser att begravningsverksamhetens förstärkningsbehov behöver tillgodoses som en del av samhällets samlade totalförvarsplanering. Förstärkningsbehovet avser en numerär förstärkning av utbildad personal i samband med ett stort antal avlidna på kort tid.	300		Genomförbart
5	Försvarsberedningen anser att det bör tydliggöras var begravningsverksamheten sorteras in i strukturen för det civila försvaret.	300	Genomförbart	Genomförbart
6	Grundregeln bör vara att stupad svensk militär personal så långt möjligt ska ges möjlighet att gravsättas i hembygden. Om det inte är möjligt bör särskilda krigskyrkogårdar upprättas .	300		Se samlad bedömning

20 Kulturlivet och omhändertagandet av kulturarvet

I bedömningen av åtgärdsförslag kopplade till kulturliv och kulturarv har MSB utgått från Riksantikvarieämbetets underlag.⁹² I underlaget framkommer att Riksantikvarieämbetet under arbetet även fört dialog med Kungliga biblioteket, Riksarkivet, Kulturrådet, Svenska kyrkan samt länsstyrelsernas Kulturmiljöforum.

20.1 Samlad bedömning

Riksantikvarieämbetet presenterar i sitt underlag en kostnadsberäkning à drygt 200 mnkr per år, vilket i sin helhet inte ryms i någon av finansieringsnivåerna i *Framåtanda* där nivå 3 innebar 100 mnkr per år.⁹³ Av de 200 mnkr per år avser 150 mnkr per år iordningsställande av evakueringsmagasin. I sitt underlag beskriver Riksantikvarieämbetet samtliga kostnader som skalbara i hög grad.

MSB bedömer samtliga åtgärder inom kulturliv och kulturarv som genomförbara givet att kostnaderna som presenterats i Riksantikvarieämbetets underlag är skalbara i den mån att åtgärderna ryms inom någon av nivåerna i *Framåtanda*. Åtgärdernas effekt kan då komma att minska och senareläggas på grund av en lägre finansieringsnivå än presenterat i Riksantikvarieämbetets underlag.

Åtgärden som kopplar till planering återfinns som ett åtgärdsförslag i *Framåtanda* inom samtliga tre finansieringsnivåer. Bedömningen omfattar Riksantikvarieämbetets kostnader för personal och lagring samt ett extra finansiellt tillskott till länsstyrelserna.

MSB bedömer det som genomförbart att påbörja arbetet med trygga förvaringslösningar för kulturarv under perioden. Detta behöver ske genom lokaliseringsplanering, projektering, byggnation respektive renovering av ett urval av fastigheter över landet liksom rekognoscering av kompletteringsfastigheter för förfogandeförberedelser genom uttag, med åtföljande uttagsförberedelser. Samtidigt är det genomförbart att påbörja säkerställande av transportlösningar, vilket främst avser upphandling eller inköp, utbildning samt drift- och underhåll av lastfordonskapacitet.

Åtgärdsförslaget kopplat till att tydliggöra ansvaret som beredskapsmyndighet inom kulturarvsområdet är inte inkluderat inom de finansieringsnivåer som föreslås i *Framåtanda*. MSB bedömer det dock som genomförbart att ansvarsfördela och utpeka beredskapsmyndigheter. Riksantikvarieämbetet har som svar på regeringsuppdrag att föreslå vilka myndigheter som bör utgöra

⁹² Riksantikvarieämbetets redovisning av regeringsuppdrag Fö2023/01998 om åtgärdsförslag inom det civila försvaret inför nästa försvarspolitiska inriktningsproposition (RAÅ-2024-119)

⁹³ Se avsnitt 2.2 *Genomförbarhet i relation till Framåtanda*

beredskapsmyndigheter rekommenderat att Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet och Kungliga Biblioteket bör utgöra beredskapsmyndigheter. De tre disciplinerna arkiv, bibliotek och museer är olika vad avser verksamhet, myndighetsuppdrag och lagstiftning och var och en bör i beredskapshänseende utgöra en toppnod för de många övriga aktörer inom området. Även Riksarkivet och Kungliga Biblioteket själva har vidimerat denna ståndpunkt.

20.2 Åtgärdstabell

Nr.	Försvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	Myndigheternas bedömning av genomförbarhet	MSB:s bedömning av genomförbarhet
1	Försvarsberedningen betonar att kulturarvsförvaltare behöver beakta den planering som krävs vid ett krig . Om Sverige befinner sig i krigsfara krävs delvis en annan beredskap för kulturarv än vad som krävs i fredstida kriser.	302	Genomförbart	Genomförbart
2	I en krigssituation kommer helt andra typer av trygga förvaringslösningar för kulturarvsföremål att krävas. Försvarsberedningen understryker det nödvändiga i att kulturarvsverksamheter och andra berörda aktörer vidtar förberedelser och påbörjar planering för att kunna skydda kulturarv i händelse av krig . Försvarsberedningen anser att skyddet för kulturarv i händelse av krig behöver stärkas .	302	Genomförbart	Genomförbart
3	Försvarsberedningen anser att det snarast bör tydliggöras vilka myndigheter som ska bli beredskapsmyndigheter i frågor rörande kulturarv i händelse av krig .	303	Genomförbart	Genomförbart

21 Skola och förskola

MSB har utgått från Skolverkets redovisning för att ge en samlad bedömning av den åtgärd som lyfts i kapitlet Skola och förskola.⁹⁴ Skolverket presenterar inga kostnadsberäkningar i sitt underlag utöver att nämna att kostnader som följer av beredskapsansvaret redovisas i myndighetens budgetunderlag.

21.1 Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag

MSB anser identifierat åtgärdsförslag om att säkerställa behovet av skola och förskola vid höjd beredskap och krig som genomförbart och det bedöms rymmas inom nivå 1 i *Framåtanda*.⁹⁵ I juni 2023 tillsattes en utredning⁹⁶ med uppgift att se över och modernisera reglerna för skolväsendet vid extraordinära händelser i fredstid, krigsfara eller i krig. I uppdraget ingår att se över behov av ändringar i lagstiftning för att säkerställa omsorgsbehovet för vårdnadshavare som arbetar i samhällsviktig verksamhet, samt överväga enskilda huvudmäns ansvar.

Utredningen ämnar även behandla vilka lagförändringar som kan behövas för att trygga utbildning och kompetensförsörjning av befolkningen vilket är av stor vikt för landets långsiktiga utveckling och framtida arbetskraftsförsörjning.

Utredningen ska redovisas senast 31 maj 2024.

I Förordning (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m. beskrivs kommunens ansvar för att planläggning av utbildningsverksamheten ska ske i samråd med Skolverket, länsstyrelsen och Arbetsförmedlingen. Detta är något som Försvarsberedningen understryker i *Kraftsamling* och är en viktig del i kommunernas kontinuitetsplanering av skolverksamheten.

Åtgärdstabell

Nr.	Försvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	Myndighetens bedömning av genomförbarhet	MSB:s bedömning av genomförbarhet
1	Försvarsberedningen anser att åtgärder bör vidtas för att säkerställa att behovet av skola och förskola tillgodoses , också hos enskilda huvudmän, vid höjd beredskap och krig.	308	Genomförbart	Genomförbart

⁹⁴ Skolverkets redovisning *Åtgärdsförslag inom det civila försvaret inför nästa försvarspolitiska proposition* (Dnr 2024:747)

⁹⁵ Se avsnitt 2.2 *Genomförbarhet i relation till Framåtanda*

⁹⁶ Utredning om att regeringen vill säkra god beredskap för skolan vid kris eller krig

22 Utbildning och övningar

För att göra en samlad bedömning av åtgärderna i kapitlet Utbildning och övningar har MSB utöver egen analys använt svaren från Försvarshögskolan (FHS) och Skolverket.⁹⁷ Därtill beaktas att flera inkomna svar som starkt betonar den viktiga roll som utbildning och övning har för att bygga förmåga⁹⁸ och exempelvis civilområdesansvariga länsstyrelser presenterar uppskattade kostnader för utbildning och övning eller hänvisar till inlämnade budgetunderlag.

22.1 Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag

Majoriteten av de förslag som tas upp i *Kraftsamling*, se tabellen nedan, saknas i *Framåtanda*⁹⁹, och ingår därför inte heller i den finansiering som presenterades där. Samtidigt handlar en del av förslagen om åtgärder som redan ingår i beredskapsmyndigheternas uppgift och enligt sorteringen i *Framåtanda* bör omfattas av posten grundläggande finansiering. Det ingår i ansvaret för myndigheter, kommuner och regioner att förbereda sin krigsorganisation och respektive arbetsgivare behöver se till att personalen har tillräcklig kompetens för att uppnå sina mål och åtaganden. Utbildning och övning är viktiga instrument för att uppnå detta.

I finansieringsnivå 3 för Kunskaps- och kompetensutveckling i *Framåtanda* inkluderades del av det föreslagna nationella programmet för strategisk kompetensförsörjning inom krisberedskap och civilt försvar¹⁰⁰ samt utökad finansiering för forskning för vilka åtgärder behandlas i kapitel 23 i den här rapporten.

MSB bedömer med utgångspunkt i ovan att åtgärdsförslagen i viss utsträckning kan omhändertas under försvarsbeslutsperioden inom ramen för de medel som beskrivits i *Framåtanda* nivå 3.¹⁰¹ Däremot krävs ytterligare finansiering för att övning och utbildning i större utsträckning ska kunna bidra till förmågeutveckling inom totalförsvaret. Det finns en hög grad av skalbarhet när det kommer till åtgärder för utbildning och övning då både insatsens omfattning och kostnad påverkas av hur stor andel av personalen som ska utbildas, i vad, vilka som övar, hur ofta övning sker, vilket format samt om det enbart sker i egen organisation eller om flera aktörer övar tillsammans i så kallade samverkansövningar.

⁹⁷ Svar på regeringsuppdrag Fö2023/01998 Försvarshögskolans syn på genomförbarheten i Försvarsberedningens delrapport *Kraftsamling* (Ö 27/2024) och Skolverkets redovisning *Åtgärdsförslag inom det civila försvaret inför nästa försvarspolitiska proposition* (Dnr 2024:747)

⁹⁸ Försvarsmaktens, svar från sektor Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen, Civilområdesansvariga länsstyrelserns underlag

⁹⁹ I rapporten *Framåtanda* fanns i kapitlet Kunskaps- och kompetensutveckling två åtgärder, som avsåg stärkta forskningsanslag för FHS, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och MSB samt Nationellt program för kompetensutveckling.

¹⁰⁰ Budgetunderlag 2025–2027, MSB (MSB 2024–03481)

¹⁰¹ Se avsnitt 2.2 *Genomförbarhet i relation till Framåtanda*

MSB konstaterar också att kostnadsbilden är beroende av om övningsverksamhetens inriktning justeras eller om det är frågan om en utökning av existerande övningsverksamhet. MSB vill i detta sammanhang betona vikten av att respektive aktör gör en behovsanalys utifrån den egna verksamhetens behov och uppdrag och att detta är grunden för prioritering inom utbildnings- och övningsverksamheten. Vidare kan konstateras att planerings- och utvärderingsfasen är viktiga komponenter för att uppnå effekt av genomförd övningsverksamhet. Det finns risker med att vara för restriktiv med resursallokeringen i dessa faser. Övningsformaten kräver olika förberedelser och efterarbete beroende på vilka förmågor som ska övas, vilket övningsformat och antal deltagande organisationer. Utvärdering, erfarenhetshantering och åtgärdsarbete efter avslutad övning är vitalt för att dra slutsatser och uppnå förmågeutveckling och därmed få reell utdelning av insatt tid, kraft och resurser.

En del av åtgärderna nedan är redan påbörjande, exempelvis gav regeringen den 7 mars 2024 MSB i uppdrag att ta fram en ny version av broschyren *Om krisen eller kriget kommer*, som ska gå ut till hushållen 2025. Skolverket arbetar med att utreda hur totalförsvarskunskap kan föras in i läro-, kurs- och ämnesplaner samt ett förslag till undervisningsstöd för området. Det pågår en utredning som ska ta ställning till om tillägg bör göras om totalförsvaret och Nato i läroplanerna.¹⁰² En annan utredning¹⁰³ om innehållet i samhällsorientering för nyanlända pågår, vilket skulle kunna ta upp grundläggande information om totalförsvaret. MSB fördelar årligen uppdragsersättning till ideella organisationer där en del av utbildningarna handlar om totalförsvaret, vilket dock inte ingår i kostnadsbedömningen i *Framåtanda*. Kostnader som kan uppstå när enskilda skolhuvudmän och kommuner ska implementera nytt innehåll i verksamhet är inte beräknade här. När det gäller utbildning kan finansiering och inriktning mot visst innehåll ge undanträngningseffekter för andra kunskapsområden.

Ansvar och finansiering för privata aktörer behöver analyseras för att det ska bli större tydlighet gällande ansvar, finansiering samt vilka förmågor som behöver övas gemensamt. Det föreslagna nationella programmet för strategisk kompetensförsörjning inom krisberedskap och civilt försvar skulle kunna utökas till att omfatta näringslivsaktörer. Detta kräver dock en utökning jämfört med finansieringsnivå 3 i *Framåtanda*.

Försvårshögskolan menar att om uppdragsutbildningarna ska öka bör även anslagsfinansierade utbildningar och forskningsanslag öka. Detta för att utbildningsutbudet ska innehålla hög kvalitet och vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Försvårshögskolan redovisar behovet av 10–15 mnkr per år de kommande åren för att kunna skala upp, vilket inte omfattas av kostnadsberäkningarna i *Framåtanda*.

Flera aktörer, inklusive Försvårshögskolan, belyser fördelar med att sprida ut utbildning och kurser inom totalförsvaret på fler lärosäten. Genom att arrangera

¹⁰² En tydligare kunskapsinriktning i läroplanerna (Dir. 2023:173)

¹⁰³ En förbättrad samhällsorientering för nyanlända (Dir. 2023:169)

uppdraagsutbildningarna ökar också lärosätenas möjligheter att införliva totalförsvarskunskap även i andra utbildningar på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå som arrangeras. Detta kan också bidra till att stärka försvarsviljan och engagemanget med lokal förankring i hela den svenska geografien både inom lärosätena såväl som bland de målgrupper som utbildas. Idag beställer MSB utbildningar av FHS och förmedlar sedan platserna till anställda hos andra aktörer. Om den ordningen ändras bör MSB:s roll för att analysera, utveckla och inrikta arbetet i beredskapssystemet och den kunskap om systemets behov fortsatt få en påverkan på utbildningsverksamheten gällande innehåll och inriktning. Även Försvarsmakten beställer utbildningar och förmedlar platserna.

22.2 Åtgärdstabell

Nr.	Försvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	Myndigheternas bedömning av genomförbarhet	MSB:s bedömning av genomförbarhet
1	[U]undervisning om totalförsvar bör ges i grund- och gymnasieskolan samt den kommunala vuxenutbildningen, vilket bör framgå av berörda läro-, kurs- och ämnesplaner . Undervisningen bör bland annat ta upp Sveriges säkerhetspolitik och säkerhetspolitiska läge, Nato, målen för totalförsvaret respektive det militära och det civila försvaret, totalförsvarets utformning, innebörden av höjd beredskap och betydelsen av totalförsvarsplikten. Undervisningen bör även innehålla moment om individens egna ansvar och egenberedskap samt grundläggande praktisk kunskap avseende skydd och överlevnad.	310– 311	Genomförbart	Genomförbart Se även åtgärd 4 i kap 17 <i>Försvarsvilja och psykologiskt försvar</i>
2	MSB:s broschyr <i>Om krisen eller kriget kommer</i> bör uppdateras och skickas ut på nytt.	311		Genomförbart Omhändertas i <i>Ny version av broschyren "Om krisen eller kriget kommer" ska tas fram</i> . Redovisas senast den 31 jan 2025
3	Grundläggande information om totalförsvaret bör även ingå i den samhällsorientering som ges till nyanlända.	312		Genomförbart Kan omhändertas i <i>En förbättrad samhällsorientering för nyanlända</i> (kommittédirektiv 2023:169). Redovisas senast den 21 feb 2025
4	Varje aktör med en roll under höjd beredskap och krig måste därför utveckla ett eget utbildningspaket , med grund i aktuella planer och de uppgifter som aktören då ska lösa. Särskilt mindre aktörer kan behöva stöd från exempelvis beredskapsmyndigheter i detta. Frivilliga försvarsorganisationer kan ha en roll även i utbildning av personal hos totalförsvarsaktörer.	312		Genomförbart
5	Försvarsberedningen vill understryka vikten av att totalförsvarsaktörer av olika slag (centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner och regioner, näringsliv, frivilligorganisationer) deltar i dessa kurser. För aktörer vilka inte har särskild finansiering av staten för att arbeta med totalförsvarsfrågor bör	313		Genomförbart, se även kommentar nedan

Nr.	Försvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	Myndigheternas bedömning av genomförbarhet	MSB:s bedömning av genomförbarhet
	övervägas möjlighet att kunna söka särskilda medel för att täcka kursavgiften.			
6	För att förenkla och minska byråkratin föreslår Försvarsberedningen att FHS ska utveckla och erbjuda dessa uppdragsutbildningar i egen regi. Försvarsberedningen bedömer att antalet platser på FHS utbildningar bör utökas för att möta de behov som finns.	313	Genomförbart	Genomförbart
7	<i>/.../</i> Solbackakursen bör kompletteras med en motsvarande kurs för chefer på mellannivå.	314	Genomförbart	Genomförbart
8	Varje aktör med en betydande roll i totalförsvaret bör ha en egen flerårig övningsplan. Denna ska bygga på en analys av förmågebehov, hur dessa kan uppnås och vilken roll som övningar kan ha i detta. Planen bör inbegripa egna övningar och övningar tillsammans med andra.	314		Genomförbart
9	[Näringslivets deltagande i totalförsvarets övningsverksamhet] är viktigt för utvecklingen av totalförsvaret och behovet blir än större med ett ökat fokus på försörjningsberedskap. [N]äringslivsrådet kan ha en roll för att finna vägar inte bara för ett ökat deltagande från näringslivet utan även för ett ökat fokus i övningarna på näringslivets roller och behov inför och vid höjd beredskap och krig	315		Arbete har påbörjats inom ramen för bisittarkretsen. Behövs analys och inriktning kring ansvar, finansiering för medverkan i övningar och vilka förmågor som behöver övas tillsammans.
10	[D]e militära och civila delarna av totalförsvaret måste öva gemensamt. Även detta måste göras på alla ledningsnivåer, från rikets ledning till samordningen på lokal nivå. I dessa övningar kan beroenden och kravställningar mellan de civila och militära delarna av totalförsvaret tydliggöras. Försvarsberedningen anser att det på kort sikt är särskilt viktigt att de civilområdesansvariga länsstyrelsernas krigsorganisation får öva gemensamt med militärregionerna. Övningarna ska utgå från den militära operationsplaneringen.	315		Genomförbart
11	För att öva förmågan att ställa om till krigsorganisation så anser Försvarsberedningen att även det civila försvaret ska genomföra beredskaps- och larmövningar ¹⁰⁴ .	316		Genomförbart
12	Försvarsberedningen anser att detta slags samlade ansvar för övningsverksamheten fortsatt ska finnas på central nivå. Den nya myndigheten för stöd till regeringens samordning av det civila försvaret, med ansvar för en ny beredskapssektor för planering, ledningsförmåga och samordning bör ha denna roll.	316		Genomförbart

Åtgärd 4 och 8 – utbildningspaket och fleråriga övningsplaner

MSB bedömer det genomförbart att aktörer inom totalförsvaret tar fram fleråriga (utbildnings- och) övningsplaner och vill understryka att detta arbete bör genomföras med förankring i inriktningen av civilt försvar och totalförsvaret samt beredskapsplaneringen. Vidare finns det behov av att definiera vilka aktörer som

¹⁰⁴ I *Kraftsamling* används termen "beredskapsövning" vilket inte är en term som MSB använder istället används samlingsnamnet "funktionsövning" som bland annat inkluderar larmövningar.

ska omfattas av kravet, det vill säga vad som avses med formuleringen ”aktör med betydande roll i totalförsvaret”.

Det pågår arbete med att ta fram föreskrifter för beredskapsmyndigheter som inkluderar detta. Om det ska ställas krav på kommuner och regioner behöver det införas i lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap alternativt i tillhörande förordning. MSB skulle vidare kunna tillhandahålla stöd till privata aktörer för att utveckla arbetet med fleråriga utbildnings- och övningsplaner.

Åtgärd 5 – söka medel för kursavgift

MSB bedömer det vara genomförbart att upprätta en struktur för att täcka hela eller delar av kostnader för totalförvarsaktörer att delta i utbildning under den kommande försvarsbeslutsperioden. Det går att genomföra på flera olika sätt, där en analys behövs för att inrikta arbetet gällande: vilket utbildningsinnehåll och totalförvarsaktörer inklusive näringslivsaktörer som ska omfattas samt vilka utbildningsaktörer som är aktuella. Frågeställningar har betydelse för hur både processen ska läggas upp och för att avgöra kostnadsnivån.

Gällande vilka utbildningsaktörer som kan komma i fråga för att ta del av finansieringen kan det vara lämpligt att utreda om det enbart ska vara utbildningar hos beredskapsaktörer, FHS och utvalda lärosäten eller om det kan bli aktuellt även hos privata utbildare. Ansvaret för kvalitetssäkring av utbildningsinnehåll och upprättandet av processer som utgår från kostnadseffektivitet, rättssäkerhet och förutsägbarhet behöver beaktas.

Ingen kostnadsberäkning har gjorts av förslaget men MSB konstaterar att det finns en stor skalbarhet gällande vilka utbildningar som ska kunna ingå, hur långa kurstillfällena är och hur många deltagare som satsningen ska omfatta.

Åtgärd 6 – FHS uppdragsutbildningar

MSB bedömer att det är genomförbart att FHS utvecklar och erbjuder uppdragsutbildningar om det görs i nära samråd med MSB, Försvarsmakten och andra relevanta totalförvarsaktörer, dock undantaget nuvarande Solbackakurs. Bedömningen är att det är av stor betydelse att MSB och Försvarsmakten ansvarar för och gemensamt leder nuvarande Solbackakurs. Detta är ett koncept som är unikt och som nu har funnits i drygt 70 år.

23 Forskning, utveckling och innovation

MSB har beaktat svaren från Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och Förvarshögskolan (FHS). Forskning nämns även i andra aktörers redovisningar. Livsmedelsverket konstaterar att de deltar i att rikta forskning. I Trafikverkets redovisning stödjer de MSB nationellt program för kompetensutveckling som dock inte nämns här samt tillstyrker åtgärder i tabellen. I sektor Hälsa, vård och omsorgs redovisning framgår också vikt av forskning.¹⁰⁵

23.1 Samlad bedömning av genomförbarheten av kapitlets åtgärdsförslag

MSB bedömer att arbete till del kan ske i nivå 3 i *Framåtanda*. MSB instämmer i Förvarsberedningens bedömning och ser en fara i att satsningar på långsiktig kunskapsutveckling inte genomförs i tid. Det kommer inte vara möjligt att på kort sikt ta igen förlorad tid och möta ett kunskapsbehov som uppstår i framtiden. Det behövs starka forskningsmiljöer som får fokusera på de forskningsfrågor som finns identifierade redan idag. Forskningsbehoven är betydande och de behov som identifierades inför försvarsbeslutsperioden 2020–2025 fick aldrig den finansiering som förra Förvarsberedningen bedömde skulle krävas. Det innebär att delar av den kunskapsbas som behövs för utvecklingen av det civila försvaret saknas idag.

MSB instämmer i Förvarsberedningens bedömning och ser en fara i att satsningar på långsiktig kunskapsutveckling inte genomförs i tid. Det kommer inte vara möjligt att på kort sikt ta igen förlorad tid och möta ett kunskapsbehov som uppstår i framtiden. Det behövs starka forskningsmiljöer som får fokusera på de forskningsfrågor som finns identifierade redan idag. Forskningsbehoven är betydande och de behov som identifierades inför försvarsbeslutsperioden 2020–2025 fick aldrig den finansiering som förra Förvarsberedningen bedömde skulle krävas. Det innebär att vi redan idag saknar delar av den kunskapsbas som behövs för utvecklingen av det civila försvaret. MSB har i tidigare underlag pekat på behov av att stärka forskningsmiljöerna hos Förvarshögskolan och FOI och ser fortsatt detta behov.

Utöver FHS och FOI behöver fler forskningsutförare i Sverige ges möjlighet att bidra genom att bedriva långsiktig kunskapsutveckling för det civila försvaret, både genom tillskott i finansiering och möjlighet att hantera säkerhetsskyddsklassificerad information.

¹⁰⁵ Åtgärder inom det civila försvaret 2025–2030 Hälsa, vård och omsorg - Socialstyrelsens, E-hälsomyndighetens, Folkhälsomyndighetens och Läkemedelsverkets bedömning av genomförbarhet av åtgärdsförslag i *Kraftsamling*.

23.2 Åtgärdstabell

Nr.	Försvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	Myndighetens bedömning av genomförbarhet	MSB:s bedömning av genomförbarhet
1	Försvarsberedningen anser att dialog och samordning mellan Försvarsmaktens forsknings- och utvecklingsprocess, MSB:s forskningsverksamhet och övriga försvars- och beredskapsmyndigheter som finansierar forskning behöver fortsatt stärkas.	323	Genomförbart	Genomförbart
2	Försvarsberedningen anser därför att när efterfrågan ökar på studier, analyser och utveckling för att möta konkreta behov behöver även utrymmet för den långsiktiga forskningen öka för att kunskapsbasen inte på sikt ska urholkas.	319	Genomförbart	Genomförbart

24 En ny anslagsstruktur för det civila försvaret

Resurstilldelning och uppföljning inom det civila försvaret är komplext. Försvarsberedning föreslår en ny anslagsstruktur för att underlätta politiska prioriteringar och vägval, främja överblicken över satsningar samt begränsa administrativ börda. Inför varje försvarsbeslutsperiod fastslås en långsiktig ambitionsnivå för det civila försvaret genom en inriktning och en ekonomisk planeringsram.

Försvarsberedningen anser vidare att finansieringen av investeringar, vidmakthållande och transfereringar över statsbudgeten bör samlas i ett anslag inom dagens utgiftsområde 6. Detta avser medel för åtgärder som vidtas för att förbereda för höjd beredskap och krig. Åtgärder som syftar till att skapa robusthet inför kriser i fredstid bör enligt beredningen budgeteras på separat anslag.

Regeringen föreslås också ge i uppgift till MSB att, tillsammans med berörda aktörer, ansvara för en sammanställning med prioritering av de resursbehov för särskilda åtgärder som finns inom civilt försvar. Sammanställningen ska ligga till grund för att ge regeringen ett samlat förslag till prioritering och inriktning på nationell nivå i fråga om vidmakthållande, investeringar i det civila försvaret.

MSB har i bedömningen av förslagen i kapitlet beaktat vissa civilområdesansvariga länsstyrelser, Skatteverkets, Svenska Kraftnäts, Trafikverkets och Försvarsmaktens redovisningar.

24.1 Samlad bedömning

MSB instämmer i den problembild som beredningen redogör för avseende finansieringen av det civila försvaret, och har tidigare föreslagit införandet av en ekonomisk planeringsram. MSB bedömer att förslaget välbehövt ökar förutsebarheten och långsiktigheten i planeringen. Det ger även förutsättningar för förvaltandet av skapade förmågor inom det civila försvaret.

När nu fler myndigheter kommer vidare från en historisk tyngdpunkt på utredning till en mer konkret uppbyggnadsfas med investeringar är det än viktigare med en samlad och långsiktig planeringsram. Sedan inrättandet av beredskapsstrukturen har myndighetsgemensamma planeringsprocesser börjat ta form. Dessa håller dock fortfarande på att utvecklas. Det är viktigt att de förändringar som föreslås görs med dessa processer i beaktande.

Försvarsberedningen föreslår att planeringsramen ska avse civilt försvar, det vill säga verksamhet som vidtas i syfte att förbereda samhället för höjd beredskap och krig. En civil ram skapar tydlighet kring vilka åtgärder och vilken verksamhet i fredstid som, åtminstone budgetmässigt, är att betrakta som civilt försvar respektive krisberedskap och ordinarie verksamhetsutveckling. En viktig frågeställning som uppstår i och med införandet av en planeringsram är vad som

bör ingå i den. Den nya anslagsstrukturen behöver utformas med hänsyn till de förutsättningar som råder för olika områden, exempelvis affärsverk, elberedskapsanslaget och anslag via infrastrukturpropositionen.¹⁰⁶ Det blir i sammanhanget viktigt att det tas fram väl avvägda finansieringsprinciper.

De flesta civilområdesansvariga länsstyrelser anser att förslaget om en ny anslagsstruktur är genomförbart och anser att det innebär en tydligare långsiktighet och möjliggör en mer samordnad planering. Planering och uppföljning skulle förenklas av en samlad hantering i ett anslag. Vissa andra myndigheter, exempelvis Skatteverket ser däremot en utmaning med en anslagsstruktur eftersom krisberedskap respektive civilt försvar som verksamheter ofta inte går att skilja åt. Även nyttan med parallella budgetprocesser ifrågasätts. Försvarsmakten anser att det kan vara svårt att avgöra vad som ska finansieras med anslaget.

Försvarsberedningen menar att anslag på utgiftsområde 6 och medel för civilt försvar på myndigheternas förvaltningsanslag tillsammans ska utgöra den ekonomiska planeringsramen. MSB anser att en ekonomisk planeringsram som styringsmässigt ansluter till den myndighetsgemensamma planeringsprocessen¹⁰⁷ ger förutsättningar att bedöma och planera för kostnader i förhållande till vad som är rimligt att genomföra. En civil ram bör fokusera på åtgärder som många aktörer är beroende av, samt åtgärder som avvägt bedöms mindre lämpliga att finansiera inom ordinarie förvaltningsanslag, exempelvis åtgärder som spänner över flera olika utgiftsområden. Den föreslagna utformningen genererar dock flera olika processer, inte minst avseende uppföljning. MSB gör bland annat en samlad bedömning av det civila försvarets förmåga, vilket är en förutsättning för att kunna tillhandahålla ett samlat förslag till prioritering och inriktning på nationell nivå. Uppföljning genom den statliga budgetprocessen, genom myndigheternas årsredovisning, gör det möjligt att följa upp både myndigheters satsningar via förvaltningsanslaget men även utfall ifrån anslag civilt försvar. MSB anser att det är viktigt att de olika processerna utformas för att tillsammans fungera på ett ändamålsenligt sätt.

MSB bedömer förslaget om att MSB bör ha i uppgift att sammanställa prioriteringar av resursbehov inom civilt försvar är genomförbart och bidrar till att stärka den sammanhållna planeringsprocessen. MSB bedömer att förslaget i praktiken innebär en vidareutveckling av uppgiften som MSB har enligt 2 § förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om att tillsammans med ansvariga myndigheter genomföra en övergripande planering av åtgärder som bör vidtas, som ligger till grund för MSB:s arbete med den sammanhållna planeringsprocessen.

¹⁰⁶ Energimyndigheten: Rapport av uppdrag om åtgärdsförslag inom det civila försvaret inför nästa försvarspolitiska inriktningsproposition Fö2023/01998, Trafikverket: Yttrande FÖ2023/01998 Åtgärdsförslag inom det civila försvaret inför nästa försvarspolitiska inriktningsproposition

¹⁰⁷ Process där myndigheter på ett strukturerat sätt samverkar avseende planering av åtgärder för att skapa förmåga på 1–10 års sikt (*förmågeplanering*). Motsvarar Försvarsmaktens försvarsmaktsplanering och Natos Defence Planning Process (NDPP). Planeringen sker i iterativt utbyte med arbetet för *långsiktig förmågeutveckling* motsvarande Försvarsmaktens perspektivplanering (PerP) och Natos Strategic Foresight Work, samt *förberedande planering* motsvarande Försvarsmaktens förberedande planering och Natos Advance Planning.

I fredstid håller MSB samman planeringen och förberedelserna för det civila försvaret på nationell nivå. Samhällets samlade resurser och beredskapsförberedelserna i det civila försvaret behöver överblickas för att prioriteringar ska kunna göras mellan olika verksamheter och mellan olika delar av landet. Utvecklingen avseende det civila försvaret sker dock inom ramen för flera delvis disparata processer och verksamheter, däribland processer i grunden utformade för krisberedskapen. Syften, tidpunkter och tillvägagångssätt för styrning, reglering, datainsamling och rapportering är idag inte synkroniserade, vilket bidrar till ineffektivitet och brist på känsla av sammanhang i verksamheten som helhet.

För att ett sådant underlag som föreslås ska ha legitimitet krävs en förankring hos berörda aktörer, vilket ställer stora krav på samarbete och accepterade prioriteringskriterier för de avvägningar som görs. För att det ska åstadkommas kräver en integrering i den myndighetsgemensamma planeringsprocess som efter strukturreformen har etablerats bland beredskapsmyndigheterna.

De stora utvecklingsbehoven i det civila försvaret innebär dock att diskrepansen mellan en samlad prioritering och respektive myndighets egna prioritering i nuläget troligtvis är stort. Det är samtidigt viktigt, precis som Försvarsberedningen skriver, att den statliga budgetprocessen används för styrning och fördelning av medel inom det civila försvaret. MSB:s förslag på prioritering av åtgärder bör, tillsammans med myndigheternas respektive budgetunderlag, utgöra ett samlat underlag för regeringens beslut avseende det civila försvaret och i förlängningen den samlade förmågan i totalförsvaret.

24.2 Åtgärdstabell

Nr.	Försvarsberedningens förslag på åtgärd	Sida	Myndigheter som inkommit med underlag	MSB:s bedömning av genomförbarhet
1	Försvarsberedningen anser att riksdagen och regeringen inför varje försvarsbeslutsperiod bör fastslå en långsiktig ambitionsnivå för det civila försvaret genom att ange en inriktning och en ekonomisk planeringsram för de särskilda åtgärder som vidtas för att förbereda för höjd beredskap och krig.	325	Västra civilområdet Östra civilområdet Norra civilområdet Sydöstra civilområdet Mellersta civilområdet Försvarsmakten Försäkringskassan Svenska Kraftnät Trafikverket	Genomförbart
2	[...] anser Försvarsberedningen att finansieringen av investeringar, vidmakthållande och transfereringar över statsbudgeten bör samlas i ett, eller ett begränsat antal, anslag inom dagens utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap	328		Genomförbart
3	Regeringen bör ge som uppgift till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), och senare till myndigheten till stöd för regeringens samordning av det civila försvaret att, inom ramen för en sammanhållen planeringsprocess, ansvara för en sammanställning med prioritering av de resursbehov för särskilda åtgärder som finns inom civilt försvar. Arbetet med en sådan sammanställning bör göras i samråd med de sektorsansvariga myndigheterna och civilområdesansvariga länsstyrelser	329		Genomförbart

Nr. Försvarsberedningens förslag på åtgärd

Sida

Myndigheter som
inkommit med
underlag

MSB:s
bedömning av
genomförbarhet

och, vid behov, även med övriga beredskapsmyndigheter och andra berörda organisationer. Utgående från en sådan sammanställning bör myndigheten, efter samråd med Försvarsmakten, ge regeringen **ett samlat förslag till prioritering och inriktning på nationell nivå i fråga om vidmakthållande och investeringar i det civila försvaret, inklusive förslag till fortsatt utveckling i olika tidsperspektiv.**

Bilaga 1: Ett omformat MSB

1 Förslag om ett omformat MSB

Försvarsberedningen föreslår att MSB bör omformas för att bättre kunna axla rollen som stabsorgan till regeringens samordning av civilt försvar och andra viktiga uppgifter inom totalförsvaret.

Viss verksamhet föreslår föras från MSB till annan huvudman. Det rör MSB:s uppgifter inom psykologiskt försvar (som föreslås föras till MPF); ansvaret för skydd mot olyckor samt nödvändiga åtgärder inom befolkningsskyddet, inklusive sektorsansvaret för räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen, och kopplat till detta även internationell insatsverksamhet (där det enligt beredningen bör övervägas om denna verksamhet ska föras till annan huvudman, alternativt organiseras som en ny myndighet); MSB:s uppgifter inom cyber- och informationssäkerhet (där Försvarsberedningen skriver att det kan övervägas att organisera dessa i en ny myndighet); samt vissa samordningsuppgifter (som föreslås ingå i sektorsansvariga myndigheters och civilområdesansvariga myndigheters ansvar istället).

Samtidigt föreslår Försvarsberedningen att ny verksamhet ska föras till MSB, samt att befintlig verksamhet vid MSB bör utvecklas och få en tydligare styrning. Det rör området ekonomiskt försvar inklusive försörjningsberedskap (där MSB dels föreslås få en samordnande roll, dels föreslås bli sektorsansvarig myndighet för en ny beredskapssektor för försörjning med industrivaror) samt området planering, ledningsförmåga och samordning (som föreslås bli en ny beredskapssektor, med MSB som sektorsansvarig myndighet, men där MSB också föreslås få tydligare roller som stabsmyndighet till regeringen och i arbetet med att utveckla ledningsförmågan inom det civila försvaret).

Enligt Försvarsberedningen ställer omformningen av MSB stora krav på en förändring av myndighetens kultur, inriktning och fokus. För att understryka denna förändring anser Försvarsberedningen också att MSB bör ges en ny benämning som återspeglar det förändrade uppdraget.

I denna bilaga belyser vi genomförbarhet och konsekvenser av dessa förslag som har bäring på MSB som myndighet i mer detalj än vad som har varit möjligt i huvuddokumentet. I de fall det är möjligt har vi också gjort kostnadsbedömningar av förslagen.

2 Verksamhet som föreslås föras från MSB till annan huvudman

Flera av Försvarsberedningens förslag rör verksamhet som för närvarande bedrivs vid MSB, men som, enligt beredningen, skulle kunna föras till annan huvudman. Förslagen är olika skarpa – alltifrån tydliga förslag till förändring, till att regeringen,

enligt beredningen, ”kan överväga” en förändring. Nedan beskrivs kortfattat en tolkning, samt en bedömning av genomförbarhet och konsekvenser av förslag inom följande områden:

- Psykologiskt försvar
- Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen m.m.
- Cyber- och informationssäkerhet
- Vissa samordningsuppgifter

2.1 Psykologiskt försvar

Försvarsberedningens åtgärdsförslag

Försvarsberedningen skriver: ”Försvarsberedningen anser att de uppgifter avseende psykologiskt försvar som idag organiseras inom MSB bör överföras till Myndigheten för psykologiskt försvar.”

Tolkning av åtgärdsförslaget

Vilka uppgifter beredningen syftar på är inte självklart. En utgångspunkt är den definition av psykologiskt försvar som används i rapporten. ”Försvarsberedningen framhåller att det psykologiska försvaret innefattar tre huvudsakliga delar:

- att säkerställa befolkningens motståndskraft och försvarsvilja,
- att säkerställa att saklig offentlig information snabbt och effektivt kan förmedlas även under störda förhållanden, samt
- att förebygga samt identifiera, analysera och möta påverkanskampanjer.”

Myndigheten för psykologiskt försvar (MPF) nuvarande verksamhet har en tyngdpunkt mot den tredje punktsatsen – att förebygga samt identifiera, analysera och möta påverkanskampanjer. Den verksamheten fördes från MSB i samband med att MPF bildades och har sedan utvecklats ytterligare inom den nya myndigheten.

MSB har idag flera uppgifter som går att koppla till de två första punktsatserna. Med utgångspunkt i Försvarsberedningens beskrivning av verksamhet inom MSB är bedömningen att det är följande verksamheter som kan vara aktuella (paragraf i MSB:s instruktion inom parentes):

- Medieföretagens beredskap
 - Stödja medieföretagens beredskapsplanering (15 §)
 - Inom ramen för ovanstående vidta åtgärder inom etermedieberedskapen (regleringsbrevet)
- Sammanhållen information till befolkningen
 - Verka för att skapa en sammanhållen information om skydd mot olyckor, krisberedskap och totalförsvar samt om säkerhetspolitik. (15 §)
- Samordning av information till allmänheten vid kriser och höjd beredskap

- Se till att berörda aktörer vid kriser eller höjd beredskap får tillfälle att samordna information till allmänhet och medier. (7 §)
- Inom ramen för ovanstående ansvara för webbplatsen Krisinformation.se (särskilt uppdrag)
- Utveckling av samhällets kriskommunikationsförmåga (inklusive förmågan att kommunicera vid höjd beredskap)
 - Utbildningar i kriskommunikation. (del av 5 §)
 - Beställa, kvalitetssäkra och förmedla forskning inom kriskommunikation (del av 12 §)

MSB bedömer att det är relativt tydligt att Försvarsberedningen räknar arbetet med medieföretagens beredskap och arbetet med sammanhållen information till befolkningen till det psykologiska försvaret, medan det är otydligare ifall detta även gäller arbetet med kriskommunikationsförmåga och samordning av information till allmänheten vid kriser.

Dessa två senare uppgifter kan spåras tillbaka till Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) arbete med informationsberedskap inför höjd beredskap, men har i stor utsträckning utvecklats inom ramen för den fredstida krisberedskapen. De rymmer därför verksamheter med svagare koppling till psykologiskt försvar, exempelvis kommunikation vid olyckor och väderhändelser. MSB vill betona vikten av att arbetet med att stärka kriskommunikationsförmågan i samhället och att stödja samordning av information till allmänheten vid kriser och höjd beredskap har samma huvudman i hela hotskalan. Om regeringen skulle välja att föra över dessa uppgifter från MSB till MPF bör det alltså även gälla kommunikation vid fredstida kriser.

Tillsvidare tolkar MSB Försvarsberedningens förslag som att det handlar om de två översta uppgifterna: medieföretagens beredskap och sammanhållen information till befolkningen om krisberedskap, totalförsvaret och säkerhetspolitik.

För att ge regeringen ett mer fullständigt underlag, görs dock en övergripande bedömning av genomförbarhet och konsekvenser även när det gäller uppgifterna som rör samordning av information till allmänheten vid kriser och höjd beredskap och utveckling av samhällets kriskommunikationsförmåga.

Genomförbarhet och konsekvenser

Att föra över arbetet med medieföretagens beredskap till MPF är delvis genomförbart.

MPF bedömer att arbetet med medieföretagens beredskap har nära beröringspunkter med det uppdrag MPF har i sin instruktion om att på begäran stödja medieföretag när det gäller informationspåverkan. Myndigheten bedömer därför att uppgiften med fördel kan föras över till MPF för att samla medieberedskapsfrågorna hos en myndighet.

MSB vill i sammanhanget lyfta fram att uppgiften att stödja medieföretagens beredskapsplanering inte handlar om att stödja medieföretagen i redaktionella

frågor. Eftersom MPF i sin övriga verksamhet i större utsträckning än sin föregångare SPF har fokus på just detta slags innehållsrelaterade frågor, skulle det vid en överföring av verksamhet bli viktigt för myndigheten att hålla isär sina roller.

När det gäller den specifika uppgiften om åtgärder inom etermedieberedskapen är det generellt önskvärt med så få organisatoriska och personella förändringar som möjligt. Uppgiften ställer krav på kvalificerad teknisk kompetens inom områden som MPF idag inte arbetar med. MSB bedömer att det är mycket tveksamt ifall det är genomförbart att föra över uppgiften till MPF.

Att föra över uppgiften att verka för att skapa en sammanhållen information om skydd mot olyckor, krisberedskap, totalförsvaret och säkerhetspolitik är till del genomförbart, men även denna åtgärd innebär utmaningar. MPF gör bedömningen att enbart frågorna om totalförsvaret och säkerhetspolitik bör föras över, då krisberedskap inte ingår i MPF:s grunduppdrag.

MSB:s uppfattning är att det är centralt att den sammanhållna informationen omfattar krisberedskap, eftersom väldigt många av de förberedelser som människor förväntas vidta för höjd beredskap även är relevanta för andra krissituationer, inklusive situationer i fred. Det är MSB:s uppfattning att det har varit en styrka i många av de informationsinsatser som genomförts att de uttryckligen har syftat till att skapa hemberedskap och förmåga hos individen för både kriser och krig.

Det är med denna uppgift som grund som regeringen har gett MSB olika större regeringsuppdrag (broschyren "Om krisen eller kriget kommer", uppdraget att särskilt informera 16-åringar i samband med att de blir totalförsvarspliktiga, uppdraget att informera om Natomedlemskapet m.m.). Det av MSB initierade arbetet med att på olika sätt uppmuntra och stärka människors egenberedskap och de årliga beredskapsveckor som genomförs i samverkan med kommuner och frivilligrörelsen kan också kopplas till uppgiften, även om det också finns kopplingar till andra delar av MSB:s ansvarsområde (kommunal beredskap, befolkningsskydd m.m.).

MSB har haft stor nytta av sitt breda myndighetsuppdrag både i genomförandet av de olika informationsuppdragen och i arbetet med egenberedskap och beredskapsveckan. Det har varit en fördel att ha nära kontakt med Försvarsmakten och ansvariga aktörer inom det civila försvaret, samt att ha ett eget ansvar inom områden som naturligen uppmärksammas mycket i de olika informationsinsatserna – exempelvis varningssystem, skyddsrum, stöd till kommunernas beredskapsplanering och frivillig försvarsverksamhet. Att hantera detta slags uppgift med ett smalare myndighetsuppdrag som utgångspunkt, skulle vara utmanande.

När det gäller de två andra uppgifterna – samordning av information till allmänheten vid kriser och krig, samt utveckling av kriskommunikationsförmåga – bör dessa ses som en helhet. Det innebär att den myndighet som ansvarar för att

utveckla kriskommunikationsförmågan i samhället också bör ansvara för att stödja samordningen av information till allmänheten när något händer. Båda uppgifterna bör hanteras utifrån hela hotskalan från kriser till krig, även om formerna för samordning av information till allmänheten kan komma att se olika ut i olika situationer. Försvarsberedningen bedömer att regeringen kommer att spela en betydligt mer aktiv roll i kommunikationen vid höjd beredskap än vid fredstida kriser. MPF delar denna bedömning och anser därför att det saknas skäl att flytta denna uppgift till MPF.

MSB vill också göra regeringen uppmärksam på att kommunikationsförmåga är en integrerad del av ledningsförmåga – ett område där Försvarsberedningen ser en viktig stödjande roll för ett omformat MSB. På motsvarande sätt bör samordning av information till allmänheten hanteras integrerat med samordning av åtgärder vid kris eller krig. I praktiken är det mycket svårt att hantera dessa uppgifter som olika frågor.

Mot bakgrund av ovanstående kan MSB konstatera att utredningen som föregick bildandet av MPF hade goda motiv för sin bedömning att enbart delar av MSB:s uppgifter inom psykologiskt försvar borde föras till en ny myndighet (MPF). Vi konstaterar samtidigt att Försvarsberedningen inte framför några motiv för sitt förslag att föra över mer verksamhet till MPF.

Bedömda kostnader

Att föra över de två första uppgifterna som beskrivits ovan från MSB till MPF bedöms medföra vissa kostnader, som till del uppstår i övergångsfasen.

Om regeringen skulle välja att även föra över uppgifter som rör kriskommunikationsförmåga och samordning av information vid kriser och höjd beredskap, kommer betydligt mer verksamhet att omfattas. Då kan man även räkna med att det uppstår större transaktionskostnader och att omorganisationen innebär en nedgång i verksamheten under en period. Några närmare kostnadsbedömningar har inte gjorts av detta förslag.

2.2 Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen m.m.

Försvarsberedningens åtgärdsförslag

Försvarsberedningen skriver: ”För att renodla uppdraget till myndigheten till stöd för regeringens samordning av det civila försvaret anser Försvarsberedningen att det bör övervägas att ansvaret avseende skydd mot olyckor samt nödvändiga åtgärder inom befolkningskyddet, inklusive sektorsansvaret för räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen, förs över till annan huvudman. Det kan övervägas att verksamheten organiseras som en ny myndighet.

MSB genomför i dag internationella fredsfrämjande och humanitära insatser i konflikt- och katastrofområden. Det kan handla om sjukvårdsstöd, kapacitetsuppbyggnad, bistånd med nödboenden, upprättande av flyktingläger och

hygienfaciliteter. Denna internationella verksamhet är nära kopplad till uppgifterna avseende räddningstjänst och skydd av befolkningen.”

Tolkning av åtgärdsförslaget

MSB tolkar att det är följande delar av MSB:s instruktion som omfattas av Försvarsberedningens förslag:

- De delar av 1 § som rör skydd mot olyckor.
- Sektorsansvaret för Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen enligt 1 a §.
- Hela 3 §.
- Huvuddelen av 4 §.
- De delar av 5 § som rör skydd mot olyckor.
- De delar av 6 § som rör befolkningsskydd.
- Hela 7 a, 7 b, 8 och 9 §§.
- De delar av 10 § som rör bedömning av olycksutvecklingen och säkerhetsarbete kopplat till denna.
- De delar av 11 § som rör erfarenheter från inträffade olyckor.
- De delar av 13 § som rör skydd mot olyckor och internationell insatsverksamhet.
- Hela 13 a och 14 a §§.
- Eventuellt den del av 15 § som rör information om skydd mot olyckor.
- Hela 17 §.
- De delar av 18 a § som rör den nya myndighetens ansvarsområde.
- Hela 18 c, 18 d, 18 e, 18 f och 18 k §§.
- De delar av 18 l § som rör den nya myndighetens ansvarsområde.
- De delar av 27 § som rör tekniskt stöd inom den nya myndighetens ansvarsområde.
- Hela 28 och 29 §§.
- De delar av 30 § som rör relevanta delar av 27-29 §§.

Arbetet bedrivs inom ett stort antal lagstiftningsområden, bland annat skydd mot olyckor, transport av farligt gods, brandfarliga och explosiva varor, allvarliga kemikalieolyckor (Seveso) och civilt försvar (bland annat befolkningsskydd och totalförsvarsplikt).

MSB ser inte någon annan naturlig huvudman för denna verksamhet, utan bedömer att den, om den ska föras från MSB, behöver organiseras som en ny myndighet.

Genomförbarhet och konsekvenser

Att skapa en ny myndighet med ovan nämnda verksamheter ur nuvarande MSB är en omfattande och komplex process som skulle få stora konsekvenser både för verksamhet inom MSB och för andra aktörer som är beroende av samverkan med eller stöd från MSB. Vid en ombildning skulle det ta tid innan myndigheten fullt ut

är på plats, och man måste räkna med att detta skulle komma att påverka både den nya myndighetens verksamhet och verksamheten vid det återstående delarna av MSB negativt under övergångsperioden.

De mer långsiktiga verksamhetsmässiga konsekvenserna av att genomföra förslaget är både positiva och negativa. De positiva konsekvenserna handlar i första hand om att verksamheten renodlas och kan bli tydligare för målgrupperna – inte minst för den kommunala räddningstjänsten. Man kan också se principiella fördelar med att sektorsansvaret för beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen inte hanteras av den myndighet som har det sammanhållande ansvaret för hela det civila försvaret.

De negativa konsekvenserna handlar i stor utsträckning om att man riskerar att förlora viktiga verksamhetssamband och synergier som idag tillvaratas inom MSB. Dessa finns bland annat inom följande fyra områden:

- Civilt försvar, där det finns starka verksamhetsmässiga kopplingar och beroenden mellan framför allt befolkningsskyddet och det tvärsektoriella arbetet med kommunal beredskap, exempelvis trygghetspunkter, stöd från frivilligorganisationer, lokal försörjningsberedskap m.m.
- Operativ verksamhet, där insatsverksamheten och verksamheten som är inriktad mot samordning av åtgärder och information idag kan dra nytta av och stärka varandra – framför allt vid större händelser. Inom MSB har också delar av insatsverksamheten utvecklats i en riktning som är bredare än vad som naturligt passar in i den föreslagna nya myndigheten.
- Logistikverksamhet, som idag inte enbart är en del av insatsverksamheten utan även stödjer andra delar av MSB, exempelvis arbetet med ledningsplatser och Rakel-verksamheten, och som skulle kunna bidra i uppbyggnaden av försörjningsberedskapsverksamheten vid myndigheten.
- Internationellt samarbete, där det är vanligt att kontexten rymmer frågor som rör räddningstjänst, krisberedskap och delvis även civilt försvar, och där många av MSB:s samarbetspartners arbetar med de olika perspektiven i sin verksamhet.

Sammanfattningsvis krävs, om förslaget ska genomföras, både en initial tydlighet om inriktningen när det gäller vissa grundläggande frågor (exempelvis lokalisering) och ett gediget utrednings- och organisationsarbete. Bedömningen är att en sådan process normalt tar minst två år. Under förändringsprocessen måste man räkna med ett kraftigt tapp i verksamheten.

Bedömda kostnader

MSB ser att förslaget medför två typer av konkreta kostnader: dels övergångskostnader i samband med organisationsförändringen, dels kostnader såsom dubblering av kostnader för myndighetsgemensamma funktioner som ledning, administration, beredskap m.m.

Till detta tillkommer även kostnader som är svåra att beräkna såsom ett förlorat antal verksamhetssynergier och produktivetsbortfall som en följd av

kompetensbrist och att själva omorganisationen tränger undan arbete med kärnverksamhet. Dessa kostnader har inte beräknats, men både Riksrevisionen och Statskontoret har uppmärksammat kostnader för produktionsbortfall i tidigare granskningar¹⁰⁸.

Vid beräkningen av kostnader har vi utgått från att verksamheten i de olika myndigheterna kommer att vara lokaliserade på två separata orter, Karlstad (förutom skolverksamhet och logistikverksamhet, som fortsatt kommer att bedrivas på befintliga orter Sandö, Revinge, Kristinehamn och Rosersberg) respektive Stockholm. Vi har utgått från dagens personalsammansättning och gjort antagandet att personal som blir placerad på annat ort än där man för närvarande arbetar inte kommer att flytta. Med dessa antaganden skulle drygt 150 medarbetare behöva hanteras i omställningen, relativt jämnt fördelat mellan Karlstad och Stockholm. Kostnader för att hantera personal i omställning har inte beräknats. Inte heller kostnader för nyrekrytering.

När verksamheten delas upp i två olika myndigheter uppstår det också en dubbling av kostnader för myndighetsgemensamma funktioner såsom myndighetsledning, internrevision, fler chefstjänster samt övrigt stöd såsom it, informationshantering, säkerhetsskydd m.m. samt eventuellt utökade kontorslokaler. För att skapa en ny myndighet tillkommer även kostnader i form av profilprodukter, logotype, ny hemsida, domäner m.m. Kostnaden beräknas till totalt ca 110 mnkr varav 10 mnkr är en engångskostnad kostnad för ett nytt namn på den nya myndigheten och 100 mnkr är en årlig nettokostnadsökning jämfört med nuläget. Därutöver tillkommer, som nämnts ovan, kostnader för hantering av omställning och produktionsbortfall.

Om man istället gör antagandet att båda myndigheterna kommer att ha verksamhet i både Stockholm och Karlstad, kommer den årliga merkostnaden sannolikt att öka, medan övergångskostnader för omställning m.m. (som här inte har redovisats) troligen blir lägre.

2.3 Cyber- och informationssäkerhet

Försvarsberedningens åtgärdsförslag

Försvarsberedningen skriver: ”För att förtydliga uppdraget till myndigheten till stöd för regeringens samordning av det civila försvaret kan det övervägas att ansvaret för cyber- och informationssäkerhet som idag finns på MSB organiseras som ny myndighet.”

Tolkning av åtgärdsförslaget

Försvarsberedningen beskriver en åtgärd som *kan* övervägas, vilket måste betecknas som ett mycket vagt förslag. Bedömningen är att den verksamhet som åsyftas motsvarar 11 a, 11 b, 11 c och 18 j §§ i MSB:s instruktion.

¹⁰⁸ RiR Omlokalisering av myndighet (2009:30), Statskontoret När myndigheter ställer om – Erfarenheter från snabba omställningar (oktober 2023)

Genomförbarhet och konsekvenser

MSB noterar att regeringen den 4 oktober 2023 beslutade om ett uppdrag att lämna förslag på hur en ändamålsenlig och effektiv ledning, organisering och styrning av Nationellt cybersäkerhetscenter ska utformas, med Försvarets radioanstalt som huvudansvarig. Utredaren ska bland annat lämna förslag på hur samarbetet mellan de sju statliga myndigheterna inom centret kan organiseras och styras och hur deras uppdrag att bidra till centrets verksamhet ska formuleras. Samtidigt pågår ett arbete med att införliva NIS2- och CER-direktiven i svensk lag, vilket också påverkar förutsättningarna inom området.

MSB bedömer att Försvarsberedningens förslag hänger nära samman med dessa pågående arbeten, och att regeringen därför bör ta hänsyn till dem när man bedömer hur Försvarsberedningens förslag bäst hanteras. Ett viktigt medskick i sammanhanget är att informations- och cybersäkerhetsfrågorna är helt centrala för utvecklingen av det civila försvaret i alla beredskapssektorer.

I en skrivelse daterad den 3 april 2024 redogör MSB mer utförligt för konsekvenser av överföring av cybersäkerhetsverksamhet till NCSC-SE/FRA och ger förslag på två alternativa lösningar, där en av dem påminner om Försvarsberedningens förslag.¹⁰⁹

Bedömda kostnader

Ingen bedömning av kostnaderna har gjorts.

2.4 Vissa samordningsuppgifter

Försvarsberedningens åtgärdsförslag

Försvarsberedningen anser att ”delar av de samordningsuppgifter som MSB har istället bör ingå i sektorers och civilområdets ansvar”.

Tolkning av åtgärdsförslaget

Det är otydligt exakt vilken verksamhet Försvarsberedningen syftar på, men en möjlighet är att det handlar om delar av MSB:s arbete med att stödja samordning av åtgärder och information under fredstida kriser och höjd beredskap, dvs. delar av 7 § i MSB:s instruktion.

Genomförbarhet och konsekvenser

MSB bedömer att det är svårt att genomföra denna slags verksamhetsöverföring. Samtidigt vill vi betona att MSB:s nuvarande arbete med att stödja samordning inte är något hinder för att tydliggöra samordningsansvaret och stärka samordningsförmågan hos sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser.

¹⁰⁹ MSB, Konsekvenser av överföring av cybersäkerhetsverksamhet från MSB till NCSC-SE/FRA (Dnr MSB 2024-05137-1)

Sedan strukturen för civilt försvar och krisberedskap infördes i oktober 2022, och sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser fick starkare samordningsroller, har MSB arbetat för att dessa aktörer också ska kunna ta större ansvar för samordningen. Det innebär att delar av samordningsarbetet redan sker med stöd av sektorsstrukturen och på den regionala nivån.

En erfarenhet från många händelser är att kriser sällan håller sig inom de sektorsgränser eller geografiska gränser som det offentliga har valt att organisera sin verksamhet inom. Det innebär att starka samordningsroller regionalt eller sektorsvis sällan möter alla de behov till samordning som uppstår under en kris. Ofta krävs samordning tvärsöver sektorsgränserna även på central nivå, och inte sällan krävs helt situationsanpassade samverkans- och samordningsstrukturer i kärnan av hanteringen av händelsen. I dessa sammanhang spelar MSB en viktig roll genom att identifiera och kalla samman de närmast berörda aktörerna och säkerställa att samverkan sker och att eventuella osäkerheter när det gäller ansvarsförhållanden klaras ut. Även med stärkta samordningsmandat inom sektorer och regionalt kommer det i många situationer – sannolikt även under höjd beredskap – att behöva finnas strukturer för samverkan över sektorsgränser och geografiska gränser.

Bedömda kostnader

Ingen bedömning av kostnader har gjorts.

3 Utvecklad eller ny verksamhet som MSB föreslås ansvara för

Försvarsberedningen föreslår utvecklade eller nya uppgifter för MSB inom framför allt två områden:

- Planering, ledningsförmåga och samordning
- Ekonomiskt försvar och försörjningsberedskap

På annan plats i denna redovisning redogörs för genomförbarhet, konsekvenser och kostnader för utvecklingen inom de här områdena ur ett verksamhetsperspektiv. I följande avsnitt ligger fokus på att göra bedömningar utifrån MSB:s förmåga att ta sig an uppgifterna.

3.1 Planering, ledningsförmåga och samordning

Försvarsberedningens åtgärdsförslag

Försvarsberedningen föreslår att ett omformat MSB får en tydlig roll att stödja regeringens arbete på den nationella nivån inom det civila försvaret.

Myndighetens uppgifter föreslås bland annat handla om att vara ett stabsorgan till regeringen, att hålla samman planeringen mellan beredskapssektorer och

civilområden, att samordna gemensamma utbildningar, att säkerställa det civila försvarets ledningsförmåga, att planera och leda större övningar, samt att samordna det civila försvarets beredskapsplanläggning på central nivå med motsvarande planering inom Försvarsmakten.

Arbetet föreslås ske inom ramen för en ny beredskapssektor för planering, ledningsförmåga och samordning, som MSB föreslås få sektorsansvar för.

Vid höjd beredskap och krig ska MSB enligt Förvarsberedningen vara beredd att kunna stödja regeringen genom att göra övergripande analyser, fatta beslut på särskild delegation, och/eller förstärka Regeringskansliet (eller andra civila myndigheter) med personal.

Tolkning av åtgärdsförslaget

MSB ser åtgärdsförslaget som ett förtydligande av MSB nuvarande roll, med uppgifter som MSB i stor utsträckning redan genomför. Vi uppfattar att Förvarsberedningen önskar att detta blir ännu tydligare i regeringens styrning av MSB och att det blir en central och identitetsbärande del av MSB:s uppdrag.

Genomförbarhet och konsekvenser

MSB bedömer att åtgärden är genomförbar och att myndigheten är redo att axla de föreslagna utvecklade uppgifterna. Vi ser flera fördelar med att uppgifterna inom området blir tydligare än de är i nuläget. Det gäller inte minst regeringens förväntningar på MSB:s roll vid höjd beredskap, som kommer att vara styrande för myndighetens egen beredskapsplanering och krigsorganisation.

Som framgår på annan plats i denna redovisning bedömer vi att det går utmärkt att hantera de föreslagna uppgifterna utan att man skapar en ny beredskapssektor.

Bedömda kostnader

Kostnader för utveckling av verksamhet inom området finns redovisade på annan plats. Vi vill här påpeka att regeringens inriktning för och förväntningar på MSB:s roll under höjd beredskap och krig kan komma att påverka de direkta myndighetskostnader som är förknippade med detta område.

3.2 Ekonomiskt försvar och försörjningsberedskap

Förvarsberedningens åtgärdsförslag

Förvarsberedningen skriver att det är viktigt med en organisatorisk koppling mellan det civila försvaret som helhet och det ekonomiska försvaret. MSB bör därför, enligt beredningen, ges det sammanhållande nationella ansvaret för planer och förberedelser i fred rörande det ekonomiska försvaret, inklusive försörjningsberedskapen.

I upprättandet av en ny sektor för försörjning med industrivaror bedömer Förvarsberedningen att ansvaret för en sådan sektor också bör tilldelas MSB och att det bör analyseras vilka övriga myndigheter som bör ingå i sektorn.

Tolkning av åtgärdsförslagen

MSB tolkar åtgärdsförslagen som att de på övergripande nivå innebär två nya uppgifter för MSB: ett sammanhållande ansvar för ekonomiskt försvar inklusive försörjningsberedskap och ett sektorsansvar för en föreslagen ny beredskapssektor för försörjning med industrivaror.

Genomförbarhet och konsekvenser

MSB bedömer att det är stora och komplexa uppgifter som beredningen föreslår ska tillföras myndigheten. MSB har dock sedan flera år påbörjat ett arbete med olika utvecklingsinsatser inom försörjningsberedskap samt planeringsstöd för företag. Sedan några månader arbetar myndigheten också med två särskilda regeringsuppdrag inom området. Ett antal rekryteringar har genomförts och pågår, med syftet att utöka och bredda myndighetens kompetens inom området.

Sammantaget innebär detta att kunskapen och förmågan att verka inom försörjningsberedskapsområdet växer på myndigheten. Bedömningen är därför att Förvarsberedningens åtgärdsförslag inte bara är genomförbara, utan att MSB är en naturlig hemvist för dessa frågor. Som beredningen skriver är det viktigt med en stark koppling till det civila försvaret som helhet. Utifrån den bedömning MSB förmår göra finns det inte heller någon annan myndighet som är bättre förberedd för att axla ansvaret att hålla samman arbetet med frågorna. Med det sagt kommer dessa nya uppgifter att innebära en omfattande utveckling av MSB:s verksamhet och roll.

På annan plats i denna redovisning, redogör MSB för en möjlighet att göra en annan sektorsindelning än vad Förvarsberedningen föreslår, och även inkludera utrikeshandel i sektorn för försörjning med industrivaror (en beredskapssektor för industri och handel). Det innebär ett ännu bredare sektorsansvar för MSB, och en tydlig roll för Kommerskollegium inom sektorn.

Som MSB ser det, så är utrikeshandeln, basindustrin och stora delar av tillverkningsindustrin grundläggande för det ekonomiska försvaret och för försörjningsberedskapen inom samtliga sektorer. Det är därför en fördel om frågorna hanteras nära samordningen av försörjningsberedskapen och samordningen av det civila försvaret som helhet.

Bedömda kostnader

Arbetet med ekonomiskt försvar och försörjningsberedskap för med sig verksamhetskostnader som redovisas på annan plats. I denna bilaga görs ingen ytterligare kostnadsbedömning.

4 Ett nytt namn på myndigheten

Förvarsberedningens åtgärdsförslag

Förvarsberedningen anser att MSB bör ges en ny benämning som återspeglar det förändrade uppdraget.

MSB:s tolkning av åtgärdsförslaget

MSB tolkar det som att Försvarsberedningen önskar ett nytt namn på MSB, där det är tydligt att civilt försvar är en huvuduppgift för myndigheten.

Genomförbarhet och konsekvenser

Att byta namn på MSB är naturligtvis genomförbart. Om det nya namnet bättre speglar myndighetens uppdrag kan det också vara positivt för verksamheten.

Regeringen bör ha med dessa parametrar vid bedömningen av åtgärdsförslaget:

- Att MSB:s namn under de senaste åren har blivit relativt välkänt hos befolkningen och att förtroendet för myndigheten är högt.
- Att ett nytt namn ska kunna fungera i många olika sammanhang och i förhållande till helt olika målgrupper.
- Att ett namnbyte kan medföra särskilda utmaningar i den internationella insatsverksamheten. Det gäller särskilt om namnet innehåller ordet försvar/defence.

Kostnadsbedömning

Att byta namn på MSB bedöms kosta minst 10 mnkr. Kostnaden blir något lägre för namnbytet för MSB om de uppgifter som rör räddningstjänst och internationella insatser förs till en ny myndighet. Då tillkommer dock kostnader för namnet på den nya myndigheten (se 3.4).

5 Samlad bedömning av genomförbarhet och konsekvenser

Arbetet med civilt försvar kan organiseras på flera olika sätt. Beträktat ur det perspektivet kan MSB konstatera att Försvarsberedningens förslag som rör omformningen av MSB i huvudsak är genomförbara. MSB bejakar själva grundidén, att myndigheten får en tydlig roll som stabsorgan till stöd för regeringens samordning av civilt försvar och att MSB:s uppgifter inom totalförsvaret ska ses som en kärna i myndighetens verksamhet.

Ett antal sektorsansvariga och andra myndigheter¹¹⁰ har på en övergripande nivå bedömt genomförbarhet och konsekvenser av att föra över uppgifter från MSB till annan huvudman. Den bedömning som görs är att MSB på sikt kan komma bedriva en mer tydlig och effektiv verksamhet om uppgifter förs över. Samtidigt görs bedömningen att det finns utmaningar i och med det förmågetapp som kommer att ske vid en omorganisation där vikten av skyndsamt att bygga upp ett starkt totalförsvar betonas.

Som framgår av den mer detaljerade beskrivningen ovan ser MSB negativa konsekvenser av flera av de konkreta förslagen att föra verksamhet från

¹¹⁰ Civo Norr, Civo Sydöst, FMV, FOI, Försvarmakten, MPF, Skatteverket

myndigheten. I det här avsnittet gör vi en övergripande bedömning av förslagen betraktade som helhet. Inom ramen för den bedömningen har vi också valt att beskriva vilka förändringar av MSB:s uppdrag som vi själva tror skulle gagna utvecklingen av civilt försvar – inom ramen för ett samlat totalförsvar – allra bäst.

5.1 Den historiska referensen

Försvarsberedningen är öppen med att man i förslagen som rör MSB har utgått från den roll som Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) hade inom det civila försvaret 1986–2002. MSB delar uppfattningen att man kan inspireras av den epoken och av ÖCB:s sammanhållande och samordnande roll inom det civila försvaret. Vi vill i det sammanhanget också göra några reflektioner.

Försvarsmakten bejakade ÖCB:s samordningsroll när den var etablerad

Innan ÖCB bildades fanns det ingen tydlig samordningsfunktion inom det civila försvaret, utan det fanns flera olika noder och fokusområden: ekonomiskt försvar, civilförsvar, psykologiskt försvar, övrigt totalförsvar. Den nya myndigheten hjälpte regeringen att få en helhetsbild, och underlättade för Försvarsmaktens samverkan med det civila försvaret på central myndighetsnivå. Lite tillspetsat kan man säga att totalförsvarsutvecklingen vilade på en strategisk allians mellan de båda myndigheternas chefer.¹¹¹

ÖCB:s ansvar för försörjningsberedskap gagnade helheten

Under perioden fördes det ibland fram förslag om att ansvaret för funktionen övrig varuförsörjning – senare benämnd försörjning med industrivaror – borde ligga hos en myndighet med industriell utveckling som kärnuppgift.

Det fanns flera skäl till att regeringen valde att ge ÖCB ansvaret istället. Ett av dem var att det ansågs viktigt att myndigheten inte blev en alltför teoretiskt orienterad planeringsmyndighet. Ett annat var insikten att industriell försörjning var centralt för stora delar av totalförsvaret, och därför borde ha en central placering nära det samordningsuppdrag som ÖCB hade.

För ÖCB blev försörjningsberedskapen och den nära samverkan med industrin något som gagnade myndigheten och bidrog med viktiga perspektiv in i den övriga verksamheten.

IT-säkerheten blev en integrerad del av samordningsrollen

Under 1990-talet växte insikten om den datoriseringens betydelse för det civila försvaret. ADB-säkerhet, senare datasystemsäkerhet, senare IT-säkerhet, blev integrerade uppgifter inom ramen för ÖCB:s samordningsroll. Myndigheten arbetade med frågan ur ett samhällskonsekvensperspektiv, och drev på för att beredskapsmyndigheter och andra samhällsviktiga aktörer skulle ta höjd för det värsta även kopplat till detta område.

¹¹¹ | en analys av omvärldens syn på ÖCB sammanfattas bilden av ÖCB hos försvarsledningen så här: "[Bilden] är entydigt positiv – utan ÖCB:s koordination skulle den militära delen av totalförsvaret få bekymmer." (ÖCB och omvärlden, ÖCB 1990)

Relationen till Räddningsverket präglades av konkurrens

I samband med ÖCB:s bildande skedde också en ombildning av Civilförsvarsstyrelsen och Statens Brandnämnd till den nya myndigheten Statens räddningsverk, som fick ansvaret för funktionen befolkningsskydd och räddningstjänst.

Relationen mellan de båda nya myndigheterna ÖCB och Räddningsverket var under hela perioden ansträngd och präglad av konkurrens och vad som ibland benämndes som ”gränstvister” snarare än samarbete.¹¹² Denna friktion gagnade inte ett sammanhållet civilt försvar. Inte minst från kommunalt håll fanns en önskan om att lägga samman myndigheterna för att säkerställa ett mer samlat bemötande från staten på den lokala nivån. Detta blev senare ett av motiven till bildandet av MSB.

Informationsberedskap och ledningsförmåga hanterades delvis integrerat

I likhet med vad Försvarsberedningen föreslår gällande MSB, ansvarade ÖCB för funktionen civil ledning (inledningsvis civil ledning och samordning), där en av uppgifterna var att stärka ledningsförmågan på lokal, regional och central nivå. I arbetet blev informationsberedskapen – eller kriskommunikationsförmågan som vi kanske skulle kalla det idag – en central komponent. Exempelvis krävdes beredskapsplaner för såväl ledning som information till allmänheten för att en kommun skulle beviljas stöd för en ledningsplats. Och i de regionala ledningsplatserna planerades utrymmen för såväl egna kommunikatörer som Sveriges Radios journalister.

Idag är integrationen mellan ledning och information/kommunikation om möjligt ännu starkare, vilket bland annat har manifesterats i ramverket gemensamma grunder för samverkan och ledning.

Sammanfattningsvis anser MSB att det i ÖCB-historiken finns stöd för:

- att MSB med tydligare uppgifter inom områdena planering, ledningsförmåga och samordning kan bidra till ett ännu bättre sammanhållet civilt försvar, vilket gagnar det samlade totalförsvaret,
- att MSB bör ges ansvaret för samordning av försörjningsberedskap och ha sektorsansvaret för försörjning med industrivaror,
- att MSB ska fortsätta att ha uppgifter som rör samhällets informations- och cybersäkerhet, med fokus på att begränsa samhällskonsekvenser.
- att MSB ska fortsätta att ansvara för de uppgifter som tidigare låg på Räddningsverket, och
- att MSB ska fortsätta att ansvara för frågor som rör kriskommunikation i hela hotskalan.

¹¹² ÖCB och omvärlden (ÖCB 1990).

5.2 Omorganisationer tar tid och kraft

Flera utredningar har de senaste åren belyst de verksamhetsmässiga konsekvenserna av större omorganisationer och omlokaliseringar av statliga myndigheter.

Som beskrivs ovan, skulle en större omorganisation av MSB kunna medföra omlokalisering av verksamhet. Riksrevisionen konstaterar i sin granskning Omlokalisering av myndighet (2009:30) att myndigheters verksamheter påverkas väsentligt under fem års tid både vad gäller produktion och kvalitet. Granskningen visar också att kostnaderna blev betydligt högre än förväntat och att kostnaden för produktionsbortfall är viktig att beakta i dessa situationer.

Statskontorets studie När myndigheter ställer om – Erfarenheter från snabba omställningar (oktober 2023) visar att myndigheter som genomför stora omställningar kan få sämre förutsättningar att bedriva en effektiv verksamhet eller att genomföra planerade effektiviseringar, då myndigheter ofta behöver lägga betydande resurser på själva omställningen. Studien visar också på att kompetensförsörjning är en utmaning.

Riksrevisionens och Statskontorets slutsatser är relevanta för framför allt ett av Försvarsberedningens åtgärdsförslag: förslaget att överväga att föra frågor som rör skydd mot olyckor, åtgärder inom befolkningskyddet, sektorsansvaret för beredskapssektorn räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen, samt internationell insatsverksamhet till en ny myndighet.

Slutsatserna stämmer väl med de bedömningar av konsekvenser och kostnader som redovisats ovan. MSB vill därför vara tydlig med att detta slags omorganisation allvarligt skulle försvåra en snabb utveckling inom viktiga delar av det civila försvaret de närmaste åren.

5.3 En kulturell och verksamhetsmässig förflyttning

Försvarsberedningen skriver att omformningen av MSB ställer stora krav på en förändring av myndighetens kultur, inriktning och fokus. MSB bejakar en sådan rörelse, och har under de senaste åren satt uppgifterna som rör civilt försvar tydligt i centrum för myndighetens arbete.

Med hänsyn till det allvarliga säkerhetspolitiska läget, behöver förflyttningen dock fortsätta. MSB har därför initierat ett internt förändringsarbete för att säkerställa att myndigheten fortsätter att utvecklas i den riktning som Försvarsberedningen beskriver som nödvändig. Förändringsarbetet består av bland annat följande delar:

- Översyn av verksamhetsprioriteringar
Vi ser över prioriteringarna i verksamhetsplanen för innevarande år, för att säkerställa att prioriteringarna ligger i linje med den utveckling Försvarsberedningen beskriver.
- Förberedelser för nya och förtydligade uppgifter
Vi analyserar hur vi kan skapa strukturer och processer för att med kraft

kunna påbörja ett arbete inom nya eller förtydligade ansvarsområden. Fokus ligger på försörjningsberedskap, ledningsförmåga och stabsrollen i förhållande till Regeringskansliet.

- Arbete med kultur och förhållningssätt
Vi gör en genomlysning av hur vår kultur och våra förhållningssätt kan utvecklas ytterligare för att stödja en snabb och kraftfull utveckling av civilt försvar. I sammanhanget ser vi också över språk och bilder i vår kommunikation.

Parallellt med det interna arbetet för vi en dialog med uppdragsgivaren om hur regeringens styrning av myndigheten kan justeras för att bidra till att regeringen får största möjliga nytta av MSB i arbetet.

5.4 Regeringens principiella vägval

MSB:s samlade bedömning är att regeringen – utöver att ta ställning till de enskilda bedömningar som har redogjorts för i denna bilaga – står inför ett principiellt vägval när det gäller styrningen av det civila försvaret.

Enkelt uttryckt handlar vägvalet om ifall man bör hålla ihop olika frågor inom det civila försvaret eller om det är bättre att renodla uppgifterna och skapa fler myndigheter. Vår bedömning är att regeringen har större nytta av en myndighet som kan ta ett relativt brett sammanhållande ansvar. De utmaningar som kan finnas med en bred och omfattande portfölj kan regeringen hantera på andra sätt än genom en delning av myndigheten.

Vi är också övertygade om att ett sammanhållet MSB gagnar en snabb utveckling av det civila försvarets förmåga bäst. En delning av myndigheten skulle stjäla tid och energi från arbetet mitt i en allvarlig säkerhetspolitisk situation. Samtidigt skulle man riskera att viktiga verksamhetssynergier försvinner, eller till och med ersätts av ansvarsluckor, inom både civilt försvar och krisberedskap.



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

651 81 Karlstad Tel 0771-240 240 www.msb.se

Publ.nr: MSB2338 – april 2024

ISBN: 978-91-7927-499-3

Beslutad 2024-04-05 av Charlotte Petri Gornitzka

Detta dokument är digitalt beslutat och därför saknas namnunderskrift