



RiR 2025:4

Den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen

RiR 2025:4

ISBN 978-91-7086-707-1

ISSN 1652-6597

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2025

Beslutad: 2025-02-27
Diarienummer: 2023/0999
RiR 2025:4

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad

Riksrevisionen har granskat den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Försvarsmakten.

Riksrevisorn Christina Gellerbrant Hagberg har beslutat i detta ärende. Revisorn Alexander Rohdin har varit föredragande. Revisionsdirektören Marcus Pettersson och enhetschefen Jesper Antelius har medverkat i den slutliga handläggningen.

Christina Gellerbrant Hagberg

Alexander Rohdin

För kännedom

Regeringskansliet; Försvarsdepartementet

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Försvarsmakten

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	8
1.1 Motiv till granskning	8
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	9
1.3 Bedömningsgrunder	9
1.4 Metod och genomförande	12
2 Det svenska totalförsvaret	14
2.1 Totalförsvaret	14
2.2 Civilt försvar	14
2.3 Regeringen	17
2.4 Försvarsmakten	18
2.5 MSB	18
3 Myndigheternas underlag	20
3.1 Försvarsmaktens hantering och kommunikation av sitt behov av stöd har försvårat planeringen för vissa myndigheter i det civila försvaret	20
3.2 MSB:s underlag har utvecklats med tiden men behöver fortsätta utvecklas inom flera områden	24
4 Regeringens styrning	32
4.1 Ansvarsfördelningen har varit otydlig	32
4.2 Myndigheternas uppdrag och uppgifter har varit otydliga	38
4.3 Finansieringen av det civila försvaret har inte givit förutsättningar för ett långsiktigt och effektivt arbete	42
4.4 Styrning och uppföljning har inte genomförts på ett effektivt sätt för att det sammantagna arbetet ska leda till förväntade resultat	49
4.5 Uppföljning och återsrapportering har gett en god bild av förmåga men har påverkat effektiviteten i det förmågeskapande arbetet	51
5 Slutsatser och rekommendationer	57
5.1 Försvarsmakten och MSB har framför allt under den senare delen av granskningsperioden levererat underlag som möjliggjort för regeringen att fatta beslut om effektiva prioriteringar inom det civila försvaret	58
5.2 Regeringens styrning har inte varit effektiv avseende planering och förmågeskapande arbete i det civila försvaret	59
5.3 Rekommendationer	63
Referenslista	64

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om den statliga styrningen av uppbyggnaden av det civila försvaret varit effektiv. Regeringen beslutade 2015 att återuppta planeringen för totalförsvaret. Totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Under högsta beredskap är totalförsvaret all den verksamhet som då ska bedrivas. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Det civila och militära försvaret är ömsesidigt förstärkande. Med civilt försvar avses den civila verksamhet som myndigheter, kommuner, regioner, enskilda, företag, frivilliga försvarsorganisationer och det civila samhället med flera vidtar för att förbereda Sverige för krig. Det allt sämre omvärldsläget, att det är över nio år sedan regering och riksdag beslutade om att återuppta planeringen för totalförsvaret och det faktum att förmågan i totalförsvaret fortfarande är alldeles för låg har motiverat Riksrevisionen att granska den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad.

Riksrevisionens övergripande bedömning är att den statliga styrningen av uppbyggnaden av det civila försvaret inte har varit tillräckligt effektiv. Granskningen visar att det var först 2022 i samband med Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och införandet av en ny struktur för civilt försvar och samhällets krisberedskap som de civila delarna av planeringen för totalförsvaret på riktigt allvar kom i gång. Fram till dess hade förmågeuppbyggnaden av det civila försvaret skett saktfärdigt.

Myndigheternas uppdrag och uppgifter har varit otydliga samtidigt som ansvarsfördelningen kom på plats sent i den granskade perioden

Utifrån de iakttagelser som gjorts i granskningen verkar fokus inom de flesta sektorer ha legat på den egna myndigheten fram till att den nya strukturen infördes under 2022. Att sektorsperspektivet och sektorns förmåga i många fall började beaktas först när sektorerna formellt sett inrättades har påverkat utvecklingen av förmågan negativt. Detta gäller särskilt i förhållande till privata aktörer i näringslivet. I många sektorer har en mer strukturerad dialog med näringslivet inletts först i slutet på den granskade perioden. Riksrevisionen konstaterar att regeringen borde ha tagit ett samlat grepp över alla sektorer och formulerat uppdrag och tilldelat medel på samma sätt som man gjorde för livsmedelssektorn. Om myndigheterna hade fått verktyg för att genomföra dialog och planering med sektorns förmåga som utgångspunkt och med näringslivet involverat tidigt i processen hade myndigheterna kunnat ägna sig åt reell förmågeuppbyggnad när sektorerna formaliserades och anslagen ökade väsentligt.

Regeringens styrning av det civila försvaret är på en övergripande nivå vilket innebär svårigheter för myndigheter att veta vad de förväntas att åstadkomma. De övergripande målen för det civila försvaret ger inte någon närmare inriktning för arbetet. Inte heller regeringens planeringsanvisningar ger tillräcklig tydlighet i vad myndigheterna förväntas att uppnå.

Myndigheterna upplever att man redan tvingas göra svåra avvägningar och prioriteringar i den ordinarie verksamheten. De upplever också kraven på hur och i vilken omfattning totalförsvarsperspektivet ska beaktas i verksamheten som otydliga. Det har enligt Riksrevisionen inneburit att kraven inte beaktas alls eller i liten utsträckning. För att myndigheterna ska kunna beakta totalförsvarets krav är det nödvändigt att innebörden av detta tydliggörs.

Riksrevisionen bedömer att regeringen har haft tillräckligt med underlag för att kunna vidta förtydliganden eller förändring av sin styrning av myndigheterna. Samtidigt bedömer Riksrevisionen att regeringen inte verkar ha ingripit i tillräcklig utsträckning om man i dag anser att vi inte har den förmåga vi borde ha haft och att myndigheterna i större utsträckning måste agera och ta sig mandat.

Finansieringen av det civila försvaret har inte givit förutsättningar för ett långsiktigt och effektivt arbete

Från det att regeringen beslutade att totalförvarsplaneringen skulle återupptas fram till 2018 saknades öronmärkta medel till det civila försvaret helt. 2018 tillfördes drygt 400 miljoner kronor per år för att finansiera åtgärder för att stärka det civila försvaret. Det är dock först i totalförvarspropositionen 2021–2025 som det tillförs mer substantiella medel.

Riksrevisionens bedömning är att det inom flera sektorer genomfördes lite arbete med planering och förmågeskapande åtgärder innan beslutet om sektorerna trädde i kraft och finansiering tillfördes.

Vad gäller regeringens styrning genom finansiering är en utmaning att myndigheterna i många fall har saknat en långsiktighet. Tillfälliga medel ett år som sedan faller bort ett annat år försvårar myndigheternas arbete. På samma sätt kan tillskott som ges under innevarande år vara svårt för myndigheterna att omsätta i verksamhet. Även om den statliga budgetprocessen är ettårig så har till exempel det politiska målet om en procentsats av BNP till det militära försvaret gett ett signalvärde om långsiktighet som saknats för det civila försvaret. Den civila ram som har införts kan vara en lösning på det problemet.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Åtgärda otydligheter i ansvarsfördelningen, exempelvis avseende att samtliga samhällsviktiga områden/funktioner ska omfattas av en sektor eller att sektorsmyndigheterna får föreskriftsrätt.
- Åtgärda otydligheter kring vad som ska åstadkommas, av vem det ska åstadkommas och när det ska åstadkommas avseende förmågan i det civila försvaret.
- Säkerställ att myndigheternas finansiering avseende såväl ordinarie verksamhet som åtgärder för förmågehöjning av det civila försvaret är långsiktig.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Med anledning av det försämrade säkerhetspolitiska läget i Europa beslutade regeringen i april 2015 att återuppta planeringen för totalförsvaret.¹ Försvarsmaktens verksamhet, som under en längre tid hade fokuserat på internationella insatser, skulle återigen inriktas mot att bygga ett nationellt försvar med förmåga att svara upp mot ett väpnat angrepp. Utmaningen för aktörerna inom det civila försvaret var att återuppta ett arbete som i stort sett hade legat vilande i decennier. Samtidigt hade den fredstida krisberedskapen byggts upp under samma period, med förmågor, strukturer och processer som även till viss del kunde ligga till grund för det civila försvaret.² Förutsättningarna för beredskapsplaneringen inom ramen för det civila försvaret hade dock förändrats genom bland annat globaliseringen, digitaliseringen och nya beroenden som följt av bland annat teknikutveckling, klimatomställning och omvärldsutveckling.

Det försvarspolitiska beslutet om en ny totalförvarsriktning för åren 2021–2025 innebar både ett övergripande mål för totalförsvaret och reviderade mål för det militära respektive för det civila försvaret. I propositionen som låg till grund för beslutet konstaterade regeringen att det säkerhetspolitiska läget i vårt närområde hade försämrats. Sverige var i stort behov av att stärka sin förmåga att hantera höjd beredskap och krig. En viktig del i detta arbete ansågs vara att stärka det civila försvaret.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022 innebar att krigets verklighet kom allt närmare Sverige. Bara några dagar innan hade Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) lämnat in en redovisning om förmågebedömning av det civila försvaret. Av denna framgick att myndigheterna genomfört ett antal åtgärder för att stärka det civila försvarets förmåga, men att det fortfarande fanns allvarliga brister.³ Även regeringen gör en liknande bedömning i den totalförvarspolitiska propositionen för 2025–2030. Regeringen skriver bland annat att den senaste utvecklingen av det civila försvaret sker från en mycket låg nivå och att utvecklingstakten behöver öka skyndsamt och utgå från de krav som ställs i höjd beredskap och ytterst krig.⁴

Det allt sämre omvärldsläget, att det är över nio år sedan regering och riksdag beslutade om att återuppta planeringen för totalförsvaret och det faktum att förmågan

¹ Prop. 2014/15:109.

² Johansson, Mattsson Darin, Mittermaier och Rossbach, *Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen. En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar*, 2017.

³ MSB, *Det civila försvaret Förmåga och brister – 2022 års redovisning av regeringsuppdraget att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret*, 2022.

⁴ Prop. 2024/25:34, s. 13.

i totalförsvaret fortfarande är alldeles för låg har motiverat Riksrevisionen att granska den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan för granskningen är om den statliga styrning av det civila försvarets uppbyggnad varit effektiv.

Granskningens delfrågor är följande:

1. Har MSB och Försvarsmakten bidragit med underlag som möjliggjort för regeringen att fatta beslut om effektiva prioriteringar inom det civila försvaret?
2. Har regeringens styrning för att skapa ökad förmåga inom det civila försvaret genomförts på ett effektivt sätt?

Granskningen omfattar perioden från 2015 till och med 2024. Detta innebär att riksdagens och regeringens beslut under hösten 2024 om nya mål, prioriteringar, myndighetsförändringar med mera inte omfattas av granskningen. En del av målet för det civila försvaret är att bidra till det militära försvaret vid ett väpnat angrepp. För att det ska kunna ske krävs att Försvarsmakten har klargjort vilket behov av stöd de har från de civila delarna. Granskningen omfattar därför Försvarsmaktens uppdrag att samordna sin planläggning med motsvarande planläggning inom övriga delar inom totalförsvaret. Däremot omfattar granskningen inte uppbyggnaden av det militära försvaret. Granskningen har riktat sig mot regeringen, MSB och Försvarsmakten utifrån att styrning och inriktning av totalförsvaret faller tyngst på dessa aktörer.

1.3 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunder är de kriterier som vi utgår från för att värdera våra iakttagelser. Utgångspunkt för bedömningsgrunderna är riksdagens mål att det civila försvaret ska ha förmåga att:

- 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.⁵

⁵ Bet. 2020/21:FöU4, s. 57.

Försvarsutskottet har uttalat att uppbyggnaden av försvaret kräver god kostnadskontroll, spårbarhet och uppföljning för att säkerställa att tillförda medel leder till avsedd effekt.⁶ Utskottet har även påpekat vikten av att förbättringsarbetet på området fortsätter från regeringens sida för att riksdagen ska kunna ta ställning till redovisningen av uppnådda resultat. Detta inkluderar utvecklingen av uppföljningsbara och tydliga delmål samt relevanta bedömningsgrunder och resultatindikatorer.⁷ Eftersom satsningen på totalförsvaret under 2021–2025 berör elva utgiftsområden, och därmed innebär särskilda utmaningar för styrningen och uppföljningen, har utskottet tagit upp vikten av att sektorsspecifika mål och bedömningskriterier eller resultatindikatorer tas fram för utgiftsområden där sådana saknas idag.

Även trafikutskottet har framfört att det finns ett behov av att förstärka och vidareutveckla den civila försvarsförmågan och robustheten inom transporter, elektronisk kommunikation och post. Utskottet anser att det är av stor vikt att tillräckliga medel anslås för att understödja detta arbete.⁸

Försvarsutskottet utgår från att regeringen fortsätter med inriktningen att ställa höga krav på välfungerande planering, samordning och uppföljning för att verksamheten ska utföras effektivt. Regeringen ansvarar även för att skapa förutsättningar för uppföljning och utvärdering.⁹ Man utgår vidare från att riksdagen framöver får en samlad uppföljning och bedömning av måluppfyllelsen.¹⁰

En sammanhängande planering för totalförsvaret ska beakta perspektiven – inför och under – samt bestå av en gemensam målbild, en gemensam syn på de effekter som man vill uppnå, en övergripande tidsplan för viktiga gemensamma aktiviteter samt en gemensam syn på hotet och den hotbild myndigheterna ska planera utifrån. En sådan sammanhängande planering syftar till att skapa en helhet av förberedelser. Planering i det här fallet är ett sätt att öka handlingsberedskapen och möjliggöra ett ändamålsenligt och kraftfullt agerande i en osäker händelseutveckling. Myndigheternas planering för totalförsvaret ska ske i samverkan med berörda statliga myndigheter, kommuner, landsting, sammanslutningar och näringsidkare.¹¹

MSB ska i samverkan med myndigheter, kommuner, regioner, organisationer och företag identifiera och analysera sådana sårbarheter, hot och risker i samhället som kan anses vara särskilt allvarliga. Myndigheten ska vidare tillsammans med de ansvariga myndigheterna genomföra en övergripande planering av åtgärder som bör vidtas. Myndigheten ska värdera, sammanställa och rapportera resultatet av arbetet

⁶ Bet. 2021/22:FöU9, s. 14.

⁷ Bet. 2020/21:FöU1, s. 14.

⁸ Bet. 2020/21:FöU4, s. 54. Se yttrande 2020/21:TU3y i bilaga 6.

⁹ Bet. 2022/23:FöU6, s. 19.

¹⁰ Bet. 2020/21:FöU1, s. 32.

¹¹ Se Försvarsmakten och MSB, *Sverige kommer att möta utmaningarna Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret*, 2016.

till regeringen. Myndigheten ska särskilt verka för att aktörerna samordnar planeringen samt för att samordning sker i förhållande till det militära försvaret.¹²

MSB behöver kunna ta fram underlag för att avgöra resurskonflikter, undvika suboptimering och i värsta fall att en myndighets åtgärder medför problem för en annan myndighets verksamhet. Förmågan kräver en utförlig rapportering från samhällets olika aktörer inklusive Försvarsmakten vad gäller behov av resurser för att regeringen ska kunna prioritera.

1.3.1 Bedömningsgrunder för delfråga 1

När det gäller delfrågan om MSB:s och Försvarsmaktens arbete med att ta fram underlag som möjliggör för regeringen att fatta beslut om avvägningar och prioriteringar inom det civila försvaret utgår Riksrevisionen från att arbetet ger goda förutsättningar för effektivitet om:

- underlagen ger en tydlig inriktning i fråga om vad som kan uppnås och inom vilka ramar
- det finns en koppling mellan målet för det civila försvaret, operationalisering av målet och de åtgärder som föreslås
- det framgår hur myndigheterna har kommit fram till och underbyggt sina vägval och prioriteringar.

Avseende Försvarsmaktens underlag utgår Riksrevisionen dessutom från följande:

- att det finns en analys kring vilket behov Försvarsmakten har av stöd från det civila försvaret
- att det av analysen så långt som det är möjligt framgår vilket stöd som efterfrågas i form av omfattning/mängd, när i tiden stödet krävs, vem som bör tillhandahålla stödet och på vilket sätt¹³
- att behovet av stöd och analysen har kommunicerats till den aktör/aktörer som har ansvar för och möjlighet att lämna stödet.

1.3.2 Bedömningsgrunder för delfråga 2

Vad gäller delfrågan om regeringens styrning för att skapa ökad förmåga inom det civila försvaret genomförts på ett effektivt sätt utgår Riksrevisionen från vad som beskrivs nedan.

¹² 2 och 6 § i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

¹³ Försvarsmakten har i faktagranskningen framfört att det dock är mycket svårt att avgöra när i tiden myndigheten kommer behöva stöd (det avgör motståndaren). Försvarsmakten kan skapa planer för olika situationer/scenarier och dela dessa men kan inte ange exakt när i tiden myndigheten behöver stöd. Försvarsmakten kan i många fall inte heller avgöra vem som ska tillhandahålla stödet eftersom Försvarsmakten vänder sig till de nationella myndigheterna och de resurser myndigheten är i behov av finns många gånger i näringslivet.

Försvarsberedningen framhöll i rapporten *Motståndskraft* att förmågan att utvärdera och följa upp verksamheten inom totalförsvaret bör stärkas och att resultatindikatorer för det civila försvaret är en förutsättning för att kunna följa upp utvecklingen. En konkretisering av ambitionsnivån är en förutsättning för att kunna genomföra en konsekvensanalys och för att kunna kostnadsberäkna den framtida verksamheten i totalförsvaret.¹⁴

För att bedöma regeringens styrning finns generella kriterier i den förvaltningspolitiska propositionen som riksdagen ställt sig bakom.¹⁵ Den anger att regeringens styrning av myndigheter ska vara tydlig och verksamhetsanpassad och att den bör inriktas på att bli mer strategisk. Där framgår också att mål och uppgifter ska vara formulerade så att myndigheterna själva råder över eller har rimliga möjligheter att genomföra uppdraget på ett tillfredsställande sätt.¹⁶

Avseende styrningen av statsförvaltningen ur ett generellt perspektiv framförde regeringen i budgetpropositionen för 2021 bland annat att styrningen även fortsättningsvis bör vara långsiktig, strategisk, helhetsinriktad och sammanhållen. Det innebär bland annat att regeringen ska vara tydlig med vilken inriktning myndigheternas verksamhet ska ha. Ordningen förutsätter en bra uppföljning av myndigheternas resultat och verksamhet och att regeringen ingriper om den bedömer att myndigheterna inte sköter sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.

För att regeringens styrning och uppföljning av berörda myndigheters verksamhet ska leda till ett effektivt arbete bör regeringen enligt Riksrevisionen:

- se till att det finns tydliga mål för myndigheterna inom det civila försvaret
- se till att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna är tydlig
- se till att myndigheternas uppdrag och uppgifter är tydliga
- följa upp om det sammantagna arbetet leder till förväntade resultat
- följa upp om finansieringen på området ger förutsättningar för ett långsiktigt och effektivt arbete.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Alexander Rohdin (projektledare) och Marcus Pettersson. En referensperson har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Jenny Deschamps-Berger, avdelningschef Försvarshögskolan. Företrädare för Regeringskansliet (Försvarsdepartementet), Försvarsmakten och MSB har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

¹⁴ Ds. 2017:66.

¹⁵ Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, s. 19, rskr. 2009/10:315.

¹⁶ Prop. 2009/10:175, s. 96 och 98.

Granskningen har i huvudsak omfattat dokumentstudier och intervjuer. Vi har även genomfört en ekonomisk analys av anslagen till området, genom att gå igenom alla budgetpropositioner, ekonomiska vårpropositioner, ändringsbudgetar och extrabudgetar och på så sätt redovisa vilka anslag som rör civilt försvar, och vilka satsningar som gjorts på detta område för respektive år.

För att besvara den första delfrågan om Försvarsmaktens och MSB:s arbete med att ta fram underlag har vi tagit del av och analyserat MSB:s och Försvarsmaktens avrapporteringar såväl som det underlag som har legat till grund för rapporterna. Vi har inte tagit del av Försvarsmaktens operationsplanering som genomförs på såväl nationell som regional nivå.

För att svara på delfrågan om regeringens styrning har vi gått igenom budgetpropositioner, regleringsbrev, regeringsuppdrag m.m. Vi har även tagit del av underlag från gemensambereidningar och interna dokument för att få en bild av varför just vissa förslag och uppdrag blir beslutade. Vi har också granskat hur dessa uppdrag har finansierats och följts upp från regeringens sida.

Vi har gått igenom budgetunderlag, regleringsbrev och årsredovisningar för 37 av de bevakningsansvariga myndigheterna. Luftfartsverket, Säkerhetspolisen och länsstyrelserna har inte omfattats av genomgången. Vi har tagit del av arbetsmaterial på Regeringskansliet rörande den årliga myndighetsdialogen för tidigare bevakningsansvariga myndigheter för perioden 2015 till 2025.¹⁷ Vi har även tagit del av motsvarande underlag för beredskapsansvariga myndigheter för 2023 och 2024.

Vi har tagit del av de underlag som 19 av de bevakningsansvariga myndigheterna skickade in utifrån Uppdrag till bevakningsansvariga myndigheter att inkomma med underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret (Ju2019/02477/SSK).

Vi har begärt att få ta del av arbetsmaterial som Regeringskansliet bedömer ha haft relevans för att belysa arbetet med civilt försvar för perioden 2015 till 2024. Vi har tagit del av sådant material som Regeringskansliet (i huvudsak Justitiedepartementet och Försvarsdepartementet) har kunnat ta fram.

För att komplettera och fördjupa kunskapen från dokumentstudierna har vi även gjort intervjuer med anställda vid Regeringskansliet, Försvarsmakten och MSB.

¹⁷ Vi har inte tagit del av underlag avseende Socialstyrelsen.

2 Det svenska totalförsvaret

I detta kapitel beskriver vi översiktligt förutsättningarna för arbetet hos statliga myndigheter under regeringen som rör fredstida krissituationer och höjd beredskap.

2.1 Totalförsvaret

Totalförsvaret skapades som ett svar på utvecklingen av det totala kriget, d.v.s. krig som innebär att stora delar av befolkningen och verksamheter i samhället berörs av kriget. Totalförsvaret innebär att hela samhället engageras i försvaret av landet. Totalförsvarets huvuduppgift och mål är och har varit att genom god samverkan och samordning skapa maximal försvarseffekt och på bästa sätt skydda landets befolkning.¹⁸

I lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap definieras totalförsvaret som den ”verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig.” Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). I fredstid utgörs totalförsvarets verksamhet av beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder. Under högsta beredskap och ytterst krig är totalförsvaret den enda verksamheten som ska bedrivas i samhället.¹⁹

2.2 Civilt försvar

Civilt försvar handlar om hela samhällets motståndskraft vid krigsfara och krig. Med civilt försvar avses den verksamhet som genomförs av civila aktörer, som myndigheter, kommuner, regioner, enskilda, företag, frivilliga försvarsorganisationer med flera i syfte att förbereda Sverige för krig och för att säkerställa att viktiga samhällsfunktioner kan upprätthållas under krig och krigsfara. Detta innebär bland annat att civilbefolkningen ska skyddas och att försörjningen av samhällsviktiga varor och tjänster kan fortsätta. Det civila försvaret ska också stödja det militära försvaret och stärka försvarsviljan. I fredstid utgörs verksamheten av beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder. Under höjd beredskap och ytterst krig utgörs verksamheten av nödvändiga åtgärder för att upprätthålla målet för civilt försvar.²⁰

Det civila försvarets förmåga att stödja det militära försvarets förmåga att möta ett väpnat angrepp är av yttersta betydelse för totalförsvarets samlade utveckling.

Riksdagens mål för det civila försvaret uttrycks som att det civila försvaret ska ha förmåga att:

- värna civilbefolkningen
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna

¹⁸ Försvarshögskolan, *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige*, 2023, s. 7.

¹⁹ 1§ lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

²⁰ Regeringsbeslut Ju2020/04658 (delvis), s. 3.

- 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
- med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.²¹

Tillsammans med målet för det militära försvaret ska målet för det civila försvaret bidra till måluppfyllelsen för totalförsvaret.

Riksdagen beslutade att revidera målet för det civila försvaret i det senaste försvarspolitiska beslutet i december 2024.²²

2.2.1 Ny struktur för civilt försvar och samhällets krisberedskap

Försvarsberedningen framförde redan 2017 att ledningsstrukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap inte var utformade för att möta höjd beredskap och ytterst krig. Året efter beslutade regeringen att tillsätta en utredning för att analysera och föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, regional och lokal nivå.²³ Utredningen som blev klar i februari 2021 låg till grund för regeringens beslut i maj 2022 om en ny struktur för civilt försvar och samhällets krisberedskap.²⁴ Den nya strukturen infördes den 1 oktober 2022 då bland annat förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap trädde i kraft.

Den nya strukturen innebar bland annat ett ökat ansvar och uppgifter inom samhällets krisberedskap och civilt försvar för statliga myndigheter under regeringen. Ett 60-tal statliga myndigheter utsågs till beredskapsmyndigheter och fick därmed utökade uppgifter jämfört med övriga myndigheter.²⁵ Reformen innebar även en indelning i tio beredskapssektorer som utgångspunkt för samverkan och samordning. Inom respektive sektor finns en sektorsansvarig myndighet med uppgift att leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.²⁶

²¹ Prop. 2020/21:30 s. 89, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:135–136.

²² Det reviderade målet för det civila försvaret är att ha förmåga att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, inom ramen för Natos kollektiva försvar och uppgifter i övrigt, bidra till det militära försvarets förmåga, skydda civilbefolkningen, samt att upprätthålla försvarsviljan och samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar (prop. 2024/25:34, bet. 2024/25: FöU2, rskr. 2024/25:114).

²³ Dir 2018:79.

²⁴ SOU2021:25.

²⁵ Före strukturreformen fanns 47 bevakningsansvariga myndigheter (26 centrala myndigheter och 21 länsstyrelser) med särskilda uppgifter i det civila försvaret. 61 myndigheter har blivit utsedda till beredskapsmyndigheter.

²⁶ Se 23–25 §§ i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

En ny geografisk indelning infördes där de 21 länsstyrelserna delas in i sex civilområden.²⁷ För varje civilområde finns en civilområdesansvarig länsstyrelse som ansvarar för samordning.²⁸

MSB fick en något mer central roll som sammanhållande aktör i den nya strukturen.²⁹ Bland annat ska myndigheten verka för samordning mellan civila myndigheter, och i vissa avseenden även med andra samhällsaktörer, inför och under kriser och höjd beredskap. MSB ska också verka för att aktörer i det civila försvaret samordnar planering med det militära försvaret. MSB har även uppgifter som innebär att stödja övriga myndigheter i deras arbete med civilt försvar och krisberedskap.³⁰

2.2.2 Uppgifter och ansvar

Statliga myndigheters uppgifter inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap regleras i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Därutöver finns det ytterligare bestämmelser om totalförsvar och höjd beredskap som myndigheterna ska förhålla sig till i lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap, samt i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.

Samtliga myndigheter under regeringen har vissa grundläggande uppgifter när det gäller krisberedskapen och totalförsvaret. Enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap ska exempelvis myndigheterna identifiera samhällsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde. De ska också kontinuerligt analysera om det inför eller vid fredstida krissituationer och höjd beredskap finns sårbarhet eller hot eller risker som allvarligt kan hota, skada eller försämra förmågan till den samhällsviktiga verksamheten inom ansvarsområdet. De ska vidare bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten (kontinuitet) och verka för att andra aktörer inom ansvarsområdet också bedriver ett sådant arbete. Myndigheterna ska, minst vartannat år, värdera och sammanställa resultatet av analysarbetet i en risk- och sårbarhetsanalys (RSA).

Alla myndigheter ska beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet. I detta ingår att planera för att myndigheten vid höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt. Myndigheternas totalförsvarsplanering ska ske i samverkan med de övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda. Varje myndighet ansvarar dessutom för att personal som är krigsplacerad vid

²⁷ Länsstyrelsen utgör högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet och ska verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås vid höjd beredskap. Införandet av civilområden innebär att det numera finns ytterligare en "högre" regional nivå.

²⁸ Se förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

²⁹ MTFA, *Uppföljning och utvärdering av ny struktur för civilt försvar och samhällets krisberedskap*, 2023, s. 22–23.

³⁰ Se förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

myndigheten får den utbildning och övning som behövs för att den ska kunna utföra sina uppgifter vid höjd beredskap.³¹

Av de statliga myndigheterna är 61 utsedda till att vara så kallade beredskapsmyndigheter. Dessa myndigheter anses ha ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner och vars verksamhet har särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvaret. De har fler och mer långtgående krav på sig i förhållande till de grundkrav som gäller alla myndigheter under regeringen. Exempelvis har beredskapsmyndigheterna särskilda krav på sig avseende risk- och sårbarhetsbedömning (RSB) och även andra rapporterings- och informationsskyldigheter.³²

Beredskapsmyndigheterna har också krav på sig att samverka med en rad olika aktörer inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. De ska även genomföra den omvärldsbevakning, de utvecklingsinsatser samt de övriga förberedelser, inklusive anskaffning av förnödenheter och utrustning, som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.³³

58 av beredskapsmyndigheterna ingår i åtminstone en av de tio olika beredskapssektorerna. Varje beredskapssektors område är indelat efter samhällsfunktioner som bedömts vara av betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvaret. Varje beredskapssektor har en sektorsansvarig myndighet.

De sektorsansvariga myndigheterna ska inom sin beredskapssektor bland annat leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. De ska driva på arbetet inom beredskapssektorn, stödja beredskapsmyndigheterna samt verka för att uppgifter och roller inom sektorn tydliggörs.³⁴

2.3 Regeringen

Riksdagen beslutar om ett totalförsvarsbeslut var femte år.³⁵ Regeringen omsätter försvarsbeslutet genom olika beslut som ska leda till verksamhet och konkreta åtgärder hos berörda myndigheter. Exempel på sådana beslut är inriktningsbeslut, förordningar som till exempel instruktioner för myndigheter, regleringsbrev och särskilda uppdrag.

Regeringens förslag till totalförsvarspolitisk proposition föregås av ett antal rapporter från Försvarsberedningen. Försvarsberedningen är ett samrådsorgan för överläggningar mellan regeringen och de politiska partierna i riksdagen om den

³¹ Se 10–11 §§ i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

³² Se 19–20 §§ i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

³³ Se 19–20 §§ i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

³⁴ Se 23–24 §§ i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

³⁵ Med anledning av det försämrades säkerhetsläget i Sveriges omvärld beslutade riksdagen att tidigare lägga det senaste försvarsbeslutet med ett år från 2025 till 2024.

kommande inriktningen för Sveriges försvars- och säkerhetspolitik. Syftet med detta upplägg är att nå en så bred enighet som möjligt i frågor som rör den kommande inriktningen för försvarspolitik.

2.3.1 Regeringskansliet

Ansvar för frågor som rör totalförsvaret har under den första delen av den granskade perioden varit uppdelat mellan Justitiedepartementet och Försvarsdepartementet. De civila frågorna var mellan 2014 och 2022 ett ansvar som Justitiedepartementet hade, medan Försvarsdepartementet ansvarade för den militära delen. Denna ordning kritiserades bland annat av försvarsberedningen som ansåg att uppdelningen gav upphov till gränsdragningsproblematik och otydlighet om ansvarsförhållanden, vilket i sin tur försvårade arbetet med att bygga totalförsvarsförmågan.³⁶

I samband med regeringsskiftet 2022 utsågs en särskild minister för civilt försvar och ansvaret för civilt försvar och krisberedskap flyttades från Justitiedepartementet till Försvarsdepartementet.³⁷ Denna förändring innebar bland annat att ansvaret för MSB:s frågor bytte departement, från Justitiedepartementet till Försvarsdepartementet. Under 2024 genomförde Försvarsdepartementet en omorganisering som innebar att frågor rörande det civila försvaret hamnade under *Avdelningen för civilt försvar* och delades upp i enheterna *Enheten för totalförsvarsplanering och -utveckling (ETU)* och *Enheten för samhällsskydd (ESS)*.³⁸

2.4 Försvarsmakten

Försvarsmakten utgör tillsammans med försvarsmyndigheter, delar av de frivilliga försvarsorganisationerna och försvarsindustrin samt övriga relevanta delar av näringslivet, den militära delen av totalförsvaret.³⁹ Försvarsmaktens främsta uppgift är att skydda Sverige och försvara landets frihet.

Tillsammans med MSB har Försvarsmakten haft i uppgift att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025. Myndigheterna har också haft i uppgift att gemensamt redovisa en samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret.⁴⁰

2.5 MSB

MSB har under hela den perioden som granskats haft en central roll i utvecklingen av det civila försvaret, en roll som dessutom har blivit alltmer omfattande med tiden. Enligt myndighetens instruktion har MSB ansvar för frågor om skydd mot olyckor,

³⁶ Ds 2017:66, s. 92.

³⁷ Regeringen, "Regeringsförklaringen 18 oktober 2022", hämtad 2024-11-24.

³⁸ Försvarsdepartementets organisation, handling inkommen på möte med Försvarsdepartementet, 2024-03-13.

³⁹ Försvarsmakten och MSB, *Krigets krav - En samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret*, s. 8.

⁴⁰ Regeringsbeslut, Fö2016/00864, Fö2017/00850, Fö2019/01291 (delvis) och Fö2020/01269 (delvis).

krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara.⁴¹ Detta innebär att MSB bland annat ska:

- utveckla och stödja arbetet med civilt försvar
- arbeta med och verka för samordning mellan berörda samhällsaktörer för att förebygga och hantera olyckor, kriser och konsekvenser av krig och krigsfara
- följa upp och utvärdera samhällets arbete med krisberedskap och civilt försvar
- företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av annan författning
- vartannat år lämna in en nationell risk- och sårbarhetsbedömning till regeringen, utifrån de underlag som beredskapsmyndigheter lämnar till MSB
- stödja berörda aktörer i planeringen för civilt försvar: myndigheten ska särskilt verka för att aktörerna samordnar planeringen samt för att samordning sker i förhållande till det militära försvaret
- stödja berörda myndigheters samordning av åtgärder vid höjd beredskap.⁴²

Förutom uppgifter i instruktionen har MSB under den granskade perioden haft ytterligare ett antal tillfälliga uppgifter och uppdrag. Exempelvis fick myndigheten i uppdrag i 2023 års regleringsbrev att utarbeta en vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret.⁴³

⁴¹ 1 § förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

⁴² Se 1–2,5–7 §§ i förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

⁴³ Regeringsbeslut Fö2023/00276, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende MSB*.

3 Myndigheternas underlag

I detta kapitel redovisar vi våra iakttagelser om huruvida Försvarsmakten och MSB bidragit med underlag som möjliggjort för regeringen att fatta beslut om effektiva prioriteringar inom det civila försvaret.

För att MSB:s och Försvarsmaktens underlag ska bedömas ha möjliggjort för regeringen att fatta beslut om effektiva prioriteringar inom det civila försvaret bör det enligt våra bedömningsgrunder framgå:

- en tydlig inriktning i fråga om vad som ska uppnås och inom vilka ramar
- en koppling mellan målet för det civila försvaret, operationalisering av målen och de åtgärder som föreslås
- hur myndigheterna har kommit fram till och underbyggt vägval och prioriteringar.

Avseende Försvarsmaktens underlag utgår vi från följande:

- att det finns en analys kring vilket behov Försvarsmakten har av stöd från det civila försvaret
- att det av analysen så långt som det är möjligt framgår vilket stöd som efterfrågas i form av omfattning/mängd, när i tiden stödet krävs, vem som bör tillhandahålla stödet och på vilket sätt
- att behovet av stöd och analysen har kommunicerats till den aktör/de aktörer som har ansvar för och möjlighet att lämna stödet

Vår bedömning är att Försvarsmaktens och MSB:s underlag med tiden har blivit allt bättre och att de i allt större utsträckning har möjliggjort för regeringen att fatta beslut om effektiva prioriteringar inom det civila försvaret

Däremot har det tagit lång tid för underlagen att nå den grad av konkretion som är nödvändig. Det finns också möjligheter att utveckla underlagen ytterligare för att göra dem än mer användbara för regeringen i deras beslut om avvägningar och prioriteringar inom det civila försvaret.

3.1 Försvarsmaktens hantering och kommunikation av sitt behov av stöd har försvårat planeringen för vissa myndigheter i det civila försvaret

Vi bedömer att de underlag som Försvarsmakten har varit med och tagit fram under framför allt den senare delen av granskningsperioden gav regeringen möjlighet att fatta beslut om effektiva prioriteringar inom det civila försvaret.

Försvarsmaktens arbete med att tydliggöra sitt behov av stöd från det civila försvaret har dock på en övergripande nivå varit bristfälligt under stor del av den granskade perioden, eftersom det är först under 2023 och 2024 som Försvarsmakten på ett tillräckligt tydligt sätt har framfört sina behov till aktörerna inom det civila försvaret. Det märks också i de områdesvisa bedömningarna av förmåga där flera myndigheter/områden fram till 2023 anger att man inte vet vilka behov Försvarsmakten har.⁴⁴ Det har i sin tur fördröjt myndigheternas planering för det civila försvaret eftersom man inte har haft tillräcklig kunskap för att kunna beakta Försvarsmaktens behov.

De underlag från Försvarsmakten som är i fokus i vår granskning är:

- Försvarsmaktens och MSB:s underlag i samband med regeringsuppdraget att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret, det så kallade 11 maj-uppdraget
- Försvarsmaktens och MSB:s rapport *Krigets krav – En samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret*
- Försvarsmaktens förmågebedömning av det civila försvaret i förhållande till delmål 4 om att stödja det militära försvaret.

Försvarsmakten har även berört frågan om det civila försvaret i ÖB:s militära råd och perspektivstudien för 2016–2018. Dessa texter är dock övergripande och pekar på betydelsen av ett antal områden inom det civila försvaret snarare än att utgöra ett mer formenligt beslutsunderlag.⁴⁵

3.1.1 11 maj-uppdraget gav insikt om övergripande behov inom olika områden

Regeringen beslutade i maj 2017 att ge Försvarsmakten och MSB i uppdrag att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret under den försvarspolitiska inriktningsperioden till och med 2020. I uppdraget ingick bland annat att verka för att samtliga berörda aktörer skulle krigsplacera den personal som krävdes vid höjd beredskap inom civilt och militärt försvar.⁴⁶

Myndigheternas avrapportering av 11maj-uppdraget gjordes i februari 2019. Samtliga bevakningsansvariga myndigheter, nio landsting och cirka trettio kommuner bedömde under arbetet sin förmåga att upprätthålla samhällsviktig verksamhet samt

⁴⁴ Försvarsmakten har i faktagranskningen framfört att myndigheten har uttryckt sina behov av stöd sedan år 2016. På nationell nivå har det varit svårt att uttrycka behoven på ett sådant sätt att de blir konkreta och tydliga för samtliga beredskapsmyndigheter. Detta har utvecklats över tid. Försvarsmakten bedömer därutöver att den information som Försvarsmakten har delat med andra myndigheter inte är känd inom de mottagande myndigheterna utan att kunskapen finns hos enstaka individer (sannolikt till följd av att underlagen omfattas av försvarssekretess).

⁴⁵ Försvarsmakten har också haft experter som har deltagit i försvarsberedningens arbete men där finns enligt Försvarsmakten inte några skriftliga underlag som visar på vilken information experten har framfört till beredningen.

⁴⁶ Regeringsbeslut Fö2017/00688/MFI.

ge stöd till Försvarsmakten i ett givet scenario. Detta arbete gav enligt Försvarsmakten och MSB viktiga ingångsvärden i den fortsatta totalförvarsuppbyggnaden och resultaten delgavs berörda aktörer i särskild ordning.⁴⁷ Bedömningarna och rekommendationerna rör flera myndigheters ansvarsområden. Rapporten bygger delvis på underlag från berörda myndigheter. Förslagen som redovisas i rapporten har dock inte förankrats med dessa myndigheter och rapporten har inte remitterats.⁴⁸

I den sekretessbelagda versionen av rapporten tog Försvarsmakten och MSB fram rekommendationer till regeringen inom ett flertal olika prioriterade områden av totalförsvaret. De övergripande rekommendationerna till regeringen var att:

- ge en tydlig inriktning för hur totalförsvaret ska dimensioneras
- säkerställa att det finns finansieringsformer för de satsningar som krävs
- säkerställa att samtliga departement betonar vikten av fortsatt utveckling av totalförsvaret när de ger styrningar till sina myndigheter.⁴⁹

3.1.2 Förmågebedömningen av det civila försvaret i förhållande till delmål 4 om att stödja det militära försvaret har utvecklats genom att Försvarsmakten under senare tiden i större utsträckning förmedlat sina behov

Försvarsmakten beslutar och tar fram ett underlag för den del av MSB:s samlade bedömning av förmågan inom det civila försvaret som handlar om bedömning av förmågan att bidra till det militära försvaret (delmål 4). Det är Försvarsmakten som samlar in och bearbeta information som leder till bedömningen för detta mål. Försvarsmaktens bedömning bygger på beredskapsmyndigheternas underlag utifrån en särskilda frågemall som Försvarsmakten tar fram.

Redovisningarna av det civila försvarets förmåga att stödja det militära försvaret innehåller information om vilka brister som finns likväl som vilka åtgärder som myndigheterna/området bedömer att man behöver vidta för att åtgärda bristerna. Av underlagen framgår dock att flera myndigheter/områden saknar information om vilka behov Försvarsmakten har.

I och med bedömningen som genomfördes 2023 uppdaterade och förtydligade Försvarsmakten sina behov av stöd från det civila försvaret. Någon uppdatering av behoven hade inte skett sedan 2018. Försvarsmakten har även börjat att använda sig av workshoppar tillsammans med ett antal myndigheter, sektorer och regionala aktörer. Syftet är att utveckla dialogen kring behov och förmåga. Detta har enligt Försvarsmakten inneburit att de deltagande myndigheterna i högre grad upplever att

⁴⁷ Försvarsmakten och MSB, *Öppen sammanfattning av Försvarsmaktens och MSB:s redovisning av regeringsbeslut 11 maj 2017, 2019.*

⁴⁸ Tjänsteanteckning arbetsmaterial RK 2.

⁴⁹ Tjänsteanteckning 7.

de förstår Försvarmaktens behov och diskussionen kring vilken förmåga myndigheterna/sektorn behöver ha för att möta Försvarmaktens behov.

I vilken utsträckning Försvarmaktens behov i praktiken har kommunicerats eller inte är dock inte helt enkelt att besvara. En orsak är att det sker planering ute i militärregionerna där specifika behov för just den regionen kan ha uttryckts till aktörer inom det civila försvaret och att detta inte är känt centralt hos myndigheter. En ytterligare orsak är att operationsledningen inom Försvarmakten har fört dialog med myndigheter inom ramen för försvarsplaneringen och att det förfarandet och hanterad information kanske inte är spridd inom myndigheterna.⁵⁰

3.1.3 Rapporten Krigets krav gav ett bra underlag för en samlad bedömning av totalförsvarets förmåga även om vissa viktiga aktörers förmåga endast berörs översiktligt

Försvarmakten och MSB fick i december 2020 i uppdrag att göra en samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret.⁵¹ Bedömningen skulle göras utifrån målet för totalförsvaret och slutredovisades i oktober 2023.⁵² Huvuddokumentet innehåller en sammanfattning av uppdraget, beskrivning av hur myndigheterna genomfört analysen, samt slutsatser på en övergripande nivå. Därutöver redovisade myndigheterna en säkerhetsskyddsklassificerad bilaga och sju säkerhetsskyddsklassificerade underbilagor.

Försvarmaktens och MSB:s arbete med att bedöma totalförsvarets förmåga utifrån regeringens mål har bedrivits utifrån en ambitiös metod och struktur. Det är tydligt hur myndigheterna kommit fram till bedömningarna och det finns en koppling till målet för totalförsvaret. Försvarmakten och MSB har bland annat brutit ner målet för totalförsvaret inom ett flertal olika analysområden och tagit fram indikatorer. Utifrån bedömningen har myndigheterna identifierat utvecklingsbehov och även prioriterat mellan de olika behoven.

En utmaning med rapporten är den begränsade information som samlats in från kommuner och näringsliv, något som också tas upp av Försvarmakten och MSB i rapporten. Kommuner och näringslivet står för en stor del av den verksamhet som är nödvändig för att totalförsvaret ska fungera, men samtidigt råder det en generell brist på befintliga underlag avseende förmågan bland dessa aktörer.⁵³

⁵⁰ Försvarmakten har i faktagranskningen framfört att det stämmer att Försvarmaktens behov av stöd inte uppdaterades mellan år 2018 och 2023 inom ramen för den årliga bedömningen av civila försvarets förmåga att bidra till det militära försvaret under höjd beredskap. Försvarmakten har dock involverat ett stort antal myndigheter i arbetet med att dela relevanta delar av vår operationsplanering på såväl nationell som regional nivå. Inom ramen för dessa arbeten har Försvarmakten uppdaterat och tydliggjort vårt behov av stöd till vissa aktörer som vi har ett särskilt behov av stöd från.

⁵¹ Regeringsbeslut Fö2016/00864, Fö2017/00850, Fö2019/01291 (delvis), Fö2020/01269 (delvis).

⁵² I regeringsbeslutet från december 2020 står det att slutredovisningen skulle ske i maj 2024. Detta ändrades med anledning av att regeringen ville att Försvarsberedningen skulle kunna omhänderta redovisningen i sitt arbete inför kommande försvarsbeslut.

⁵³ Försvarmakten och MSB, *Krigets krav - En samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret*, 2023, s. 14.

Försvarsmakten och MSB:s bedömning i Krigets krav är att totalförsvarsförmågan inte är tillräcklig i relation till det mål som regeringen beslutat om. En förklaring är att för få myndigheter har lyckats integrera frågor om totalförsvarsplanering som en naturlig del av sin löpande verksamhet.

3.2 MSB:s underlag har utvecklats med tiden men behöver fortsätta utvecklas inom flera områden

Vi bedömer att MSB:s underlag till regeringen har utvecklats med tiden och att de i allt större utsträckning har möjliggjort för regeringen att fatta beslut om effektiva prioriteringar inom det civila försvaret. Samtidigt anser vi att MSB:s underlag behöver fortsätta att utvecklas. Flera av underlagen inför framför allt det försvarspolitiska beslutet 2021–2025 saknade en tydlig inriktning om vad som behöver göras och koppling mellan målet för det civila försvaret, operationalisering av målet och de åtgärder som föreslås. Däremot anser vi att framför allt det senaste underlaget från MSB inför det försvarspolitiska beslutet 2025–2030 uppfyller dessa kriterier.

När det gäller MSB:s förmågebedömning av det civila försvaret finns det fortfarande utmaningar som exempelvis att inkludera andra aktörer än beredskapsmyndigheternas åtgärder för att bedöma det civila försvarets förmåga.

De underlag från MSB som är i fokus i vår granskning är:

- Underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut. Redovisning av regeringens uppdrag den 24 november 2016 (Ju2016/08420/SSK).
- Underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut. Uppdaterad redovisning av regeringens uppdrag den 24 november 2016 (Ju2016/08420/SSK samt Ju2017/02064/SSK)
- Nationell risk- och förmågebedömning, 2019
- Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans
- Framåtanda – en prioritering av åtgärder för att stärka det civila försvaret.
- Samlad bedömning av genomförbarheten av Försvarsberedningens delrapport ”Kraftsamling”
- Det civila försvaret Förmåga och brister – 2022 års redovisning av regeringsuppdraget att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret
- Det civila försvaret Utveckling mot en ökad förmåga – Kompletterande öppen rapport till 2023 års redovisning av MSB:s regeringsuppdrag att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret
- Det civila försvarets förmåga – beredskapsläget inför 2024 års försvarsbeslut. Kompletterande öppen rapport till 2024 års redovisning av regeringsuppdrag.

3.2.1 Underlagen inför försvarspolitiska beslutet 2021–2025 var övergripande och saknade både konkreta åtgärdsförslag och koppling till målet för det civila försvaret

Vi anser att de underlag som MSB rapporterade in till regeringen inför det försvarspolitiska beslutet 2021–2025 var övergripande och saknade bland annat konkreta åtgärdsförslag och resonemang kring vilka områden som eventuellt borde prioriteras före andra. I underlagen gör MSB inte heller någon koppling till målet för det civila försvaret.

MSB fick i november 2016 i uppdrag av regeringen att komma in med ett underlag inför arbetet med nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut senast den 1 mars 2017.⁵⁴ I redovisningen tar MSB upp väsentliga utvecklingsområden och utmaningar av betydelse för civilt försvar inom ramen för en samlad totalförsvarsplanering. Redovisningen gjordes utifrån beskrivningar av omvärlden och samhällsutvecklingen, den relevanta hotbilden samt tillståndet inom civilt försvar.

MSB fick i mars 2018 i uppgift av regeringen att senast den 15 september 2018 komma in med ett uppdaterat underlag. Rapporten utgår i stora delar från tidigare redovisning men innehåller en del revideringar och en del mindre kompletteringar.⁵⁵

MSB redovisade även andra underlag till regeringen som berörde det civila försvaret. I den nationella risk- och förmågebedömningen för 2019 bedömer MSB att Sveriges förmåga att motstå och hantera kriser och krig är eftersatt. Det återstår mycket arbete att göra, och den statliga styrningen behöver tydligare prioritera säkerhet, robusthet och motståndskraft i samhället.⁵⁶ I den delen av rapporten som omfattas av sekretess presenterade MSB ett flertal åtgärdsförslag till regeringen.

3.2.2 MSB redovisade ett flertal omfattande underlag inför den försvarspolitiska propositionen 2025–2030 som tillsammans underlättade för regeringen att fatta beslut om effektiva prioriteringar inom det civila försvaret

Vår bedömning är att MSB:s underlag med förslag på åtgärder för att stärka det civila försvarets förmåga har utvecklats och bidragit till att regeringen inför den senaste totalförsvarspolitiska propositionen har haft underlag som underlättade beslut om avvägningar och prioriteringar. Samtidigt konstaterar vi att MSB under en relativt kort period genomfört flera närliggande och omfattande uppdrag.

Vi anser att också att MSB:s rapport *Civilt försvar mot 2030 - ett totalförsvar i balans* inte på samma sätt som de senare rapporterna på ett tydligt sätt kopplar till det målet för det civila försvaret eller visar på hur myndigheten har kommit fram till och

⁵⁴ MSB, *Underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut - Redovisning av regeringens uppdrag den 24 november 2016* (Ju2016/08420/SSK), 2017.

⁵⁵ MSB, *Underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut Uppdaterad redovisning av regeringens uppdrag den 24 november 2016* (Ju2016/08420/SSK samt Ju2017/02064/SSK), 2018.

⁵⁶ MSB, *Nationell risk- och förmågebedömning 2019*, 2019.

underbyggt vägval och prioriteringar. Vi anser dock att underlagen tillsammans utgör en välgrundad genomlysning och sammanställning av åtgärder som bedöms vara nödvändiga i uppbyggnaden av det civila försvaret och till vilken kostnad. Det är också tydligt hur MSB kommit fram till och underbyggt olika prioriteringar. I framför allt *Framåtanda* framgår hur de olika föreslagna åtgärderna är kopplade till målet för civilt försvar.

Med anledning av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och den allmänt försämrade säkerhetspolitiska utvecklingen i Sveriges närområde gav regeringen i mars 2022 MSB i uppdrag att lämna förslag på åtgärder för att stärka det civila försvarets förmåga redan under innevarande försvarsbeslutsperiod. Därutöver skulle MSB även redovisa en analys av behovet av förmågor, åtgärder och prioriteringar på längre sikt. Denna del av uppdraget skulle användas som ett underlag för Försvarsberedningens kommande arbete.⁵⁷

Den första delredovisningen lämnades till regeringen i maj 2022 och innehöll förslag om resurstillskott på sammanlagt 25 miljarder kronor för perioden 2023–2025 i tillägg till redan beslutade medel.⁵⁸

Den andra delen av regeringsuppdraget redovisades i oktober 2022 och innehöll en mängd olika förslag för att konkret stärka det civila försvarets förmåga på något längre sikt, dvs. 2026–2030. Kostnaden för de förslag som redovisades var 27 miljarder kronor årligen från 2026 fram till 2030, vilket var betydligt högre än de anslagsnivåer som hittills hade aviserats till det civila försvaret. De största satsningarna som MSB föreslog var inom hälsa, vård och omsorg, kommuners och regioners beredskap samt försörjningsberedskapen.⁵⁹

Försvarsmakten var kritisk till MSB:s redovisningar i sitt remissvar, eftersom man ansåg att det var svårt att utläsa vilka av MSB:s åtgärdsförslag som påverkade det civila försvarets förmåga att stödja det militära försvaret, samt i vilken utsträckning de olika förslagen bidrar till att öka förmågan.⁶⁰ Även Trafikverket riktar kritik i sitt remissvar.⁶¹ De anser att det inte är möjligt att veta vilka av Trafikverkets åtgärdsförslag som MSB har tagit med i rapporten.

Vi konstaterar att MSB:s redovisning inte ger en tydlig koppling mellan de föreslagna åtgärderna och målet för det civila försvaret. Vi anser också att det inte tydligt framgår utifrån vilka premisser MSB har valt att framföra myndigheters förslag till åtgärder eller inte. Enligt MSB fanns det i underlagen från myndigheterna nästan tusen förslag till åtgärder vilka, i de fall förslagen var kostnadssatta, uppgick till nästan

⁵⁷ Regeringsbeslut Ju2022/01209.

⁵⁸ MSB, *Ett balanserat civilt försvar Delredovisning 1 av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK) med komplettering av åtgärder inför budgetpropositionen 2023*, 2023.

⁵⁹ MSB, *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK)*, 2023.

⁶⁰ Försvarsmakten, *Försvarsmaktens synpunkter på MSB:s rapport Civilt försvar mot 2030*, 2023.

⁶¹ Trafikverket, *Åtgärder för att stärka förmågan inom krisberedskap och civilt försvar inom beredskapssektorn för transporter*, 2024, s. 13–14.

150 miljarder kronor sammanlagt för år 2024–2030.⁶² Det var endast en mindre del av dessa som redovisades i rapporten.

Regeringen beslutade i maj 2023 om ytterligare ett uppdrag som handlade om åtgärder inom det civila försvaret för perioden 2025–2030. Denna gång skulle MSB föreslå en prioritering av åtgärder för att stärka det civila försvaret. I redovisningen skulle åtgärdsförslagets skalbarhet framgå. De prioriterade åtgärderna skulle redovisas utifrån tre olika nivåer (prioriteringsnivå 1, 2, 3). Både den samlade beräknade kostnaden per nivå och beräknade kostnader för olika åtgärder skulle redovisas.⁶³

MSB redovisade i rapporten förslag på prioriterade åtgärder utifrån tre ekonomiska nivåer (till 10, 15 eller 20 mdkr årligen) där samtliga innebar ett finansiellt tillskott jämfört med 2025. De tre ekonomiska nivåerna motsvarar tre olika ambitionsnivåer för det civila försvaret. Enligt MSB innebär den lägsta nivån att man genomför åtgärder som bedöms snabbast förbättra förutsättningarna för att Sverige ska kunna hantera de inledande konsekvenserna av ett väpnat angrepp. Däremot räcker inte denna nivå till för att säkerställa uthållighet inom och försörjning av det civila försvaret över en längre tid. Mellannivån innebär att myndigheterna kan skala upp prioriterade åtgärder men även att man kan genomföra åtgärder som bedöms ge en ökad förmåga att säkerställa viss uthållighet i ett mer utdraget förlopp. Avslutningsvis innebär den högsta nivån en prioritering av åtgärder som stärker en längre uthållighet över tid, både inom försörjning av det civila försvaret och för det civila samhället i stort.⁶⁴

I december 2023 fick MSB i uppdrag av regeringen att göra en samlad bedömning av genomförbarheten av de åtgärder som föreslås i Förvarsberedningens delrapport *Kraftsamling*. I uppdraget ingick också att redovisa konsekvenser och skalbara kostnadsbedömningar för respektive förslag.

MSB:s samlade bedömning är att Förvarsberedningens åtgärdsförslag i huvudsak är genomförbara. Bedömningen är gjord med stöd av de underlag från sektorsansvariga myndigheter, civilområdesansvariga länsstyrelser och andra myndigheter som redovisades till regeringen tidigare under våren 2024. MSB skriver även att Förvarsberedningens förslag innebär en kraftigt höjd ambitionsnivå för det civila försvaret i relation till innevarande förvarsbeslut. Kostnaderna för att genomföra Förvarsberedningens förslag bedöms motsvara minst 20 miljarder kronor årligen.

⁶² MSB, *Civilt försvar mot 2030 - ett totalförsvar i balans*, 2022.

⁶³ MSB, *Framåtanda – en prioritering av åtgärder för att stärka det civila försvaret*, *Slutredovisning av regeringsuppdrag (Fö2023/01000)*, 2023.

⁶⁴ MSB, *Framåtanda – en prioritering av åtgärder för att stärka det civila försvaret*, *Slutredovisning av regeringsuppdrag (Fö2023/01000)*, 2023, s. 16–17.

3.2.3 MSB:s bedömningar av det civila försvarets förmåga utgör viktiga underlag för att kunna bedöma styrkor och svagheter, men skulle behöva utvecklas

I anslutning till försvarsbeslutet 2021–2025 beslutade regeringen att MSB årligen ska genomföra en samlad bedömning av förmågan inom civilt försvar med utgångspunkt i målet för det civila försvaret.⁶⁵ Vi anser att MSB:s bedömningar av det civila försvarets förmåga utgör viktiga underlag för att kunna bedöma styrkor och svagheter inom det civila försvaret. Förmågebedömningarna ger bland annat underlag för regeringens redovisning av måluppfyllelse till riksdagen samt för styrning av myndigheter i form av exempelvis tilldelning av medel och riktade uppdrag, samt för inriktning och planering på myndighetsnivå.

Vi anser dock att det finns begränsningar med rapporterna eftersom det bland annat har varit ett fokus på de statliga myndigheternas åtgärder vid bedömning av förmågan, samtidigt som många fler aktörer är viktiga för det civila försvarets förmåga och för totalförsvarsförmågan. För att kunna bedöma förmågan behöver MSB utveckla metoder för att i större utsträckning få med åtgärder som dessa aktörer genomför. Regeringsuppdraget till MSB är formulerat så att myndigheten ska använda sig av de bevakningsansvariga⁶⁶ myndigheternas redovisningar till regeringen, men myndigheternas förutsättningar att samla in information från kommuner och företag med flera skiljer sig åt. Även om regeringen i sitt uppdrag och MSB i sina frågemallar till myndigheterna är tydliga med att redovisningarna ska innehålla förmåga och åtgärder för även andra aktörer inom beredskapsmyndigheternas ansvarsområde så är det stor skillnad mellan redovisningarna. Vissa myndigheter och länsstyrelser har utvecklat bättre insamlingsmetoder och samverkansformer med företag och kommuner med flera. Andra myndigheter och länsstyrelser har inte kommit lika långt i detta arbete. Enligt MSB är ytterligare en försvårande omständighet den korta tidsperioden från att myndigheterna ska komma in med sina redovisningar, 1 oktober, till att MSB ska komma med sin redovisning, 22 februari. Enligt MSB krävs det mer än ett kalenderår för att hinna med att samla in och analysera information i kedjan beredskapsmyndighet, beredskapsmyndighetens ansvarsområde, sektor och system.⁶⁷

MSB har framför allt brutit ned målet för det civila försvaret utifrån mer generella aspekter kring exempelvis styrning och ledning. Det som bland annat saknas är nedbrytningar av målet till mer sektorsspecifika funktionskrav.

I den senaste öppna rapporten redovisar MSB flera utvecklingsområden för arbetet med att bedöma det civila försvarets förmåga. Bland annat föreslås att man bör utveckla dimensionerande uppgifter och krav som förmågebedömningen kan ta sin utgångspunkt i. MSB avser att i större utsträckning integrera hållbarsperspektiv och

⁶⁵ Regeringsbeslut Ju2020/04658 (delvis).

⁶⁶ Numera beredskapsmyndigheter.

⁶⁷ MSB:s svar i faktagranskningen, 2025-02-07.

se över de val av de aspekter som legat till grund för bedömningen av de olika delmålen. Med anledning av Sveriges medlemskap i Nato behöver även förväntningar och krav som Nato ställer på Sverige som medlemsstat finnas med i kommande bedömningar. MSB anser också att det vore intressant att i bedömningarna få med det geografiska områdesansvaret, något som inte finns med i de rapporter som hittills redovisats.⁶⁸

Bakgrunden till regeringens uppdrag till MSB var att det med ökad ambitionsnivå och medelstilldelning för uppbyggnaden av det civila försvaret följde ett ökat behov av att följa upp och bedöma utvecklingen.

MSB hade vid denna tid startat ett arbete med att ta fram en nationell programplan och områdesvisa programplaner. Dessa innehöll både en förmågebedömning och åtgärdsförslag för det civila försvaret. I och med regeringens uppdrag stannade MSB:s utvecklingsarbete upp, eftersom de personer som arbetade med programplanerna var samma personer vid MSB som fick uppdraget att genomföra den första bedömningen av förmågan inom civilt försvar.⁶⁹

Den första redovisningen bestod dels av en övergripande öppen rapport, dels av flera hemliga bilagor som i mer detalj redovisade den civila förmågan inom olika områden. I dessa delar redovisades också områdesövergripande brister samt förslag på åtgärder.

Eftersom det civila försvaret saknar politiskt ställda mål för vilken förmåga som ska uppnås i olika tidshorisonter har MSB tagit fram ett antal bedömningsgrunder att bedöma förmågan mot. De olika delarna i målet för det civila försvaret har brutits ned i mer konkreta delförmågor.⁷⁰ Dessa har i sin tur brutits ned i ett antal indikatorer, vilka motsvarar förutsättningar i form av exempelvis planer, rutiner och resurser. MSB utformade därefter en rapporteringsmall som de bevakningsansvariga myndigheterna ombads besvara med påståenden kring dessa indikatorer. Myndigheterna ombads också bedöma förmågan att verka i givet läge (scenario där höjd beredskap råder och som innehåller ett antal antaganden som beskriver begränsningar i viktiga samhällsfunktioner). MSB har sedan i sin tur analyserat och tolkat myndigheternas bedömningar, för att väga ihop dem till en samlad bedömning. Det finns alltså minst två steg i processen där bedömningar gjorts och begrepp tolkats, vilket gör att det finns en viss osäkerhet i bedömningarna.

FOI skriver i en rapport om förmågebedömning inom civilt försvar att en möjlig konsekvens av att tydliga inriktningar eller kravställningar saknas är att de indikatorer och andra uppföljningsfrågor som MSB skickar ut uppfattas som krav eller fungerar

⁶⁸ MSB, *Det civila försvarets förmåga - beredskapsläget inför 2024 års försvarsbeslut*, 2023, s. 38–40.

⁶⁹ Minnesanteckning från möte med företrädare för MSB, 2024-10-15.

⁷⁰ MSB, *Det civila försvaret, Förmåga och brister - 2022 års redovisning av regeringsuppdraget att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret*, 2022, s. 19.

som implicita styrsignaler.⁷¹ Denna risk bekräftas i en intervju vi genomförde med företrädare för MSB.⁷²

I 2022 års redovisning⁷³ bedömde MSB att utvecklingen av förmågan inom det civila försvaret har tagit steg framåt och går i rätt riktning, men att takten i utvecklingen behövde öka. Det gäller samtliga delar i målet för det civila försvaret, och samtliga områden (viktiga samhällsfunktioner) som har belysts i MSB:s bedömning.⁷⁴

MSB skriver också att myndigheterna kommit olika långt i sin totalförsvarsplanering. Den planering som finns för att hantera fredstida kriser utgör en grund för att hantera höjd beredskap eller ytterst ett väpnat angrepp, men det behöver ske ytterligare anpassning till hela hotskalan.

MSB redovisar även ett antal utvecklingsområden:

- styrningen behöver bli tydligare
- ansvar behöver pekas ut
- samverkan med näringslivet behöver ta steg framåt
- kommunerna behöver inkluderas mer i planeringen
- försörjningsberedskapen behöver återupptas
- prioritering av resurser behöver förberedas
- förmågan till samverkan och ledning behöver stärkas
- den enskildes beredskap behöver utvecklas.⁷⁵

Redovisningen 2023 fokuserade på vilken utveckling som hade skett sedan året innan. MSB:s bedömning av utvecklingen gjordes med utgångspunkt i de åtgärder som har vidtagits under året samt andra omständigheter som bedömdes ha påverkat förmågan. Bedömningen som MSB gjorde var att det hade skett en begränsad utveckling av förmågan inom det civila försvaret mellan 2022 och 2023.⁷⁶

2024 gjorde MSB återigen en mer omfattande nivåbedömning av förmågan inom det civila försvaret. Även i denna redovisning konstaterar MSB att myndigheterna genomfört en rad åtgärder som inneburit en positiv utveckling i relation till samtliga delar av målet för det civila försvaret. Framför allt hade kunskap och medvetenhet om

⁷¹ Mickelsson och Hedtjärn Swaling, *Förmågebedömning inom civilt försvar. Tre grannländers perspektiv på uppföljning och utvärdering av civil beredskapsförmåga*, 2023, s. 21.

⁷² Minnesanteckning från möte med företrädare för MSB, 2024-08-08.

⁷³ MSB redovisade uppdraget till regeringen den 22 februari 2022, dvs. två dagar före Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina

⁷⁴ MSB, *Det civila försvaret. Förmåga och brister - 2022 års redovisning av regeringsuppdraget att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret*, 2022, s. 6.

⁷⁵ MSB, *Det civila försvaret. Förmåga och brister - 2022 års redovisning av regeringsuppdraget att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret*, 2022, s. 7.

⁷⁶ MSB, *Det civila försvaret. Utveckling mot en ökad förmåga, Kompletterande öppen rapport till 2023 års redovisning av MSB:s regeringsuppdrag att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret*, 2023, s. 15.

krigets krav ökat hos det civila försvarets aktörer. Det manifesterades bland annat i att myndigheterna hade analyserat vilka uppgifter de har att lösa under höjd beredskap och vilken samhällsviktig verksamhet inom deras ansvarsområden som är nödvändig för totalförsvaret.

Samtidigt konstaterade MSB att utvecklingen inom samtliga delar av det civila försvaret behöver utvecklas betydligt snabbare än vad de har gjort hittills. Inom samtliga delområden och beredskapssektorer som MSB har bedömt återfanns brister som gör att det civila försvarets förmåga inte håller den nivå som är önskvärd med tanke på omvärldsläget.

4 Regeringens styrning

I detta kapitel redogör vi för regeringens styrning och uppföljning av det civila försvaret. För att regeringens styrning och uppföljning av berörda myndigheters verksamhet ska leda till ett effektivt arbete bör regeringen enligt våra bedömningsgrunder:

- se till att det finns tydliga mål för myndigheterna inom det civila försvaret
- se till att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna är tydlig
- se till att myndigheternas uppdrag och uppgifter är tydliga
- följa upp om det sammantagna arbetet leder till förväntade resultat
- följa upp om finansieringen på området ger förutsättningar för ett långsiktigt och effektivt arbete.

Vår bedömning är att regeringens styrning brister i flera avseenden. Det har funnits otydligheter kring ansvarsfördelning såväl som kring myndigheternas uppdrag och uppgifter. Finansieringen har inte heller givit förutsättningar för ett långsiktigt och effektivt arbete. Regeringens uppföljning har genom ett flertal uppdrag till olika myndigheter inneburit att kunskapen om förmåga och utveckling i dag är god. Det finns dock enligt oss goda skäl att överväga i vilken utsträckning den omfattande informationsinsamling som idag sker hos ett flertal aktörer är nödvändig. En alltför omfattande uppföljning och informationsinhämtning riskerar att hämma utvecklingen av faktisk förmåga eftersom det råder brist på personella resurser inom området.

4.1 Ansvarsfördelningen har varit otydlig

Vi bedömer att avsaknaden av tydliga mål och nedbrutna operationaliserade delmål och att den nya strukturen för civilt försvar infördes sent i den granskade perioden har inneburit att myndigheterna har förhållit sig passiva i arbetet med att bygga förmåga. Både myndigheter och näringslivet upplever otydlighet kring vilket ansvar näringslivet har och på vilket sätt företag ska inkluderas i planeringsarbetet för det civila försvaret.

4.1.1 Den nya strukturen infördes sent i den granskade perioden vilket hämmade arbetet med civilt försvar

Den nya strukturen för civilt försvar infördes sent i den granskade perioden och det finns fortfarande områden och funktioner som inte omfattas. Sektorsansvariga myndigheter fick inte heller föreskriftsrätt enligt vad som föreslogs av utredningen.

Det militära försvaret utgår från en stående organisation där man bygger upp resurser för uppgiften från grunden. Det civila försvaret omfattar hela samhället och en stor mängd funktioner, och där många aktörer måste samverka och arbeta utifrån

målet för det civila försvaret.⁷⁷ En stor del av det militära försvaret utgörs av Försvarsmakten som är en hierarkisk organisation som vid behov snabbt kan centralisera beslutsfattande och ge order neråt i organisationen. Det civila försvaret handlar i stället om omfattande interorganisatorisk samverkan i planering och förberedelser för att åstadkomma samordning av inriktning och resurser och därmed verka så effektivt och för samhället så ändamålsenligt som möjligt i händelse av höjd beredskap eller krig.⁷⁸

Utifrån de underlag vi har tagit del av⁷⁹ framgår att myndigheterna inom flera områden/sektorer har vidtagit få eller inga åtgärder kopplade till själva området/sektorns förmåga innan den nya strukturen för civilt försvar infördes. De åtgärder som myndigheterna uppger att man har vidtagit handlar om åtgärder för den egna myndighetens förmåga. Som förklaring uppger myndigheterna att det har saknats medel och ett tydligt uppdrag att ta sig an ett områdes/sektorsperspektiv.⁸⁰ Även en mer formaliserad dialog och samverkan med det privata näringslivet verkar i flera sektorer påbörjas först efter den nya strukturens införande.⁸¹ Exempelvis inrättades samverkansstrukturen Beredskapssektor transporter privat – offentlig samverkan (BT POS) i oktober 2023.⁸²

MSB och vissa myndigheter har även framfört att det finns otydligheter kring den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap.⁸³ Regeringen offentliggjorde inget särskilt underlag i samband med beslutet. Det finns ingen proposition, regeringsskrivelse eller förordningsmotiv, som klargör vilka uppgifter och ansvar aktörerna har. Detta har gjort det svårt för aktörerna att veta vad de förväntas göra för att uppfylla kraven i förordningstexterna. Särskilt när regeringens reform i vissa delar skiljer sig från förslagen i utredningen *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:25).⁸⁴ Det finns inte heller någon förklaring till de val som regeringen gjorde för myndigheterna att förhålla sig till.

Regeringen valde att inte gå vidare med utredningens förslag om att tilldela sektorsansvariga myndigheter föreskriftsrätt vid höjd beredskap gentemot övriga beredskapsmyndigheter i sektorn. Sektorsansvariga myndigheter ska inom sin beredskapssektor leda arbetet med att samordna åtgärder vid fredstida krissituationer

⁷⁷ Prop. 2020/21:30, s. 125.

⁷⁸ Ödlund, *Civilt försvar och höjd beredskap – utgångspunkter för fortsatt utveckling*, 2011, s. 37.

⁷⁹ Tjänsteanteckningar 8–18.

⁸⁰ Regeringskansliet har framfört att ett exempel på uppdrag som gavs före inrättandet av sektorsansvariga myndigheter var den ändring av Trafikverkets instruktion som genomfördes 2017. Förändringen innebar att Trafikverket fick i uppgift att samverka med andra aktörer och att vidta åtgärder i syfte att utveckla och samordna krisberedskap och planering för höjd beredskap inom transportområdet.

⁸¹ Regeringskansliet har framfört att sektorn elektroniska kommunikation/post är ett exempel på där kommunikation mellan myndigheter och privata näringslivet har genomförts och fungerat även före inrättandet av sektorer.

⁸² Trafikverket, *Åtgärder för att stärka förmågan inom krisberedskap och civilt försvar inom beredskapssektorn för transporter*, 2024, s. 8.

⁸³ Försvarsutskottet, *Uppföljning av det civila försvaret – erfarenheter från tre beredskapssektorer*, 2024, s. 101.

⁸⁴ MTFA:s kartläggning i rapporten *Uppföljning och utvärdering av ny struktur för civilt försvar och samhällets krisberedskap* visar att cirka ca 60 procent av förslagen och 60 procent av bedömningarna har blivit beslut.

och höjd beredskap. De ska också driva på arbetet inom beredskapssektorn, stödja beredskapsmyndigheterna samt verka för att uppgifter och roller inom beredskapssektorn tydliggörs.⁸⁵ Försvarshögskolan har framfört att ansvaret att stödja beredskapsmyndigheterna är svår att förstå räckvidden av. Det får antas att denna skyldighet på något vis är bredare än andra generella skyldigheter att samverka och samarbeta.⁸⁶ I utredningen var synen på de sektorsansvariga myndigheterna skarpare och utredaren föreslog att de sektorsansvariga myndigheterna skulle ha ansvar för planeringsarbetets genomförande och besluta om inriktningen av arbetet.⁸⁷

Försvarshögskolan har vidare pekat på att det finns ett flertal viktiga samhällsfunktioner som varken kan anses falla inom en beredskapssektors eller beredskapsmyndighets ansvarsområden.⁸⁸ Den nya strukturen och sektorsindelningen täcker därmed inte in samtliga viktiga samhällsfunktioner. Samhällets totala behov av struktur för krisberedskap och totalförsvar är därmed inte tillgodosett på ett sammanhållet vis genom den nya sektorsindelningen.⁸⁹ Ett exempel på ett behov som har lyfts fram av flera myndigheter är att en utpekad ansvarig huvudman för en modern byggnads- och reparationsberedskap skulle behöva komma på plats snarast.

Ett annat problem som påpekas av myndigheterna inom transportsektorn är att flera samhällsviktiga verksamheter inom transportsektorn faller utanför nuvarande myndigheters ansvarsområde. Myndigheterna inom beredskapssektorn Transporter har endast rådighet och ansvar över en del av transportområdet som helhet och myndigheterna ansvarar endast för vissa delar av transportinfrastrukturen i Sverige. Andra delar hanteras av andra statliga, regionala, kommunala eller privata aktörer – exempelvis hamnar, flygplatser, kommunala och enskilda vägar. Den operativa verksamheten inom transportsektorn bedrivs till största delen av privata företag. För att möjliggöra de samhällsviktiga transporter som behöver säkerställas vid fredstida kriser, höjd beredskap och ytterst i krig, är det därför av största vikt att arbetet med att utveckla samverkan mellan aktörerna inom sektorn fortsätter.⁹⁰ Myndigheterna lyfter att ansvar och mandat för prioritering av transporter behöver pekas ut. Vidare behöver kriterier för vad som är tillräcklig försörjningssäkerhet klargöras. Vid höjd beredskap och krig har civilområdena en tydlig uppgift att planera och prioritera för transporter regionalt, men nationellt saknas idag ett tydligt ansvar för den uppgiften.⁹¹

⁸⁵ 24 § första stycket förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

⁸⁶ Försvarshögskolan, *Sektorsansvariga myndigheters roll, ansvar och mandat vid fredstida krissituationer och höjd beredskap*, 2023, s. 17.

⁸⁷ SOU 2021:25, s. 61–62.

⁸⁸ Se MSB:s *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*, 2021.

⁸⁹ Försvarshögskolan, *Sektorsansvariga myndigheters roll, ansvar och mandat vid fredstida krissituationer och höjd beredskap*, 2023, s. 9.

⁹⁰ Trafikverket, *Åtgärder för att stärka förmågan inom krisberedskap och civilt försvar inom beredskapssektorn för transporter*, 2024, s. 8.

⁹¹ Trafikverket, *Åtgärdsförslag inom det civila försvaret inför nästa försvarspolitiska inriktningsproposition*, 2024, s. 14–15.

FOI framför att den nya ansvarsstrukturen är ett steg mot förmåga till samordning i kris och krig inom civilområden och sektorer men att den inte löser frågan om ledning på nationell nivå. MSB:s roll är enligt myndighetens instruktion enbart att stödja myndigheters samordning vid höjd beredskap. En funktion för nationell ledning⁹², oavsett om den finns hos regeringen eller hos en myndighet, skulle kunna vara organiserad för planering i ordinarie strukturer och processer, där sakkompetensen finns hos aktörerna, och kris- och krigsorganiserar genom att ta in i förväg utpekad kompetens från aktörerna.⁹³ En ytterligare problematik som lyfts är Regeringskansliet storlek i förhållande till myndigheterna. Det ger ett komplext beroende mellan lilla Regeringskansliet som behöver underlag, och de sakkunniga myndigheterna som behöver styrning och inriktning. Detta betyder också att myndigheterna gör de analyser som de får i uppdrag av regeringen att göra, och regeringen inriktar och beslutar med dessa analyser som grund. Systemet riskerar därför enligt FOI att präglas av rundgång, rigiditet och reaktivitet, när det behöver vara innovativt, flexibelt och proaktivt. Ovanpå detta finns dels risken för att myndigheterna enbart gör analyser stuprörsvis, utan helhetsperspektiv, dels utmaningarna med långa avstånd mellan analytiker och beslutsfattare, särskilt i snabba och dynamiska skeenden.⁹⁴

4.1.2 Privata aktörers ansvar är otydligt och de har involverats sent och i liten utsträckning i planeringsarbetet

Regeringen har i flera sammanhang påpekat att privata aktörer, kommuner, regioner med flera ska inkluderas mer i beredskapsarbetet.⁹⁵ I förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap står det i 10 § att

”myndigheternas planering för totalförsvaret ska ske i samverkan med de övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda”.

Trots kravet verkar det inom flera områden under lång tid ha skett lite dialog med och involvering av aktörer inom det privata näringslivet.⁹⁶

Myndigheterna upplever svårigheter med kontakterna med näringslivet just då det kommer till planering för civilt försvar. De framför att det är flera hinder som behöver överbryggas och man upplever att det till stor del saknas incitament eller

⁹² FOI resonerar kring behovet av en funktion eller struktur som är utpekad på förhand för att ta fram beslutsunderlag för avvägningar mellan olika sektorer eller mellan civilt och militärt försvar och för att kunna lämna operativt stöd till regeringen.

⁹³ Jonsson, Eriksson, C., Eriksson, P., Bennesved, Ingemarsdotter, Lackenbauer, Reichel, *Sveriges civila försvar i ett förändrat säkerhetspolitiskt läge*, 2023, s. 3.

⁹⁴ Jonsson, Eriksson, C., Eriksson, P., Bennesved, Ingemarsdotter, Lackenbauer, Reichel, *Sveriges civila försvar i ett förändrat säkerhetspolitiskt läge*, 2023, s. 3.

⁹⁵ Mickelsson och Hedtjärn Swaling, *Förmågebedömning inom civilt försvar Tre grannländers perspektiv på uppföljning och utvärdering av civil beredskapsförmåga*, 2023, s. 56.

⁹⁶ Jonsson, Eriksson, C., Eriksson, P., Bennesved, Ingemarsdotter, Lackenbauer, Reichel, *Sveriges civila försvar i ett förändrat säkerhetspolitiskt läge*, 2023, s. 7.

verktyg att ta till för att få med privata aktörer. Det handlar fortfarande om att bjuda in och hoppas på att dessa känner sig lockade och villiga att delta frivilligt.

Utmaningarna består både i huruvida företagen på något sätt ska ersättas för att delta i planeringen, vilka konkreta krav som myndigheterna bör ställa på företagen och hur krav över huvud taget kan ställas. Innan kravställning kan ske behöver företagen involveras i diskussionerna.⁹⁷

Det finns lagstiftning som ger staten möjligheter att tvinga utpekade företag att lämna information och att delta i totalförsvarsplaneringsarbetet. Enligt 1 § i lag (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen framgår att ägare och innehavare av industriella anläggningar, andra näringsidkare samt sådana arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer som avses i 6 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, är skyldiga att på begäran av den myndighet som regeringen bestämmer (totalförsvarsmyndighet), delta i totalförsvarsplaneringen enligt bestämmelserna i denna lag. I förordning (1982:1005) framgår vilka myndigheter som är sådana totalförsvarsmyndigheter som är bemyndigade enligt lagen att begära in sådan information. Även om myndigheterna kan tvinga företag att lämna information och delta i totalförsvarsplaneringsarbetet finns det försvårande faktorer så som säkerhetsskydd och osäkerhet kring finansiering som kan förklara varför det finns en osäkerhet kring att tillämpa lagen.⁹⁸

Samtidigt som myndigheterna beskriver svårigheter från sitt håll upplever näringslivet att man inte blir involverad. I en rapport från Stockholms handelskammare beskriver flera företag avsaknaden av öppen dialog och tydliga riktlinjer såväl nationellt som regionalt. Bolagen upplever en bristande vilja från myndigheternas sida att inleda en dialog med dem innan det finns tydliga direktiv.⁹⁹

Majoriteten av respondenterna i rapporten uttrycker ett behov av att kraven på, eller målbilden för, vad näringslivet ska klara av eller planera för behöver förtydligas. Några menar också att det är statens ansvar att tydliggöra en viljeinriktning, till exempel avseende beredskapslagring.¹⁰⁰

I en studie från FOI framförs åsikten att företagen ser det som statens roll och ansvar att ombesörja fundamentala strukturer såsom organisation, styrning, uppföljning och finansiering. Det är med andra ord statliga aktörer som förutsätts skapa förutsättningar för näringslivet att medverka både i hanteringen av samhällskriser och vid höjd beredskap.¹⁰¹

⁹⁷ Olsén, Veibäck, Jonsson, *Utveckling av förmåga för krisberedskap och civilt försvar En behovsanalys och lösningsförslag till grund för utformning av stöd till myndigheter*, 2022, s. 34.

⁹⁸ MSB:s svar i faktagranskningen, 2025-02-07.

⁹⁹ Stockholms handelskammare, *Är vi redo? – näringslivets nyckelroll i totalförsvaret*, 2023, s. 23.

¹⁰⁰ Olsén, Veibäck och Jonsson, *Utveckling av förmåga för krisberedskap och civilt försvar En behovsanalys och lösningsförslag till grund för utformning av stöd till myndigheter*, 2022, s. 20.

¹⁰¹ Olsson, Ryghammar och Lundén, *Näringslivets syn på roller och ansvar i totalförsvaret*, 2017, s. 3.

Även avseende de statliga bolagen verkar det finnas svårigheter. Myndigheterna inom beredskapssektorn Transporter har föreslagit att statliga bolag som bedriver samhällsviktig verksamhet bör få ett utpekat ansvar att aktivt delta i beredskapsplaneringen. Styrning föreslås genom ändringar i ägardirektiven för respektive företag. Exempelvis har myndigheterna inom beredskapssektorn i tidigare underlag till MSB fört fram behovet av ändring i Swedavias styrning för att tydliggöra ansvar inom beredskap och totalförsvaret. Ändringen skulle få som följd att Swedavia behöver såväl etablera organisation som anpassa anläggningar och eventuellt införskaffa utrustning med mera som inte finns på plats idag.¹⁰²

4.1.3 Goda exempel som borde ha implementerats i alla sektorer

Regeringen har inte på ett samlat sätt givit uppdrag, finansiering och förtydliganden till alla sektorer vilket har inneburit att utvecklingen inom de olika sektorerna varierar.

Det finns dock goda exempel på att myndigheter och departement har lyckats genomföra planering och förmågeskapande åtgärder i en snabbare takt än övriga.¹⁰³ Myndigheterna inom livsmedelssektorn tog inför den försvarspolitiska propositionen 2020 fram ett genomarbetat och omfattande underlag med förslag och analys som berörde hela sektorn och möjligheten att öka förmågan i hela sektorn.¹⁰⁴ Myndigheterna tilldelades efter det både anslag och uppdrag att fortsätta arbetet tillsammans för att öka förmågan. I flera andra sektorer vidtogs i stort sett inga åtgärder för att öka förmågan i sektorn utan respektive myndighet hanterade enbart sin egen planering och förmågeökning. Det var först efter införandet av den nya strukturen med ett tydligare ansvar och tilldelning av anslag som arbetet utifrån ett sektorsperspektiv påbörjades i flera sektorer.

Inom vissa områden, såsom telekomsektorn, finns det tydliga regler om redundans och kontinuitet, medan det inom andra sektorer saknas uttryckliga krav på vad verksamheten ska klara av vid störningar. Förmågan att hantera störningar blir då ofta styrd av de ekonomiska förutsättningarna och verksamhetsbehovet hos aktören snarare än av samhällsperspektivet. För att skapa ett resilient samhälle krävs en övergripande och grundläggande nivå på säkerhet i samhällsviktig verksamhet.¹⁰⁵

Regeringen har även givit uppdrag till myndigheter att ta fram kravställningar eller utgångspunkter inom vissa områden. Till exempel har Socialstyrelsen fått i uppdrag att utveckla särskilda principer för prioritering inom hälso- och sjukvården som ska

¹⁰² Trafikverket, *Åtgärder för att stärka förmågan inom krisberedskap och civilt försvar inom beredskapssektorn för transporter*, 2024, s. 43.

¹⁰³ Försvarsmakten har i faktagranskningen lyft fram PTS som en myndighet som kan betraktas som ett gott exempel.

¹⁰⁴ Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt.

¹⁰⁵ MSB, *Underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut. Redovisning av regeringens uppdrag den 24 november 2016 (Ju2016/08420/SSK)*, 2017, s. 37.

gälla vid kris och krig.¹⁰⁶ Livsmedelsverket redovisade i december 2021 uppdraget från regeringen att utreda vilken kost som tillgodoser näringsfysiologiska krav i händelse av höjd beredskap.¹⁰⁷

Regeringen har dock inte tagit ett samlat grepp för kravställning och förtydliganden för samtliga sektorer utan verkar snarare vara beroende av initiativ från enskilda departement.

4.2 Myndigheternas uppdrag och uppgifter har varit otydliga

Vi bedömer att kravet att beakta totalförsvaret i all verksamhet är så generellt och otydligt att det därmed inte får någon verkansfull styrning. Avsaknaden av tydlighet har enligt oss påverkat förmågan och förmågeuppbyggnaden i det civila försvaret negativt.

4.2.1 Målen för det civila försvaret har inte brutits ner tillräckligt konkret för att ge vägledning för vad som ska uppnås

Trots att ett stort antal aktörer inom det civila försvaret har efterfrågat en mer konkret inriktning av vad som förväntas åstadkommas har regeringen inte varit tillräckligt konkret.

Utöver det övergripande målet för totalförsvaret har riksdagen även beslutat om övergripande mål för både det militära och det civila försvaret.¹⁰⁸ När det gäller det militära försvaret har regeringen därutöver beslutat om operativa mål, vilka uttrycks genom en särskild inriktning till Försvarsmakten. Dessa mål har sin tur brutits ned och operationaliserats i delmål. Försvarsmakten redovisar utifrån dessa mål en värdering av krigsorganisationen och bedömning av den militära operativa förmågan.¹⁰⁹

För det civila försvaret finns det inte några motsvarande operationaliserade mål. Både målen för totalförsvaret och det civila försvaret är uttryckta på en övergripande nivå och ger ingen närmare precisering avseende ambitionsnivå eller vad som förväntas av aktörerna inom totalförsvaret.

I anslutning till försvarsbeslutet 2016–2020 beslutade regeringen om planeringsanvisningar för det civila försvaret. I anvisningarna angav regeringen att de bevakningsansvariga myndigheterna utifrån det som står i propositionen ska planera

¹⁰⁶ Socialdepartementet har i faktagranskningen framfört att det finns flera ytterligare exempel på vidtagna åtgärder inom området hälso- och sjukvård. Exempelvis uppdrag till Socialstyrelsen att ta fram underlag m.m. samt att samordna, stödja, följa upp och utvärdera regionernas arbete med hälso- och sjukvårdens beredskap och planering inför civilt försvar (S2021/02921), och ett uppdrag att ta fram nationella utbildnings- och övningsplaner för katastrofmedicinsk beredskap och civilt försvar samt nationell samordning av utbildning och övning (S2021/02922).

¹⁰⁷ Olsén, Veibäck och Jonsson, *Utveckling av förmåga för krisberedskap och civilt försvar. En behovsanalys och lösningsförslag till grund för utformning av stöd till myndigheter*, 2022, s. 36.

¹⁰⁸ Bet. 2020/21:FöU4, rskr 2020/2021:135.

¹⁰⁹ Regeringsbeslut, Fö2016/00864, Fö2017/00850, Fö2019/01291 (delvis), Fö2020/01269 (delvis).

för att klara sin uppgift vid höjd beredskap. Vidare skulle planeringen för det civila försvarets stöd till Försvarsmakten vid höjd beredskap ta sin utgångspunkt i Försvarsmaktens behov. Regeringen ansåg också att planeringen av det civila försvaret skulle utgå från strukturer och processer som används inom krisberedskapen.¹¹⁰

Regeringen beslutade samma dag att även ge Försvarsmakten och MSB i uppdrag att lämna förslag till gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret. I uppdraget framhöll regeringen vikten av en samlad styrning av planeringen. Regeringen betonade också det civila försvarets bidrag till Försvarsmaktens operativa förmåga vid höjd beredskap och då ytterst i krig.¹¹¹

Uppdraget rapporterades i juni 2016 och innehöll en beskrivning av gällande förutsättningar och politisk inriktning, identifierade behov, en handlingsplan för vägen framåt samt en gemensam syn på hotbild som utgångspunkt för planeringen.¹¹² Försvarsmakten och MSB redovisade ett antal förmågor som borde finnas inom totalförsvaret senast 2020.

I denna grundsyn ställdes bland annat krav på att kommuner, regioner och myndigheter inom totalförsvaret ska kunna kommunicera på ett säkert sätt och hantera känslig information. Bevakningsansvariga myndigheter, Försvarsmakten, Försvarets materielverk (FMV) och prioriterade regioner var utpekade att kunna samverka och leda under svåra omständigheter. Det måste kunna ske under säkra förhållanden, vilket ställer krav på utrustning, säkra lokaler och att samverkan övas mellan parterna.¹¹³

Regeringen beslutade om att revidera anvisningarna för det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden 2021–2025.¹¹⁴ Anvisningarna var nästan lika övergripande som fyra år tidigare och angav grundläggande planeringsförutsättningar som fanns i propositionen. Utgångspunkten för planeringen var bland annat att Sverige under minst tre månader ska kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och i närområdet.

De bevakningsansvariga myndigheterna fick också i uppgift att årligen redovisa vidtagna åtgärder och uppnådda resultat, planerade åtgärder samt göra en bedömning av förmågan att bidra till respektive del i målet för det civila försvaret.¹¹⁵

I samband med beslutet om planeringsanvisningar för det civila försvaret beslutade regeringen även om en inriktning för en sammanhängande planering för

¹¹⁰ Regeringsbeslut Ju2015/00054/SSK.

¹¹¹ Regeringsbeslut Fö2015/0916/MFI (delvis).

¹¹² Försvarsmakten och MSB, *Sverige kommer att möta utmaningarna. Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret*, 2016.

¹¹³ Försvarsmakten och MSB, *Sverige kommer att möta utmaningarna. Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret*, 2016, s. 13.

¹¹⁴ Regeringsbeslut Ju2020/04658 (delvis).

¹¹⁵ Regeringsbeslut Ju2020/04658 (delvis).

totalförsvaret.¹¹⁶ Försvarsmakten och MSB skulle, i samverkan med de bevakningsansvariga myndigheterna, främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025. Arbetet skulle utgå från ett antal planeringsförutsättningar som utgick från skrivningar i försvarspolitikens inriktning och utgångspunkter.

Försvarsmakten och MSB skulle redovisa dels hur de avsåg att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret, dels planeringsantaganden avseende totalförsvaret som skulle tas fram för de dåvarande bevakningsansvariga myndigheterna.¹¹⁷

I *Handlingskraft* gav Försvarsmakten och MSB förslag på hur man skulle kunna åstadkomma en sammanhängande totalförsvarsplanering. Utifrån regeringens inriktning tog myndigheterna fram planeringsantaganden som utgångspunkt för en gemensam planering. För att kunna prioritera arbetet innehöll handlingsplanen dessutom sex fokusområden som bedömdes som särskilt viktiga för att öka den samlade förmågan och krigsavhållande effekten i totalförsvaret. Försvarsmakten och MSB redovisade också ett scenario om väpnat angrepp i ett försök att ytterligare konkretisera antagandena.¹¹⁸

Myndigheterna har efterfrågat en tydligare inriktning, målbilder, prioriteringar och finansiering avseende arbetet med civilt försvar under hela den granskade perioden.¹¹⁹

Regeringens planeringsanvisningar är inte särskilt tydliga eller konkreta i vad regeringen förväntar sig av myndigheterna. MTFA skriver i sin rapport att Försvarsmakten och MSB ansåg att anvisningarna i det gemensamma uppdraget att utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret uppfattades som otydliga.¹²⁰ Det var oklart huruvida myndigheterna förväntades ta fram andra antaganden utöver de som regeringen redovisat som planeringsförutsättningar i uppdraget, om de skulle lägga till ytterligare antaganden eller om uppgiften handlade om att utveckla och bryta ned de antaganden regeringen angett i uppdraget i form av planeringsförutsättningar.

¹¹⁶ Regeringsbeslut Fö2016/00864 m.fl.

¹¹⁷ Regeringsbeslut Fö2016/00864 m.fl.

¹¹⁸ Försvarsmakten och MSB, *Handlingskraft – Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025*, 2021.

¹¹⁹ Se exempelvis MSB, *Underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut Redovisning av regeringens uppdrag den 24 november 2016 (Ju2016/08420/SSK)*, 2017; Frisk, Larsson, Lehman, Melander, Mickelsson och Wiss, *Långsiktig förmågeutveckling inom civilt försvar*, 2020; MTFA, *Utveckling av anvisningar för totalförsvaret – delredovisning av uppdraget Utvärdering av Handlingskraft*, 2024.

¹²⁰ MTFA, *Utveckling av anvisningar för totalförsvaret – delredovisning av uppdraget Utvärdering av Handlingskraft*, 2024, s. 12.

Det finns enligt myndigheterna ett behov av att kunna bedöma både konsekvenserna av en säkerhetspolitisk kris och krigssituation såväl på övergripande samhällsnivå som på sektorsnivå, liksom inom olika geografiska områden.¹²¹

Det finns enligt oss en uppenbar risk om berörda myndigheter uppfattar regeringens styrning som väl övergripande och att det i styrningen saknas en politisk ambitionsnivå. Risken är att myndigheternas arbete med att stärka det civila försvaret kommer att se mycket olika ut, både när det gäller myndigheternas ambitionsnivåer och deras insatser för den samlade förmågan.

4.2.2 Myndigheterna har svårt att veta vad de ska göra

Kravet på att beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet upplevs som diffust och svårt att förstå och myndigheterna efterfrågar förtydliganden för att kunna leva upp till sina skyldigheter.

På förordningsnivån, i regeringens styrning av den statliga verksamheten inför och vid höjd beredskap, har reglerna enligt MSB under de senaste decennierna blivit färre och mindre detaljerade. En regel som finns kvar är att alla myndigheter i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav.¹²²

Av 10 § förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap följer att varje myndighet ska beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet. I detta ingår att planera för att myndigheten vid höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt.¹²³

Enligt Försvarsmakten och MSB innebär detta att myndigheten genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer samt inför och vid höjd beredskap.¹²⁴

Vi har inte lyckats finna något förtydligande kring vad som mer exakt avses med att beakta totalförsvarets krav i myndighetens verksamhet. I betänkandet SOU 2019:34 *Förbättrat skydd för totalförsvaret* behandlas frågan om att införa en motsvarande skyldighet för kommuner och landsting. I betänkandet framförs att en sådan generell och uttrycklig bestämmelse som föreslås bör bidra till att höja medvetenheten inom kommuner och landsting om deras egen betydelse inom totalförsvaret och om att det kan finnas totalförsvarsaspekter på många beslut som fattas inom den vanliga förvaltningsverksamheten och som annars enbart skulle bedömas utifrån andra

¹²¹ MTFA, *Utveckling av anvisningar för totalförsvaret – delredovisning av uppdraget Utvärdering av Handlingskraft*, s. 13.

¹²² MSB, *Underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut. Redovisning av regeringens uppdrag den 24 november 2016 (Ju2016/08420/SSK)*, 2017, s. 23.

¹²³ Motsvarande bestämmelse återfanns tidigare i 4 § förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.

¹²⁴ Försvarsmakten och MSB, *Handlingskraft – Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025*, 2021.

kriterier.¹²⁵ Det enda exemplet på att beakta totalförsvaret som beskrivs i utredningen är om exempelvis bostadsbebyggelse tillåts intill ett militärt skjutfält, kan detta begränsa möjligheterna att utnyttja skjutfältet, eftersom hänsyn måste tas till bullerstörningar och andra olägenheter för de boende.¹²⁶

I samband med att MSB och Försvarsmakten överlämnade uppdraget att ge en samlad bedömning av totalförsvarets förmåga till regeringen konstaterade de båda myndigheterna att även om olika arbeten pågår med att stärka Sveriges totalförsvaret, kvarstår ett stort arbete och takten för detta arbete behöver öka ytterligare. Ett problem som adresseras i rapporten är att för få av totalförsvarets aktörer har integrerat totalförsvaret som en naturlig del av verksamheten.¹²⁷

Formuleringen om att beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet är dock enligt oss så allmän och generell att den inte ger någon vägledning om hur kraven ska beaktas, vilken ambitionsnivå som bör hållas eller vilka förväntningar som andra aktörer kan ha på myndigheten. För att myndigheterna ska kunna beakta totalförsvarets krav är det nödvändigt att innebörden av detta tydliggörs. Flera myndigheter pekar på svårigheten med att det saknas närmare regler om vad totalförsvarets krav innebär för den egna verksamheten.¹²⁸

Detta kan även ses i ljuset av försvarsutskottets uppföljning av totalförsvaret där det framgår att alla beredskapsmyndigheter i de tre undersökta sektorerna vill ha tydligare ambitionsnivåer eller mål fastlagda av regeringen i t.ex. myndighetsinstruktion, regleringsbrev eller genom långsiktiga uppdrag för den egna myndighetens arbete med det civila försvaret.¹²⁹

Att föra in kravet att beakta totalförsvarets krav i respektive myndighets instruktion kan vara ett sätt att få varje myndighet att se totalförsvaret som en del av sitt grundläggande uppdrag och därmed en naturlig del i all verksamhetsplanering. Regeringen behöver även förtydliga hur myndigheterna ska beakta totalförsvaret i sin verksamhet.

4.3 Finansieringen av det civila försvaret har inte givit förutsättningar för ett långsiktigt och effektivt arbete

Vi bedömer att regeringens styrning genom finansiering inte har givit förutsättningar för ett långsiktigt och effektivt arbete för att skapa förmåga i det civila försvaret. Om myndigheterna upplever att man är tvungna att göra hårde avvägningar och prioriteringar i den dagliga verksamheten finns det en risk att myndigheterna inte beaktar totalförsvarets krav i sin verksamhet.

¹²⁵ SOU 2019:34, s. 333.

¹²⁶ SOU 2019:34, s. 105.

¹²⁷ Försvarsmakten och MSB, *Krigets krav - En samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret*, 2023.

¹²⁸ MSB, *Underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut. Redovisning av regeringens uppdrag den 24 november 2016 (Ju2016/08420/SSK)*, 2017, s. 23.

¹²⁹ Förvarsutskottet, *Uppföljning av det civila försvaret – erfarenheter från tre beredskapssektorer*, 2024, s. 126.

4.3.1 Svårigheter för myndigheterna att prioritera i sin verksamhet utifrån tilldelade anslag har inneburit risk för att totalförsvarsperspektivet inte har beaktats

Mer än hälften av myndigheterna beskriver i sina budgetunderlag att man upplever en pressad situation i sin verksamhet och att man tvingas göra svåra prioriteringar. Det innebär i sin tur en risk för att man inte beaktar totalförsvarets krav i sin verksamhet.

Det civila försvarets förmåga utgår från den grundläggande förmågan i det fredstida samhället och dess olika aktörer och verksamheter. MSB har konstaterat att brister i den grundläggande förmågan kan komma att riskera funktionaliteten i de viktigaste samhällsfunktionerna och i förlängningen försvåra förmågeutvecklingen i det civila försvaret.¹³⁰ Att åtgärda dessa brister är enligt MSB av stor vikt, men kräver ett helhetsperspektiv i uppbyggnaden av ett fungerande samhälle även i ordinarie verksamhet.¹³¹

En central del av regeringens styrning av förvaltningen är kopplad till finansiering av myndigheternas verksamhet. I stort sett alla myndigheter äskar mer medel i sina budgetunderlag än vad som har aviserats i budgetpropositionen. Det är i sig inte ett problem utan kan bero på att myndigheterna har en högre ambitionsnivå för sin verksamhet än vad regeringen bedömer är nödvändig

Genomgången av myndigheternas budgetunderlag visar dock på att många myndigheter upplever att nivån på tilldelat anslag har inneburit svåra avvägningar avseende vilken verksamhet som ska genomföras och i vilken omfattning. Myndigheten skriver alltså i budgetunderlaget att de medel som myndigheten slutligen har tilldelats för ett eller flera tidigare år har varit otillräckliga i förhållande till verksamhetens behov. Vi har tagit del av 37 olika myndigheters budgetunderlag. Av dessa har 33 beskrivit att det under åtminstone ett år har funnits en obalans mellan den finansiering myndigheten har erhållit och den verksamhet myndigheten ska bedriva, och att den obalansen har haft en negativ effekt på myndighetens verksamhet. Av de 37 myndigheterna har 23 beskrivit sådana obalanser minst 3 gånger eller mer under den granskade perioden.

Ett mönster är att myndigheten under något eller några år beskriver att man har tvingats göra hårda prioriteringar i verksamheten för att sedan uttryckligen skriva att nivån på tilldelat anslag har haft negativa konsekvenser på verksamheten. Det är också vanligt att myndigheten samtidigt eller tidigare har bedrivit någon form av besparings- eller effektiviseringsprogram. Förklaringarna till den uppkomna obalansen varierar mellan myndigheterna. Vanliga anledningar är att myndigheten får nya eller utökade uppgifter/uppdrag, att det införs nya lagregler eller att

¹³⁰ MSB, *Civilt försvar mot 2030 ett totalförsvär i balans*, 2022, s 18.

¹³¹ MSB, *Framåtanda - en prioritering av åtgärder för att stärka det civila försvaret: slutredovisning av regeringsuppdrag (Fö2023/01000)*, 2023, s. 11.

myndigheten behöver utveckla nya IT-system utan att myndigheten tillförs finansiering för det.

Många myndigheter uppger att en myndighet bör kunna hantera tillkommande uppgifter inom befintlig ram genom effektiviseringar i viss utsträckning. Tillkommer flera sådana utökade uppgifter summerar det dock till stora kostnader. Flera myndigheter poängterar därför att det är viktigt att de samlade och långsiktiga konsekvenserna för myndighetens resursbehov beaktas vid förändringar.¹³² Även om myndigheten tillförs finansiering så är det vanligt att finansieringen är tidsbegränsad eller hanteras från år till år trots att förändringen innebär återkommande kostnader. En annan alltmer vanlig förklaring är att myndigheterna får nya eller utökade uppgifter på grund av rättsakter från EU.

Vi har inte granskat de enskilda myndigheterna och deras verksamhet och vi kan därmed inte heller bedöma om myndigheternas påståenden om obalanser mellan finansiering och verksamhet stämmer, eller om det finns andra förklaringar till att myndigheterna upplever nämnda svårigheter. Vi kan dock konstatera att myndigheterna i sina budgetunderlag presenterar konkreta exempel på verksamhet som inte har genomförts. Ett flertal av de exempel som myndigheterna pekar på är dessutom verksamhet som har direkt påverkan på det civila försvaret, exempelvis tillsyn kopplat till informationssäkerhet och säkerhetsskydd. Att myndigheterna upplever svårigheter i ordinarie verksamhet i kombination med vad som tidigare nämnts om otydlighet avseende vad myndigheterna förväntas åstadkomma med koppling till civilt försvar innebär en risk för att totalförsvarsperspektivet inte beaktas i tillräcklig utsträckning.

4.3.2 Myndigheternas finansieringsform kan innebära svårigheter att beakta totalförsvarsperspektivet

Flera myndigheter uppger att myndighetens finansieringsform kan innebära svårigheter att beakta totalförsvarsperspektivet i sin verksamhet på ett effektivt sätt.

En svårighet med betydelse för möjligheten att beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet som framförs i myndigheternas budgetunderlag är att myndigheternas finansiering kan bestå av en blandning av avgifter och anslag. Ett exempel på en myndighet som har haft svårt att beakta ett totalförsvarsperspektiv i sin verksamhet på grund av finansieringsformen är Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). Enligt Förvarsberedningen skapade FOI:s finansieringsmodell, med en stor andel uppdragsfinansiering, risker och osäkerheter vad gäller Sveriges möjlighet att tillgodose behovet av forskning på totalförsvarsområdet.¹³³ Ekonomistyrningsverket (ESV) granskade 2019 på uppdrag av regeringen ändamålsenligheten i FOI:s finansieringsmodell. ESV framförde att FOI inte har möjlighet att i någon större

¹³² Riksrevisionens sammanställning av myndigheternas budgetunderlag.

¹³³ ESV, *Finansiell styrning av Totalförsvarets forskningsinstitut*, 2019, s. 31–32.

omfattning bedriva verksamhet som externa beställare inte efterfrågar. Den nuvarande modellen begränsar därmed FOI:s utrymme att självständigt prioritera forskningsområden och planera verksamheten.¹³⁴

FOI fördelar de gemensamma kostnaderna utifrån relationen mellan forskningstimmar i den anslagsfinansierade verksamheten och de totala forskningstimmarerna för verksamhetsåret. Det innebär att om utfallet av forskningstimmar avviker mycket från det budgeterade, kommer det att påverka hur mycket av de gemensamma kostnaderna som ska bäras av respektive finansieringskälla. Till exempel innebär färre producerade avgiftsfinansierade timmar än förväntat att andelen gemensamma kostnader som behöver täckas med anslagsmedel ökar. Då anslaget måste täcka mer av de gemensamma kostnaderna, minskar utrymmet att bedriva anslagsfinansierad verksamhet.¹³⁵

En orsak till att problemet blir påtagligt för FOI är enligt ESV att anslag står för en betydligt mindre andel av FOI:s finansiering än avgifter. En mindre förändring i utfallet av den avgiftsfinansierade verksamheten kan därmed få stor effekt för den anslagsfinansierade verksamheten.¹³⁶

Liknande svårigheter där blandfinansiering påverkar och ibland försvårar möjligheterna att beakta totalförsvarsperspektivet fullt ut har framförts av bland annat Statens veterinärmedicinska anstalt.

En annan sektor som upplever problem med att tillvarata totalförsvarsperspektivet på ett ändamålsenligt sätt beroende på finansieringsform är transportsektorn. Förutsättningarna för myndigheterna inom beredskapssektorn Transporter är i grunden olika.¹³⁷ De fyra myndigheterna har olika finansierings- och styrningsmodeller vilket påverkar förutsättningarna att utveckla förmåga inom civilt försvar, dels inom respektive myndighets ansvarsområden, dels inom transportområdet som helhet. Sjöfartsverket och Luftfartsverket är affärsverk som till största delen är självfinansierande genom de avgifter de tar ut från luft- och sjöfarten. Luftfartsverket är i huvudsak finansierat genom avgifter som fastställs inom EU men har även anslag för infrastruktur för flygtrafiktjänst, det vill säga för kapitalkostnader avseende investeringar samt övriga utgifter, drift och underhåll avseende statliga åtaganden för flygtrafiktjänst. Luftfartsverket får utifrån Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/317 inte finansiera kostnader för civilt försvar via intäkter. Motsvarande regleringar finns för Sjöfartsverket. Utifrån Sjöfartsverkets

¹³⁴ ESV, *Finansiell styrning av Totalförsvarets forskningsinstitut*, 2019, s. 41.

¹³⁵ ESV, *Finansiell styrning av Totalförsvarets forskningsinstitut*, 2019, s. 43.

¹³⁶ ESV, *Finansiell styrning av Totalförsvarets forskningsinstitut*, 2019, s. 5.

¹³⁷ Trafikverket, *Yttrande FÖ2023/01998 Åtgärdsförslag inom det civila försvaret inför nästa försvarspolitiska inriktningsproposition*, 2024, s. 20–21.

och Luftfartsverkets förutsättningar som affärsverk är en långsiktig och förutsägbär finansiering genom anslag avgörande för åtgärder kopplat till civil beredskap.¹³⁸

Trafikverket uppger även att styrning och finansiering av myndigheten försvårar åtgärder med koppling till civilt försvar. De åtgärder som i stort sett enbart Försvarsmakten har nytta av kan med den reglering som finns idag inte finansieras via Trafikverkets ordinarie finansieringsmodeller utan de behöver hanteras i särskild ordning med Försvarsmakten. Trafikverket kan finansiera åtgärder där nyttorna utgår från de transportpolitiska målen och till största delen tillfaller civila samhället. Transportinfrastrukturåtgärder utifrån den civila beredskapens behov, det vill säga åtgärder som inte är motiverade utifrån de transportpolitiska målen, bör inte heller de enligt Trafikverket finansieras med medel från Nationella transportinfrastrukturplanen. Försvarsmakten behöver enligt Trafikverket tillse finansiering för det presenterade behovet av större transportinfrastrukturåtgärder. Prioritering (i fredstid) kan också komma att behöva ske mellan åtgärder för Försvarsmaktens behov och åtgärder för den civila nyttan utifrån knappa resurser för genomförande av infrastrukturåtgärder.¹³⁹

4.3.3 Långsamheten i att byta ut föråldrade IT-system innebär risker för förmågan i det civila försvaret

Ett stort antal myndigheter uppger att man har föråldrade IT-system i sin verksamhet som man inte har kunnat ersätta. Oavsett vad orsaken till det är så innebär det ändå ett problem ur totalförsvarsperspektiv som regeringen borde följa upp och hantera.

Vi har undersökt i vilken omfattning myndigheterna uppger att man brottas med föråldrade IT-system i verksamheten. Föråldrade IT-system utgör en stor verksamhetsrisk kopplat till såväl säkerhet som effektivitets- och utvecklingsaspekter.¹⁴⁰ Det kan röra sig om att systemen inte längre får säkerhetsuppdateringar eller att det finns begränsade möjligheter att flytta systemen och data såväl geografiskt som mellan plattformar.

Av 37 myndigheter uppger 28 att man har föråldrade IT-system i verksamheten. Två myndigheter med en central betydelse för det civila försvaret som har brottats med föråldrade IT-system under lång tid och där det fortsatt innebär en väsentlig verksamhetsrisk är Försäkringskassan och Skatteverket.

Skatteverket framför i flera budgetunderlag att myndigheten inte inom befintlig finansiering kan genomföra systemförnyelsen utan att det får långtgående konsekvenser för Skatteverkets möjligheter att genomföra sitt grunduppdrag. Myndigheten behöver öka takten i utvecklingen av gammal teknik där det inte längre

¹³⁸ Trafikverket, *Åtgärder för att stärka förmågan inom krisberedskap och civilt försvar inom beredskapssektorn för transporter*, 2024, s. 19.

¹³⁹ Trafikverket, *Åtgärder för att stärka förmågan inom krisberedskap och civilt försvar inom beredskapssektorn för transporter*, 2024, s. 10.

¹⁴⁰ Se exempelvis Riksrevisionen, *Föråldrade it-system – hinder för en effektiv digitalisering*, 2019.

finns support, där säkerheten inte kan garanteras och där det är svårt att nå upp till lagkrav.¹⁴¹

Försäkringskassan framför att arbetet med att genomföra nödvändiga uppgraderingar av ett antal föråldrade tekniska plattformar har behövt och kommer att behöva skjutas på framtiden med anledning av otillräcklig finansiering. Det innebär i sin tur att myndigheten inte kan bedriva en god och långsiktig förvaltning av sina IT-system. Utrymmet för utveckling av ny funktionalitet och införandet av modernare tekniska plattformar och tekniker kommer också att vara starkt begränsat. Den tekniska skuld som redan finns kommer att öka ytterligare under de närmaste åren.¹⁴²

Liknande beskrivningar återfinns hos ett stort antal av de undersökta myndigheterna. Problem förknippade med föråldrade IT-system ska även ses mot bakgrund av de senaste årens ökade behov av informations- och cybersäkerhet såväl som att ett stort antal myndigheter äskar anslag för informations- och cybersäkerhet inom ramen för det civila försvaret.

4.3.4 Regeringens styrning med riktade medel för civilt försvar

Vi bedömer att det är först när regeringen tilldelar riktade medel för civilt försvar som myndigheterna vidtar mer omfattande åtgärder. Utifrån de underlag vi har tagit del av har regeringen varit medveten om vilka behov myndigheterna har uttryckt men valt att prioritera annorlunda.

För det militära försvaret har riksdagen beslutat att budgeten ska uppgå till 2 procent av BNP. Detta ger en tydlighet vad gäller försvarsbudgetens storlek och frikopplar den från de årliga budgetförhandlingarna i riksdagen.¹⁴³ Något liknande har fram tills nyligen saknats för det civila försvaret.

Utmaningen att få till en balans mellan finansiering och uttryckta behov gäller inte bara myndigheternas grundläggande verksamhet utan också för det mer specifika arbetet med att bygga upp förmågan i det civila försvaret.

Arbetet med att förstärka det civila försvaret bedrevs fram till 2017 främst inom ramen för myndigheternas tillgängliga resurser, dvs. deras förvaltningsanslag. Det fanns möjligheter att söka medel för särskilda satsningar inom krisberedskapsområdet via MSB:s anslag 2:4 Krisberedskap.¹⁴⁴ Men det handlade främst om tidsbegränsade utvecklingsprojekt.

I augusti 2017 slöt regeringen en överenskommelse med Centerpartiet och Moderaterna om att satsa drygt åtta miljarder kronor extra på totalförsvaret under

¹⁴¹ Skatteverkets budgetunderlag 2022, 2023 och 2024.

¹⁴² Försäkringskassans budgetunderlag 2021.

¹⁴³ Jonsson, Eriksson, C., Eriksson, P., Bennesved, Ingemarsdotter, Lackenbauer, Reichel, *Sveriges civila försvar i ett förändrat säkerhetspolitiskt läge*, 2023, s. 2.

¹⁴⁴ Riksdagen hade i vårandringsbudgeten 2017 (2016/17:99) beslutat om att tillföra sammanlagt 85 miljoner till länsstyrelserna, MSB och anslaget 2:4 Krisberedskap.

perioden 2018—2020.¹⁴⁵ Av dessa medel skulle 1,3 miljarder fördelas till det civila försvaret, dvs. drygt 400 miljoner per år. Enligt totalförvarspropositionen 2021–2025 fördelades dessa främst inom området organisation och ledning, men också inom hälso- och sjukvård, transporter samt livsmedel och dricksvatten.¹⁴⁶ Mottagare var kommuner, landsting, länsstyrelser, övriga bevakningsansvariga myndigheter och frivilliga försvarsorganisationer.

I beredningen inför den försvarspolitiska propositionen 2021 inkom de bevakningsansvariga myndigheterna med underlag och kostnadsuppskattningar för åtgärder som bedömdes nödvändiga för att öka förmågan inom det civila försvaret. Summan för myndigheternas äskanden uppgick till 9,7 miljarder kronor i jämförelse med de 4,2 miljarder som Försvarsberedningen föreslog i sitt betänkande.¹⁴⁷

Enskilda departement uttryckte i beredning uppfattningen att resursbehovet hos myndigheterna var högre än Försvarsberedningens bedömning och att det fanns ett behov av ökade resurser kopplat till myndigheternas investeringar under den kommande inriktningsperioden.¹⁴⁸ Man gav också uttryck för att det gällande det militära försvaret fanns en tydlig viljeyttring att helheten i Försvarsberedningens förslag skulle genomföras men att det avseende det civila försvaret inte fanns samma tydlighet, vare sig avseende pengar eller hur verksamheten skulle utvecklas.¹⁴⁹

Att det fanns ett stort behov av att öka robustheten i det civila försvaret är heller inget som var okänt för regeringen eller Regeringskansliet. Utifrån det arbetsmaterial från Regeringskansliet som vi har tagit del av framgår att regeringen och Regeringskansliet fick underlag som pekade på att behovet av årliga infrastrukturinvesteringar för att förbättra den grundläggande robustheten i samhället med betydelse för det civila försvaret uppgick till uppskattningsvis 55–60 miljarder årligen.¹⁵⁰ Underlagen fanns tillgängliga i Regeringskansliet under arbetet med den försvarspolitiska propositionen 2021–2025.

Den anslagsnivå som beslutades för 2021–2025 var densamma som försvarsberedningen föreslog, även om fördelningen mellan olika områden skilde sig åt något. Det civila försvaret erhöll ett successivt ökande anslag för perioden 2021–2025, där nivån skulle uppgå till 4,2 miljarder kronor 2025 fördelat på ett antal utgiftsområden. Utöver vad som framgår i totalförvarspropositionen 2021–2025 har sedan ytterligare medel aviserats för civilt försvar i budgetpropositionerna för 2022–2024. Under 2022 gjordes även en engångssatsning på civilt försvar då finansieringen ökades i och med vårändringsbudgeten samma år. Även 2024 tillfördes det civila

¹⁴⁵ Regeringen, "Överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Moderaterna och Centerpartiet om ytterligare åtgärder för att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret", hämtad 2024-11-24.

¹⁴⁶ Prop. 2020/21:30, s. 126

¹⁴⁷ Ds 2017:66.

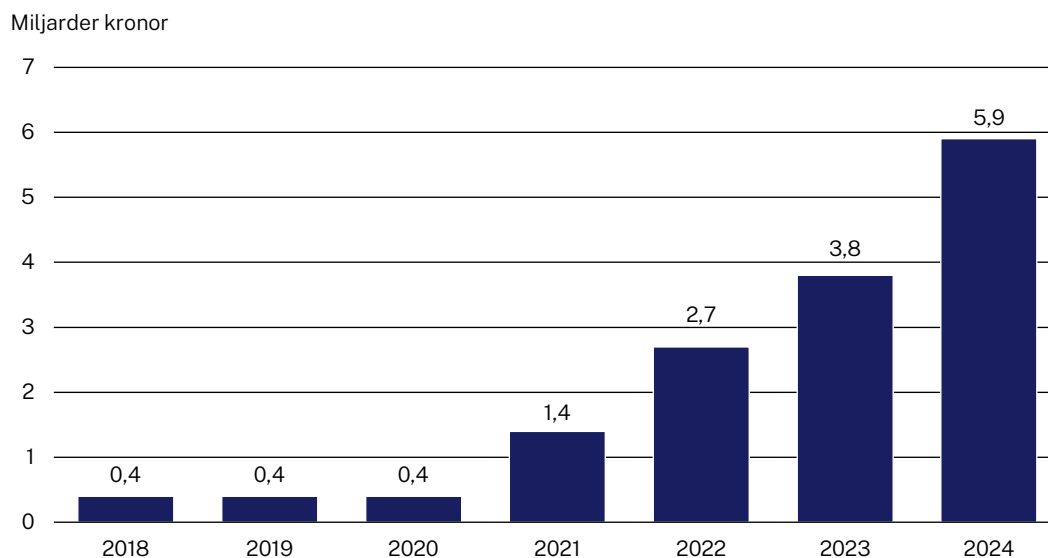
¹⁴⁸ Tjänsteanteckning arbetsmaterial RK 5.

¹⁴⁹ Tjänsteanteckning arbetsmaterial RK 3.

¹⁵⁰ Tjänsteanteckning arbetsmaterial RK 6.

försvaret extra medel i vårändringsbudgeten. Sammanlagt erhöll det civila försvaret 5,9 miljarder för 2024, vilket framgår av diagrammet nedan.

Diagram 1 Det civila försvarets anslag, miljarder kronor per år, 2018–2024



Källa: Regeringen, "Försvarsbeslutet 2025–2030", hämtad 2025-02-01.

Tillväxttakten inom civilt försvar för åren 2021–2025 beslutades 2020 baserat på underlag från Försvarsberedningens rapport *Motståndskraft* från 2017 samt de underlag som myndigheterna lämnade till regeringen inför beslutet. Sammantaget skedde detta enligt MSB i en annan säkerhetspolitisk miljö än dagens.¹⁵¹ Det finns därmed en risk för eftersläpning i finansieringen i jämförelse med aktuell hotbild, särskilt om man uppfattar försvarsberedningens förslag som ett tak och inte som ett golv.

Utifrån de underlag vi har tagit del av bedömer vi att myndigheterna börjar vidta åtgärder i någon mer betydelsefull omfattning först när regeringen tilldelar riktade medel för arbetet med civilt försvar.

4.4 Styrning och uppföljning har inte genomförts på ett effektivt sätt för att det sammantagna arbetet ska leda till förväntade resultat

Regeringen har i sina myndighetsdialoger på ett tydligt sätt markerat att arbetet med att bygga förmåga i det civila försvaret är prioriterat. Samtidigt finns det få exempel på att regeringen har försökt förtydliga eller precisera sin styrning avseende vad myndigheterna ska åstadkomma och till när det ska åstadkommas. Mängden

¹⁵¹ MSB, *Ett balanserat civilt försvar Delredovisning 1 av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK) med komplettering av åtgärder inför budgetpropositionen 2023*, 2022, s. 14.

uppdrag, återrapporteringar, uppföljningar och informationsinhämtning totalt sett i systemet har inneburit svårigheter för arbetet med att utveckla faktisk förmåga.

4.4.1 Regeringens myndighetsdialog har inte förtydligat vad som förväntas av myndigheterna

Regeringen har på ett tydligt sätt markerat att arbetet med att bygga totalförsvarsförmåga är ett prioriterat arbete. Samtidigt kan vi inte utifrån de underlag vi har fått ta del av se att regeringen har använt sig av myndighetsdialogen för att förtydliga vad myndigheterna förväntas åstadkomma.

I de cirkulär som Finansdepartementet ger ut som vägledning inför de årliga myndighetsdialogerna och som vänder sig till alla inom Regeringskansliet som arbetar med att förbereda, genomföra och följa upp den årliga myndighetsdialogen har frågor om krisberedskap och civilt försvar från och 2021 varit en av de tvärsektoriella frågor som förväntats finnas med.¹⁵²

Vad vi har kunnat avläsa av de dokument vi tagit del av har frågor om civilt försvar i allt större utsträckning funnits med i departementens analys-PM, som utgör ett underlag inför för den årliga myndighetsdialogen.

En genomgång av myndighetsdialogernas dagordningar visar att det är inte alltid frågor som rör civilt försvar har varit med på agendan för mötet även om frågorna har redovisats i ett avsnitt i analys-PM. I de fall de har varit med på dagordningen har det oftast handlat om att departementet har önskat sig en redovisning av hur myndighetens arbete har gått under året. I några fall har vi kunnat ta del av anteckningar från själva mötet och även dessa visar på att diskussionerna förefaller ha varit på en övergripande nivå. Myndigheterna har redovisat genomförda åtgärder och eventuella utmaningar och framgångar, medan regeringen understrukt vikten av att myndigheterna tar frågan om civilt försvar på allvar. Av de underlag vi har tagit del av har vi inte kunnat se att regeringen har använt myndighetsdialogerna för att precisera eller förtydliga sina förväntningar på myndigheternas arbete med civilt försvar.¹⁵³

Även om förutsättningarna har förbättrats för Regeringskansliet att samordna och hålla samman arbetet med totalförsvarsfrågor i och med att frågor om civilt försvar ligger på samma departement som de militära frågorna anser vi att det kvarstår en utmaning i att övriga departement måste ha insikt om och förståelse för totalförsvarets krav. Frågan om totalförsvar är inte bara en fråga för Försvarsdepartementet, utan måste vara en angelägenhet för samtliga departement. Enskilda departement behöver ta ansvar för att förtydliga hur myndigheterna ska beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet.

¹⁵² Finansdepartementet, *Den årliga myndighetsdialogen*, cirkulär Fi 2021:2, Fi 2022:2 samt Fi 2023:2.

¹⁵³ Riksrevisionens sammanställning av departementens analys-PM.

4.5 Uppföljning och återrapportering har gett en god bild av förmåga men har påverkat effektiviteten i det förmågeskapande arbetet

Vi bedömer att regeringens styrning har skapat en obalans mellan planering och återrapportering å ena sidan och faktisk förmågeuppbyggnad å andra sidan. Sett över hela den granskade perioden så bedömer vi att regeringen har varit för passiv i sin styrning i det inledande skedet för att sedan vidta så många initiativ, återrapporteringskrav och informationsinhämtning att det har tyngt ner det förmågeskapande arbetet.

Vi kan konstatera att regeringen under perioden efter försvarsbeslutet 2015 till och med 2024 har beslutat om ett flertal uppdrag som på ett eller annat sätt rör det civila försvarets förmåga.¹⁵⁴ En genomgång av de beredskapsansvariga myndigheternas regleringsbrev under denna period visar på drygt 600 uppdrag som rör frågor inom det civila försvaret.¹⁵⁵ Flera av dessa uppdrag är sådana som återfinns i samtliga bevakningsansvarigas (och sedermera beredskapsskapsansvariga) regleringsbrev och är av mer generell karaktär. Det kan handla om att myndigheterna ska redovisa hur arbetet med en viss fråga har genomförts. Ett exempel är planeringsanvisningarna enligt vilka de bevakningsansvariga myndigheterna har i uppgift att på årlig basis bland annat redovisa:

- vilka åtgärder myndigheten vidtagit, och resultatet av dessa, samt vilka åtgärder som planeras för att bidra till relevanta delar i målet för det civila försvaret
- vilka åtgärder som vidtagits och planeras för att stärka myndighetens förmåga att verka under höjd beredskap
- en bedömning av vilken förmåga myndigheten har att bidra till relevanta delar i målet för det civila försvaret.

Vår genomgång visar på att utöver uppdrag som redovisas i regleringsbreven har beredskapsmyndigheterna erhållit ytterligare en stor mängd uppdrag från regeringen. En kritik som framförts mot alla dessa uppdrag är att de i vissa fall går in i varandra och delvis berör samma frågor.¹⁵⁶

En genomgång av statliga utredningar inom krisberedskap och civilt försvar visar att det från 2014 har genomförts eller pågår omkring 40 utredningar inom området. Vanligast är utredningar inom Försvarsdepartementet och Justitiedepartementet. Men även Finansdepartementet, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet samt Socialdepartementet har beslutat om fler än en

¹⁵⁴ Riksrevisionens sammanställning av uppdrag i myndigheternas regleringsbrev.

¹⁵⁵ Ett uppdrag som är ställt till alla bevakningsmyndigheter har räknats som 27 uppdrag eftersom de återfinns i samtliga bevakningsmyndigheters regleringsbrev.

¹⁵⁶ MSB, *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans*. 2022, 2022, s. 24.

utredning inom krisberedskap och civilt försvar. Ett flertal av utredningarna har startats 2022 eller senare.¹⁵⁷

Offentliga aktörer som arbetar med utvecklingen av det civila försvaret har flera parallella, delvis överlappande, rapporteringsuppdrag till regeringen eller andra centrala nationella myndigheter. Uppföljningen av civilt försvar och den återkommande rapporteringen av myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) är exempel på processer som delvis överlappar och skulle kunna tjäna på att integreras mer.¹⁵⁸

Även bristande synkronisering i tid mellan olika rapporteringsuppdrag kan försvåra arbetet. Flera snarlika processer kan också skapa begreppsförvirring genom att samma termer återkommer med liknande men inte fullt ut samma innebörd. Om begrepp är oklara eller flertydiga kan det bli svårare att dra slutsatser om exempelvis förmågor, brister och åtgärder.¹⁵⁹

När utredningar överlappar och genomförs sekventiellt innebär det en risk för att beslut som skapar faktisk förmåga skjuts framåt i tiden. Ett exempel på förskjutning är försörjningsberedskap. Behovet av att skapa en lösning påtalades redan 2014 av MSB¹⁶⁰ och delar av försörjningsbehovet har berörts i flera utredningar med sektorsspecifik koppling. Den övergripande utredningen avseende försörjningsberedskap lämnades till regeringen i augusti 2023.¹⁶¹ Trots att behovet av att hantera frågan om försörjningsberedskap påtalades redan 2014 finns det i slutet av 2024 fortfarande ingen lösning implementerad.

Ett annat exempel på att nödvändiga åtgärder för att skapa förmåga förskjuts i tiden är apotekens roll kopplat till läkemedelsförsörjning. I en granskning av livsmedels- och läkemedelsförsörjningen som publicerades 2018 konstaterade Riksrevisionen att problemen kopplade till robusthet i läkemedelsförsörjningen och förslag till åtgärder hade synliggjorts och påpekats av Socialstyrelsen sedan 2007.¹⁶² Avvecklingen av det statliga apoteksmonopolet och att Apoteket AB:s ansvar för läkemedelsförsörjning vid kris och höjd beredskap inte gavs åt någon annan aktör pekades i Riksrevisionens rapport ut som särskilt problematiskt. Regeringen tillsatte redan 2011 en utredning som utmynnade i ett betänkande som redogjorde för problembilden såväl som föreslog hur man borde gå vidare med frågan. Riksrevisionen konstaterade vidare att regeringen inte hade vidtagit några åtgärder med anledning av betänkandet.¹⁶³ Efter

¹⁵⁷ Riksrevisionens sammanställning av utredningar inom krisberedskap och civilt försvar, 2016–2024.

¹⁵⁸ Mickelsson och Hedtjärn Swaling, *Förmågebedömning inom civilt försvar. Tre grannländers perspektiv på uppföljning och utvärdering av civil beredskapsförmåga*, 2023, s. 22.

¹⁵⁹ Mickelsson och Hedtjärn Swaling, *Förmågebedömning inom civilt försvar. Tre grannländers perspektiv på uppföljning och utvärdering av civil beredskapsförmåga*, 2023, s. 22.

¹⁶⁰ MSB, *Försörjningssäkerhet i andra länder. En kunskapsöversikt*, 2016, s. 3.

¹⁶¹ SOU 2023:50.

¹⁶² Riksrevisionen, *Livsmedels- och läkemedelsförsörjning– samhällets säkerhet och viktiga samhällsfunktioner*, 2018, s. 68.

¹⁶³ Riksrevisionen, *Livsmedels- och läkemedelsförsörjning– samhällets säkerhet och viktiga samhällsfunktioner*, 2018, s. 67.

att Riksrevisionen hade publicerat granskningen tillsatte regeringen en utredning som hade i uppdrag att se över nuvarande ordning för att säkerställa att det finns tillgång till läkemedel och annan hälso- och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser i fredstid respektive under höjd beredskap. I uppdraget ingick att analysera de förändringar som skedde i samband med omregleringen av apoteksmarknaden och de förändringar som apoteksmarknaden genomgått sedan dess.¹⁶⁴ Utredaren skulle även se över ansvaret för de delar av hälso- och sjukvården där privata aktörer har ett direkt ansvar, främst vad gäller för försörjningen av läkemedel i öppenvården och delar av den övriga läkemedelskedjan. Vid behov skulle utredaren lämna förslag till förtydliganden eller förändring av ansvaret i läkemedelskedjan för läkemedelstillverkare, partihandlare samt öppenvårdsapotek och andra privata aktörer i apoteksledet.¹⁶⁵ Utredningen resulterade i ett betänkande som föreslog inrättande av beredskapsapotek för att stärka tillgången till läkemedel vid kris och höjd beredskap.¹⁶⁶

I juli 2022 gav regeringen Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV), Läkemedelsverket och E-hälsomyndigheten i uppdrag att tillsammans analysera och lämna förslag om utformningen av ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt system med beredskapsapotek.¹⁶⁷ I december 2023 presenterade TLV sin slutrapport. I rapporten föreslår TLV att regeringen ger TLV i uppdrag att ta fram ett underlag inför att upphandla beredskapsapotek tillsammans med apoteksbranschen och andra berörda myndigheter. I uppdraget kan bland annat ingå att inhämta kunskaper från experter inom olika områden, utreda och tydliggöra roller, ansvar, krav och förutsättningar samt utforma upphandlingsprocessen.¹⁶⁸ Myndigheten anser även att övriga krav och förutsättningar behöver utredas vidare, till exempel krav på att beredskapsapotek ska tillgodose behovet av el, säkra IT-system och lokaler som möjliggör utökad lagerhållning. Det behöver bland annat vara tydligt vilket ansvar som ska ligga på beredskapsapoteken respektive på andra aktörer i samhället.¹⁶⁹

I rapporten framför myndigheten att hela distributionskedjan för läkemedel skulle behöva inkluderas i totalförsvarsplaneringen, men konstaterar att det uppdrag myndigheten fick var avgränsat till att avse apotekens tillhandahållande av läkemedel och förbrukningsartiklar till allmänheten.¹⁷⁰

I slutet av rapporten konstaterar TLV att mot bakgrund av att förutsättningarna för apoteken behöver utredas vidare och att flera delar av hälso- och sjukvårdens

¹⁶⁴ Dir. 2018:77, s. 37.

¹⁶⁵ Dir. 2018:77, s. 40.

¹⁶⁶ SOU 2021:19.

¹⁶⁷ Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket, *Stärkt förmåga på apoteksmarknaden. Förslag till åtgärder för att tillgodose allmänhetens behov av läkemedel under en fredstida krissituation, höjd beredskap och ytterst krig*, 2023, s. 3.

¹⁶⁸ Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket, *Stärkt förmåga på apoteksmarknaden. Förslag till åtgärder för att tillgodose allmänhetens behov av läkemedel under en fredstida krissituation, höjd beredskap och ytterst krig*, 2023, s. 8.

¹⁶⁹ Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket, *Stärkt förmåga på apoteksmarknaden. Förslag till åtgärder för att tillgodose allmänhetens behov av läkemedel under en fredstida krissituation, höjd beredskap och ytterst krig*, 2023, s. 7.

¹⁷⁰ Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket, *Stärkt förmåga på apoteksmarknaden. Förslag till åtgärder för att tillgodose allmänhetens behov av läkemedel under en fredstida krissituation, höjd beredskap och ytterst krig*, 2023, s. 10–11.

beredskap är under utredning, preciserar man i rapporten inte specifika åtgärder för den yttersta delen av hotskalan. TLV ser behov av fortsatt utredning i denna del för att skapa ett system som svarar mot hela hotskalan. I detta behöver även andra myndigheter bidra.¹⁷¹ Socialdepartementet har i faktagranskningen framfört att regeringen har vidtagit ett flertal åtgärder för att stärka tillgången till läkemedel i vardagen såväl som vid kris, höjd beredskap och krig.¹⁷² Vi kan dock konstatera att frågan om apotekens roll i tillhandhållande av läkemedel vid kris, höjd beredskap och krig enligt vår bedömning är ett exempel på en fråga där beslut för att lösa problemen har förskjutits i tiden.

Till den mängd uppdrag och utredningar som regeringen har initierat ska läggas de uppföljningar/utvärderingar som genomförs av MSB, Försvarmakten, Myndigheten för totalförsvarsanalys med flera. Kraven på förmågebedömning och intervall bör ses i ljuset av att MSB har gjort bedömningen att det fortsatt råder brist på personal med totalförsvarskompetens för uppgifter inom planering, analys och utredning.¹⁷³

4.5.1 Kravställningen är inte ny och regeringen har varit medveten om bristerna

Även om den försvarspolitiska propositionen 2015 var ett paradigmskifte i form av återgången från ett insatsförsvaret till ett nationellt försvar uttryckte regeringen redan från 2011 att kraven på planeringen för ett civilt försvar var giltiga och skulle genomföras. Ett flertal av de brister och förslag på åtgärder som framförs idag framfördes dock redan före beslutet 2015. I budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1) konstaterade regeringen att

”Försvarmaktens arbete med försvarsplanering bör ske samordnat med myndigheter som har särskilt ansvar enligt förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. (...) Vidare har utpekade myndigheter i Krisberedskapsförordningen ett ansvar att planera för åtgärder för att samhället ska kunna motstå påfrestningar av olika slag, från kriser till höjd beredskap. Regeringen vill betona vikten av att denna planering genomförs och att det finns en helhetssyn som omfattar hela hotskalan.”¹⁷⁴

Enligt FOI var insikten att krisberedskapens resurser var otillräckliga för antagonistiska hot uttalad i bedömningarna bakom den återupptagna

¹⁷¹ Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket, *Stärkt förmåga på apoteksmarknaden. Förslag till åtgärder för att tillgodose allmänhetens behov av läkemedel under en fredstida krissituation, höjd beredskap och ytterst krig*, 2023., s. 61.

¹⁷² Ett exempel är att Läkemedelsverket har fått i uppdrag att genomföra en strukturerad aktörsgemensam samverkan och övningsverksamhet i syfte att stärka öppenvårdsapotekens beredskap. Ett annat är att staten och Sveriges Kommuner och Regioner årligen ingått överenskommelser om försörjningsberedskap avseende läkemedel. Regionerna har hittills tilldelats 1 miljard kronor inom ramen för överenskommelserna för att göra inköp av läkemedel. Ett tredje är att Regeringen i oktober 2024 gav Socialstyrelsen och Läkemedelsverket i uppdrag att inleda samtal med tillverkare av särskilt kritiska sjukvårdsprodukter för att säkerställa att det finns beredskap för att tillverka dessa i Sverige.

¹⁷³ MSB, *Ett balanserat civilt försvar. Delredovisning 1 av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK) med komplettering av åtgärder inför budgetpropositionen 2023*, 2022, s. 6.

¹⁷⁴ Prop. 2011/12:1, UO6, s. 20.

försvarsplaneringen, men den faktiska resursuppbyggnaden hade präglats av osäkerhet kring prioriteringar. Att krisberedskapen i sig byggde på en ytterst avgränsad del av det tidigare civila försvaret gjorde enligt FOI också frågan om vad som byggde på vad till något av en historisk kullerbytta: Det nya civila försvaret skulle bygga på krisberedskapen som byggde på en liten del av det gamla civila försvaret.¹⁷⁵

FOI framförde även att civilt försvar och höjd beredskap länge hade varit starkt nedtonat, vilket innebar att det kunde få låg prioritet hos myndigheter och andra aktörer som redan var ansträngda uppgiftsmässigt och ekonomiskt.¹⁷⁶

Mot bakgrund av MSB:s uppgifter och regeringens nya inriktning för den nationella försvarsplaneringen 2011 beslutade MSB att utarbeta en strategi för civilt försvar. Syftet var att skapa en grund för fortsatt arbete med att utveckla ett modernt civilt försvar i samverkan med berörda civila aktörer och Försvarsmakten för att på sikt uppnå ett samordnat totalförsvar.¹⁷⁷

I strategin framförde MSB att det är viktigt att berörda myndigheter framöver beaktar totalförsvarets krav i sina analyser och bedömningar. Redan 2012 gällde enligt MSB att bevakningsansvariga myndigheter skulle genomföra omvärldsbevakning, risk- och sårbarhetsanalyser samt utvecklingsinsatser kopplat till totalförsvaret.¹⁷⁸

MSB konstaterade behovet av en långsiktig strategisk analys liknande Försvarsmaktens perspektivplanering, behovet av resultatmål och behovet att integrera näringslivet i arbetet med samhällets krisberedskap i mycket högre grad än vad som hade varit fallet dittills.¹⁷⁹ MSB pekade även på ett behov av kriterier och principer för hur avvägningen mellan militära och civila behov av samhällets resurser ska ske.¹⁸⁰ MSB drog slutsatsen att MSB under de kommande åren borde vidta åtgärder som leder till att uppgifter som myndigheter och kommuner hade redan då rent faktiskt också genomförs.¹⁸¹

I budgetpropositionen för 2013 framförde regeringen att det finns behov av att inom gällande ekonomiska ramar och gällande ansvarsfördelning, ha en aktuell planering för det civila försvaret. Regeringen betonade vidare vikten av att planering för såväl fredstida krissituationer som höjd beredskap genomförs och att det skulle finnas en helhetssyn som omfattar hela hotskalan.¹⁸²

Försvarsberedningen framförde 2014 att planeringen för det civila försvaret borde ges en stabil finansiering inom ramen för de medel som avdelas till samhällets

¹⁷⁵ Ingemarsdotter, *Civilt försvar: Vad och varför*, 2023, s. 1–2.

¹⁷⁶ Ödlund, *Civilt försvar och höjd beredskap – utgångspunkter för fortsatt utveckling*, 2011, s. 47.

¹⁷⁷ MSB, *Utgåva 1 av Strategi för civilt försvar*, 2012, s. 3.

¹⁷⁸ MSB, *Utgåva 1 av Strategi för civilt försvar*, 2012, s. 12.

¹⁷⁹ MSB, *Utgåva 1 av Strategi för civilt försvar*, 2012, s. 11–12.

¹⁸⁰ MSB, *Underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut. Redovisning av regeringens uppdrag den 24 november 2016 (Ju2016/08420/SSK)*, 2017, s. 32.

¹⁸¹ MSB, *Utgåva 1 av Strategi för civilt försvar*, 2012, s. 13.

¹⁸² Prop. 2013/14:144, s. 41.

krisberedskap och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.¹⁸³ Det särskilda beredskapsansvaret som gällde för varje myndighet vid höjd beredskap, krig och krigsfara borde enligt beredningen kompletteras med ett övergripande, centralt ansvar för att prioritera försvarsansträngningarna. Varje myndighets beredskapsansvar inför höjd beredskap, krig och krigsfara behövde därmed konkretiseras. När samhällets samlade resurser inte är tillräckliga för att reducera konsekvenserna i samhället i samband med höjd beredskap, krig och krigsfara ansåg Försvarsberedningen att en myndighet skulle inrikta och besluta om prioritering och fördelning av tillgängliga resurser. Denna myndighet skulle inte överta någon annans ansvar utan snarare utgöra en funktion som operativt ansvarig för att utverka den nationella kris- och konsekvenshanteringen.¹⁸⁴

MSB redovisade i sitt underlag inför den försvarspolitiska inriktningen för 2016–2020 att myndighetens uppgifter borde förtydligas och utvecklas när det gäller ledning, samordning och planering för det civila försvaret, liksom även uppgiften att företräda det civila försvaret på central nivå.¹⁸⁵

2023 konstaterar MSB att myndigheters arbete hittills har präglats av informations- och kunskapsuppbyggnad genom bland annat utredningsarbete, vilket framför allt har genererat personalkostnader. Den samlade bilden är att fler myndigheter behöver komma vidare från tyngdpunkt på analys och utredning till investering.¹⁸⁶

¹⁸³ Ds 2014:20, s 106.

¹⁸⁴ Ds 2014:20, s 106.

¹⁸⁵ Prop. 2014/15:109, s. 106.

¹⁸⁶ MSB, *Ett balanserat civilt försvar. Delredovisning 1 av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK) med komplettering av åtgärder inför budgetpropositionen 2023*, 2022, s. 14.

5 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad har varit effektiv. Granskningens delfrågor har varit om MSB och Försvarsmakten bidragit med underlag som möjliggjort för regeringen att fatta beslut om effektiva prioriteringar inom det civila försvaret och om regeringens styrning för att skapa ökad förmåga inom det civila försvaret genomförts på ett effektivt sätt.

Riksrevisionens samlade bedömning är att den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad inte har varit tillräckligt effektiv. Regeringens styrning har brustit i tydlighet kring vad som ska åstadkommas av vem, vid vilken tidpunkt och i vilken omfattning. Försvarsmakten och MSB har levererat underlag som gjort det möjligt för regeringen att prioritera. Det är dock först i slutet av den granskade perioden som de har blivit så konkreta att en effektiv prioritering varit möjlig.

Även om det har gått mer än nio år sedan riksdagen beslutade om att återuppta planeringen för totalförsvaret gör regeringen såväl som MSB och Försvarsmakten bedömningen att förmågan i totalförsvaret och i det civila försvaret inte når upp till den nivån som det säkerhetspolitiska läget kräver. Riksrevisionen bedömer att det är först efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och efter att den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap infördes som frågan om totalförsvaret har börjat prioriteras i en större utsträckning. Enligt Riksrevisionen beror detta delvis på att regeringens styrning inte varit tillräckligt effektiv.

Granskningen kan delas upp i två tidsperioder utifrån de iakttagelser som gjorts. Perioden från 2015 och fram till att den nya strukturen för civilt försvar infördes präglas enligt Riksrevisionen i mångt och mycket av passivitet. Tiden efter strukturreformen och Rysslands fullskaliga invasion präglas av högt tempo och en mängd initiativ från regeringen. Riksrevisionens bedömning är att eftersom dessa åtgärder inte vidtogs i det inledande skedet har förmågeuppbyggnaden skett saktfärdigt.

Förklaringarna till att många myndigheter förhöll sig passiva i den inledande perioden är flera. En förklaring är att många myndigheter var något oklara över vad återinförandet av totalförsvarsplaneringen innebar för just deras verksamhet. Myndigheterna inväntade förtydliganden från regeringen om vad de förväntades göra.

Införandet av strukturen för civilt försvar är enligt Riksrevisionen en annan förklaring. Även om strukturen egentligen i mångt och mycket inte är något nydanande jämfört med hur systemet såg ut tidigare så verkar myndigheterna ha inväntat den.

Att riktade medel för planering och investeringar i större omfattning tillfördes först 2021 och att regeringens styrning har brustit i tydlighet är enligt Riksrevisionen andra starkt bidragande orsaker. Den stora mängden utredningar och regeringsuppdrag med överlappande frågor och kopplingar till andra utredningar har enligt Riksrevisionen inneburit att faktiska beslut som leder till förmågeökning har skjutits framåt i tid.

Riksrevisionen bedömer att regeringen och myndigheterna har prioriterat utredning, uppföljning och informationsinhämtning i för hög utsträckning i förhållande till att skapa faktisk förmåga. Riksrevisionen är medveten om att det är ett synnerligen komplext och omfattande arbete att bygga totalförsvarsförmåga. Det kräver både bredd och djup avseende utredningar och beslutsunderlag för att hamna rätt. Samtidigt måste utredningsarbetet kombineras med åtgärder för att skapa faktisk förmåga här och nu.

5.1 Försvarsmakten och MSB har framför allt under den senare delen av granskningsperioden levererat underlag som möjliggjort för regeringen att fatta beslut om effektiva prioriteringar inom det civila försvaret

Riksrevisionens bedömning är att Försvarsmakten och MSB framför allt under den senare delen av granskningsperioden har levererat underlag som möjliggjort för regeringen att fatta beslut om effektivt avvägningar och prioriteringar inom det civila försvaret. Underlagen inför totalförvarspropositionen 2025–2030 har varit betydligt mer omfattande och på ett tydligare sätt kopplat till målet för civilt försvar än underlagen inför den tidigare totalförvarspropositionen för 2021–2025. MSB har i den senare delen av granskningsperioden fått regeringsuppdrag att göra prioriteringar av olika åtgärder. Riksrevisionen anser att MSB fått en mer tydlig roll i arbetet med att prioritera och göra analyser av behovet inom det civila försvaret.

MSB:s bedömningar av det civila försvaret utgör ett viktigt underlag för att kunna bedöma vilka styrkor och svagheter som finns inom det civila försvaret. Samtidigt är det önskvärt att myndigheten fortsätter sitt utvecklingsarbete av bedömningen. MSB har i de senaste öppna rapporterna bland annat framfört problematiken med att få fram data om kommuners och företags förmåga. MSB har också i rapporterna lyft fram flera andra utvecklingsområden.¹⁸⁷ Riksrevisionen håller med myndigheten om att dessa skulle göra förmågebedömningarna ännu mer användbara.

Försvarsmaktens underlag har också utvecklats under den granskade perioden. Framför allt har Försvarsmaktens arbete med att i större utsträckning förklara myndighetens behov av stöd från det civila försvaret förbättrats. Samtidigt var det först år 2023 som Försvarsmakten hittade tillvägagångssätt för att i en större utsträckning delge berörda myndigheter deras behov av stöd. En utmaning för Försvarsmakten att delge sina behov till berörda myndigheter handlar om att många av dessa uppgifter omfattas av sekretess. Samtidigt är det av helt avgörande betydelse för myndigheternas arbete att de får tillräcklig med information för vilka behov av stöd som Försvarsmakten har.

¹⁸⁷ Se kap. 3.2.3.

5.2 Regeringens styrning har inte varit effektiv avseende planering och förmågeskapande arbete i det civila försvaret

5.2.1 Ansvarsfördelningen har varit otydlig

Utifrån de iakttagelser som gjorts i granskningen verkar fokus inom de flesta sektorer ha legat på den egna myndigheten fram till att den nya strukturen infördes. Även om sektorerna formellt sett infördes först 2022 så fanns det tidigare samverkansområden som man nyttjade i arbetet med krisberedskap. Riksrevisionen bedömer att det i de flesta fall förmodligen var ganska tydligt ungefär vilka myndigheter som skulle ingå i vilka sektorer. Att sektorsperspektivet och sektorns förmåga i många fall började beaktas så pass sent i den granskade perioden har påverkat förmågan negativt. Detta gäller särskilt i förhållande till privata aktörer i näringslivet. I många sektorer har en mer strukturerad dialog med näringslivet inletts först i slutet av den granskade perioden. Riksrevisionen konstaterar att regeringen borde ha tagit ett samlat grepp över alla sektorer och formulerat uppdrag och tilldelat medel på samma sätt som man gjorde för livsmedelssektorn. Om sektorerna hade fått verktyg för att genomföra dialog och planering med sektorns förmåga som utgångspunkt, med näringslivet involverat tidigt i processen, hade myndigheterna kunnat ägna sig åt reell förmågeuppbyggnad när sektorerna formaliserades och anslagen ökade väsentligt.

Riksrevisionen bedömer att regeringen snarast behöver vidta åtgärder för att alla viktiga områden och funktioner i samhället inkluderas i en lämplig sektor. Exempelvis har flera myndigheter framfört att det behövs en utpekad ansvarig huvudman för en modern byggnads- och reparationsberedskap. En annan viktig fråga är att säkerställa att de delar av transportinfrastrukturen som myndigheterna inom transportsektorn saknar rådighet och ansvar över inkluderas i planeringen. Det gäller de delar som hanteras av andra statliga, regionala, kommunala eller privata aktörer – exempelvis hamnar, flygplatser, kommunala och enskilda vägar.

Vid höjd beredskap och krig har civilområdena en tydlig uppgift att planera och prioritera för transporter regionalt, men nationellt saknas idag ett tydligt ansvar för den uppgiften. Regeringen behöver enligt Riksrevisionen även hantera frågan om föreskriftsrätt för sektorsmyndigheter.

En fråga som fortfarande inte har hanterats är på vilket sätt och av vem prioriteringar mellan olika sektorer ska hanteras. För att en sådan prioritering ska kunna hanteras i ett operativt läge måste en hel del förberedande arbete ha genomförts.

5.2.2 Myndigheternas uppdrag och uppgifter har varit otydliga

Regeringens styrning av det civila försvaret är på en mycket övergripande nivå vilket innebär svårigheter för myndigheter att veta vad de förväntas att åstadkomma. De övergripande målen för det civila försvaret ger inte någon närmare inriktning för arbetet. Inte heller regeringens planeringsanvisningar ger tillräcklig tydlighet i vad myndigheterna förväntas att uppnå. MSB har i ett flertal redovisningar till regeringen

påpekat att styrningen av det civila försvaret behöver utvecklas. Att styrningen är tydlig innebär inte att den därmed behöver vara detaljerad till överdrift. Styrningen bör fokusera på helheten, inte på detaljer. Den bör fokusera mer på vad som ska uppnås och inte på hur resultatet ska uppnås.

Myndigheterna upplever att man redan tvingas göra svåra avvägningar och prioriteringar i den ordinarie verksamheten. De upplever också kraven på hur och i vilken omfattning totalförsvarsperspektivet ska beaktas i verksamheten som otydliga. Det har enligt Riksrevisionen inneburit att kraven inte beaktas alls eller i liten utsträckning. För att myndigheterna ska kunna beakta totalförsvarets krav är det nödvändigt att innebörden av dessa tydliggörs. Mål- och resurskonflikter kommer sannolikt att öka och bli mer komplicerade ju längre man kommer med uppbyggnaden av totalförsvaret. Myndigheterna behöver därför hjälp med hur man på ett strukturerat och systematiskt sätt kan beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet. Regeringen måste även utifrån sitt perspektiv göra avvägningar och prioriteringar avseende vilken verksamhet man förväntar sig av sina myndigheter, och i vilken omfattning. Det innebär inte krav på utökade resurser i alla lägen utan kanske snarare många gånger att ifrågasätta och återkommande pröva om all verksamhet som myndigheten förväntas bedriva är nödvändig.

5.2.3 Finansieringen av det civila försvaret har inte givit förutsättningar för ett långsiktigt och effektivt arbete

Från det att regeringen beslutade att totalförsvarsplaneringen skulle återupptas fram till 2018 saknades öronmärkta medel till det civila försvaret helt. 2018 tillfördes drygt 400 miljoner kronor per år för att finansiera åtgärder för att stärka det civila försvaret. Det är dock först i totalförsvarspropositionen 2021–2025 som det tillförs mer substantiella medel. Enligt regeringen har det civila försvaret erhållit 5,9 miljarder för 2024. I det senaste försvarspolitiska beslutet i december 2024 beslutades att det civila försvaret från och med 2028 ska tillföras totalt 15 miljarder kronor årligen.

Riksrevisionens bedömning är att det inom flera sektorer genomfördes lite arbete med planering och förmågeskapande åtgärder innan beslutet om sektorerna trädde i kraft och finansiering tillfördes. Ett undantag är livsmedelssektorn, där myndigheterna tog fram ett underlag som fokuserade på att stärka planering och förmåga i hela sektorn. Myndigheterna fick fortsatt finansiering och ett uppdrag att gemensamt arbeta vidare för att stärka sektorns förmåga. Därav fanns det redan innan sektorn etablerades formellt ett gediget underlag för hur man skulle kunna stärka förmågan i sektorn.

Riksrevisionen bedömer att regeringen borde ha tilldelat medel i kombination med ett uppdrag om ett "sektorsperspektiv" för samtliga sektorer/samverkansområden mycket tidigare i den granskade perioden. Om myndigheterna hade verktyg för att beakta sektorsperspektivet och involvera näringslivet tidigt i processen hade den stora

tilldelning av medel som nu sker förmodligen kunnat hanteras på ett mer effektivt sätt.

Vad gäller regeringens styrning genom finansiering är en utmaning att myndigheterna i många fall har saknat en långsiktighet. Tillfälliga medel ett år som sedan faller bort ett annat år försvårar myndigheternas arbete. På samma sätt kan tillskott som ges under innevarande år vara svårt för myndigheterna att omsätta i verksamhet. Avsaknaden av långsiktighet kan hindra myndigheterna att vidta nödvändiga åtgärder; ett tydligt exempel på det är att anställa personal i tillräcklig omfattning. Även om den statliga budgetprocessen är ettårig så har till exempel det politiska målet om en procentsats av BNP till det militära försvaret gett ett signalvärde om långsiktighet som saknats för det civila försvaret. Den civila ram som har införts kan vara en lösning på det problemet.

5.2.4 Regeringens myndighetsdialog har inte förtydligat vad som förväntas av myndigheterna

Regeringen har på ett tydligt sätt markerat att arbetet med att bygga totalförsvarsförmåga är ett prioriterat arbete. Samtidigt kan vi inte utifrån de underlag vi har fått ta del av se att regeringen har använt sig av myndighetsdialogen för att förtydliga vad myndigheterna förväntas åstadkomma. Regeringen har uttalat att Regeringskansliet har en viktig uppgift i att analysera verksamheter och myndigheter i ett strategiskt och framtidsinriktat perspektiv och genom det ta fram relevanta underlag. Analyserna kan exempelvis omfatta vad de politiska målen innebär för olika verksamheter och myndigheter, hur resultaten ska se ut för att myndigheten ska sägas ha fullgjort sitt uppdrag, hur effektiv den tvärsektoriella styrningen är, hur den samlade styrningen fungerar, hur tvärsektoriella frågor och politiska mål samordnas och om myndigheterna har rätt förutsättningar för att möta nya krav. Analyserna bör utgöra underlag för den löpande styrningen och uppföljningen av en enskild myndighet eller verksamhet.

Regeringen har vidare uttalat att styrningen av statsförvaltningen förutsätter en bra uppföljning av myndigheternas resultat och verksamhet och att regeringen ingriper om den bedömer att myndigheterna inte sköter sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.

I myndigheternas budgetunderlag har ett stort antal myndigheter framfört att man har svårt att genomföra all verksamhet och att man tvingas göra svåra avvägningar och prioriteringar. Man framför att man brottas med föråldrade IT-system som kan ha stor påverkan på myndighetens informations- och cybersäkerhet. Det har påpekats ett flertal gånger av flera olika aktörer att myndigheterna inte vet vad som avses med att beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet. Oavsett om det är så att myndigheterna är underfinansierade i förhållande till den verksamhet de förväntas genomföra, eller om myndigheternas åtgärder för att effektivisera verksamhet är otillräckliga, så kräver det enligt Riksrevisionen att Regeringskansliet och regeringen

följer upp och förändrar eller förtydligar sin styrning. Regeringen har även sedan 2016 fått in underlag från myndigheterna där myndigheterna redovisar sitt arbete med civilt försvar. Det har gjorts ett flertal utvärderingar om förmågan i det civila försvaret och det har lämnats ett stort antal rapporter om vad som inte fungerar eller inte görs och vad som borde göras. Trots det kan Riksrevisionen se mycket lite analys med bäring på det civila försvaret och myndigheternas situation i de underlag vi har fått ta del av på Regeringskansliet med avseende på myndighetsdialogen. Riksrevisionen bedömer att regeringen har haft tillräckligt med underlag för att kunna vidta förtydliganden eller förändring av sin styrning av myndigheterna. Samtidigt bedömer Riksrevisionen att regeringen inte verkar ha ingripit i tillräcklig utsträckning om man i dag anser att vi inte har den förmågan vi borde ha haft och att myndigheterna i större utsträckning måste agera och ta sig mandat.

5.2.5 Uppföljning och återrapportering har gett en god bild av förmåga men har påverkat effektiviteten i det förmågeskapande arbetet

Riksrevisionen anser att det är angeläget och viktigt att granska och följa upp utvecklingen av det civila försvaret. Samtidigt vill Riksrevisionen understryka att det måste vara tydligt vilket mervärde olika uppdrag, återrapporteringar, informationsinsamling och bedömningar har. Att genomföra detta arbete kräver ofta stora insatser av myndigheterna som behöver ta fram underlag och besvara frågor, såväl som av myndigheterna som ska sammanställa och analysera informationen. Det finns en risk med att myndigheterna måste lägga mycket tid och resurser på olika uppdrag för att redovisa vad de gör istället för att ägna sig åt att bygga förmåga. Omfattande rapporteringskrav kan ta viktiga resurser från arbetet med att utveckla förmågan och beredskapen. Även i försvarsutskottets utredning framkommer att vissa myndigheter anser att rapporteringsbördan för den enskilda myndigheten är mycket stor. Samtliga beredskapsansvariga myndigheter lämnar varje år in en redovisning av sitt arbete kopplat till civilt försvar och vilka resultat som har uppnåtts till sina respektive departement. Myndigheterna ska bedöma sin egen förmåga såväl som aktörer inom myndighetens ansvarsområdes förmåga. Från och med 2022 ska myndigheten årligen även redovisa hur de medel som har tillförts myndigheten för att förstärka arbetet med civilt försvar har använts. Det finns därmed enligt Riksrevisionen tillräckligt med underlag för att kunna följa upp myndigheterna och korrigera styrningen eller vidta andra eller ytterligare åtgärder. Frågan blir därmed vilket syfte och mervärde en årlig förmågebedömning har.

FOI har pekat på att i Norge tycks de mer omfattande bedömningarna genomföras mer behovsorienterat (cirka vart fjärde år). I Estland och Finland sker uppföljning mer frekvent medan värdering sker exempelvis i samband med övningar. FOI har vidare framfört att det inom ramen för en PDCA-cykel där det finns en inriktning i form av tydliga förmågekrav som framför allt är knuten till totalförsvarsbeslutsperioder är det rimligt att en större samlad förmågebedömning i Sverige genomförs inför varje nytt beslut och att mindre uppföljningar genomförs

däremellan. MTFA har även fått i uppdrag att ta fram en modell för en sådan utvärdering. Riksrevisionen anser därför att syftet och mervärdet med en förmågebedömning varje år, även om den vartannat år endast mäter förändringar, måste vara tydligt om den ska fortsätta genomföras.

5.3 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Åtgärda otydligheter i ansvarsfördelningen, exempelvis avseende att samtliga samhällsviktiga områden/funktioner ska omfattas av en sektor eller att sektorsmyndigheterna får föreskriftsrätt.
- Åtgärda otydligheter kring vad som ska åstadkommas, av vem det ska åstadkommas och när det ska åstadkommas avseende förmågan i det civila försvaret.
- Säkerställ att myndigheternas finansiering avseende såväl ordinarie verksamhet som åtgärder för förmågehöjning av det civila försvaret är långsiktig.

Referenslista

Rapporter och utredningar med mera

Dir. 2018:79, *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*.

Dir. 2018:77, *Hälso- och sjukvårdens beredskap och förmåga inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap*.

Ds 2017:66, *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*.

Ds 2019:8 *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*.

Ds 2023:12, *Kontrollstation 2023*.

Ds 2023:19, *Allvarstid – Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023*.

Ds 2023:34, *Kraftsamling – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*.

Ekonomistyrningsverket, *Finansiell styrning av Totalförsvarets forskningsinstitut*, ESV 2019:30, 2019.

Finansdepartementet, *Den årliga myndighetsdialogen*, cirkulär Fi 2021:2.

Finansdepartementet, *Den årliga myndighetsdialogen*, cirkulär Fi 2022:2.

Finansdepartementet, *Den årliga myndighetsdialogen*, cirkulär Fi 2023:2.

Försvarshögskolan, *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige*, 2023.

Försvarsmakten, *Utveckling av det militära försvaret 2025–2035*, 2023.

Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *Sverige kommer att möta utmaningarna. Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret*, 2016.

Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *Handlingskraft – handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025*, 2021.

Försvarsmakten, *Försvarsmaktens synpunkter på MSB:s rapport Civilt försvar mot 2030*, 2023.

Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *Krigets krav – En samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret*, 2023.

Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *Öppen sammanfattning av Försvarsmaktens och MSB:s redovisning av regeringsbeslut 11 maj 2017*, 2019.

Försvarsutskottet, *Uppföljning av det civila försvaret – erfarenheter från tre beredskapssektorer*, 2024/25:RFR3, 2024.

Ingemarsdotter, J., *Civilt försvar: Vad och varför*, FOI memo: 8105, Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023.

Johansson, B., Mattsson Darin, K., Mittermaier, E. och Rossbach, N H, *Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar*, FOI-R-443-SE, Totalförsvarets forskningsinstitut, 2017.

Jonsson, D. K., Eriksson, C., Eriksson, P., Bennesved, P., Ingemarsdotter, J., Lackenbauer, H., Reichel, B., *Sveriges civila försvar i ett förändrat säkerhetspolitiskt läge*, FOI memo: 8094, Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023.

Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Statens veterinärmedicinska anstalt, *Livskraft – mätt och frisk Öppen sammanfattning av Livsmedelsverkets, Jordbruksverkets och Statens veterinärmedicinska anstalts redovisning gällande underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret*, SVA 2019/748:5, 2020.

Mickelsson, L. och Hedtjärn Swaling, V., *Förmågebedömning inom civilt försvar. Tre grannländers perspektiv på uppföljning och utvärdering av civil beredskapsförmåga*, FOI-R--5359-SE, Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans. Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK)*, 2023.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *Det civila försvaret Förmåga och brister – 2022 års redovisning av regeringsuppdraget att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret*, 2022.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *Det civila försvaret Utveckling mot en ökad förmåga – Kompletterande öppen rapport till 2023 års redovisning av MSB:s regeringsuppdrag att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret*, 2023.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *Det civila försvarets förmåga – beredskapsläget inför 2024 års försvarsbeslut. Kompletterande öppen rapport till 2024 års redovisning av regeringsuppdrag (Fö2023/00750)*, 2024.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *Erfarenheter från Ukraina – Initiala lärdomar för det civila försvaret. Delredovisning av regeringsuppdrag Fö2023/01325*, 2023.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *Ett balanserat civilt försvar. Delredovisning 1 av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK) med komplettering av åtgärder inför budgetpropositionen 2023*, 2022.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *Framåtanda – en prioritering av åtgärder för att stärka det civila försvaret – Slutredovisning av regeringsuppdrag (Fö2023/01000)*, 2023.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *Försörjningssäkerhet i andra länder. En kunskapsöversikt*, 2016.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *Nationell risk- och förmågebedömning 2019*, 2019.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *Lista med viktiga samhällsfunktioner. Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*, 2021.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *Underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut. Redovisning av regeringens uppdrag den 24 november 2016 (Ju2016/08420/SSK)*, 2017.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *Underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut. Uppdaterad redovisning av regeringens uppdrag den 24 november 2016 (Ju2016/08420/SSK) samt (Ju2017/02064/SSK)*, 2018.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *Utgåva 1 av Strategi för civilt försvar*, 2012.

Myndigheten för totalförvarsanalys (MTFA), *Uppföljning och utvärdering av ny struktur för civilt försvar och samhällets krisberedskap. Delredovisning 1*, 2023.

Myndigheten för totalförvarsanalys (MTFA), *Utveckling av anvisningar för totalförsvaret – delredovisning av uppdraget. Utvärdering av handlingskraft*, 2024.

Olsén, M., Veibäck, E., Jonsson, U., *Utveckling av förmåga för krisberedskap och civilt försvar. En behovsanalys och lösningsförslag till grund för utformning av stöd till myndigheter*, FOI-R--5287-SE, Totalförsvarets forskningsinstitut, 2022.

Olsson, M., Ryghammar, C. och Lundén, J., *Näringslivets syn på roller och ansvar i totalförsvaret*, FOI-R--4551-SE, Totalförsvarets forskningsinstitut, 2017.

Riksrevisionen, *Föråldrade it-system – hinder för en effektiv digitalisering*, RIR 2019:28, 2019.

Riksrevisionen, *Livsmedels- och läkemedelsförsörjning – samhällets säkerhet och viktiga samhällsfunktioner*, RIR 2018:6, 2018.

SOU 1992:62, *Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder*.

SOU 2019:34, *Förbättrat skydd för totalförsvaret*.

SOU 2021:25, *Struktur för ökad motståndskraft*.

SOU 2023:50, *En modell för svensk försörjningsberedskap*.

Stockholms handelskammare, *Är vi redo? – näringslivets nyckelroll i totalförsvaret*, 2023.

Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket, *Stärkt förmåga på apoteksmarknaden. Förslag till åtgärder för att tillgodose allmänhetens behov av läkemedel under en fredstida krissituation, höjd beredskap och ytterst krig*, 2023.

Trafikverket, *Åtgärder för att stärka förmågan inom krisberedskap och civilt försvar inom beredskapssektorn för transporter*, 2024.

Trafikverket, *FÖ2023/01998 Åtgärdsförslag inom det civila försvaret inför nästa försvarspolitiska inriktningsproposition*, 2024.

Ödlund, A. *Civilt försvar och höjd beredskap – utgångspunkter för fortsatt utveckling*, FOI-R--3252-SE, Totalförsvarets forskningsinstitut, 2011.

Författningar med mera

Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Förordning (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

Förordning (2022:1768) med instruktion för Myndigheten för totalförsvarsanalys.

Riksdagstryck

Bet. 2016/17:FiU2, *Vårändringsbudget för 2017*.

Bet. 2020/21:FöU1, *Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap*.

Bet. 2020/21:FöU4, *Totalförsvaret 2021-2025*.

Bet. 2021/22:FöU9, *Militära frågor*.

Bet. 2022/23: FöU6, *Samhällets krisberedskap*.

Bet. 2024/25:FöU2, *Totalförsvaret 2025–2030*.

Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Prop. 2014/15:109 *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, bet. 2014/15: FöU11, rskr. 2014/15:251.

Prop. 2016/17:99 *Vårändringsbudget för 2017*, bet. 2016/17:FiU21.

Prop. 2020/21:1, *Budgetproposition för 2021*.

Prop. 2021/21:30, *Totalförsvaret 2021–2025*.

Prop. 2024/25:34, *Totalförsvaret 2025–2030*, bet. 2024/25:FöU2, rskr. 2024/25:114.

Regeringsbeslut

Regeringsbeslut Ju 2015/00054/SSK, Ju 2015/00055/SSK, Ju2015/00067/SSK (delvis), Ju2015/09669/SSK, *Planeringsanvisningar för det civila försvaret.*

Regeringsbeslut Fö2015/0916/MFI (delvis), *Uppdrag till Försvarmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap avseende totalförvarsplanering.*

Regeringsbeslut Fö2016/00864, Fö2017/00850, Fö2019/01291 (delvis), Fö2020/01269 (delvis), *Inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret.*

Regeringsbeslut Fö2017/00688/MFI, *Uppdrag till Försvarmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret.*

Regeringsbeslut Ju2020/04658 (delvis), *Anvisningar för det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden 2021–2025.*

Regeringsbeslut Ju2020/04658 (delvis), *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret.*

Regeringsbeslut Fö2016/00864 m.fl. *Inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret, 2020-12-17.*

Regeringsbeslut Ju2022/01209, *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att lämna förslag på åtgärder för att stärka det civila försvaret, 2022-03-21.*

Webbsidor

Regeringen, "Överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Moderaterna och Centerpartiet om ytterligare åtgärder för att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret".
<https://www.regeringen.se/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/forsvarsberedningen/overenskommelse-mellan-s-mp-m-och-c-om-ytterligare-atgarder-for-att-oka-den-operativa-formagan-i-krigsforbanden-och-sakerstalla-den-samlade-formagan-i-totalforsvaret.pdf>, hämtad 2024-11-24.

Regeringen, "Regeringsförklaringen 18 oktober 2022",
<https://www.regeringen.se/contentassets/d6ad6308cc984aa1903d9a542ce1421c/regeringsforklaringen-2022.pdf>, hämtad 2024-11-24.

Regeringen, "Försvarsbeslutet 2025–2030", <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/totalforsvar/forsvarsbeslutet-20252030/>, hämtad 2025-02-01.

Den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad (RiR 2025:4)

Civilt försvar handlar om hela samhällets motståndskraft vid krigsfara och krig. Med civilt försvar avses den verksamhet som genomförs av civila aktörer, som myndigheter, kommuner, regioner, enskilda, företag, frivilliga försvarsorganisationer med flera i syfte att förbereda Sverige för krig och för att säkerställa att viktiga samhällsfunktioner kan upprätthållas under krig och krigsfara.

Riksrevisionen har granskat om den statliga styrningen av uppbyggnaden av det civila försvaret varit effektiv under perioden 2015–2024. Granskningen visar att den statliga styrningen av uppbyggnaden av det civila försvaret inte har varit tillräckligt effektiv. Det var först 2022 i samband med Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och införandet av en ny struktur för civilt försvar och samhällets krisberedskap som de civila delarna av planeringen för totalförsvaret på riktigt allvar kom i gång. Fram till dess hade förmågeuppbyggnaden av det civila försvaret skett saktfärdigt.

Riksrevisionens bedömning är att myndigheternas uppdrag och uppgifter har varit otydliga samtidigt som ansvarsfördelningen kom på plats sent i den granskade perioden. Granskningen visar också att finansieringen av det civila försvaret inte har givit förutsättningar för ett långsiktigt och effektivt arbete.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att åtgärda otydligheter i ansvarsfördelningen och kring vad som ska åstadkommas, av vem det ska åstadkommas och när det ska åstadkommas avseende förmågan i det civila försvaret. Regeringen rekommenderas också att säkerställa att myndigheternas finansiering avseende såväl ordinarie verksamhet som åtgärder för förmågehöjning av det civila försvaret är långsiktig.

