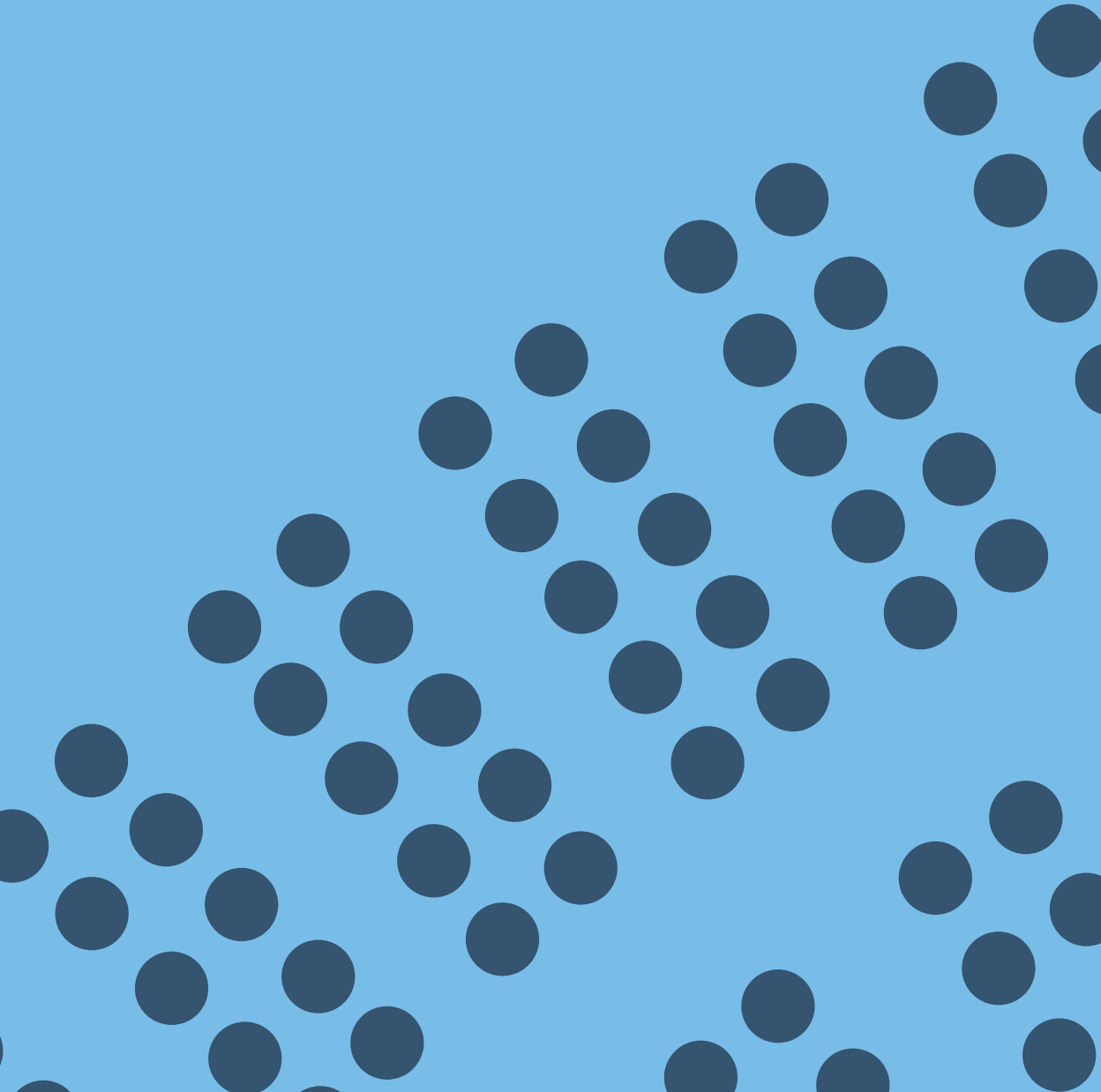


Uppföljning av det civila försvaret – erfarenheter från tre beredskapssektorer



Uppföljning av det civila försvaret – erfarenheter från tre beredskapssektorer

ISSN 1653-0942
ISBN 978-91-7915-115-7 (tryck)
ISBN 978-91-7915-116-4 (pdf)
Riksdagstryckeriet, Stockholm 2024

Förord

Försvarsutskottets arbetsgrupp för uppföljning och utvärdering samt forsknings- och framtidsfrågor har gjort en uppföljning av det civila försvaret och hur långt arbetet kommit i tre beredningssektorer: Energiförsörjning, Livsmedelsförsörjning och dricksvatten samt Transporter. I denna rapport redovisar arbetsgruppen resultaten av uppföljningen inklusive sina iakttagelser.

Uppföljningen har genomförts som ett led i försvarsutskottets arbete med uppföljning och utvärdering. Syftet med uppföljningen är att ge försvarsutskottet ett kunskapsunderlag inför framtida beredningar av ärenden som berör det civila försvaret. Beslutet att inleda en förstudie om det civila försvaret fattade utskottet den 4 maj 2023.

Underlag till uppföljningen har tagits fram av utredaren Roger Aule vid riksdagens utvärderings- och forskningssekretariat i samarbete med föredraganden Anna Sundberg vid försvarsutskottets kansli. I arbetet har även sekretariatschef Thomas Larue, föredragandena Maria Björkman och Mats Lundström samt kanslichef Josefin Grennert Johansson deltagit.

Stockholm i oktober 2024

Helena Bouveng (M), sammankallande

Anna Starbrink (L)

Mikael Oscarsson (KD)

Emma Berginger (MP)

Helén Pettersson (S)

Hanna Gunnarsson (V)

Mikael Larsson (C)

Sara-Lena Bjälkö (SD)

Sammanfattning

Totalförsvaret består av militärt försvar och civilt försvar. 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. Riksdagens mål för civilt försvar är uppdelat i sju delmål, bl.a. värna civilbefolkningen och säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna.

Efter det kalla krigets slut började nedmonteringen av det civila försvaret i Sverige. Det civila försvaret började byggas upp igen 2015 och i maj 2022 fattade regeringen beslut om den s.k. strukturreformen. Reformen omfattar två nya förordningar samt ett antal förordningsändringar som gäller det civila försvaret och samhällets krisberedskap som trädde i kraft den 1 oktober 2022. Regeringen har beskrivit reformen som den största myndighetsreformen i modern tid för civilt försvar och krisberedskap. Reformen innebär bl.a.

- utökning av statliga myndigheters ansvar och uppgifter inom samhällets krisberedskap och civilt försvar
- utpekande av ett sextiotal beredskapsmyndigheter, indelning i tio beredskapssektorer och utpekande av tio sektorsansvariga myndigheter
- indelning av landet i sex geografiska områden (civilområden) med sex utpekade civilområdesansvariga länsstyrelser
- en sammanhållande roll för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i den nya strukturen.

Försvarsutskottets arbetsgrupp beslutade hösten 2023 att genomföra en uppföljning av det civila försvaret utifrån den övergripande frågeställningen: Hur långt har regeringens och myndigheternas arbete utifrån riksdagens mål för civilt försvar kommit med att organisera beredskapssektorerna Energiförsörjning, Livsmedelsförsörjning och dricksvatten samt Transporter?

Uppföljningen visar övergripande att mycket har hänt på kort tid när det gäller att organisera de tre beredskapssektorerna. Det finns en stor entusiasm bland aktörerna i beredskapssystemet för arbetet med att bygga upp det civila försvaret, och allt går fort framåt. Vidare framkommer i uppföljningen att sektorerna och beredskapssystemet är inne i en fas där man gradvis övergår från planering till att mer faktiska beredskapsåtgärder vidtas. Men uppföljningen visar också att det finns svåra frågor som återstår att lösa och nya uppkommer sannolikt när utvecklingen av beredskapssystemet fortsätter.

Det finns flera likheter i hur de tre beredskapssektorerna organiserat sig, bl.a. har de alla tagit fram gemensamma överenskommelser om hur arbetet i sektorn ska bedrivas och det finns en mötesstruktur på tre nivåer.

En allmän uppfattning hos beredskapsmyndigheterna i de tre sektorerna är dels att det är ett väldigt stort tryck på återrapportering till MSB, Regeringskansliet och Försvarmakten hos enskilda beredskapsmyndigheter och

sektorerna, dels att återrapporteringen hämmar förmågeutvecklingen. Återrapporteringen utgörs bl.a. av remisser och regeringsuppdrag. Det framkommer också att frågor ställs om samma sak från olika håll, vilket gör att flera myndigheter efterfrågar bättre samordning av återrapporteringen.

Samverkan med näringslivet är centralt för förmågeutvecklingen – och har kommit olika långt i de tre sektorerna. Uppföljningen visar att det finns ett generellt stort intresse hos företag och branschorganisationer för samverkan med sektorerna när det gäller civilt försvar och civil beredskap.

I princip alla beredskapsmyndigheter i de tre sektorerna har kraftigt ökat antalet medarbetare som arbetar med civilt försvar eller civil beredskap de senaste fem åren. Flertalet, men inte alla, beredskapsmyndigheter vittnar om relativt stora svårigheter att personalförsörja inom området. Bland förklaringarna till rekryteringssvårigheterna som nämnts bland de intervjuade myndigheterna finns den snabba tillväxten inom civilt försvar och myndigheter som rekryterar av varandra samt i något fall avsaknad av medel för konkurrenskraftiga löner.

Riksdagens mål för civilt försvar är övergripande formulerade och finns med i bakgrunden i arbetet på beredskapsmyndigheterna.

Strukturreformens rättsliga grund – förordningar – och en avsaknad av förarbeten till reformen har skapat osäkerhet i beredskapssystemet och försvårat tolkningen av ansvar och uppgifter etc. hos aktörerna. Uppföljningen visar vidare att alla beredskapsmyndigheter i de tre 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.

Samtliga myndigheter i beredskapssystemet som intervjuats i uppföljningen är överens om att den egna sektorn är etablerad och att det finns en grundläggande förmåga att utföra uppgifterna enligt beredskapsförordningen. Däremot har de två nya beredskapsmyndigheterna, Energimarknadsinspektionen och Naturvårdsverket, en bit kvar till de övriga myndigheternas förmågenivå. Några faktorer som pekas ut av beredskapsmyndigheterna för att respektive beredskapssektor ska nå upp till en högre förmåga är att den privat-offentliga samverkan med näringslivet behöver bli bättre, att styrningen behöver tydliggöras (vad är en högre nivå och vilka uppgifter behöver beredskapssektorn lösa?) samt att det behövs mer resurser och personal.

En tydlig majoritet av myndigheterna i de tre sektorerna upplever att MSB:s uppgifter i rollen som samordnande aktör i den nya beredskapsstrukturen är tydliga. MSB har tagit initiativ till och driver en systemövergripande mötesserie för beredskapsmyndigheterna på olika nivåer, vilket flera beredskapsmyndigheter framhåller som viktigt.

Civilområdena började byggas upp från mer eller mindre noll och det är därför lite eftersläpning i beredskapssystemet i jämförelse med sektorerna. Civilområdena har inrättat arbetsgrupper som sedan i slutet av 2023 samverkar eller ska påbörja samverkan med respektive sektor.

Innehållsförteckning

Förord.....	3
Sammanfattning	4
1 Inledning	8
1.1 Bakgrund	8
1.2 Utskottets arbete med uppföljning och utvärdering	10
1.3 Syfte.....	10
1.4 Frågeställning	11
1.5 Avgränsningar	11
1.6 Metod och genomförande.....	12
1.7 Omvärldsfaktorer som berör uppföljningen	13
1.8 Rapportens disposition	18
2 Civilt försvar – begrepp, principer och grundläggande förutsättningar.....	19
2.1 Totalförsvaret och målet för det militära försvaret.....	19
2.2 Krisberedskap och målet för krisberedskapen.....	20
2.3 Civilt försvar och riksdagens mål för civilt försvar.....	21
2.4 Civil beredskap	22
2.5 Grundläggande principer för krisberedskap, krishantering och civilt försvar	23
2.6 Det geografiska områdesansvaret.....	24
2.7 Den svenska förvaltningsmodellen.....	25
2.8 Den kommunala självstyrelsen.....	26
3 Den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap (strukturen).....	28
3.1 Huvuddragen och målet med strukturen.....	28
3.2 Statliga myndigheter.....	30
3.3 Beredskapsmyndigheter	33
3.4 Sektorsansvariga myndigheter.....	36
3.5 Beredskapssektorer	37
3.6 Länsstyrelser och civilområden.....	39
3.7 MSB:s roll i den nya beredskapsstrukturen	43
3.8 Övriga aktörer i beredskapsystemet.....	46
4 Beredskapssektorn Energiförsörjning	50
4.1 Arbetets organisering i beredskapssektorn	51
4.2 Riksdagens mål för civilt försvar.....	58
4.3 Regeringens styrning av beredskapsmyndigheterna i sektorn.....	58
4.4 Beredskapssektorns förmåga.....	59
5 Beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten.....	63
5.1 Arbetets organisering i beredskapssektorn	64
5.2 Riksdagens mål för civilt försvar.....	75
5.3 Regeringens styrning av beredskapsmyndigheterna i sektorn.....	76
5.4 Beredskapssektorns förmåga.....	78
6 Beredskapssektorn Transporter.....	82
6.1 Arbetets organisering i sektorn.....	83
6.2 Riksdagens mål för civilt försvar.....	91
6.3 Regeringens styrning av beredskapsmyndigheterna i sektorn.....	92
6.4 Beredskapssektorns förmåga.....	94
7 MSB:s roll som samordnande aktör.....	97

7.1 Allmänt om MSB:s roll som samordnande aktör.....	97
7.2 Myndigheternas syn på MSB:s åtgärder	99
7.3 Vägledning och stöd i tolkningen av beredskapsmyndigheternas ansvar och uppgifter	101
7.4 MSB:s systemövergripande mötesserie	104
8 Arbetet i civilområdena och samordningen med beredskapssektorerna	106
8.1 Arbetet i civilområdena.....	106
8.2 Samordningen mellan civilområdena och beredskapssektorerna	111
9 Sammanfattande iakttagelser	116
9.1 Inledning.....	117
9.2 Arbetet i beredskapssektorerna	117
9.3 Riksdagens mål för civilt försvar	124
9.4 Regeringens styrning av beredskapsmyndigheterna	125
9.5 Beredskapssektorernas förmåga.....	127
9.6 MSB:s roll som samordnande aktör.....	128
9.7 Arbetet i civilområdena och samordningen med beredskapssektorerna	129
9.8 Avslutande ord	130
10 Referenser	131
<i>Bilaga 1</i>	
Viktiga samhällsfunktioner i de tre sektorerna.....	138
<i>Bilaga 2</i>	
Intervjuguider.....	143

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig.¹ Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Med *militärt försvar* avses den verksamhet som bedrivs av Försvarsmakten med stöd av andra försvarsmyndigheter, delar av de frivilliga försvarsorganisationerna samt försvarsindustrin och övriga relevanta delar av näringslivet, för att kunna verka krigsavhållande och förbereda Sverige för krig. Med *civilt försvar* avses den civila verksamhet som myndigheter, kommuner, regioner, enskilda, företag, frivilliga försvarsorganisationer och det civila samhället m.fl. vidtar för att förbereda Sverige för krig.² Det militära och civila försvaret är ömsesidigt förstärkande. För att stärka Sveriges försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som ska bedrivas.³

Fram till det kalla krigets slut bedrevs ett omfattande arbete inom ramen för det civila försvaret i Sverige. Som en konsekvens av det förbättrade säkerhetspolitiska läget i slutet av 1980-talet började det civila försvaret under 1990-talet att avvecklas liksom stora delar av planeringen för höjd beredskap och ytterst krig.⁴ En satsning gjordes i stället i huvudsak på samhällets fredstida krisberedskap och skyddet mot olyckor.⁵

Mot bakgrund av den ryska aggressionen i Ukraina våren 2014 genom den olagliga annekteringen av halvön Krim beslutade riksdagen 2015 i sitt försvarspolitiska inriktningsbeslut att återuppta Sveriges totalförsvarsplanering, och sedan dess pågår ett arbete med att bygga upp ett nytt civilt försvar.⁶ Inriktningsbeslutet innebar bl.a. att det civila försvaret så långt det är möjligt ska utgå från krisberedskapssystemets strukturer och processer.

Försvarsberedningen gjorde 2017 i rapporten *Motståndskraft* bedömningen att de strukturer för krisberedskap som det civila försvaret utgick från inte var utformade för att möta höjd beredskap och ytterst krig. Försvarsberedningen lämnade därför förslag på hur strukturen för civilt försvar kunde utvecklas och

¹ Lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

² Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2021), *Handlingskraft – Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025*.

³ Lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

⁴ SOU 2021:25 s. 25.

⁵ Se exempelvis prop. 2001/02:158.

⁶ Prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251. Målet för det civila försvaret fr.o.m. 2016 fastställdes i försvarsbeslutet 2015 till att ”värna civilbefolkningen”, ”säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna” och ”bidra till Försvarsmaktens förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld”, dvs. de två första delmålen motsvarar två av nu gällande sju delmål och det tredje delmålet finns med en något justerad skrivning bland gällande delmål.

kompletteras för att framför allt skapa tydligare lednings- och ansvarsförhållanden, med uppmaningen att förslagen skulle utredas vidare.⁷

Regeringen tillsatte 2018 Utredningen om civilt försvar (Ju 2018:05) med uppdrag att analysera och föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar och krisberedskap på central, regional och lokal nivå. Regeringen konstaterade i sitt utredningsdirektiv att det fanns ett behov av tydligare ansvars- och ledningsförhållanden samt en stärkt samordning inom civilt försvar inom ramen för totalförsvaret.⁸

I propositionen Totalförsvaret 2021–2025 konstaterade regeringen att det civila försvaret omfattar hela samhället, där många aktörer måste samverka och arbeta utifrån målet för det civila försvaret. Detta innebär att det är en komplex verksamhet som utifrån regeringens styrning behöver planeras och stärkas samt att många olika processer måste koordineras. Att skapa ett starkt civilt försvar är därför en process som kommer att behöva fortsätta under många år framåt. Att bygga förmåga inom det civila försvaret, liksom inom det militära försvaret, är ett omfattande arbete med långa ledtider.⁹ I totalförsvarspropositionen fanns också förslag till mål för det civila försvaret som riksdagen beslutade om i det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2020 (se vidare avsnitt 2.3).¹⁰

Utredningen om civilt försvar lämnade i februari 2021 över betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25) med förslag till en myndighetsreform för civilt försvar och krisberedskap.¹¹

I maj 2022 fattade regeringen ett antal beslut i syfte att stärka det civila försvaret. Regeringen beskrev det som den största myndighetsreformen i modern tid för civilt försvar och krisberedskap.¹² Strukturreformen, som den fortsättningsvis kommer att kallas i denna rapport, omfattar två nya förordningar samt ett antal förordningsändringar som gäller det civila försvaret och samhällets krisberedskap.¹³ Dessa trädde i kraft den 1 oktober 2022. Strukturreformen kan i korthet sägas innebära följande (se vidare kap. 3):

- utökning av statliga myndigheters ansvar och uppgifter inom samhällets krisberedskap och civilt försvar
- utpekande av ett sextiototal beredskapsmyndigheter, indelning i tio beredskapssektorer och utpekande av tio sektorsansvariga myndigheter

⁷ Ds 2017:66 s. 13.

⁸ Dir. 2018:79 och 2019:98.

⁹ Prop. 2020/21:30 s. 125 och 129.

¹⁰ Prop. 2020/21:30 (s. 89), bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:135, rskr. 2020/21:136.

¹¹ SOU 2021:25.

¹² Regeringen, presskonferens den 18 maj 2022.

¹³ Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser och förordningen om ändring i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (SFS 2023:919).

- indelning av landet i sex geografiska områden (civilområden) med sex utpekade civilområdesansvariga länsstyrelser
- sammanhållande roll för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i den nya strukturen.¹⁴

1.2 Utskottets arbete med uppföljning och utvärdering

Av 4 kap. 8 § regeringsformen framgår att ”varje utskott följer upp och utvärderar riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde”. Uppföljning och utvärdering är därmed en grundlagsfäst uppgift för utskotten i riksdagen. Riksdagens utvärderings- och forskningssekretariat (RUF) stöder utskotten och deras kanslier i detta arbete.

Försvarsutskottet beslutade den 4 maj 2023 att inleda en förstudie om det civila försvaret ”i syfte att med utgångspunkt i målen för civilt försvar beskriva hur långt arbetet kommit med att organisera några utvalda beredskapssektorer”. Vid samma tillfälle utsågs inom utskottet en arbetsgrupp för uppföljning och utvärdering samt forsknings- och framtidsfrågor.¹⁵ Arbetsgruppen har hösten 2023 beslutat att i enlighet med förstudiens förslag på inriktning genomföra en huvudstudie som ska inrikta sig på de tre beredskapssektorerna Energiförsörjning, Livsmedelsförsörjning och dricksvatten samt Transporter. Underlaget till utskottets uppföljning har tagits fram av RUF i samarbete med utskottets kansli.

1.3 Syfte

Det stora antalet aktörer i det civila försvaret och spridningen av dessa aktörer inom olika samhällssektorer gör resurstilldelning och uppföljning inom det civila försvaret till en komplex uppgift. Syftet med denna uppföljning är att ge försvarsutskottet ett kunskapsunderlag inför framtida beredningar av ärenden som berör det civila försvaret, bl.a. nästa totalförsvarsbeslut som är planerat till hösten 2024. Behovet av ett kunskapsunderlag ska också ses i ljuset av att det har saknats resultatindikatorer¹⁶ kopplade till riksdagens mål för det civila försvaret. I budgetpropositionen för 2025 har dock två resultatindikatorer för det civila försvaret införts.¹⁷ Försvarsutskottet har tidigare uttalat att resultatindikatorer för det civila försvaret är en förutsättning för att man ska kunna följa upp resultatutvecklingen för det civila försvaret.¹⁸ Av den anledningen är

¹⁴ Myndigheten för totalförsvarsanalys (2023), *Uppföljning och utvärdering av ny struktur för civilt försvar och samhällets krisberedskap, delredovisning 1*.

¹⁵ Försvarsutskottet, *Protokoll från sammanträde, 2022/23:33* (4 §).

¹⁶ En indikator kan kortfattat sägas vara ett slags mått för att beskriva utvecklingen mot målet.

¹⁷ I budgetpropositionen för 2025 som överlämnades till riksdagen den 19 september 2025 har två resultatindikatorer för det civila försvaret införts: tillsyn och kontroll av skyddsrum respektive antal aktörer som har registrerat personal i den egna krigsorganisationen. I budgetpropositionen nämns vidare att det pågår ett arbete med att identifiera en bredare grupp med indikatorer särskilt inom området civilt försvar. Se prop. 2024/25:1 utg.omr. 6 s. 70.

¹⁸ Bet. 2020/21:FöU4 s. 34 och bet. 2021/22:FöU1 s. 17.

det särskilt angeläget att utskottet skaffar sig kunskap inom området genom en egen uppföljning.

1.4 Frågeställning

Den övergripande frågeställningen som ska besvaras i studien är följande: Hur långt har regeringens och myndigheternas arbete utifrån riksdagens mål för civilt försvar kommit med att organisera beredskapssektorerna Energiförsörjning, Livsmedelsförsörjning och dricksvatten samt Transporter?

Huvudstudien har haft särskilt fokus på myndigheternas samordning och uppbyggnad av arbetet enligt den nya strukturen för civilt försvar, hur myndigheterna tolkat ansvarsområden, roller och uppgifter, hur beredskapsmyndigheterna i de tre sektorerna förhåller sig till riksdagens mål för civilt försvar samt regeringens styrning av myndigheter och beredskapssektorer.

1.5 Avgränsningar

Denna uppföljning berör försvarsutskottets ämnesområde totalförsvar.¹⁹ Totalförsvaret består av militärt försvar och civilt försvar. Det nya beredskapsystemet för organiseringen av arbetet med civilt försvar och krisberedskap består av tio beredskapssektorer och sex civilområden. Det finns en sektorsansvarig myndighet och ytterligare två till sex beredskapsmyndigheter i respektive beredskapssektor. I varje beredskapssektor finns ett antal samhällsfunktioner och samhällsviktig verksamhet²⁰ med huvudsaklig hemvist i sektorn. Dessa samhällsfunktioner och samhällsviktig verksamhet samt myndigheter berör i de flesta fall andra utskotts ämnesområden. Uppföljningens fokus är dock på det civila försvaret och de tre utpekade beredskapssektorerna på systemnivå. Därmed har uppföljningen avgränsats till frågor som faller inom försvarsutskottets ämnesområde. Frågor som berör andra utskotts ämnesområden kommer bara att beröras i de fall de är nödvändiga för helhetsförståelsen.

Efter arbetsgruppens val av inriktning för huvudstudien har andra myndigheters pågående arbete inom det undersökta området så långt som möjligt beaktats av arbetsgruppen, bl.a. för att undvika överlappningar med dessa myndigheters arbete. I det sammanhanget kan nämnas Myndigheten för totalförsvarsanalys (MTFA) pågående och mer omfattande uppdrag att följa upp och utvärdera det civila försvaret, MSB:s uppdrag och roll att bl.a. följa upp

¹⁹ Jämför bilaga till tillägsbestämmelse 7.5.1 riksdagsordningen. Av bilagan framgår att försvarsutskottet ska bereda ärenden om a) totalförsvar, b) samhällets räddningstjänst, c) åtgärder för att minska samhällets sårbarhet, d) kärnteknisk säkerhet och strålskydd, e) sjö- och kustövervakning, allt i den mån ärendena inte tillhör ett annat utskotts beredning, samt f) anslag inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

²⁰ En *viktig samhällsfunktion* är en sådan samhällsfunktion som är nödvändig för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Med *samhällsviktig verksamhet* avses verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Exempel på sådana funktioner är t.ex. livsmedelstillverkning, tillsyn av barn och elever och läkemedelsförsörjning. Se vidare Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023), *Metod för identifiering av samhällsviktig verksamhet*.

det civila försvaret, liksom Riksrevisionens pågående granskning av det civila försvaret (se avsnitt 1.7.3). Även det faktum att det civila försvarets mål är formulerat på en övergripande nivå har varit en faktor som uppmärksammats vid uppföljningens utformning.

Arbetsgruppens avsikt har varit att ta fram en uppföljning som ger en deskriptiv lägesbild av hur långt arbetet med att återbygga det civila försvaret har kommit i de tre aktuella sektorerna på systemövergripande nivå. Undersökningen av sektorerna på systemnivå handlar om att kartlägga och beskriva myndigheternas ansvar och roller, regeringens ansvar och roll samt styrning och finansiering av verksamheterna och hur långt det arbetet kommit.

Uppföljningen har utgått från gällande rätt på området och inriktningen som rådande totalförsvarsbeslut från 2020 lagt fast. Det innebär att hänsyn i begränsad utsträckning tagits till pågående internationella processer inom Nato, EU och nordiskt samarbete som berör civilt försvar. Noterbart är också att flera principiella viktiga frågor som berör det civila försvaret är under utredning eller bereds i Regeringskansliet samt att det pågår eller nyligen har avslutats ett stort antal regeringsuppdrag i syfte att stärka det civila försvaret. Till detta ska läggas att den nya beredskapsstrukturen endast varit på plats under en kort tid, att det civila försvaret befinner sig i en expansiv fas samt att ledtiderna för att bygga upp ett civilt försvar är långa. Rapporten tar inte hänsyn till händelser som inträffat efter den 1 oktober 2024.

Under arbetet med uppföljningen har endast öppna uppgifter efterfrågats från respondenterna, och alla resultat redovisas i denna öppna rapport.

1.6 Metod och genomförande

De tre aktuella beredskapssektorerna är utvalda utifrån att arbetsgruppen visat särskilt intresse för dessa sektorer. Av denna uppföljning kan man inte utläsa hur långt arbetet kommit med att organisera de övriga sju beredskapssektorerna.

I arbetet med uppföljningen har kvalitativa metoder använts. I syfte att på ett systematiskt sätt få uppgifter och erfarenheter från centrala aktörer har semi-strukturerade intervjuer genomförts under perioden mars–maj 2024. Intervjuer (digitala) med sektorsansvariga myndigheter och beredskapsmyndigheter inom de tre beredskapssektorerna har gjorts, se bilaga 2 för en redovisning av intervjuguider. Respondenterna har bestått av avdelningschefer, enhetschefer och handläggare (eller motsvarande) i varierande konstellationer. Intervjuer har också genomförts med bl.a. MSB och länsstyrelser i deras kapacitet som civilområdesansvariga i den nya strukturen. Respondenterna har getts möjlighet att faktagranska återgivandet av intervjuerna i rapporten.

Vidare har dokumentstudier utförts av exempelvis rapporter, vetenskapliga artiklar och myndighetsdokument som berör området.

Arbetsgruppen har även bjudit in MSB och de tre aktuella sektorsansvariga myndigheterna till möten för att diskutera och informera sig om sektorsarbetet.

Två analytiker från Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har anlitats som externa referenspersoner, och de har lämnat synpunkter på intervjuguider och utkast till rapporten.

En referenslista finns i slutet av rapporten.

1.7 Omvärldsfaktorer som berör uppföljningen

1.7.1 Beredskapssystemet är under utveckling – utredningar pågår och förslag bereds

Den nya beredskapsstrukturen har endast varit på plats sedan den 1 oktober 2022, dvs. cirka två år. Dessutom pågår eller bereds ett stort antal statliga utredningar och regeringsuppdrag av relevans för det civila försvaret.²¹ Sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina i februari 2022 har processen att bygga upp ett nytt civilt försvar snabbats på än mer.²²

Det faktum att det nya beredskapssystemet varit på plats under en relativt kort tid och mycket arbete pågår påverkar självfallet möjligheterna att följa upp systemet.

Till detta ska läggas att Försvarsberedningen i sin rapport Kraftsamling lagt fram flera förslag som rör civilt försvar och som för närvarande bereds i Regeringskansliet. Försvarsberedningen har bl.a. föreslagit ett nytt mål för det civila försvaret, att flera nya beredskapssektorer ska inrättas, en omorganisation av MSB, att ledningen av det civila försvaret i höjd beredskap och krig ska ske genom aktörer med ett geografiskt områdesansvar samt att sektorsansvariga myndigheter (och civilområdesansvariga länsstyrelser) tillförs föreskriftsmyndigande vid höjd beredskap.²³

Regeringen presenterade vidare i juli 2024 en ny nationell säkerhetsstrategi. Strategin är avsedd att ge en långsiktig inriktning av regeringens arbete med nationell säkerhet och samtidigt vara vägledande för arbetet med nationell säkerhet i Sverige lokalt, regionalt, nationellt och internationellt.²⁴

1.7.2 Det civila försvarets mål är formulerat på en övergripande nivå

Det civila försvaret har inte, på motsvarande sätt som det militära försvaret, specifika krav och kriterier för hur förmågan ska utvecklas med tidsatta mål. I dag styrs utvecklingen med utgångspunkt i ett övergripande mål kompletterat med regeringsuppdrag och anvisningar. MSB framhåller att ”möjligheten att bedöma förmåga på ett objektivet och transparent sätt försvåras av avsaknaden av konkreta, uppföljningsbara kriterier inom flera delar av målet för det civila

²¹ Exempelvis Utredningen om en ny livsmedelsberedskap (SOU 2024:8), Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap (SOU 2023:11, SOU 2024:19), kommittédirektiv 2023:116 En långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret och Utredningen om kommuners och regioners beredskap (SOU 2024:65).

²² Totalförsvarets forskningsinstitut (2023), *Civilt försvar: Vad och varför*, s. 7.

²³ Ds 2023:34.

²⁴ Skr. 2023/24:163.

försvaret”.²⁵ Målet för det civila försvaret i Sverige är, enligt en rapport från FOI, formulerat på övergripande nivå och är i sig otillräckligt för att aktörerna ska förstå vilken förmåga som behöver utvecklas och hur lång tid det får ta.²⁶ Det är dock förenat med en större utmaning att formulera mål för det civila försvaret än för det militära försvaret. Det militära försvaret omfattar ett fåtal myndigheter och verksamhetsområdet kan avgränsas. Det civila försvaret omfattar allt som inte är inkluderat i det militära försvaret – dvs. resten av samhället.

Den enda kravställning som regeringen presenterar i relation till målet för civilt försvar är att totalförsvaret ”under minst tre månader [ska] kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och Sveriges närområde som innebär allvarliga störningar i samhällets funktionalitet samt krig under en del av denna tid”. Regeringen anser också att ”enskilda individer som inte har ett omedelbart hjälpbehov vid en allvarlig händelse och som har förutsättningar och resurser att klara sig själva bör kunna ta ansvar för den egna försörjningen under en veckas tid och i solidaritet och samarbete med andra bistå varandra i den utsträckning det är möjligt”.²⁷

1.7.3 Pågående uppföljningar m.m. av det civila försvaret

MSB följer upp och utvärderar civilt försvar

Av 10 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap framgår att MSB såväl beredskapssektorsvis och geografiskt områdesvis som på en övergripande samhällsnivå ska följa upp och utvärdera krisberedskap och civilt försvar och bedöma om vidtagna åtgärder fått önskad effekt.

Av MSB:s regleringsbrev för 2023 och 2024 med bilagor framgår att myndigheten ska redovisa hur arbetet fortskrider i planeringsgrupperna inom området för civil beredskap i Nato samt hur arbetet bidrar till att utveckla den svenska krisberedskapen och det civila försvaret. MSB har också i uppdrag att tillsammans med Försvarsmakten gemensamt redovisa ett förslag på hur övningsverksamheten inom totalförsvaret kan utvecklas ur ett systemperspektiv mot bakgrund av Sveriges Natomedlemskap. MSB ska vidare årligen (t.o.m. 2025) redovisa anvisningar för det civila försvaret och årligen göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret.

MSB ska också redovisa en samlad bedömning av resultatet av de åtgärder som berörda myndigheter, kommuner, regioner, frivilliga försvarsorganisationer och forskningsutförare har vidtagit under 2023 med hjälp av finansiering från anslaget 2:4 Krisberedskap.²⁸

²⁵ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2022), *Det civila försvarets förmåga och brister – 2022 års redovisning av regeringsuppdraget att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret*, s. 36.

²⁶ Totalförsvarets forskningsinstitut (2023), *Förmågebedömning inom civilt försvar – Tre grannländers perspektiv på uppföljning och utvärdering av civil beredskapsförmåga*, s. 21.

²⁷ Prop. 2020/21:30 s. 134.

²⁸ Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, regeringsbeslut 2023-12-20. Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, regeringsbeslut 2023-02-02.

MTFA följer upp och utvärderar den nya beredskapsstrukturen

Av förordningen (2022:1768) med instruktion för Myndigheten för totalförsvarsanalys (MTFA) framgår bl.a. att myndigheten har till huvuduppgift att följa upp, analysera och utvärdera verksamheten inom totalförsvaret ur ett systemperspektiv och med tyngdpunkt på totalförsvarets samlade funktionssätt(1 §). Vidare ska myndigheten bl.a. följa upp utvecklingen av totalförsvaret i förhållande till det övergripande målet för totalförsvaret samt målen för det militära respektive det civila försvaret och analysera och utvärdera utvecklingen av totalförsvaret och de samlade effekterna av de beslutade statliga insatserna inom totalförsvaret (2 §).

Av MTFA:s regleringsbrev för 2023 och 2024 framgår att myndigheten har i uppdrag att följa upp och utvärdera myndigheternas införande av den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap och myndigheternas förutsättningar för detta. Myndigheten ska i arbetet utgå från de mål som riksdagen har beslutat för totalförsvaret, inklusive det militära försvaret och det civila försvaret. Uppföljning och utvärdering ska fokusera på myndigheternas samordning och uppbyggnad av arbetet enligt den nya strukturen inom det civila försvaret samt hur strukturen bidrar till en effektiv resursanvändning för att nå de uppsatta målen. En slutredovisning ska lämnas till regeringen senast den 30 november 2025, med delredovisningar den 30 november 2023²⁹ och den 30 november 2024.³⁰

Riksrevisionen granskar uppbyggnaden av det civila försvaret

Riksrevisionen genomför en granskning av arbetet med beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder inom det civila försvaret. Granskningen ska svara på om statens arbete med beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder inom det civila försvaret har varit effektivt. Granskningen omfattar inte uppbyggnaden av det militära försvaret. Resultatet av granskningen kommer att presenteras i en rapport med planerad publicering i mars 2025.³¹

1.7.4 Natomedlemskapet och det civila försvaret

Nato är en mellanstatlig organisation, som består av både en politisk och en militär del, och beslut fattas i konsensus. Sverige har sedan 1994 haft ett partnerskap med Nato inom ramen för Natos program Partnerskap för fred (PFF). Sverige blev medlem i Nato den 7 mars 2024. Sverige har dock deltagit aktivt i Natos civila beredskapsarbete redan innan frågan om Natomedlemskap aktualiserades i samband med Rysslands invasion av Ukraina i februari 2022. Detta

²⁹ Myndigheten för totalförsvarsanalys (2023), *Uppföljning och utvärdering av ny struktur för civilt försvar och samhällets krisberedskap, delredovisning 1*.

³⁰ Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Myndigheten för totalförsvarsanalys*, regeringsbeslut 2022-12-21. Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Myndigheten för totalförsvarsanalys*, regeringsbeslut 2023-12-14.

³¹ Riksrevisionen, *Det civila försvaret*, webbtex, tillgänglig på www.riksrevisionen.se, hämtad den 16 september 2024.

framgår bl.a. av tidigare raminstruktioner från regeringen för det svenska civila beredskapsarbetet inom ramen för Nato/PFF.³²

Inom Nato är frågor om resiliens³³ och civil beredskap (resilience and civil preparedness)³⁴ ett nationellt ansvar, men betraktas samtidigt som ett kollektivt åtagande. Det är inriktat mot tre övergripande områden:

- förmågan att upprätthålla politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner
- säkerställandet av viktiga samhällsfunktioner
- civilt stöd till militära verksamheter.

Utifrån Natos tre övergripande områden för det civila beredskapsarbetet har Nato identifierat sju grundläggande civila förmågor (baseline requirements for national resilience) som ska bidra till att upprätthålla alliansens kollektiva försvarsförmåga och möta hot som utmanar den kollektiva säkerheten.³⁵ Natos indelning i följande sju grundläggande civila förmågor överensstämmer till stor del med sju av tio beredskapssektorer i det svenska beredskapssystemet:

1. säkerställande av politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner (beredskapssektorn Ordning och säkerhet/beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen)
2. resilient energiförsörjning (beredskapssektorn Energiförsörjning)
3. effektiv hantering av okontrollerade befolkningsrörelser (beredskapssektorn Ordning och säkerhet/beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen)
4. resilienta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning (beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten)
5. hantering av masskadeutfall (beredskapssektorn Hälsa, vård och omsorg)
6. resilienta civila kommunikationssystem (beredskapssektorn Elektroniska kommunikationer och post)
7. resilienta transportsystem (beredskapssektorn Transporter).³⁶

³² Se exempelvis regeringens *Raminstruktion för det svenska civila beredskapsarbetet inom ramen för Nato/PFF* (Ju2021/00361), den 28 januari 2021: ”Med utgångspunkt i målet för civilt försvar ska möjligheter att utveckla vårt totalförsvar aktivt eftersträvas och tas till vara. För det civila försvaret syftar detta till att exempelvis använda Natos erfarenheter och kunskap för att säkerställa samhällsviktiga funktioner. Tidigare redovisade förmågor (baseline requirements) utgör en central utgångspunkt i det nationella arbetet med att utveckla krisberedskapen och det civila försvaret och är ett viktigt ingångsvärde i arbetet med skydd av samhällsviktig verksamhet.” (s. 4).

³³ Inom Nato används termen resiliens för att benämna de åtgärder som de allierade vidtar för att stärka och bygga upp sin motståndskraft. Det finns ingen vedertagen svensk definition men med resiliens brukar man avse samhällets grundläggande robusthet, motståndskraft och anpassningsförmåga.

³⁴ MSB har på senare år lanserat begreppet *civil beredskap* som ett samlingsnamn för krisberedskap och civilt försvar. Begreppet *civil preparedness* översätts på svenska till civil beredskap men används i Natosammanhang i en annan betydelse än MSB:s samlingsbegrepp.

³⁵ Regeringskansliet, *Vad innebär ett medlemskap i Nato för Sveriges civila försvar?*, webbtex, tillgänglig på www.regeringen.se, hämtad den 15 januari 2024.

³⁶ Föreläsning i riksdagens andrakammarsal om Natos arbete med civil beredskap m.m. av kanslirådet Maria Nordin Skult vid Försvarsdepartementet den 4 juni 2024 och Ds 2023:34 s. 82. De tre beredskapssektorer som inte motsvaras av Natos grundläggande civila förmågor är beredskapssektorerna Ekonomisk säkerhet, Finansiella tjänster och Försörjning av grunddata.

MSB och Försvarsmakten konstaterade i september 2023 bl.a. att exakt hur ett Natomedlemskap skulle påverka det civila försvaret var svårbedömt vid den aktuella tidpunkten. Samtidigt innebär ett Natomedlemskap enligt MSB och Försvarsmakten en möjlighet att prioritera och inrikta det civila försvaret utifrån Natos baseline requirements och krishanteringsåtgärder.³⁷

Det finns exempel på att svenska myndigheter försökte skapa ett förhållningssätt till Natos baseline requirements flera år innan ett Natomedlemskap blev aktuellt. På uppdrag av Energimyndigheten tog FOI exempelvis fram en metodik för detta 2020: Nato och svensk civil beredskap – Ett kunskapsunderlag med fokus på NATO Baseline Requirements och svensk energiförsörjning.

1.7.5 EU-samarbete och arbetet med samhällsskydd och beredskap

EU är ett bindande samarbete mellan självständiga stater. Det finns både överstatliga och mellanstatliga beslutsprocesser i EU-samarbetet. Inom utrikes- och säkerhetspolitiken är de tvingande inslagen få. Mandat att besluta om frågor som rör medlemsstaternas nationella försvar saknas.

Samarbetet inom EU har en stor påverkan på arbetet med samhällsskydd och beredskap i Sverige. EU:s verksamhet inom området ska skapa bättre förutsättningar för medlemsstaternas civilskyddsorganisationer att tillsammans hantera samhällsstörningar och upprätthålla ett säkrare samhälle i en föränderlig värld.³⁸

Syftet med EU:s direktiv om kritiska entiteters motståndskraft (CER-direktivet) är att stärka kritiska verksamhetsutövers förmåga att tillhandahålla samhällsviktiga tjänster på den inre marknaden. Enligt CER-direktivet ska medlemsstaterna säkerställa förmågan hos samhällsviktig verksamhet att förebygga, motstå och hantera störningar eller avbrott i verksamheten. Detta ska gälla oavsett om störningen eller avbrottet har föranletts av t.ex. naturolyckor, terroristattacker, pandemier eller andra allvarliga händelser. Direktivet omfattar följande sektorer: energi, transporter, bankverksamhet, infrastruktur för finansiella marknader, hälso- och sjukvård, dricksvattenförsörjning, avlopp, digital infrastruktur, offentlig förvaltning och rymd.³⁹

Direktivet om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen (NIS 2-direktivet) ersätter NIS-direktivet och syftar till att uppnå en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen. NIS-direktivet gäller för leverantörer av samhällsviktiga tjänster inom sju särskilt utpekade sektorer: energi, transporter, bankverksamhet, finansmarknadsinfrastruktur, hälso- och sjukvård, leverans och distribution av dricksvatten samt digital infrastruktur.

³⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Försvarsmakten (2023), *Krigets krav – En samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret*, s. 5–6.

³⁸ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *EU-samarbete*, webbttext, tillgänglig på www.msb.se, hämtad den 17 juni 2024.

³⁹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *EU och arbetet med att stärka motståndskraften i samhällsviktig verksamhet*, webbttext, tillgänglig på www.msb.se, hämtad den 17 juni 2024.

Ytterligare sektorer omfattas av NIS 2-direktivet, exempelvis avloppsvatten. Jämfört med det tidigare NIS-direktivet ställs i NIS 2 tydligare krav på bl.a. riskanalyser och olika säkerhetsåtgärder.

Regeringen beslutade den 23 februari 2023 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att föreslå de anpassningar av svensk rätt som är nödvändiga för att NIS 2-direktivet och CER-direktivet ska kunna genomföras. Ett delbetänkande lämnades i mars 2024 (SOU 2024:18) och ett slutbetänkande lämnades i september 2024 (SOU 2024:64).

1.7.6 Nordiskt samarbete inom samhällsskydd och beredskap – Hagasamarbetet

Sedan 2009 träffas de nordiska ministrarna med ansvar för samhällsskydd och beredskap inom ramen för det s.k. Hagasamarbetet. Hagasamarbetet är till skillnad från medlemskapen i EU och Nato ett mindre strukturerat samarbete, där inriktning och gemensamma mål växer fram genom gemensam dialog.

MSB har i en rapport från 2018 konstaterat att det försämrade säkerhetspolitiska läget och den återupptagna totalförsvarsplaneringen medför att det pågående Hagasamarbetet behöver ses i ett nytt ljus. Samarbetet kan nämligen också bidra till att stärka de enskilda ländernas civila försvarsförmåga, liksom till den nordiska regionens samlade civila försvarsförmåga.

De nordiska ministrarna som ansvarar för samhällsskydd och beredskap har beslutat om tre utvecklingsmål för Hagasamarbetet 2022–2024. Inriktningen är att stärka förmågan inom följande områden: åtgärder efter lärdomar av covid-19 inom samhällsberedskapsområdet, klimatförändring samt värdlandsstöd (mottagande och givande av stöd).

1.8 Rapportens disposition

- I kapitel 1 beskrivs bakgrund, syfte, frågeställning, avgränsningar, metod och genomförande samt omvärldsfaktorer som berör uppföljningen.
- I kapitel 2 beskrivs begrepp, principer och grundläggande förutsättningar för civilt försvar.
- I kapitel 3 beskrivs huvuddragen i det nya beredskapssystemet.
- I kapitel 4 beskrivs beredskapssektorn Energiförsörjning, och den insamlade empirin för sektorn redovisas.
- I kapitel 5 beskrivs beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten, och den insamlade empirin för sektorn redovisas.
- I kapitel 6 beskrivs beredskapssektorn Transporter, och den insamlade empirin för sektorn redovisas.
- I kapitel 7 beskrivs MSB:s roll som samordnande aktör i beredskapssystemet, och den insamlade empirin när det gäller MSB:s roll redovisas.
- I kapitel 8 beskrivs arbetet i civilområdena och samordningen med beredskapssektorerna, och den insamlade empirin redovisas.
- I kapitel 9 redogörs för arbetsgruppens sammanfattande iakttagelser.

2 Civilt försvar – begrepp, principer och grundläggande förutsättningar

Sammanfattning

Totalförsvaret består av militärt försvar och civilt försvar. 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. Riksdagens mål för civilt försvar är uppdelade i sju delmål, bl.a. värna civilbefolkningen och säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna. *Civil beredskap* är ett samlingsnamn för krisberedskap och civilt försvar. Det svenska systemet för krisberedskap och krishantering liksom civilt försvar bygger på ansvars-, närhets- och likhetsprinciperna.

Det *geografiska områdesansvaret* innehas av regeringen på nationell nivå, civilområdesansvariga länsstyrelser på högre regional nivå, länsstyrelsen på regional nivå och kommunen på lokal nivå. Det geografiska områdesansvaret innebär att det inom ett geografiskt område ska finnas ett organ med ansvar för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektorieella krishanteringsåtgärder.

Två viktiga aspekter och därmed grundläggande förutsättningar för myndigheternas genomförande av strukturreformen och för arbetet med civilt försvar är den *svenska förvaltningsmodellen* och den *kommunala självstyrelsen*.

I detta kapitel beskrivs några centrala begrepp och principer för civilt försvar samt andra grundläggande förutsättningar som styr och inriktar myndigheternas arbete med det civila försvaret och som därmed är centrala för genomförandet av strukturreformen. En del begrepp saknar dock tydliga definitioner.

2.1 Totalförsvaret och målet för det militära försvaret

Totalförsvaret består av militärt försvar och civilt försvar. Enligt totalförsvarsbeslutet 2020 är det övergripande målet för totalförsvaret att ha förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet.

Målet för det militära försvaret är att ha förmåga att

1. försvara Sverige mot väpnat angrepp
2. hävda Sveriges territoriella integritet samt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i Sverige och utanför svenskt territorium i enlighet med internationell rätt

3. främja vår säkerhet samt förebygga och hantera konflikter och krig genom att i fredstid genomföra operationer på vårt eget territorium och i närområdet samt delta i internationella fredsfrämjande insatser
4. skydda samhället och dess funktionalitet genom att med befintlig förmåga och resurser bistå övriga samhället såväl i fred som vid höjd beredskap.⁴⁰

2.2 Krisberedskap och målet för krisberedskapen

Samhällets *krisberedskap* kan beskrivas som förmågan att förebygga, motstå och hantera krissituationer. Förmågan byggs upp i den ordinarie verksamheten genom bl.a. utbildning, övning samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris.⁴¹

I 6 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (beredskapsförordningen) finns en definition av begreppet *fredstida krissituation* som en situation som avviker från det normala, drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

Även andra uttryck används för att beskriva händelser som omfattas av krisberedskapen. Utöver kris är ett annat återkommande begrepp *extraordinär händelse*. Det definieras i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap som en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller en region.⁴² Krisberedskapssystemet ryms inom den ordinarie förvaltningsstrukturen. Det innebär bl.a. att inga särskilda lagar träder in vid fredstida kriser innan (eventuellt) höjd beredskap inträder.

Regeringen har angett följande mål för krisberedskapen:

- minska risken för olyckor och kriser som hotar vår säkerhet
- värna människors liv och hälsa samt grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter genom att upprätthålla samhällsviktig verksamhet, hindra eller begränsa skador på egendom och miljö då olyckor och krissituationer inträffar.⁴³

Krisberedskapen bör enligt regeringen även bidra till att minska lidande och konsekvenser av allvarliga olyckor och katastrofer i andra länder och krisberedskapsarbetet är också en utgångspunkt för arbetet med det civila försvaret. Regeringen ansåg vid det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2020 att ett

⁴⁰ Prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:135, rskr. 2020/21:136.

⁴¹ Regeringskansliet, *Krisberedskap*, webbtex, tillgänglig på www.regeringen.se, hämtad den 20 augusti 2024.

⁴² I kap. 4 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

⁴³ Prop. 2014/15:1 utg.omr. 6 s. 95, bet. 2014/15:FöU1, rskr. 2014/15:63.

starkt totalförsvaret bidrar till att förstärka den fredstida krisberedskapen. Arbetet med krisberedskap och totalförsvaret blir därför ömsesidigt förstärkande.⁴⁴

Det finns fem resultatindikatorer kopplade till målet för krisberedskapen.⁴⁵

2.3 Civilt försvar och riksdagens mål för civilt försvar

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.⁴⁶ Det militära och civila försvaret är ömsesidigt förstärkande.

Riksdagens mål för det civila försvaret fastställdes i totalförsvarsbeslutet 2020 och bygger till stor del på tidigare formulerade mål för den fredstida krisberedskapen. De av riksdagen beslutade målen för det civila och militära försvaret ska tillsammans bidra till målpåfyllelsen för totalförsvaret. Målet för det civila försvaret uttrycks som att det civila försvaret ska ha förmåga att

1. värna civilbefolkningen
2. säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna
3. upprätthålla en nödvändig försörjning
4. bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld
5. upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan
6. bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred
7. med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.⁴⁷

Försvarsberedningen har i rapporten Kraftsamling från december 2023 föreslagit ett ändrat mål för det civila försvaret.⁴⁸

Det har tidigare saknats resultatindikatorer⁴⁹ kopplade till riksdagens mål för det civila försvaret. Försvarsutskottet uttryckte redan i samband med totalförsvarsbeslutet 2015 att resultatredovisningen av hur målen skulle uppfyllas

⁴⁴ Prop. 2020/21:30 s. 127.

⁴⁵ Prop. 2024/25:1 utg. omr. 6 s. 70–71. De fem resultatindikatorerna kopplade till målet för krisberedskapen är följande: antal omkomna i bränder, antal utbildade brandmän, medelsvarstid på 112-samtal, antal Rakelabonnemang och inrapporterade it-incidenter (från statliga myndigheter).

⁴⁶ Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2021), *Handlingskraft – Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025*.

⁴⁷ Prop. 2020/21:30 s. 89, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:135–136.

⁴⁸ Försvarsberedningen har föreslagit att målet för det civila försvaret ska vara 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
- upprätthålla försvarsviljan och samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar (Ds 2023:34 s. 24).

⁴⁹ En indikator kan kortfattat sägas vara ett slags mått för att beskriva utvecklingen mot målet.

kommer att ske med utgångspunkt i utvecklade bedömningsgrunder och resultatindikatorer som tydligt beskriver genomförandet av riksdagens beslut bl.a. i fråga om försvarsinriktningen som helhet.⁵⁰ Det finns dock andra bedömningsgrunder än indikatorer framtagna för att följa upp målet för civilt försvar i budgetpropositionen.⁵¹

I totalförsvarsbeslutet 2020 anförde regeringen att den delade Försvarsberedningens bedömning att det finns behov av resultatindikatorer för att bedöma och följa upp utvecklingen inom det civila försvaret och att frågan om hur sådana resultatindikatorer ska utformas, liksom formerna för detta, behöver analyseras vidare.⁵² Försvarskommittén hänvisade i betänkandet för totalförsvarsbeslutet 2020 till sitt budgetbetänkande för 2021 där utskottet underströk vikten av att riksdagens möjligheter att utvärdera och följa upp verksamheten inom totalförsvaret stärks och framhöll att resultatindikatorer för det civila försvaret är en förutsättning för att man ska kunna följa upp utvecklingen.⁵³ I budgetbetänkandet för 2022 konstaterade utskottet att regeringens resultatbedömning för det civila försvaret inte underbyggs av indikatorer i redovisningen.⁵⁴

I budgetpropositionen för 2025 har två resultatindikatorer för det civila försvaret införts: tillsyn och kontroll av skyddsrum respektive antal aktörer som har registrerat personal i den egna krigsorganisationen. I budgetpropositionen nämns vidare att det pågår ett arbete med att identifiera en bredare grupp med indikatorer, särskilt inom området civilt försvar.⁵⁵

2.4 Civil beredskap

MSB har på senare år lanserat begreppet *civil beredskap*, som ett samlingsnamn för krisberedskap och civilt försvar. Det civila försvaret och krisberedskapen ska förstärka varandra i gemensamma processer för samordning, planering och förberedelser. Den civila beredskapen ska vara dimensionerad för att kunna hantera den yttersta krisen, dvs. ett väpnat angrepp. Ytterst syftar den civila beredskapen till att förbereda samhället på alla slags samhällsstörningar som riskerar att skada samhället. Det som ska värnas är samhällets grundläggande skyddsvärden som människors liv och hälsa, samhällets

⁵⁰ Bet. 2014/15:FöU11 s. 37.

⁵¹ Redovisningen av resultaten inom områdena skydd mot olyckor, samhällets krisberedskap och civilt försvar utgår från följande bedömningsgrunder:

– samhällets förmåga att förebygga olyckor och kriser samt vidta förberedande åtgärder mot krig

– samhällets förmåga att hantera olyckor, kriser och krig (prop. 2024/25:1 utg.omr. 6 s. 70). Notera att det inte finns någon vedertagen definition av begreppet bedömningsgrund, utan det kan ses som ett samlingsbegrepp för förhållanden som är relevanta för de resultat som redovisas.

⁵² Prop. 2020/21:30 s. 129.

⁵³ Bet. 2020/21:FöU4 s. 34.

⁵⁴ Bet. 2021/22:FöU1 s. 17.

⁵⁵ Prop. 2024/25:1 utg.omr. 6 s. 70.

funktionalitet, demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter, miljö och ekonomiska värden och nationell suveränitet.⁵⁶

I en promemoria från FOI framhålls att eftersom begreppet civil beredskap inte har fått någon formell eller lagstadgad definition skapar det osäkerhet kring nyttan av begreppet.⁵⁷ Vidare framhålls att begrepps användningen i Nato och den svenska översättningen av begreppet *civil preparedness* ytterligare spår på förvirringen. Begreppet översätts på svenska till civil beredskap men används i Natosammanhang i en annan betydelse än MSB:s samlingsbegrepp.⁵⁸

2.5 Grundläggande principer för krisberedskap, krishantering och civilt försvar

Det svenska systemet för krisberedskap och krishantering bygger på ansvars-, närhets- och likhetsprinciperna. Principerna är inte definierade i lag utan ska i stället förstås som en bakgrund till dagens regelverk för krisberedskap samt det uppdrag och mandat som olika aktörer har. Principerna finns angivna i olika utredningar, propositioner, förarbeten samt planeringsdokument.

Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden också har motsvarande ansvar vid kriser eller samhällsstörningar. MSB har bl.a. föreslagit att de befintliga principerna för krisberedskap ska kompletteras med en *handlingsprincip* som innebär att aktörerna ska agera proaktivt och vidta nödvändiga åtgärder även i osäkra situationer med brist på information.⁵⁹

Närhetsprincipen innebär att kriser ska hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället. Den ledningsnivå som närmast berörs av ett akut krisförlopp ska alltså normalt svara för ledningen av de åtgärder som krävs för att hantera krisen på ett effektivt sätt.

⁵⁶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Det svenska civila beredskapssystemet*, webbtex, tillgänglig på www.msb.se, hämtad den 17 juni 2024. Begreppet civil beredskap har aldrig fått någon formell definition, men i MSB:s skrivelse *Så skapar vi motståndskraft – Skrivelse med underlag till försvarsbeslutsperioden 2021–2025* (MSB 2020-02262, s. 11) föreslås att civil beredskap används som samlingsbegrepp för krisberedskap och civilt försvar. Bakgrunden till detta förslag handlar om att hantera förhållandet till krisberedskapen: ”MSB vill i sammanhanget peka på vikten av att planeringen för civilt försvar hänger ihop med planeringen för krisberedskap, förslagsvis under det gemensamma begreppet civil beredskap”.

⁵⁷ Notera exempelvis att begreppet civil beredskap varken används av Försvarsberedningen i rapporten *Kraftsamling* (Ds 2023:34) eller av Regeringskansliet i budgetpropositionen för utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

⁵⁸ Totalförsvarets forskningsinstitut (2024), *I krisbegreppens värld: Lek med ord eller dödligt allvar?*, s. 2.

⁵⁹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2024), *Utvärdering av den aktörsgemensamma hanteringen av tre händelser ur ett krisberedskapsperspektiv*. MSB konstaterar i rapporten, som är ett svar på ett regeringsuppdrag, att det proaktiva förhållningssättet vid kriser behöver stärkas genom tydligare krav på handling. För att stärka det proaktiva förhållningssättet, bör regeringen överväga att justera principerna för samhällets krisberedskap. Det bör enligt MSB ske i linje med MSB:s förslag efter bränderna i Västmanland 2014 om en handlingsprincip. Ett alternativ är att regeringen på nytt tydliggör förväntan på proaktivt agerande av aktörerna, även vid osäkra situationer då det råder brist på information, som en viktig del av ansvarsprincipen.

Likhetsprincipen är en tillämpning av ansvarsprincipen och innebär att en verksamhets organisering och lokalisering så långt som möjligt ska överensstämma i fred, kris och krig. Vissa avvikelser kan dock vara nödvändiga.⁶⁰

Principerna omfattar också civilt försvar.

2.6 Det geografiska områdesansvaret

Vid en kris ska de som har ett *geografiskt områdesansvar* verka för att samordningen fungerar mellan olika aktörer (exempelvis myndigheter, företag, frivilligorganisationer) som är inblandade i krisberedskap och krishantering på lokal, regional respektive nationell nivå. Däremot övertar de inte ansvaret från någon annan aktör utan samtliga aktörer behåller, som en följd av ansvarsprincipen, ansvaret för sitt respektive verksamhetsområde.⁶¹ Det geografiska områdesansvaret innehas av regeringen på nationell nivå,⁶² civilområdesansvariga länsstyrelser på högre regional nivå,⁶³ länsstyrelsen på regional nivå⁶⁴ och kommunen på lokal nivå.⁶⁵

Regeringens geografiska områdesansvar på den nationella nivån utövas med stöd av de centrala myndigheterna, där MSB har ett särskilt uppdrag att stödja berörda myndigheters samordning av åtgärder vid en fredstida kris eller vid höjd beredskap.⁶⁶ Regeringens uppgift när det gäller det geografiska områdesansvaret på nationell nivå är bl.a. att ansvara för den övergripande inriktningen, samordningen och prioriteringen av samhällets beredskap.⁶⁷ De civilområdesansvariga länsstyrelserna har ett geografiskt områdesansvar för sina respektive civilområden när det gäller civilt försvar.⁶⁸ Ansvaret avser uppgifter inför och vid höjd beredskap. På den regionala nivån är länsstyrelsen geografiskt områdesansvarig myndighet och har en sammanhållande och stödjande roll inom krisberedskap i länet.⁶⁹ På den lokala nivån har kommunerna det geografiska områdesansvaret. Kommunerna ska inom sitt geografiska område verka för att samordna de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en extraordinär händelse i fredstid. De ska också verka för samordning av informationen till allmänheten under en sådan händelse.⁷⁰

⁶⁰ SOU 2022:10 s. 291.

⁶¹ Notera dock att civilområdesansvarig länsstyrelse under vissa förutsättningar får ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst inom sitt civilområde. Se 4 kap. 10 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och 4 kap. 33 § första stycket förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.

⁶² Av regeringsformen följer att det är regeringen som har till uppgift att styra landet, vilket innebär att det är regeringen som har det geografiska områdesansvaret för hela landet.

⁶³ 7 § förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

⁶⁴ 7 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion och 4 § förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

⁶⁵ 2 kap. 7 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

⁶⁶ 7 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

⁶⁷ Prop. 2007/08:92 s. 14.

⁶⁸ 7 § förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

⁶⁹ 7 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

⁷⁰ 2 kap. 7 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Det geografiska områdesansvaret utövas samtidigt på de olika nivåerna.

När det gäller ansvaret för att hantera krissituationer avgörs detta av krisens karaktär och omfattning. Hanteringen av kriser utgår från det geografiska områdesansvaret och präglas i regel av ett nedifrån-och-upp-perspektiv. Det innebär att en krissituation som enbart drabbar en kommun i första hand hanteras lokalt, även om konsekvenserna också kan behöva hanteras parallellt på regional eller nationell nivå. Om en kris är mer omfattande kan den dessutom hanteras på länsnivå med stöd av nationella myndigheter.⁷¹ Om de nationella resurserna inte räcker till vid en krissituation finns det även en möjlighet att söka hjälp internationellt genom Nordred-samarbetet (samarbetet mellan de nordiska räddningstjänsterna)⁷² och EU:s civilskyddsmekanism.⁷³

2.7 Den svenska förvaltningsmodellen

En grundläggande förutsättning för myndigheterna att realisera strukturreformen och för arbetet med civilt försvar är den *svenska förvaltningsmodellen*.

I internationell jämförelse uppvisar den svenska förvaltningsmodellen ett antal särdrag. Ett av dessa är myndigheternas organisatoriskt fristående ställning från regeringen. Myndigheterna ingår alltså inte i departementen, vilket är fallet i många länder. Detta förklarar att Sverige har ett relativt litet regeringskansli. Regeringen har delegerat många statliga förvaltningsuppgifter och det operativa ansvaret för olika områden till myndigheterna, vilket medför att expertkunskapen i hög utsträckning är placerad där snarare än i Regeringskansliet.⁷⁴

I Sverige finns det ett förbud mot s.k. ministerstyre som innebär att enskilda statsråd inte får fatta beslut som rör myndigheterna. Det följer av bestämmelsen om att regeringen ska fatta sina beslut kollektivt.⁷⁵

Även om regeringen alltid har det yttersta ansvaret för sina myndigheter och för styrningen av dem så är regeringen med denna modell med förhållandevis stora myndigheter och ett litet regeringskansli beroende av att myndigheterna kan presentera tillräckliga underlag och bedömningar. Samtidigt är myndigheterna beroende av hur regeringen styr för att kunna genomföra sina uppdrag på ett bra sätt. Modellen med organisatoriskt fristående myndigheter ställer krav på regeringens styrning och på relationen mellan regeringen och myndigheterna. Den organisatoriska åtskillnaden kan innebära en utmaning för kommunikationen mellan regeringen och myndigheterna.⁷⁶

Myndigheternas ställning gentemot regeringen präglas också av hur regeringen i praktiken väljer att styra sina myndigheter. Under senare decennier har

⁷¹ SOU 2023:50 s. 71–72.

⁷² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Nordred – samarbete mellan räddningstjänster*, webbtext, tillgänglig på www.msb.se, hämtad den 12 september 2024.

⁷³ Sverige fick hjälp via EU:s Emergency Response Coordination Centre (ERCC) i samband med skogsbranden i Västmanland 2014 och vid de massiva skogsbränderna 2018. Sverige tog då emot både flygande resurser och markstyrkor från flera länder.

⁷⁴ Statskontoret (2020), *Förvaltningsmodellen under coronapandemin*.

⁷⁵ 7 kap. 3–4 §§ och 12 kap. 1 § regeringsformen.

⁷⁶ Statskontoret (2020), *Förvaltningsmodellen under coronapandemin*.

regeringen bl.a. haft som ambition att minska detaljstyrningen. Men det finns inga formella hinder för regeringen att styra myndigheterna mer detaljerat.⁷⁷

Regeringens styrning sker bl.a. genom myndighetsförordningen (2007:515) och myndighetsinstruktioner samt genom andra förordningar, anslag, regleringsbrev, uppdrag och, inte minst, genom informella kontakter som kan förtydliga den formella styrningen och som många gånger har en stor betydelse i samspillet mellan regeringen och expertmyndigheterna.⁷⁸

Den s.k. utnämningmakten är ett särskilt viktigt maktmedel i förvaltningsmodellen. Den innebär att det är regeringen som tillsätter och avsätter sina myndigheters ledning.⁷⁹

Ett annat särdrag i den svenska förvaltningsmodellen är den långtgående decentraliseringen där en stor del av förvaltningsuppgifterna fördelats på regional och kommunal nivå. I den svenska förvaltningsmodellen finns tre förvaltningsnivåer: nationell, regional och kommunal nivå. De olika nivåerna har ansvar för olika frågor och ansvarsfördelningen regleras i ett flertal författningar. Ansvarsfördelningen är inte given utan riksdagen och regeringen kan justera den, och den kan därför växla över tid.⁸⁰

2.8 Den kommunala självstyrelsen

Vid tillkomsten av den nuvarande regeringsformen underströk konstitutionsutskottet att den *kommunala självstyrelsen* är en av grunderna för den svenska demokratin.⁸¹ Den kommunala självstyrelsen är en princip som gäller för all kommunal verksamhet. Någon allmänt accepterad definition av vad som avses med kommunal självstyrelse finns dock inte.⁸²

Till skillnad från regeringens styrning av de statliga myndigheterna är styrningsmöjligheterna av kommuner och regioner betydligt mer begränsade. Den statliga styrningen av kommuner och regioner ska enligt regeringsformen ske genom lag eller med stöd av lag. Men det finns, vid sidan av rättsligt bindande styrning, även möjlighet att styra med s.k. mjuka styrmedel som inte är tvingande. Regeringen kan t.ex. ge myndigheter i uppdrag att stödja, informera (kunskapsstyrning) och samverka med regioner och kommuner. Riksdagen och regeringen kan också använda sig av finansiell styrning genom beslut om skatter, avgifter, bidrag eller subventioner.⁸³

En styrka med decentraliseringen är att beslut kan fattas nära medborgarna och anpassas till lokala förutsättningar. Det har emellertid visat sig, framhåller Statskontoret i rapporten Förvaltningsmodellen under coronapandemin, att den kommunala självstyrelsen innebär utmaningar för regeringens styrning under en nationell kris. Regeringen måste då förhålla sig till det kommunala

⁷⁷ Statskontoret (2020), *Förvaltningsmodellen under coronapandemin*.

⁷⁸ Eka Anders m.fl. (2018), *Regeringsformen – med kommentarer*.

⁷⁹ 12 kap. 5 § regeringsformen och SOU 2022:10 s. 287.

⁸⁰ Statskontoret (2020), *Förvaltningsmodellen under coronapandemin*.

⁸¹ KU 1973:26 s. 39.

⁸² SOU 2022:10 s. 289.

⁸³ Statskontoret (2020), *Förvaltningsmodellen under coronapandemin*.

självstyret och principerna för krishantering: ansvarsprincipen, närhetsprincipen och likhetsprincipen (se avsnitt 2.5).⁸⁴

Coronakommissionen konstaterade i det sammanhanget att den höga graden av decentralisering tillsammans med den kommunala självstyrelsen är något som försvårar den statliga styrningen och därmed även arbetet med att hantera en kris.⁸⁵ Se vidare om kommunens roll i beredskapssystemet i avsnitt 3.8.1.

⁸⁴ Statskontoret (2020), *Förvaltningsmodellen under coronapandemin*.

⁸⁵ SOU 2022:10 s. 288.

3 Den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap (strukturen)

Sammanfattning

Den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap (härefter strukturen) infördes den 1 oktober 2022. Reformen – som genomfördes på förordningsnivå – innebär en utökning av ansvar och uppgifter inom samhällets krisberedskap och civilt försvar för statliga myndigheter under regeringen.

Den nya strukturen innebär att ett sextiotal statliga myndigheter pekats ut som beredskapsmyndigheter och därmed får utökade uppgifter jämfört med övriga myndigheter. Strukturen innebär även en indelning i tio beredskapssektorer som en plattform 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.

Det införs en ny geografisk indelning av Sverige där de 21 länsstyrelserna delas in i sex civilområden. För varje civilområde finns en civilområdesansvarig länsstyrelse som ansvarar för samordning.

MSB ges en sammanhållande roll i den nya strukturen och ska bl.a. 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 ska även stödja övriga myndigheter i deras arbete med civilt försvar och krisberedskap. Genom strukturens övriga delar, såsom införandet av beredskapssektorer och civilområden, har såväl MSB:s samordnande som stödjande roll förändrats.

3.1 Huvuddragen och målet med strukturen

Regeringen fattade i maj 2022 beslut om att reformera strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap (härefter strukturen). Den nya strukturen infördes den 1 oktober 2022 då förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (härefter beredskapsförordningen) trädde i kraft. Den nya beredskapsstrukturen omfattar i första hand statliga myndigheter under regeringen. Strukturens rättsliga grund omfattar två nya förordningar samt ett antal förordningsändringar.⁸⁶ För en bakgrund till reformen, se avsnitt 1.1.

MTFA beskriver strukturen som att den består av fyra delar:

⁸⁶ En komplettering i lag har beslutats till följd av förordningsändringarna (se prop. 2022/23:77 s. 8, 48 och 62, bet. 2022/23:FöU9, rskr. 2022/23:218) som innebär att regeringen i krig ska få överlåta uppgifter som ankommer på regeringen enligt 8 kap. regeringsformen till de civilområdesansvariga länsstyrelserna när det gäller civilområdet. Ändringen trädde i kraft den 1 januari 2024.

1. Reformen innebär en utökning av ansvar och uppgifter inom samhällets krisberedskap och civilt försvar för statliga myndigheter under regeringen.
2. Den nya strukturen innebär att ett sextiotat statliga myndigheter⁸⁷ pekas ut som beredskapsmyndigheter och därmed får utökade uppgifter jämfört med övriga myndigheter. Strukturreformerna innebär även en indelning i tio beredskapssektorer som en plattform 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.
3. Det införs en ny geografisk indelning av Sverige där de 21 länsstyrelserna delas in i sex civilområden.⁸⁸ För varje civilområde finns en civilområdesansvarig länsstyrelse som ansvarar för samordning.
4. MSB ges en sammanhållande roll i den nya strukturen och ska bl.a. 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. Genom strukturreformens övriga delar, såsom införandet av beredskapssektorer och civilområden, har såväl MSB:s samordnande som stödjande roll förändrats.⁸⁹

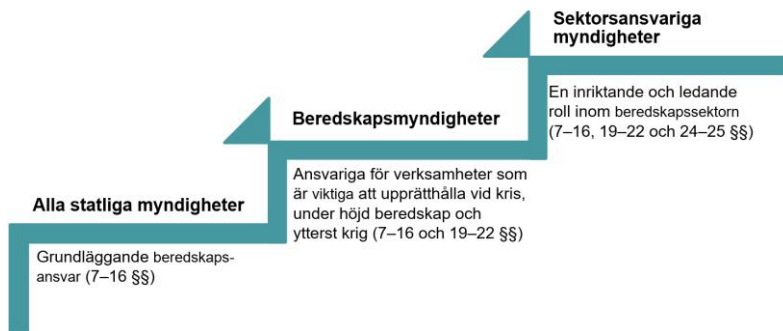
Det ansvar som statliga myndigheter under regeringen har fått genom strukturreformerna, från förberedelse för kris till åtgärder vid höjd beredskap och ytterst krig, kan beskrivas som en trappa – ansvarstrappan (se figur 1).⁹⁰ Det första trappsteget omfattar uppgifter som alla statliga myndigheter under regeringen har att utföra. På det andra trappsteget tillkommer ytterligare uppgifter för myndigheter som har rollen beredskapsmyndighet (61 myndigheter). På det tredje steget finns de sektorsansvariga myndigheterna (10 myndigheter) som har än fler uppgifter.

⁸⁷ Före strukturreformerna fanns 47 bevakningsansvariga myndigheter med särskilda uppgifter i det civila försvaret som utgjordes av 26 centrala myndigheter och de 21 länsstyrelserna. Genom att Utbetalningsmyndigheten sedan den 1 januari 2024 är utpekad som beredskapsmyndighet finns det i dag totalt 61 beredskapsmyndigheter.

⁸⁸ Civilområdena fanns även i det gamla totalförsvaret åren 1951–2000. År 1951 inrättades Civilbefälhavare (CB) som nya civila områdesansvariga totalförsvarsmyndigheter med ansvar för civilområden på högre regional nivå, dvs. mellan den då existerande regionala och centrala lednings- och samordningsnivån. Varje CB utövade därmed sitt lednings- och samordningsansvar inom ett geografiskt avgränsat civilområde, som omfattade flera län och som tillsammans i huvudsak motsvarade de militärområden (milo) som då fanns. En av landshövdingarna i respektive civilområde utsågs till civilbefälhavare. Antalet civil- och militärområden varierade över tid. När CB avskaffades 2000 fanns det tre civilområden (se SOU 2021:25 s. 329–336).

⁸⁹ Myndigheten för totalförsvarsanalys (2023), *Uppföljning och utvärdering av ny struktur för civilt försvar och samhällets krisberedskap, delredovisning 1*, s. 2–3.

⁹⁰ Se exempelvis SOU 2021:25 s. 30–31 och Myndigheten för totalförsvarsanalys (2023), *Uppföljning och utvärdering av ny struktur för civilt försvar och samhällets krisberedskap, delredovisning 1*, s. 24.

Figur 1. Ansvarstrappan enligt beredskapsförordningen

I samband med beslutet om den nya strukturen presenterade regeringen följande mål för strukturreformen:

- ökad tydlighet kring roller och ansvarsfördelning
- stärkt motståndskraft i de viktigaste samhällsfunktionerna
- stärkt samverkan med näringslivet
- förbättrade möjligheter till riktade geografiska insatser
- kraftsamling kring arbetet inför och vid höjd beredskap.⁹¹

3.2 Statliga myndigheter

För statliga myndigheter under regeringen regleras uppgifter inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap i första hand av beredskapsförordningen. Ytterligare bestämmelser om totalförvar och höjd beredskap som dessa myndigheter ska förhålla sig till finns i lagen (1992:1403) om totalförvar och höjd beredskap samt i förordningen (2015:1053) om totalförvar och höjd beredskap.

Med begreppet *fredstida krissituationer* avses i beredskapsförordningen situationer som

- avviker från det normala
- drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden
- innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner
- kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.⁹²

Någon närmare precisering av ingående begrepp som *grundläggande värden* eller *viktiga samhällsfunktioner* görs inte i beredskapsförordningen. Undantag från bestämmelserna i beredskapsförordningen görs för Regeringskansliet,

⁹¹ Regeringen, presskonferens den 18 maj 2022. Mer information om bakgrunden till strukturreformen finns i betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25).

⁹² 6 § 1 förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

kommittéväsendet och Försvarsmakten samt för några andra myndigheter i vissa delar.⁹³

Höjd beredskap regleras i lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Om Sverige är i krig råder högsta beredskap. Om det skulle utbryta krig eller konflikt i Sveriges närområde eller om omvärldsläget skulle förändras och på olika sätt hota Sveriges säkerhet och självständighet kan regeringen besluta om höjd beredskap.⁹⁴

Gråzon brukar beskrivas som tillståndet mellan fred och krig där stater och andra aktörer försöker att påverka Sveriges intressen, handlingsfrihet och förmåga. Strategierna för denna påverkan varierar och inkluderar politiska, ekonomiska, psykologiska och militära maktmedel. Begreppet *gråzonproblematik* används som regel för att beskriva oklarheter i de händelser som sker i gränslandet mellan fred och krig. Gråzon används ofta synonymt med *hybridkrigföring*.⁹⁵ Gråzon och hybridkrigföring är omtvistade begrepp. En viktig aspekt i sammanhanget är att fredstida lagar och regler gäller till dess att beredskapen höjs eller Sverige befinner sig i krig.⁹⁶

3.2.1 Risk- och sårbarhetsanalyser är en central uppgift

Enligt beredskapsförordningen är arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser en central uppgift för varje myndighet.

En del i detta arbete är att identifiera samhällsviktig verksamhet⁹⁷ inom myndighetens ansvarsområde. Med samhällsviktig verksamhet avses ”verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet”.⁹⁸

Varje myndighet ska också kontinuerligt analysera om det inför eller vid fredstida krissituationer och höjd beredskap finns sårbarhet och hot eller risker som allvarligt kan hota, skada eller försämra förmågan till den samhällsviktiga verksamheten inom ansvarsområdet (riskhantering).

Det framgår också av beredskapsförordningen att varje myndighet ska bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten (kontinuitet)⁹⁹ och verka för att andra aktörer inom ansvarsområdet också bedriver ett sådant arbete (kontinuitetshantering).

⁹³ 3 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

⁹⁴ Lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

⁹⁵ Totalförsvarets forskningsinstitut (2020), *Samverkan och ledning i gråzon – En identifiering av behov och verktyg*, s. 11–13.

⁹⁶ Totalförsvarets forskningsinstitut (2024), *I krisbegreppens värld: Lek med ord eller dödligt allvar?*, s. 7.

⁹⁷ MSB tillhandahåller metodstöd för att identifiera samhällsviktig verksamhet. I detta ingår en metodbeskrivning och en dokumentationsmall. Se MSB (2023), *Metod för identifiering av samhällsviktig verksamhet*. Det finns även en vägledning i ämnet från MSB (2023): *Vägledning för att identifiera samhällsviktig verksamhet*.

⁹⁸ 6 § 2 förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

⁹⁹ I andra sammanhang används vanligen begreppet kontinuitetshantering som benämning på det arbete som beskrivs i bestämmelsen i beredskapsförordningen. MSB redovisar på sin webbplats metodbeskrivningar, exempel och utbildningsmaterial om kontinuitetshantering.

Arbetet med identifiering och analys av samhällsviktig verksamhet, riskhantering och kontinuitetsplanering ska varje myndighet minst vartannat år sammanställa i en risk- och sårbarhetsanalys (RSA).¹⁰⁰

3.2.2 Ansvar och uppgifter inför och vid fredstida krissituationer

Myndigheternas ansvar och uppgifter inför och vid fredstida krissituationer innebär att varje myndighet ska ansvara för att personalen vid myndigheten får den utbildning och övning som behövs för att den ska kunna utföra sina uppgifter vid fredstida krissituationer.¹⁰¹

När det gäller utbildning och övning ska MSB, enligt sin instruktion, se till att utbildning inom krisberedskap och civilt försvar tillhandahålls. MSB ska genomföra övningar inom sitt ansvarsområde¹⁰² och erbjuda stöd för planering och genomförande av övningar i form av vägledningar. MSB erbjuder även ett antal orienterande utbildningar om olika arbetssätt och generell metodik för hantering av krissituationer (som stabsmetodik och kriskommunikation).¹⁰³

Vidare ska varje myndighet vars ansvarsområde berörs av en fredstida krissituation vidta de åtgärder som behövs för att hantera den uppkomna situationen och konsekvenserna av den. Myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation.¹⁰⁴

3.2.3 Ansvar och uppgifter inför och vid höjd beredskap

Myndigheternas ansvar och uppgifter inför och vid höjd beredskap innebär att varje myndighet i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav. 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 planering för totalförsvaret ska ske i samverkan med övriga berörda statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare.¹⁰⁵ Någon ytterligare specificering av denna uppgift ges inte i beredskapsförordningen. Enligt MTFA bör det därför i första hand vara upp till den enskilda myndigheten att bedöma vilka andra aktörer som är berörda.¹⁰⁶ MSB har i sin samordnande roll tagit initiativ till regelbundna samverkansmöten med sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser, se avsnitt 7.4. MSB kan vid behov även kalla till särskilda, operativa samverkanskonferenser, för möjlighet till samverkan inom en särskild

¹⁰⁰ 7 § första stycket förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. MSB har tagit fram föreskrifter och allmänna råd som reglerar vad en risk- och sårbarhetsanalys ska innehålla och hur den ska redovisas. Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2016:7).

¹⁰¹ 8 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

¹⁰² 5 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

¹⁰³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Utbildning och övning*, webbtillgänglig på www.msb.se, hämtad den 17 juni 2024.

¹⁰⁴ 9 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

¹⁰⁵ 10 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

¹⁰⁶ Myndigheten för totalförsvarsanalys (2023), *Uppföljning och utvärdering av ny struktur för civilt försvar och samhällets krisberedskap, delredovisning 1*, s. 28.

fråga eller händelse som kan ge samhällsstörningar. Det kan handla om att dela information, komma överens om gemensamma inriktningar, säkerställa en samlad kriskommunikation till allmänheten eller fördela nationella förstärkningsresurser.¹⁰⁷

Vidare följer av beredskapsförordningen att personal som är anställd hos en myndighet och som inte tas in anspråk i totalförsvaret i övrigt får, med stöd av anställningsavtalet, krigsplaceras vid myndigheten. Varje myndighet ska svara för att personal som är krigsplacerad vid myndigheten får den utbildning och övning som behövs för att den ska kunna utföra sina uppgifter vid höjd beredskap.¹⁰⁸

MSB har tagit fram en vägledning om krigsplacering riktad till offentliga och privata aktörer som behöver ta fram och bemanna krigsorganisationer.¹⁰⁹

När det gäller krav på rapportering och information framgår att varje myndighet är skyldig att vid förfrågan från Regeringskansliet lämna den information som behövs för samlade lägesbilder. Vidare ska även varje myndighet vid förfrågan från MSB lämna den information som behövs för att MSB ska kunna fullgöra ett antal specificerade uppgifter. Dessa rör samordning av åtgärder vid en kris eller vid höjd beredskap samt förmågan att bistå Regeringskansliet med underlag och information i samband med allvarliga olyckor och kriser samt under höjd beredskap.¹¹⁰

Beredskapsförordningen omfattar även bestämmelser om informations säkerhet för alla myndigheter som har att tillämpa förordningen. Efter särskilda regeringsbeslut har också vissa myndigheter i uppgift att tillämpa bestämmelser om tjänsteman i beredskap (TIB) och ledningsfunktion. MSB kan vidare i enskilda fall besluta att statliga myndigheter som inte är beredskapsmyndigheter varantannat år ska lämna in en risk- och sårbarhetsbedömning (RSB) till Regeringskansliet och MSB. Det är en sammanfattande redovisning av den risk- och sårbarhetsanalys som alla statliga myndigheter är skyldig att göra.¹¹¹

3.3 Beredskapsmyndigheter

3.3.1 Det finns 61 beredskapsmyndigheter

De delar av strukturreformen som avser beredskapsmyndigheter och indelning i beredskapssektorer regleras i beredskapsförordningen. Utöver de uppgifter som varje statlig myndighet har enligt förordningen (se avsnitt 3.2) tillkommer ett antal uppgifter för de som också pekas ut som beredskapsmyndigheter.

¹⁰⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Samordning och inriktning vid samhällsstörningar*, webbtillgänglig på www.msb.se, hämtad den 17 juni 2024.

¹⁰⁸ 11 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

¹⁰⁹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023), *Rätt person på rätt plats – Vägledning för krigsorganisation och krigsplacering*.

¹¹⁰ 12 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap och 7 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

¹¹¹ 13–17 §§ förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

I det nya beredskapssystemet finns 61 statliga myndigheter (varav 21 är länsstyrelser) som är utpekade beredskapsmyndigheter.¹¹² Avgörande för urval och klassificeringen som beredskapsmyndighet är tre kriterier uppställda i beredskapsförordningen:

- Myndigheten har ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner.
- Myndighetens verksamhet har särskild betydelse för krisberedskapen.
- Myndighetens verksamhet har särskild betydelse för totalförsvaret.¹¹³

Av bilaga 1 till beredskapsförordningen framgår vilka myndigheter som är beredskapsmyndigheter. Av tydlighetsskäl har också en upplysningsbestämmelse införts i respektive beredskapsmyndighets myndighetsinstruktion (oftast som 1 a § i direkt anslutning till portalparagrafen i instruktionen) som hänvisar till myndighetens uppgifter enligt beredskapsförordningen. Jämfört med det gamla beredskapssystemet med bevakningsansvariga myndigheter är det totalt 14 av 61 beredskapsmyndigheter som är nya som beredskapsmyndigheter, dvs. de var inte bevakningsansvariga myndigheter i det gamla systemet. Exempel på sådana nya beredskapsmyndigheter är Naturvårdsverket, Åklagarmyndigheten och Energimarknadsinspektionen.¹¹⁴

3.3.2 Beredskapsmyndigheternas ansvar och uppgifter

Beredskapsmyndigheter ska enligt bestämmelser i beredskapsförordningen vartannat år lämna en risk- och sårbarhetsbedömning (RSB) till Regeringskansliet och MSB. Den ska innehålla uppgifter om vilka åtgärder som vidtagits eller planerats i förhållande till de hot och risker som myndigheten har identifierat i sin risk- och sårbarhetsanalys. Risk- och sårbarhetsbedömningen ska även innehålla en övergripande bedömning av åtgärder som bör vidtas inom myndighetens verksamhetsområde, samt hur dessa bör prioriteras. De beredskapsmyndigheter som ingår i en beredskapssektor ska även lämna sin risk- och sårbarhetsbedömning till sin sektorsansvariga myndighet.¹¹⁵

Vidare har beredskapsmyndigheterna fått den övergripande uppgiften att ”ha god förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap”. Av samma stycke i beredskapsförordningen framgår att de även ska ”verka för att de övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda utvecklar sin förmåga i dessa avseenden”.¹¹⁶

¹¹² Försvarsberedningen räknar dock i sin rapport Kraftsamling de 21 länsstyrelserna som *en* myndighet (jämför Ds 2023:34 s. 81).

¹¹³ 18 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap och bilaga 1 till förordningen. Senast tillkomna beredskapsmyndighet är Utbetalningsmyndigheten som inrättades den 1 januari 2024.

¹¹⁴ Jämför bilaga 1 till förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap med bilagan i den upphävda förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

¹¹⁵ 19 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Förordningens datum för ikraftträdande och bestämmelsens utformning innebär att beredskapsmyndigheternas första risk- och sårbarhetsbedömning enligt förordningen ska lämnas in senast vid utgången av september 2024.

¹¹⁶ 20 § första stycket förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Beredskapsförordningen slår även fast att beredskapsmyndigheterna är skyldiga att samverka med ett antal aktörer. Beredskapsmyndigheterna ska

- samverka med varandra
- samverka med berörda länsstyrelser och civilområdesansvariga länsstyrelser i deras roll som geografiskt områdesansvariga myndigheter
- samverka med de övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda
- samverka med Försvarsmakten avseende behovet av stöd till det militära försvaret.¹¹⁷

Beredskapsmyndigheterna har därutöver ett antal särskilda uppgifter, som innebär att de ska

- beakta det samarbete som sker inom Norden, EU, internationella forum och organisationer i frågor som rör samhällets krisberedskap och totalförsvaret
- beakta behovet av forsknings- och utvecklingsinsatser och annan kunskapsinhämtning såsom erfarenhetsåterföring av inträffade händelser
- beakta behovet av säkerhet och kompatibilitet i de tekniska system som är nödvändiga för att myndigheterna ska kunna utföra sitt arbete
- beakta behovet av deltagande i det samhällsgemensamma radiokommunikationssystemet för skydd och säkerhet som förvaltas av MSB.¹¹⁸

Beredskapsmyndigheterna ska informera MSB om sin övningsverksamhet. De är skyldiga att delta i övningsverksamhet som berör myndighetens ansvarsområde. Beredskapsmyndigheterna ska därutöver ”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”.¹¹⁹

Beredskapsmyndigheterna ska även ”planera, öva och utbilda personal och därutöver ha de planer som i övrigt behövs för att under höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation”. I beredskapsförordningen finns också uppgiften att ”planera för att, efter beslut av regeringen, kunna påskynda nödvändiga åtgärder inför höjd beredskap”. Av förordningen framgår därutöver att beredskapsmyndigheterna vid höjd beredskap ”i första hand ska inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret”.¹²⁰

Beredskapsmyndigheterna ska vid fredstida krissituationer och höjd beredskap hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser inom sitt ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder.¹²¹

¹¹⁷ 20 § andra stycket 1–4 förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

¹¹⁸ 20 § andra stycket 5–8 förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

¹¹⁹ 20 § andra stycket 9 och 10 förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

¹²⁰ 20 § andra stycket 11 och 12 och 21 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

¹²¹ 22 § första stycket förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

I det fall beredskapsmyndigheterna tillhör en beredskapssektor är de även skyldiga att inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap delge den sektorsansvariga myndigheten den information som behövs för att den ska kunna utföra sina uppgifter. Inför och vid höjd beredskap – men alltså inte inför och vid fredstida krissituationer – ska beredskapsmyndigheter dessutom lämna underlag till civilområdesansvariga länsstyrelser för att dessa ska kunna fullgöra sina uppgifter. Inför och vid höjd beredskap är beredskapsmyndigheterna också skyldiga att lämna underlag till Försvarmakten.¹²²

3.4 Sektorsansvariga myndigheter

3.4.1 De sektorsansvariga myndigheternas ansvar och uppgifter

Inom kategorin beredskapsmyndigheter ingår tio sektorsansvariga myndigheter som har ytterligare tillkommande uppgifter. De sektorsansvariga myndigheterna ska vara ”motorn” inom beredskapssektorn.¹²³ Av beredskapsförordningen framgår att en sektorsansvarig myndighet framför allt har uppgifter som handlar om samordning och samverkan inom sektorn i fråga – men också uppgifter som riktar sig utåt, mot aktörer utanför sektorn. Den sektorsansvariga myndighetens uppgifter inom beredskapssektorn är att

- leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap
- driva på arbetet
- stödja beredskapsmyndigheterna
- verka för att uppgifter och roller inom beredskapssektorn tydliggörs.¹²⁴

En sektorsansvarig myndighet ska även verka för att de åtgärder som beredskapsmyndigheterna inom sektorn vidtar är samordnade med de åtgärder som andra beredskapsmyndigheter, inklusive länsstyrelserna och civilområdesansvariga länsstyrelser samt Försvarmakten vidtar. Den sektorsansvariga myndigheten ska även verka för att samverkan med näringslivet sker i den utsträckning som behövs.¹²⁵

Det kan noteras att alla ovanstående uppgifter för den sektorsansvariga myndigheten inte har förenats med ett mandat att leda genom en föreskriftsrätt gentemot beredskapsmyndigheterna i sektorn.

En sektorsansvarig myndighet ska lämna information till två aktörer. Dels till Försvarmakten i den utsträckning som krävs för att Försvarmakten ska kunna fullgöra sina informationsskyldigheter till regeringen. Sådan information ska även omfatta tillståndet inom beredskapssektorns ansvarsområde. Dels ska sektorsansvarig myndighet vid en fredstida krissituation eller höjd

¹²² 22 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap och 8 § förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.

¹²³ SOU 2021:25 s. 31.

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

¹²⁵ 24 § andra stycket förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

beredskap vid behov lämna information till regeringen om prioritering och fördelning av resurser inom beredskapssektorn.¹²⁶

3.5 Beredskapssektorer

3.5.1 Det finns tio beredskapssektorer i beredskapssystemet

Beredskapsförordningen anger en indelning i tio beredskapssektorer där 58 av totalt 61 beredskapsmyndigheter ingår samt respektive sektors benämning och sektorsansvarig myndighet. De tre beredskapsmyndigheter som för närvarande inte har någon sektorstillhörighet är Migrationsverket, Myndigheten för psykologiskt försvar och Skolverket.¹²⁷ Varje sektor leds av en sektorsansvarig myndighet. Det finns myndigheter som ingår i flera beredskapssektorer. Det finns också myndigheter som är sektorsansvariga i en beredskapssektor och ingår som beredskapsmyndighet i en annan. De tio beredskapssektorerna och ingående myndigheter framgår av tabell 1 nedan.

Syftet med en indelning av statliga myndigheter i sektorer var enligt Utredningen om civilt försvar att skapa en organisatorisk plattform för att möjliggöra en effektiv beredskapsplanering och hantering vid kris och höjd beredskap och då ytterst i krig. Utredningen bedömde i sitt förslag på indelning i sektorer att en sektor ska uppfylla följande kriterier:

- En beredskapssektor ska vara avgränsad, specifik och omfatta viktiga samhällsfunktioner med starka beroendeförhållanden sinsemellan.
- En beredskapssektor ska vara viktig för totalförsvaret och för den fredstida krisberedskapen.
- En beredskapssektor ska omfatta samhällsviktig verksamhet där det finns ett starkt behov av samordning i planering och för beredskapsåtgärder.¹²⁸

De tio beredskapssektorerna karaktäriseras i varierande grad av statlig verksamhet, privat verksamhet och kommunal verksamhet. Stora delar av den samhällsviktiga verksamhet som bär upp de viktiga samhällsfunktionerna bedrivs av andra aktörer än staten. Kommuner, regioner, näringsliv och frivilligorganisationer har avgörande betydelse för att krisberedskapen och det civila försvaret ska fungera och ha förmåga att motstå och hantera de påfrestningar på samhället som kan uppstå vid kriser, höjd beredskap och då ytterst krig. Även statliga bolag bedriver samhällsviktig verksamhet.¹²⁹

¹²⁶ 25 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap och 8 och 22 §§ förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.

¹²⁷ Jämför bilaga 1 och 2 till förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

¹²⁸ SOU 2021:25 s. 213–214.

¹²⁹ SOU 2021:25 s. 205 och s. 218.

Tabell 1 Indelningen i beredkapssektorer och ingående myndigheter

Beredkapssektorns benämning	Sektorsansvarig myndighet	Övriga myndigheter som ingår i beredkapssektorn
Ekonomisk säkerhet	Försäkringskassan	Arbetsförmedlingen Pensionsmyndigheten Riksgäldskontoret Skatteverket Statens servicecenter Utbetalningsmyndigheten
Elektroniska kommunikationer och post	Post- och telestyrelsen	Svenska kraftnät Myndigheten för samhällsskydd och beredskap Trafikverket
Energiförsörjning	Energimyndigheten	Svenska kraftnät Energimarknadsinspektionen Strålsäkerhetsmyndigheten
Finansiella tjänster	Finansinspektionen	Riksgäldskontoret
Försörjning av grunddata	Skatteverket	Bolagsverket Lantmäteriet Myndigheten för digital förvaltning
Hälsa, vård och omsorg	Socialstyrelsen	E-hälsomyndigheten Folkhälsomyndigheten Läkemedelsverket
Livsmedelsförsörjning och dricksvatten	Livsmedelsverket	Länsstyrelserna Naturvårdsverket Jordbruksverket Statens veterinärmedicinska anstalt
Ordning och säkerhet	Polismyndigheten	Domstolsverket Kriminalvården Kustbevakningen Säkerhetspolisen Tullverket Åklagarmyndigheten
Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Kustbevakningen Länsstyrelserna Polismyndigheten Sjöfartsverket Strålsäkerhetsmyndigheten Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
Transporter	Trafikverket	Luffartsverket Sjöfartsverket Transportstyrelsen

Källa: Bilaga 2 förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

3.5.2 Det finns förslag om att inrätta fler beredkapssektorer

Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap föreslog i ett delbetänkande i mars 2024 att en ny beredkapssektor ska inrättas. Sektorn Industri, bygg och handel ska enligt förslaget ha Tillväxtverket som sektorsansvarig myndighet. Boverket och Sveriges geologiska undersökning ska ingå som beredkapsmyndigheter i sektorn. Skälet till att ytterligare en sektor bör inrättas är enligt utredningen att det nuvarande beredkapsystemet saknar de tre viktiga samhällsfunktionerna industri, bygg och handel. Den föreslagna sektorn är enligt utredningen avgränsad, specifik och omfattar viktiga samhällsfunktioner med beroendeförhållanden dem emellan.¹³⁰ Betänkandet har remitterats och beredning pågår i Regeringskansliet.¹³¹

Försvarsberedningen konstaterade i sin rapport Kraftsamling i december 2023 att ändamålsenliga och tydliga lednings- och ansvarsförhållanden är avgörande för att totalförsvaret ska kunna lösa sina uppgifter. Därtill är arbetskraftsförsörjning en grundläggande uppgift för ett fungerande civilt försvar. I nuvarande beredkapsstruktur saknas därtill beredkapssektorer för utrikes handel och försörjning med industrivaror. Dessa samhällsfunktioner är enligt Försvarsberedningen av avgörande betydelse för upprätthållandet av en fungerande ekonomi i händelse av krig. Försvarsberedningen föreslog därför införandet av fyra nya beredkapssektorer: Utrikeshandel, Försörjning med industrivaror, Arbetskraftsförsörjning samt Planering, ledningsförmåga och samordning. Försvarsberedningen utslöt inte att det kunde behövas ytterligare beredkapssektorer framöver.¹³²

3.6 Länsstyrelser och civilområden

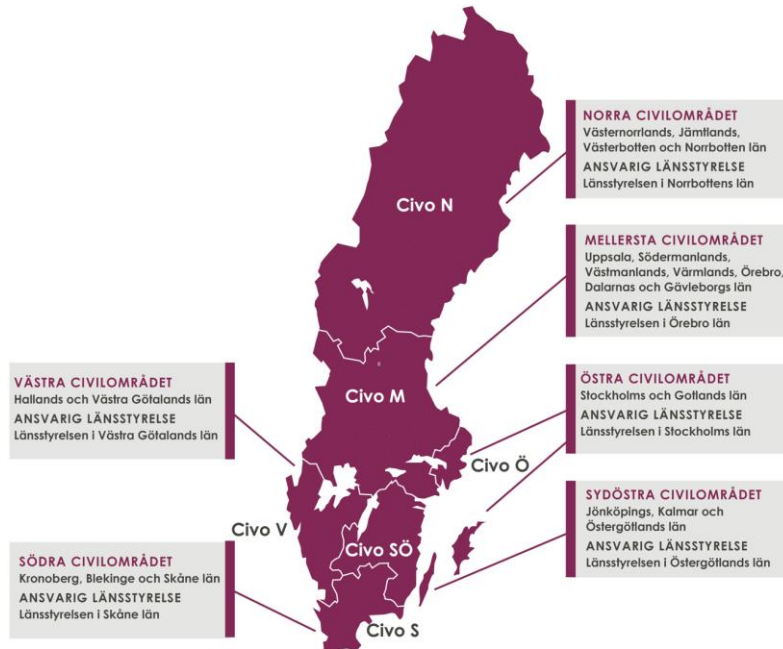
3.6.1 Länsstyrelserna är indelade i sex civilområden

Av förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser följer att Sveriges 21 länsstyrelser sedan den 1 oktober 2022 är indelade i sex civilområden med var sin utpekad civilområdesansvarig länsstyrelse. Landshövdingen i det aktuella länet är civilområdeschef, och har till stöd för denna roll ett särskilt beredkapskansli (civilområdeskansli).

¹³⁰ SOU 2024:19.

¹³¹ Regeringskansliet, Klimat- och näringslivsdepartementet (2024), *En ny beredkapssektor – för ökad försörjningsberedskap (SOU 2024:19)*, (remiss). Sista svarsdag för remissen var den 7 augusti 2024.

¹³² Ds 2023:34 s. 115–116.

Figur 2. Indelning i civilområden och civilområdesansvariga länsstyrelser

Källa: Egen bearbetning av MSB:s material.

Länsstyrelsernas arbete i övrigt med krisberedskap och uppgifter som rör höjd beredskap regleras i beredskapsförordningen, förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap samt förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion. Kommunernas rapporteringsskyldigheter gentemot länsstyrelsen framgår av lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och av förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Hur övriga beredskapsmyndigheter ska samverka med civilområdesansvariga myndigheter framgår av förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

3.6.2 Länsstyrelsernas ansvar och uppgifter

Länsstyrelsen är högsta civila totalförsvarsmyndighet inom sitt län. Den är även geografiskt områdesansvarig myndighet. Länsstyrelsen ska genom sin verksamhet minska sårbarheten i samhället och bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas med i samhällsplaneringen. Utöver det ska länsstyrelsen utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida kriser och

under höjd beredskap.¹³³ Länsstyrelsen ska ha ett regionalt råd för krisberedskap, skydd mot olyckor och totalförsvar.¹³⁴

Länsstyrelsen ska även vara sammanhållande för krisberedskapen inom sitt geografiska område samt före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas. Den ska även särskilt bl.a. ansvara för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid krissituationer och verka för att den verksamhet som berörda aktörer bedriver inom länet när det gäller krisberedskap bidrar till att en grundläggande förmåga till civilt försvar uppnås. Länsstyrelsen ska också samverka med den länsstyrelse som är civilområdesansvarig och övriga länsstyrelser inom civilområdet för att bidra till det gemensamma arbetet inom civilområdet.¹³⁵

Länsstyrelsen ska vid en kris verka för att nödvändig samverkan sker kontinuerligt inom länet och med närliggande län. Den ska också samordna verksamhet mellan kommuner, regioner och myndigheter och samordna informationsspridande till allmänhet och företrädare för massmedia. Länsstyrelsen ska även efter beslut av regeringen prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställts till förfogande.¹³⁶

Under höjd beredskap ska länsstyrelsen som högsta totalförsvarsmyndighet inom länet verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Länsstyrelsen ska särskilt

- samordna de civila försvarsåtgärderna
- verka för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ som har betydelse för försvarsansträngningarna bedrivs med enhetlig inriktning
- i samråd med Försvarsmakten och med den länsstyrelse som är civilområdesansvarig verka för att det civila och det militära försvaret samordnas
- i samråd med den länsstyrelse som är civilområdesansvarig verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas samt ansvara för att en samlad regional lägesbild sammanställs.

Vid höjd beredskap finns vidare föreskrifter om länsstyrelsens befogenheter i vissa fall när förbindelsen har avbrutits med regeringen i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. och tillhörande förordning. I sådana fall ska länsstyrelsen självständigt genomföra de åtgärder som behövs för den civila försvarsverksamheten och till stöd för det militära försvaret.¹³⁷

¹³³ 7 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

¹³⁴ 1 a § förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

¹³⁵ 4 § förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

¹³⁶ 5 § förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

¹³⁷ 6 och 9 §§ förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

3.6.3 Civilområdesansvariga länsstyrelserns ansvar och uppgifter

Den civilområdesansvariga länsstyrelsens landshövding är civilområdeschef. Civilområdeschefen leder arbetet med stöd av ett beredskapskansli, som leds av en kanslichef som är direkt underställd civilområdeschefen.¹³⁸

Civilområdesansvariga länsstyrelser ska, som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom civilområdet, inför fredstida krissituationer verka för länsöverskridande samordning av länsstyrelsernas planering och förberedelser. Vid fredstida krissituationer som berör flera län inom civilområdet, ska den civilområdesansvariga länsstyrelsen ha förmåga att utgöra en gemensam funktion för stöd till länsstyrelsernas hantering av krisen.¹³⁹ Rollen som civilområdesansvarig länsstyrelse medför dock inte något geografiskt områdesansvar inom civilområdet (högre regional nivå) vid en fredstida kris.¹⁴⁰

De civilområdesansvariga länsstyrelserna har ett geografiskt områdesansvar för civilt försvar. Inför höjd beredskap ska de verka för att totalförsvaret under höjd beredskap har en enhetlig inriktning. De civilområdesansvariga länsstyrelserna ska särskilt

- samordna planeringen mellan statliga myndigheter
- samordna planeringen mellan de statliga myndigheterna och Försvarmakten
- samverka med Försvarmakten i frågor som rör totalförsvaret
- stödja länsstyrelsernas planering och förberedelser inom respektive län
- ta initiativ till åtgärder och hålla samman planering och förberedelser av civila aspekter av världlandsstöd.¹⁴¹
- Vid höjd beredskap ska de civilområdesansvariga länsstyrelserna, som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom civilområdet, verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. De civilområdesansvariga länsstyrelserna ska särskilt
- samordna de civila försvarsåtgärderna
- i samråd med Försvarmakten verka för att det civila och militära försvaret samordnas
- ansvara för att en samlad lägesbild sammanställs
- hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen, tillgängliga resurser, om vidtagna och planerade åtgärder
- samordna den civila delen av världlandsstödet.¹⁴²

De civilområdesansvariga länsstyrelserna ska vid höjd beredskap ge länsstyrelserna inom civilområdet vägledning i fråga om inriktning och prioritering

¹³⁸ 2 § förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser och 7 a § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

¹³⁹ 5 och 6 §§ förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

¹⁴⁰ Försvarshögskolan (2023), *Sektorsansvariga myndigheters roll, ansvar och mandat vid fredstida krissituationer och höjd beredskap*, s. 11. Notera dock att civilområdesansvarig länsstyrelse under vissa förutsättningar får ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst inom sitt civilområde. Se 4 kap. 10 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och 4 kap. 33 § första stycket förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.

¹⁴¹ 8 § förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

¹⁴² 9 § förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

av deras verksamhet samt på alla sätt försöka upprätthålla förbindelse med regeringen, relevanta myndigheter, länsstyrelser inom civilområdet och med övriga civilområdesansvariga länsstyrelser.¹⁴³ I samtliga uppgifter ska de civilområdesansvariga länsstyrelserna ansvara för nödvändig samverkan mellan civilområdena.¹⁴⁴

Civilområdesansvariga länsstyrelser ska inför och vid höjd beredskap lämna Försvarsmakten det underlag som behövs för att Försvarsmakten ska kunna fullgöra sin informationsskyldighet till regeringen.¹⁴⁵ Länsstyrelserna ska årligen rapportera vilka beredskapsförberedelser som länets kommuner och regioner vidtagit inför höjd beredskap. Det görs till MSB och civilområdesansvarig länsstyrelse. I samband med detta ska länsstyrelserna redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna.¹⁴⁶

3.7 MSB:s roll i den nya beredskapsstrukturen

I den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap har MSB en sammanhållande roll och ska bl.a. 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 och ska företräda det civila försvaret på central nivå vid avvägningar mellan det civila och det militära försvarets behov av samhällets resurser. Vidare ska MSB förmedla aggregerade underlag om civilt försvar och samhällets krisberedskap till regeringen.

Vid sidan av sin sammanhållande roll på en övergripande nivå ingår MSB också i beredskapsstrukturen i sin roll som beredskapsmyndighet, dels i beredskapssektorn Elektroniska kommunikationer och post, dels i beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen. I den senare är MSB också sektorsansvarig myndighet.¹⁴⁷

MSB:s verksamhetsområde framgår av förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. MSB har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckningen inte någon annan myndighet har det.

¹⁴³ 10 och 11 §§ förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

¹⁴⁴ 4 och 7 §§ förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

¹⁴⁵ 8 § förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.

¹⁴⁶ 4 § 6 förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

¹⁴⁷ Bilaga 1 och 2 förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Ansvar avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara. I den uppgiften ingår bl.a. att

- utveckla och stödja arbetet med civilt försvar
- bidra till att minska konsekvenser av olyckor, kriser, krig och krigsfara
- följa upp och utvärdera samhällets arbete med krisberedskap och civilt försvar
- se till att utbildning och övningar inom myndighetens ansvarsområde tillhandahålls
- 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.¹⁴⁸

I fredstid ska MSB utveckla och stödja arbetet med uppbyggnaden av det civila försvaret med berörda aktörer samt särskilt verka för att planeringen samordnas mellan aktörer och med det militära försvaret.¹⁴⁹

Myndigheten har enligt förordningen även bl.a. följande uppgifter kopplade till höjd beredskap och civilt försvar:

- se till att ledningsmetoder och stödsystem för räddningstjänst, krishantering och civilt försvar samt materiel för räddningstjänst och krishantering utvecklas och tillhandahålls
- beredskapssektorsvis, geografiskt områdesvis och på en övergripande samhällsnivå följa upp och utvärdera krisberedskap och civilt försvar och bedöma om vidtagna åtgärder fått önskad effekt
- beställa, kvalitetssäkra och förmedla forskning och utvecklingsarbete för skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar
- tillsammans med andra berörda aktörer verka för att skapa en sammanhållen information om skydd mot olyckor, krisberedskap och totalförsvar samt om säkerhetspolitik.¹⁵⁰

I MSB:s ansvar ingår även att arbeta med och verka för samordning mellan berörda samhällsaktörer för att förebygga och hantera olyckor, kriser och konsekvenser av krig och krigsfara. MSB ska också stärka samhällets förmåga att hantera olyckor, kriser och konsekvenser av krig och krigsfara genom samverkan med organisationer som har uppgifter inom krisberedskapsområdet och civilt försvar.¹⁵¹

¹⁴⁸ 1 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

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

¹⁵⁰ 5, 10, 12 och 15 §§ förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

¹⁵¹ 1 och 15 §§ förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Vid en kris eller under höjd beredskap ska MSB se till att berörda aktörer får tillfälle att

- samordna åtgärder
- samordna information till allmänhet och medier
- effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser
- samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder.¹⁵²

MSB ska vidare 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 för Sverige. MSB presenterar sedan vartannat år i april (udda årtal) en nationell risk- och sårbarhetsbedömning (NRSB). Underlaget bygger på beredskapsmyndigheternas risk- och sårbarhetsbedömningar. MSB ska genomföra bedömningen såväl på en övergripande samhällsnivå som beredskapssektorsvis. Av bedömningen ska särskilt allvarliga hot, risker och sårbarheter samt vidtagna och planerade åtgärder framgå.¹⁵³ Den senaste NRSB innehåller såväl öppen information som sekretessbelagd.¹⁵⁴ MSB har även rätt, i enskilda fall, att begära in underlag från statliga myndigheter som inte är beredskapsmyndigheter.¹⁵⁵

MSB ska också stödja och samordna arbetet med samhällets informations-säkerhet samt analysera och bedöma omvärldsutvecklingen inom området. I detta ingår att lämna råd och stöd i fråga om förebyggande arbete till andra statliga myndigheter, kommuner och regioner samt företag och organisationer.

Myndigheten har föreskriftsrätt i ett antal frågor som rör rapportering och planering bl.a. när det gäller risk- och sårbarhetsanalyser, beredskapsmyndigheternas informationsskyldighet och uppgifter inför (planering och krigsplanering) och vid (förberedelser och övergång till krigsorganisation) höjd beredskap.¹⁵⁶

MSB ska vidare bistå Regeringskansliet med underlag och information av betydelse inom myndighetens ansvarsområde i samband med allvarliga olyckor och kriser samt under höjd beredskap.¹⁵⁷

¹⁵² 7 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

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

¹⁵⁴ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023), *Nationell risk- och sårbarhetsbedömning (NRSB) 2023 – Enligt 2 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*.

¹⁵⁵ 17 och 19 §§ förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

¹⁵⁶ 26 och 27 §§ förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

¹⁵⁷ 7 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

3.8 Övriga aktörer i beredskapssystemet

Beredskapssystemet omfattar stora delar av samhället. Utöver statliga myndigheter omfattar det civila försvaret en lång rad andra viktiga aktörer. Utöver de som redovisas nedan brukar också arbetsmarknadsorganisationer och trossamfund räknas in bland aktörerna.¹⁵⁸

3.8.1 Kommuner och regioner

Kommuner och regioner ska enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner och regioner ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar. Kommuner har även ett särskilt ansvar för samordning på lokal nivå, för det geografiska område som en kommun utgör. För uppgifterna enligt lagen får kommunerna och regionerna statlig ersättning.¹⁵⁹ Mer detaljerade uppgifter och ersättning regleras i olika överenskommelser mellan MSB och Sveriges Kommuner och Regioner. I överenskommelserna framgår även vilket stöd som myndigheterna ska ge.¹⁶⁰ Frågan om kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap har utretts och ett betänkande överlämnades till regeringen i september 2024 (SOU 2024:65).

3.8.2 Näringslivet

En stor del av den totalförsvarsviktiga verksamheten bedrivs av näringslivet. Samhället är beroende av de varor och tjänster som näringslivet tillhandahåller. Resurser som ägs av privata aktörer är nödvändiga för totalförsvaret. Flera verksamheter av vikt för totalförsvaret som förut var i offentlig regi ägs, drivs och förvaltas i dag av privata svenska och utländska företag.

För att gynna de samlade försvarsansträngningarna ger den svenska lagstiftningen staten rättigheter vid höjd beredskap och krig att styra över resurser som finns i näringslivet. Exempelvis förfogandelagen (1978:262) ger staten möjligheter att förfoga över privat egendom och tjänster i syfte att tillgodose totalförsvarets behov. Staten kan vidare enligt lagen (1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap begära av näringslivet att upplåta lagringsutrymme för varor som är av vikt för totalförsvaret.

¹⁵⁸ Ds 2023:34 s. 82.

¹⁵⁹ 1 kap. 1 §, 2 kap. 7 § och 5 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

¹⁶⁰ Sveriges Kommuner och Regioner och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2024), *Överenskommelse om kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar 2024–2026*. Sveriges Kommuner och Regioner och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2024), *Överenskommelse om regionernas arbete med krisberedskap och civilt försvar 2024–2026*.

Vidare gäller att näringsidkare enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen har en skyldighet att delta i totalförsvarsplaneringen i enlighet med vad som anges i lagen och tillhörande förordning.

Av förordningen (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster följer att myndigheter som behöver tillförsäkra sig leverans av varor och tjänster som är viktiga för totalförsvaret under krig, krigsfara, höjd beredskap m.m. ska anmäla behovet till någon av de myndigheter som är beredskapsmyndigheter. Dessa myndigheter ska träffa avtal med företag om att dessa under krig krigsfara, höjd beredskap med mera ska tillhandahålla varor och tjänster (företagsplanläggning).

Förordningen (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti innehåller bestämmelser om statlig ersättning, statligt lån och statlig garanti. Sådan ersättning, lån eller garanti får lämnas till den som i syfte att upprätthålla eller stärka landets försörjningsberedskap åtar sig (genom avtal) att upprätthålla viss produktion, utveckla ersättningsprodukter, förbereda alternativ produktion, beredskapslagra vissa produkter eller vidtar annan åtgärd som regeringen godkännt.¹⁶¹

I enlighet med beredskapsförordningen ska sektorsansvariga myndigheter inom sin beredskapssektor leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Sektorsansvariga myndigheter ska bl.a. verka för att samverkan med näringslivet sker i den utsträckning som det behövs.

Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap (dir. 2022:72, 2022:139, 2024:70) ska kartlägga vilka varor och tjänster i Sverige som har väsentlig betydelse för upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet eller där allvarliga konsekvenser i övrigt riskerar att uppstå om varan eller tjänsten inte tillgängliggörs. Utredningen har lämnat två delbetänkanden (SOU 2023:11, SOU 2024:19) och ska lämna över sitt slutbetänkande senast den 31 maj 2025.

Regeringen inrättade i januari 2023 Näringslivsrådet för totalförsvar och krisberedskap. Näringslivsrådet har representanter från näringslivet, arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer och staten. Det leds av ministern för civilt försvar. Näringslivsrådets syfte är att öka kunskapen hos deltagarna om tvärspektoriella frågor och om de olika förutsättningar som gäller för näringslivet, arbetstagarorganisationerna och staten, t.ex. genom att utbyta lägesinformation med varandra.¹⁶²

3.8.3 Frivilliga försvarsorganisationer

Vid större samhällsstörningar är det viktigt att samhället kan ta emot hjälp från frivilliga organisationer och spontanfrivilliga. De ideella och medlemsstyrda frivilliga försvarsorganisationerna har uppdrag mot olika beredskapsområden

¹⁶¹ Ds 2023:34 s. 156–159.

¹⁶² Regeringskansliet, *Första mötet i det tvärspektoriella näringslivsrådet för totalförsvar och krisberedskap*, webbtex, tillgänglig på www.regeringen.se, hämtad den 20 augusti 2024.

och utbildar och rekryterar förstärkningsresurser för myndigheter, regioner och kommuner. Frivilliga försvarsorganisationer är en del av totalförsvarets personalförsörjning och omfattar 18 organisationer, bl.a. Frivilliga Flygkåren, och Riksförbundet Sveriges lottakårer. Tillsammans har organisationerna nästan 380 000 medlemmar.¹⁶³ De finns på lokal nivå i hela landet. Verksamheten regleras i förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet. De frivilliga försvarsorganisationernas uppdrag finansieras av statliga medel genom MSB och Försvarsmakten.¹⁶⁴ På kommunal nivå finns i cirka hälften av landets kommuner frivilliga resursgruppen (FRG), som består av utbildade medlemmar från olika frivilliga försvarsorganisationer.¹⁶⁵

3.8.4 Privatpersoner

Samhällets privata och offentliga organisationer har ett ansvar för att krisberedskapen fungerar, men varje enskild individ har också ett personligt ansvar att skydda sig och sin omgivning mot olyckor och större händelser. Av 2 kap. 1 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor framgår att den som upptäcker eller på annat sätt får kännedom om en brand eller om en olycka som innebär fara för någons liv eller allvarlig risk för någons hälsa eller för miljön ska, om det är möjligt, varna dem som är i fara och vid behov tillkalla hjälp. Detsamma gäller den som får kännedom om att det föreligger en överhängande fara för en brand eller en sådan olycka.

Alla svenska medborgare mellan 16 och 70 år som bor i Sverige omfattas av totalförsvarsplikten och har därmed ansvar för att bidra till försvarsförmågan. Även den som utan att vara svensk medborgare är bosatt i landet omfattas av totalförsvarsplikten under motsvarande tid. Det finns tre typer av totalförsvarsplikt:

- Värnplikt i Försvarsmakten.
- Civilplikt inom verksamheter som regeringen beslutar om, t.ex. inom räddningstjänst, barnomsorg och sjukvård.
- Allmän tjänsteplikt som innebär att man tjänstgör inom verksamheter som måste fungera även vid krigsfara och krig. Det kan betyda att man 1) fortsätter på sitt vanliga jobb, 2) tjänstgör enligt särskilt avtal som man kan ha genom medlemskap i en frivillig försvarsorganisation eller 3) får i uppgift av Arbetsförmedlingen att utföra arbete som är särskilt viktigt för totalförsvaret.¹⁶⁶

Var och en bör också ha en egen beredskap för att möta kriser och höjd beredskap. I det sammanhanget kan MSB:s broschyr Om krisen eller kriget

¹⁶³ Frivilligförsvaret, *Det här är frivilligförsvaret*, webbttext, tillgänglig på www.frivilligforsvaret.se, hämtad den 30 augusti 2024.

¹⁶⁴ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2019), *Sveriges frivilliga försvarsorganisationer – så backar de upp myndigheter och kommuner*.

¹⁶⁵ Frivilliga resursgruppen, *Här finns FRG*, webbttext, tillgänglig på www.frivilligaressursgruppen.se, hämtad den 20 augusti 2024.

¹⁶⁶ 1 kap. och 6 kap. lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och 6 kap. förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt.

kommer, som skickades ut till alla hushåll 2018 och som ska skickas ut i en ny version till alla hushåll i mitten av november 2024, ge en bra vägledning.¹⁶⁷ Det kan också framhållas att regeringen har uttalat att ”enskilda individer som inte har ett omedelbart hjälpbehov vid en allvarlig händelse och som har förutsättningar och resurser att klara sig själva bör kunna ta ansvar för den egna försörjningen under en veckas tid och i solidaritet och samarbete med andra bistå varandra i den utsträckning det är möjligt”.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018), *Om krisen eller kriget kommer*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2024), *Om krisen eller kriget kommer*.

¹⁶⁸ Prop. 2020/21:30 s. 134.

4 Beredskapssektorn Energiförsörjning

Sammanfattning

Energimyndigheten är sektorsansvarig myndighet i beredskapssektorn Energiförsörjning. Övriga beredskapsmyndigheter i sektorn är Svenska kraftnät, Strålsäkerhetsmyndigheten och Energimarknadsinspektionen. Den operativa verksamheten i sektorn bedrivs till största delen av privata företag. Sektorn har en god dialog med näringslivet men har ännu ingen organiserad privat-offentlig samverkan med näringslivet.

Uppföljningen visar vidare att det finns en överenskommelse om sektorns organisering samt hur arbetet leds och förankras i sektorn. Det finns också en mötesstruktur liksom en tioårsplan för sektorn som ska färdigställas under året. De allra flesta av myndigheterna i sektorn konstaterar att riksdagens mål för civilt försvar är övergripande formulerade och därmed inte så konkreta. När det gäller styrningen av beredskapsmyndigheterna efterfrågar alla myndigheter i sektorn 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. Alla myndigheter i beredskapssektorn är eniga om att sektorn är etablerad och att en grundläggande förmåga finns att utföra uppgifterna enligt beredskapsförordningen.

I detta avsnitt besvaras uppföljningens huvudfrågeställning (se avsnitt 1.4) för beredskapssektorn Energiförsörjning.

Figur 3. Beredskapssektorn Energiförsörjning



Källa: MSB.

Energimyndigheten är sektorsansvarig myndighet i beredskapssektorn Energiförsörjning. Beredskapsmyndigheter som ingår i sektorn är förutom Energi-

myndigheten också Svenska kraftnät¹⁶⁹, Strålsäkerhetsmyndigheten¹⁷⁰ och Energimarknadsinspektionen. Den operativa verksamheten i sektorn bedrivs till största delen av privata företag.¹⁷¹

Det saknas en formell författningsreglering av vilka samhällsfunktioner eller verksamheter etc. som omfattas av beredskapssektorerna. MSB har dock tagit fram en lista med viktiga samhällsfunktioner med huvudsaklig hemvist i de tio beredskapssektorerna (listan omfattar även några samhällsfunktioner som saknar hemvist i en viss sektor). De viktiga samhällsfunktioner som omfattas av sektorn Energiförsörjning är förmågan att tillgodose samhällets försörjningsbehov av

- bränslen och flytande drivmedel
- el
- energigas
- fjärrvärme och fjärrkyla.

I bilaga 1 finns en lista med viktiga samhällsfunktioner som har hemvist i sektorn och en mer omfattande beskrivning av vad funktionen omfattar och exempel på samhällsviktig verksamhet som upprätthåller eller säkerställer den viktiga samhällsfunktionen.¹⁷²

4.1 Arbetets organisering i beredskapssektorn

4.1.1 En överenskommelse finns mellan beredskapsmyndigheterna i sektorn

Beredskapssektorns myndigheter ingick i januari 2024 en överenskommelse genom beslut av myndigheternas generaldirektörer. Överenskommelsen benämnd Inriktningsdokument beredskapssektorn energiförsörjning (härefter inriktningsdokumentet) kompletterar enligt Energimyndigheten beredskapsförordningen. Medan beredskapsförordningen säger *vad* beredskapsmyndigheterna och sektorsansvarig myndighet ska göra, beskriver inriktningsdokumentet *hur* de ska göra detta inom beredskapssektorn Energiförsörjning. I det tiosidiga dokumentet beskrivs syfte, mål och effekt för arbetet i sektorn, sektorns organisering samt hur arbetet leds och förankras i sektorn. Målet är att de myndigheter som ingår i beredskapssektorn ska skapa förutsättningar för samtliga aktörer som verkar inom sektorns ansvarsområde att bidra till att öka

¹⁶⁹ Svenska kraftnät är också beredskapsmyndighet i beredskapssektorn Elektroniska kommunikationer och post.

¹⁷⁰ Strålsäkerhetsmyndigheten är också beredskapsmyndighet i beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen.

¹⁷¹ Möte med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap den 30 maj 2023.

¹⁷² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023), *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*. En viktig samhällsfunktion är en sådan samhällsfunktion som är nödvändig för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Med *samhällsviktig verksamhet* avses verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Exempel på sådana funktioner är t.ex. livsmedelstillverkning, tillsyn av barn och elever och läkemedelsförsörjning. Se vidare Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023), *Metod för identifiering av samhällsviktig verksamhet*.

förmågan att hantera och motstå fredstida kriser och krig. Detta ska ske genom att

- identifiera risker, hot och sårbarheter
- föreslå beredskapsåtgärder och genomföra dessa för att minska sårbarheter och öka robustheten inom energiförsörjningen
- vidareutveckla samverkan i enlighet med 20 § beredskapsförordningen.¹⁷³
- Av inriktningsdokumentet framgår att beredskapssektorn ska arbeta utifrån MSB:s vägledning Planering för civil beredskap.¹⁷⁴

4.1.2 En mötesstruktur för sektorn har skapats

Det gemensamma arbetet i beredskapssektorn bedrivs på tre nivåer. Mötesstrukturen inom sektorn återspeglar den mötesstruktur som finns inom totalförsvarsplaneringen som samordnas av MSB och Försvarsmakten. Energimyndigheten ansvarar i rollen som sektorsansvarig myndighet för samordning av arbetet och är sammankallande.

Myndighetschefsnivån syftar till att inrikta arbetet som ska bedrivas i sektorn samt att utvärdera och sammanfatta respektive planeringsår. Målet är att säkerställa att de olika myndigheterna som ingår i sektorn har en gemensam förståelse för vad som behöver göras och vilka resurser som behövs för att bedriva sektorsarbetet. Normalt sammanträder myndighetschefsnivån tre gånger per år.

Chefsnivån utgörs av chefer (avdelningschefer och enhetschefer) med ansvar för beredskapsfrågor vid respektive myndighet. Nivån ska besluta, prioritera och resurssätta åtgärder i form av en årsarbetsplan (se nedan). Arbetet genomförs av planeringsgruppen eller en utsedd arbetsgrupp under planeringsgruppen. Chefsnivån ansvarar också för att förankra det gemensamma arbetet hos respektive myndighet. Företrädare för andra aktörer kan också adjungeras in vid behov, t.ex. för att säkerställa representation från målgrupper som berörs av beredskapssektorns arbete. Normalt sammanträder chefsnivån tre gånger per år. Ytterligare möten kan tillkomma vid behov.

Handläggarnivån (planeringsgruppen) utgörs av handläggare med ansvar för beredskapsplanering hos respektive myndighet. Planeringsgruppen ansvarar för att, utifrån beslutad årsarbetsplan, genomföra projekt, aktiviteter och uppdrag. Planeringsgruppen ska också identifiera och föreslå lämpliga åtgärder inom beredskapssektorn på kort och lång sikt. Planeringsgruppen möts fyra gånger per år, ytterligare möten kan tillkomma vid behov.

Det finns också under 2024 tre arbetsgrupper i sektorn knutna till handläggarnivån: förmågeplanering (arbetar med tioårsplanen), lägesbildsrapportering och säkerhetsskyddsarbete. För 2025 har sex arbetsgrupper föreslagits:

¹⁷³ Möte med Energimyndigheten den 23 april 2024 och Energimyndigheten m.fl. (2024), *Inriktningsdokument beredskapssektorn energiförsörjning*. 20 § beredskapsförordningen beskriver uppgifter och ansvar för beredskapsmyndigheter, se avsnitt 3.3.2.

¹⁷⁴ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023), *Vägledning – planering för civil beredskap: process och metod*.

försörjningsanalys, näringslivssamverkan, övning, Nato, lägesbild och förmågeplanering.

Ett arbete har också inletts med en klimat- och sårbarhetsanalys för sektorn.¹⁷⁵

4.1.3 En tioårsplan för beredskapssektorn ska färdigställas under året

Beredskapssektorns myndigheter ska enligt inriktningsdokumentet tillsammans bedöma risker och sårbarheter inom sektorn och vartannat år ska de ta fram en risk- och sårbarhetsbedömning för sektorn. Baserat på denna bedömning och andra ingångsvärden som exempelvis nya uppdrag och uppföljning av tidigare arbete och övningar ska myndigheterna årligen planera gemensamma åtgärder i tidsperspektivet ett till tio år i syfte att skapa långsiktig förmågetillväxt inom beredskapssektorn.

När det gäller metoden för att ta fram och genomföra tioårsplanen hänvisar man i inriktningsdokumentet till MSB:s vägledning i frågan.¹⁷⁶ Av MSB:s vägledning framgår också när på året de olika delarna ska genomföras. Beredskapsmyndigheterna ska arbeta efter en gemensam mall vid framtagandet av tioårsplanen. Beredskapssektorn ska sedan bedöma uppnådd effekt av de vidtagna åtgärderna. Myndigheterna i sektorn ska årligen göra en bedömning av sektorns förmåga inom civilt försvar. Samma typ av bedömning ska också varje enskild beredskapsmyndighet göra för sitt ansvarsområde. Vidare ska myndigheterna, inom ramen för sektorsstrukturen, åstadkomma samordnad planering för att kunna hantera händelser över hela hotskalan där detta är relevant.

Inför varje budgetår ska beredskapsmyndigheterna inom sektorn ta fram en årsarbetsplan med vilka åtgärder och uppdrag som ska genomföras. Årsarbetsplanen grundar sig primärt på tioårsplanen och en uppföljning av föregående årsarbetsplan. Årsarbetsplanen omsätts bl.a. i uppdrag till sektorns planeringsgrupp. En första version av tioårsplanen för sektorn ska färdigställas under 2024.¹⁷⁷

4.1.4 Arbetet i beredskapssektorn

Beredskapsmyndigheterna i sektorn menar att Energimyndighetens arbete i enlighet med den sektorsansvariga myndighetens uppgifter och ansvar i beredskapsförordningen¹⁷⁸ har blivit bättre under det senaste året. Sektorn har hittat sin struktur och sina arbetsformer. Svenska kraftnät menar att Energimyndig-

¹⁷⁵ Möte med Energimyndigheten den 23 april 2024 och Energimyndigheten m.fl., *Inriktningsdokument beredskapssektorn energiförsörjning* (2024).

¹⁷⁶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023), *Vägledning – planering för civil beredskap: process och metod*.

¹⁷⁷ Möte med Energimyndigheten den 23 april 2024 och Energimyndigheten m.fl., *Inriktningsdokument beredskapssektorn energiförsörjning* (2024).

¹⁷⁸ Sektorsansvariga myndigheter ska inom sin beredskapssektor leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid framtida krissituationer och höjd beredskap. De ska också driva på arbetet inom beredskapssektorn, stödja beredskapsmyndigheterna samt verka för att uppgifter och roller inom beredskapssektorn tydliggörs (24 § första stycket beredskapsförordningen).

heten har gjort ett bra arbete med tanke på att de har haft begränsade personella resurser på området civil beredskap.¹⁷⁹

4.1.5 Samverkan och ansvarsfördelning inom beredskapssektorn

När det gäller synen på samverkan och ansvarsfördelning inom beredskapssektorn menar alla myndigheter i sektorn att det i stort inte råder någon oenighet om vilken myndighet som ansvarar för vad och att många övriga frågor är utlösta, se dock frågan om el- och gashandel nedan.¹⁸⁰ Samtidigt påpekar Energimyndigheten att ju längre arbetet fortskrider, desto fler problem uppdragas. Lagstiftningen kopplad till civilt försvar är i många delar inte utvecklad, t.ex. vad som gäller när man ska bedriva kärnkraft vid höjd beredskap. Den pågående energiomställningen i samhället, dvs. övergången från dagens fossilberoende samhälle till en ekonomi som i stället förlitar sig mer på förnybar energi, kommer också att innebära problem och stora utmaningar för den civila beredskapen.¹⁸¹

Såväl Energimyndigheten som Energimarknadsinspektionen menar samtidigt att myndighetsansvaret för el- och gashandeln fortfarande är oklar. Är det Svenska kraftnät eller Energimarknadsinspektionen som är ansvarig för elhandeln respektive är det Energimyndigheten eller Energimarknadsinspektionen som är ansvarig för gashandeln? Energimarknadsinspektionen har haft en dialog med Regeringskansliet om ett uppdrag när det gäller ansvaret för el- och gashandeln.¹⁸² Energimyndigheten påpekar i sammanhanget att de som sektorsansvarig myndighet ska driva frågan men saknar beslutanderätt eller föreskriftsrätt¹⁸³ gentemot beredskapsmyndigheter i frågor om roller och ansvar i sektorn.¹⁸⁴ Någon föreskriftsrätt gentemot beredskapsmyndigheter i sektorn för sektorsansvariga myndigheter vill dock Svenska kraftnät för sin del inte se.¹⁸⁵

När det gäller frågan om relationen mellan Energimarknadsinspektionen och Svenska kraftnät där Energimarknadsinspektionen har tillsyn över Svenska kraftnät menar båda myndigheterna att detta inte inneburit någon svårighet för samverkan inom sektorn. De som arbetar med tillsyn på Energimarknadsinspektionen är dessutom andra personer än de som arbetar med civil beredskap.¹⁸⁶

¹⁷⁹ Intervju med företrädare för Energimarknadsinspektionen den 17 april 2024. Intervju med företrädare för Svenska kraftnät den 4 april 2024. Intervju med företrädare för Strålsäkerhetsmyndigheten den 15 april 2024.

¹⁸⁰ Intervju med företrädare för Energimarknadsinspektionen den 17 april 2024. Intervju med företrädare för Svenska kraftnät den 4 april 2024. Intervju med företrädare för Strålsäkerhetsmyndigheten den 15 april 2024. Intervju med företrädare för Energimyndigheten den 25 april 2024.

¹⁸¹ Intervju med företrädare för Energimyndigheten den 25 april 2024.

¹⁸² Intervju med företrädare för Energimarknadsinspektionen den 17 april 2024 och möte med Energimyndigheten den 23 april 2024.

¹⁸³ Försvarsberedningen föreslår i sin rapport Kraftsamling (Ds 2023:34 s. 125 f.) att sektorsansvariga myndigheter (och civilområdesansvariga länsstyrelser) tillförs föreskriftsbemyndigande vid höjd beredskap för att undvika att frågor och bedömningar lyfts upp till regeringen. Försvarsberedningen konstaterar vidare att föreskriftsbemyndigande för sektorsansvariga myndigheter även kan behövas vid fred.

¹⁸⁴ Möte med Energimyndigheten den 23 april 2024.

¹⁸⁵ Intervju med företrädare för Svenska kraftnät den 4 april 2024.

¹⁸⁶ Intervju med företrädare för Energimarknadsinspektionen den 17 april 2024. Intervju med företrädare för Svenska kraftnät den 4 april 2024.

När det gäller vilken samhällsviktig verksamhet som ingår i beredskapssektorn Energiförsörjning menar Energimyndigheten att det finns ett tolkningsutrymme. Sektorn måste bygga på varje enskild myndighets ansvar och egen definition av vad som är samhällsviktig verksamhet. Det är vidare svårt att dra gränsen mot den kommunala planeringen ur ett myndighetsperspektiv. I vilken utsträckning har sektorn ansvar för kommunernas energiplanering eller är det bara länsstyrelsens ansvar? Det är inte klart vad som faller in under varje beredskapssektor. Det finns gråzoner i alla beredskapssektorer menar Energimyndigheten. Sektorn har dock inte haft någon konflikt med någon annan sektor om något visst ansvar eller någon verksamhet tillhör den ena eller den andra beredskapssektorn. Arbetet i sektorerna handlar nu mer om att identifiera var beroendena av andra sektorer finns än vem som exakt har ansvar för vad.¹⁸⁷

4.1.6 Samarbetet med aktörer inom beredskapssektorn och aktörer i beredskapssystemet

Energimyndigheten konstaterar att energisektorns infrastruktur och operativa resurser i allt väsentligt är privatägd, med undantag av det svenska transmissionsnätet för el som Svenska kraftnät äger och förvaltar. Sektorn har en god dialog med näringslivet men har ännu ingen organiserad privat-offentlig samverkan med näringslivet. Energimyndigheten har också ett eget forum för samverkan (högnivåmöte) med generaldirektörerna från beredskapsmyndigheter och vd:ar från näringslivet. Företag från olika regioner och energislag är representerade. Näringslivet behöver enligt Energimyndigheten få information och stöd inom ramen för sektorns tioårsplan. Sektorn behöver i sin tur få information om näringslivets behov för att åstadkomma förmågehöjning i sektorns arbete med civilt försvar. Generellt är näringslivet positivt till att arbeta med civilt försvar och civil beredskap, och enligt Energimyndigheten vittnar branschorganisationerna om stort intresse för frågorna. När det gäller kommunerna har Energimyndigheten haft löpande avstämningar med Sveriges Kommuner och Regioner men har ännu ingen organiserad samverkan i frågan om civilt försvar. I kommunerna varierar intresset för frågorna.¹⁸⁸

Energimarknadsinspektionen har ännu inte börjat engagera aktörerna i beredskapssystemet i arbetet med civilt försvar. Strålsäkerhetsmyndigheten har kontakt med kärnkraftverken i den del som rör strålsäkerheten¹⁸⁹ och som därmed inte direkt berörs av Svenska kraftnäts ansvar kopplat till elproduktionen vid kärnkraftverken. Inom Strålsäkerhetsmyndighetens ansvarsområde ligger också Westinghouse Electric Swedens kärnbränslefabrik i Västerås samt Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB), och myndigheten stöder deras beredskapsplanering.

Svenska kraftnät har bl.a. sett till att elförsörjningens aktörer (företagen) har radiokommunikationssystemet Rakel både för kris och krig (regeringsuppdrag).

¹⁸⁷ Intervju med företrädare för Energimyndigheten den 25 april 2024.

¹⁸⁸ Intervju med företrädare för Energimyndigheten den 25 april 2024.

¹⁸⁹ Dvs. områdena strålskydd, kärnsäkerhet och nukleär icke-spridning.

Svenska kraftnät har vidare regelbunden samverkan med det privata näringslivet (elföretagen) som en naturlig del av myndighetens ansvar som systemansvarig och elberedskapsmyndighet. Myndigheten har och deltar i flera forum där beredskapsplaneringsfrågor diskuteras med elföretagen. I de forumen ingår inte de andra beredskapsmyndigheterna i sektorn. Det finns menar Svenska kraftnät ytterligare behov av vägledning och stöttning av elföretagen i beredskapsplaneringsfrågor, men arbete pågår för att förbättra detta. Elföretagen är generellt sett positiva till att arbeta med civil beredskap. Svenska kraftnät har också ett elberedskapsanslag som betalas ut till elsektorns företag (ca 600 miljoner kronor per år). Våldigt förenklat kan myndigheten peka på en aktör inom elförsörjningen och efterfråga en viss beredskapsförmåga och så betalas medel ut för den förmågan.¹⁹⁰

När det gäller det sektorsövergripande och tvärsektoriella samarbetet är sektorn Energiförsörjning beroende av alla övriga beredskapssektorer i någon mån. Det största direkta beroendet är av sektorerna Transporter, Finansiella tjänster samt Elektronisk kommunikation och post, menar Energimyndigheten. Det finns flera initiativ som rör sektorsövergripande och tvärsektoriellt bilateralt samarbete på handläggarnivå, men också möten där handläggare träffas från fler sektorer, det finns t.ex. en dialog runt Nato.¹⁹¹

4.1.7 Civilt försvar och civil beredskap – personella resurser

Energimyndigheten har en avdelning för energiberedskap (startade den 1 mars 2023). Det är drygt 50 medarbetare på avdelningen som alla arbetar med civil beredskap eller civilt försvar. Avdelningen har en personalram på 70 personer, vilket myndigheten hoppas ska vara uppfyllt i slutet av 2025. För fem år sedan hade Energimyndigheten ca 15–20 personer som arbetade med civil beredskap.¹⁹²

Energimarknadsinspektionen har cirka tre årsarbetskrafter som arbetar med civilt försvar. För fem år sedan var det ingen på myndigheten som uteslutande arbetade med civilt försvar. Uppgifterna som rörde risk- och sårbarhetsanalyser och säkerhetsfrågor etc. fördelades i stället ut på de befintliga anställda. Myndigheten framhåller att det är svårt att rekrytera folk och att det gäller för hela beredskapssystemet.

Huvuddelen av Strålsäkerhetsmyndighetens ansvarsområde ligger inom beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen. Strålsäkerhetsmyndigheten uppskattar att antalet anställda som arbetar med civil beredskap inklusive civilt försvar uppgår till totalt nästan 30 årsarbetskrafter på myndigheten. Cirka hälften av dessa arbetar primärt med att inom strålskyddsberedskapen vara pådrivande och vidta åtgärder för att förebygga, identifiera

¹⁹⁰ Intervju med företrädare för Energimarknadsinspektionen den 17 april 2024. Intervju med företrädare för Svenska kraftnät den 4 april 2024. Intervju med företrädare för Strålsäkerhetsmyndigheten den 15 april 2024.

¹⁹¹ Intervju med företrädare för Energimyndigheten den 25 april 2024.

¹⁹² Intervju med företrädare för Energimyndigheten den 25 april 2024 och möte med Energi-myndigheten den 23 april 2024.

och detektera radiologiska nödsituationer som kan leda till skador på människors hälsa eller miljön. För fem år sedan var det ca 10 årsarbetskrafter som arbetade med frågorna.

På Svenska kraftnät finns det ca 30 årsarbetskrafter som arbetar med civil beredskap, och motsvarande siffra för fem år sedan var ca 5 årsarbetskrafter. Svenska kraftnät har inte haft problem att rekrytera folk med kompetens inom civil beredskap.¹⁹³

4.1.8 Medel för sektorsansvar, nya beredskapsmyndigheter och civilt försvar

De sektorsansvariga myndigheterna har tilldelats vardera 7,5 miljoner kronor per år i ökat anslag för det nya uppdraget som sektorsansvarig myndighet från 2023.¹⁹⁴ Regeringen föreslog under 2022 att nya beredskapsmyndigheter, som inte tidigare varit bevakningsansvariga myndigheter, tillförs en årlig anslagsökning om 3,5 miljoner kronor för att genomföra den nya strukturen för samhällets krisberedskap och civilt försvar.¹⁹⁵

Energimyndigheten menar att de tilldelade extra medlen för sektorsansvaret hittills har varit tillräckliga för att fullgöra rollen på en godtagbar nivå. Däremot har Energimyndigheten, i rollen som beredskapsmyndighet i sektorn med ansvar för försörjningsberedskapen när det gäller värme och kyla samt gas och drivmedel, identifierat och föreslagit flera beredskapsstärkande åtgärder som hittills saknar finansiering. Myndigheten konstaterar också att man saknar möjlighet att finansiera förmågehöjande åtgärder inom näringslivet, på motsvarande sätt som Svenska kraftnät har möjlighet genom anslaget 1:11 Elberedskap (se avsnitt 4.1.6).

Både Energimarknadsinspektionen och Strålsäkerhetsmyndigheten menar däremot att den bristande tillgången till medel har inverkat på verksamheten. Energimarknadsinspektionen har bl.a. saknat medel för att utreda frågan om myndighetsansvaret för el- och gashandeln i sektorn samt att anslagsmedel varit begränsade vid inrättandet av de nya beredskapsmyndigheterna. Strålsäkerhetsmyndigheten behöver avgränsa bort angelägna uppgifter på grund av bristande tillgång till anslag och medel för arbetet med civilt försvar. Strålsäkerhetsmyndigheten konstaterar också att myndigheten saknar ett sakanslag för civilt försvar som vissa myndigheter har. Svenska kraftnät menar dock för sin del att de inte eller möjligen i väldigt lite utsträckning behöver avgränsa bort

¹⁹³ Intervju med företrädare för Energimarknadsinspektionen den 17 april 2024. Intervju med företrädare för Svenska kraftnät den 4 april 2024. Intervju med företrädare för Strålsäkerhetsmyndigheten den 15 april 2024. Svenska kraftnät är också beredskapsmyndighet i beredskapssektorn Elektroniska kommunikationer och post. Strålsäkerhetsmyndigheten är också beredskapsmyndighet i beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen. Det totala antalet årsarbetskrafter 2024 i de aktuella myndigheterna är följande: Energimyndigheten (468,8), Energimarknadsinspektionen (199,6), Strålsäkerhetsmyndigheten (290,1) och Svenska kraftnät (1 350,4) Källa: Statskontorets öppna data, webbtex, tillgänglig på www.statskontoret.se, hämtad den 8 augusti 2024.

¹⁹⁴ Prop. 2022/23:1, bet. 2022/23:FIU1, rskr. 2022/23:51 och bet. 2022/23:FöU1, rskr. 2022/23:79–81.

¹⁹⁵ Myndigheten för totalförsvarsanalys (2023), *Uppföljning och utvärdering av ny struktur för civilt försvar och samhällets krisberedskap, delredovisning 1*, s. 37.

angelägna uppgifter på grund av bristande tillgång till anslag och medel för arbetet med civilt försvar.¹⁹⁶

4.2 Riksdagens mål för civilt försvar

Myndigheterna i sektorn konstaterar relativt samfällt att riksdagens mål för civilt försvar är väldigt övergripande formulerade och därmed inte så konkreta. De finns med i bakgrunden vid arbetet med civilt försvar på myndigheterna och återspeglas i myndigheternas verksamhetsplan och vid förmågeplanering respektive förmågebedömning.¹⁹⁷ Strålsäkerhetsmyndigheten menar att det skulle underlätta styrningen och uppföljningen om målen var lite mer konkreta. Däremot konstaterar myndigheten att avsaknaden av indikatorer kopplade till riksdagens mål för det civila försvaret inte har någon direkt betydelse för myndighetens arbete med civilt försvar.¹⁹⁸

Svenska kraftnät framhåller att arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) hjälper myndigheten att nå målen för det civila försvaret. De har två förordningar som reglerar att de ska göra RSA:er, dels beredskapsförordningen, dels förordningen (1997:294) om elberedskap. Svenska kraftnät gör en RSA för hela elförsörjningen, inte bara för myndighetens del av elförsörjningen. Det är en omfattande produkt och myndigheten tar fram mycket grunddata via den. Det ger Svenska kraftnät en bra lägesbild över verksamheten.¹⁹⁹

4.3 Regeringens styrning av beredskapsmyndigheterna i sektorn

När det gäller styrningen av beredskapsmyndigheterna efterfrågar alla myndigheterna i sektorn 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.²⁰⁰

Såväl Energimyndigheten som Energimarknadsinspektionen påtalar i detta sammanhang att det saknas beredskapslagstiftning som innebär att myndig-

¹⁹⁶ Intervju med företrädare för Svenska kraftnät den 4 april 2024. Intervju med företrädare för Energimarknadsinspektionen den 17 april 2024. Intervju med företrädare för Strålsäkerhetsmyndigheten den 15 april 2024. Intervju med företrädare för Energimyndigheten den 25 april 2024.

¹⁹⁷ Intervju med företrädare för Energimarknadsinspektionen den 17 april 2024. Intervju med företrädare för Svenska kraftnät den 4 april 2024. Intervju med företrädare för Strålsäkerhetsmyndigheten den 15 april 2024. Intervju med företrädare för Energimyndigheten den 25 april 2024.

¹⁹⁸ Intervju med företrädare för Strålsäkerhetsmyndigheten den 15 april 2024. Notera att frågan om resultatindikatorer ställdes då inga indikatorer ännu fanns kopplade till målet för civilt försvar. Jämför avsnitt 2.3.

¹⁹⁹ Intervju med företrädare för Svenska kraftnät den 4 april 2024.

²⁰⁰ Intervju med företrädare för Energimarknadsinspektionen den 17 april 2024. Intervju med företrädare för Svenska kraftnät den 4 april 2024. Intervju med företrädare för Strålsäkerhetsmyndigheten den 15 april 2024. Intervju med företrädare för Energimyndigheten den 25 april 2024.

heterna kan fatta snabba beslut om att göra avsteg från befintliga lagkrav för olika samhällsverksamheter för att underlätta vid kris och krig.²⁰¹

Strålsäkerhetsmyndigheten konstaterar att riksdagen och regeringen länge har arbetat med långsiktiga mål och förmågekrav för det militära försvaret men gör bedömningen att det är en svårare uppgift för det civila försvaret. På sikt borde det dock kunna sättas ambitionsnivåer även för det civila försvaret. Ett första steg kunde vara att varje sektorsansvarig myndighet fick i uppdrag från regeringen att ta fram ambitionsnivåer för sektorns arbete med civilt försvar.²⁰²

Svenska kraftnät har ett pågående arbete med att ta fram egna ambitionsnivåer eller mål för arbetet med civilt försvar, dvs. operationalisera det övergripande målet för civilt försvar. Energimyndigheten utvecklar under 2024 egna ambitionsnivåer och mål, både för myndighetens sektorsansvar och beredskapsansvar. Övriga myndigheter i sektorn har inte tagit fram egna ambitionsnivåer eller mål för arbetet med civilt försvar.²⁰³

4.4 Beredskapssektorns förmåga

4.4.1 Beredskapssektorn är etablerad och har en grundläggande förmåga

När den nya beredskapsstrukturen skulle införas tog MSB fram en målbild för 2023 där en av punkterna var att respektive beredskapssektor skulle vara etablerad och att det skulle finnas en grundläggande förmåga att utföra uppgifterna enligt beredskapsförordningen.²⁰⁴

Alla myndigheter i beredskapssektorn är eniga om att sektorn är etablerad och att det finns en grundläggande förmåga att utföra uppgifterna enligt beredskapsförordningen. De hänvisar i varierande utsträckning till att det finns ett inriktningsdokument för beredskapssektorn, kontaktvägar, mötesstrukturer och arbetsgrupper, men de framhåller också att det finns ett utvecklingsbehov.²⁰⁵

Energimyndigheten konstaterar att de fyra myndigheterna i sektorn har väldigt olika förutsättningar och olika myndighetsuppdrag. Allt är inte relevant för alla myndigheter i sektorn och en utmaning blir därför att avgöra vad av arbetet i sektorn som ska göras av den enskilda myndigheten respektive gemensamt i sektorn.

Energimyndigheten framhåller vidare att Energimarknadsinspektionen till skillnad från övriga myndigheter i sektorn inte var bevakningsansvarig myn-

²⁰¹ Intervju med företrädare för Energimarknadsinspektionen den 17 april 2024. Intervju med företrädare för Energimyndigheten den 25 april 2024.

²⁰² Intervju med företrädare för Strålsäkerhetsmyndigheten den 15 april 2024.

²⁰³ Intervju med företrädare för Energimarknadsinspektionen den 17 april 2024. Intervju med företrädare för Svenska kraftnät den 4 april 2024. Intervju med företrädare för Strålsäkerhetsmyndigheten den 15 april 2024. Intervju med företrädare för Energimyndigheten den 25 april 2024.

²⁰⁴ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Implementering av en ny struktur för civil beredskap – Målbild 2023*, webbtex, tillgänglig på www.msb.se, hämtad den 17 juni 2024.

²⁰⁵ Intervju med företrädare för Energimarknadsinspektionen den 17 april 2024. Intervju med företrädare för Svenska kraftnät den 4 april 2024. Intervju med företrädare för Strålsäkerhetsmyndigheten den 15 april 2024. Intervju med företrädare för Energimyndigheten den 25 april 2024.

dighet i det gamla systemet för civilt försvar. Energimarknadsinspektionen har därför inte haft samma förutsättningar från start som övriga myndigheter i sektorn. En finansieringsbrist har dessutom till viss del hämmat myndighetens organisatoriska utveckling, t.ex. när det gäller rekrytering av personal som ska arbeta med civilt försvar. Energimarknadsinspektionen är enligt Energimyndigheten medveten om bristerna i förmågan, och även om arbetet pågår med att åtgärda dessa brister är myndigheten ännu inte i kapp då det tar tid att bygga upp förmåga inom civilt försvar.²⁰⁶ Energimarknadsinspektionen medger att myndigheten håller på att bygga upp förmågan och vissa delar har myndigheten fått på plats, men nivån skiljer sig från de övriga beredskapsmyndigheterna i sektorn när det gäller att ha en robust förmåga och att arbeta med civilt försvar. Myndigheteten har ambitionen att under 2024 få signalskydd på plats samt slutföra arbetet med kontinuitetsplaneringen och krigsorganisationen.

4.4.2 Synen på hur beredskapssektorn ska nå en högre förmåga varierar

Myndigheternas analys varierar när det gäller vilka de främsta utmaningarna är för att beredskapssektorn som helhet ska nå längre än att bara ha en grundläggande förmåga (t.ex. god förmåga, mycket god förmåga) att utföra uppgifterna enligt beredskapsförordningen.

Energimyndigheten konstaterar att avregleringen av energimarknaden har lett till otidigheter vad gäller det privata näringslivets respektive statens ansvar vid höjd beredskap. Utmaningen är att genomföra tillräckliga robusthetshöjande åtgärder för sektorn som helhet, vilket innebär att reda ut ansvar, ha lagstiftning på plats och ha medel för nödvändiga åtgärder. Men eftersom det är hos näringslivet den operativa förmågan finns kräver själva utförandet medverkan av näringslivets aktörer som transporterar olja, driver raffinaderier eller levererar gas till hushåll och industri.²⁰⁷

Svenska kraftnät frågar sig vilka uppgifter enligt beredskapsförordningen som beredskapssektorn ska lösa när det gäller civilt försvar eftersom respektive myndighet i sektorn redan arbetar i den egna myndigheten med uppgifter kopplade till civilt försvar.²⁰⁸

Viktiga förutsättningar för att kunna nå en högre förmåga i sektorn är enligt Energimarknadsinspektionen att tillgodose behovet av personal som kan arbeta med civilt försvar och gemensamma övningar samt att tillföra ekonomiska medel.²⁰⁹

Strålsäkerhetsmyndigheten menar att det gäller att skapa en samsyn inom sektorn i fråga om vad som ska göras gemensamt och specificera detta i en arbetsplan. Tanken är att arbetsgrupperna som finns i sektorsarbetet ska skapa konkreta förslag när det gäller detta. Det är sammanfattningsvis, menar

²⁰⁶ Intervju med företrädare för Energimyndigheten den 25 april 2024.

²⁰⁷ Intervju med företrädare för Energimyndigheten den 25 april 2024.

²⁰⁸ Intervju med företrädare för Svenska kraftnät den 4 april 2024.

²⁰⁹ Intervju med företrädare för Energimarknadsinspektionen den 17 april 2024.

Strålsäkerhetsmyndigheten, en resurs-, ambitions- och tidsfråga om sektorn ska nå en högre förmåga, och det är upp till myndigheterna som ingår i sektorn hur bra arbetet blir.

4.4.3 Mer planering än faktiska åtgärder under strukturreformens första år

När det gäller fördelningen av hur stor andel av verksamheten inom beredskapssektorn som handlar om planering och diskussion respektive hur mycket som handlar om att beredskapsåtgärder vidtas²¹⁰ framhåller Energimyndigheten att man behöver ha realistiska förväntningar – det har endast gått ett och ett halvt år (april 2024) sedan strukturreformen kom på plats. Under 2023 var det mycket planering och diskussion med myndigheter och övriga aktörer. Under 2024 börjar sektorn allt mer bygga faktisk förmåga. Men fortfarande saknas viktiga beslut från regeringen om att t.ex. börja bygga beredskapslager.²¹¹

Energimarknadsinspektionen framhåller för sin del att förhållandet mellan planering och diskussion respektive faktiska beredskapsåtgärder i sektorn kanske är 60 procent respektive 40 procent. Energimarknadsinspektionen saknar egna resurser för övningar och behöver därför delta i övningar som anordnas av andra inom det civila försvaret.²¹²

Strålsäkerhetsmyndigheten konstaterar att många av de praktiska åtgärderna kopplade till det civila försvaret, som exempelvis lagerhållning, vidtas i respektive beredskapsmyndighet och samordnas ännu inte så mycket av Energimyndigheten. Detta beror i allt väsentligt på att 2024 är det första egentliga genomförandeåret för strukturreformen. Strålsäkerhetsmyndigheten menar för övrigt att allt som ska åstadkommas inom sektorn inte behöver samordnas av Energimyndigheten, utan det kan räcka med information om att vissa beredskapsåtgärder vidtas. Som helhet behöver sektorn bli bättre på att vidta konkreta beredskapsåtgärder. Än så länge har det varit mycket planering.²¹³

²¹⁰ Exempelvis investeringar i materiel och vissa anläggningar, övningsverksamhet, anskaffning av signalskyddssystem, byggande av skyddsrum, viss lagerhållning och transfereringar till kommuner eller icke-statliga aktörer för att vidta åtgärder.

²¹¹ Intervju med företrädare för Energimyndigheten den 25 april 2024.

²¹² Intervju med företrädare för Energimarknadsinspektionen den 17 april 2024.

²¹³ Intervju med företrädare för Strålsäkerhetsmyndigheten den 15 april 2024.

Även Svenska kraftnät framhåller att det var mycket planering och diskussion under 2023, uppskattningsvis motsvarande kanske 80 procent av arbetet i sektorn. Mycket av arbetet i sektorn har kretsat runt att få inriktningsdokumentet på plats. Beredskapsmyndigheterna har dock börjat prata mer operativt på senare tid och börjat planera för gemensamma övningar i sektorn. Svenska kraftnät har därutöver många egna processer med beredskapsåtgärder. Exempelvis har myndigheten genomfört en totalförsvarsutbildning för elsektorn med 400 deltagare. Svenska kraftnät har också ett samarbete med kärnkraftverket Forsmark, Energimyndigheten och Strålsäkerhetsmyndigheten som omfattar regelverken för kärnkraften under höjd beredskap. Inom ramen för samarbetet genomförs en spelserie för att reda ut regelverken. Om det finns regler som gör att kärnkraften inte kan köras under höjd beredskap skulle det få väldigt stora konsekvenser för elsystemet, konstaterar Svenska kraftnät.²¹⁴

²¹⁴ Intervju med företrädare för Svenska kraftnät den 4 april 2024.

5 Beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten

Sammanfattning

Livsmedelsverket är sektorsansvarig myndighet i beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten. Övriga beredskapsmyndigheter i sektorn är Jordbruksverket, Statens veterinärmedicinska anstalt, länsstyrelserna och Naturvårdsverket. Sektorn karaktäriseras av mycket privat och kommunal operativ verksamhet. Sektorn har privat-offentlig samverkan inom livsmedelsförsörjning respektive inom dricksvattensektorn.

Det finns en överenskommelse när det gäller arbetets organisering i sektorn. Det har också skapats en mötesstruktur för sektorn. En årlig arbetsprocess finns och arbetet med en tioårsplan för sektorn pågår. De allra flesta av myndigheterna i sektorn konstaterar att riksdagens mål för civilt försvar är övergripande formulerade och därmed inte så konkreta. När det gäller styrningen efterfrågar alla myndigheterna i sektorn 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. Alla myndigheter i sektorn är eniga om att beredskapssektorn är etablerad och att det finns en grundläggande förmåga att utföra uppgifterna enligt beredskapsförordningen.

I detta avsnitt besvaras uppföljningens huvudfrågeställning (se avsnitt 1.4) för beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten.

Figur 4. Beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten



Källa: MSB.

Livsmedelsverket är sektorsansvarig myndighet i beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten. Beredskapsmyndigheter som ingår i sektorn är förutom Livsmedelsverket också Jordbruksverket, Statens veterinärmedicinska anstalt, länsstyrelserna²¹⁵ och Naturvårdsverket. Sektorn karaktäriseras av en stor andel privat och kommunal operativ verksamhet.²¹⁶

I MSB:s lista med viktiga samhällsfunktioner omfattar beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvattens förmåga till eller förmågan att tillgodose samhällets behov av

- avfallshantering
- avlopp
- djurens hälso- och sjukvård
- dricksvattenförsörjning
- livsmedelsdistribution
- livsmedelssäkerhet inklusive dricksvatten
- livsmedelstillverkning
- måltidsverksamhet
- primärproduktion
- smittskydd – djur.

I bilaga 1 finns en lista med viktiga samhällsfunktioner som har hemvist i sektorn och en mer omfattande beskrivning av vad funktionen omfattar och exempel på samhällsviktig verksamhet som upprätthåller eller säkerställer den viktiga samhällsfunktionen.

5.1 Arbetets organisering i beredskapssektorn

5.1.1 En överenskommelse finns mellan beredskapsmyndigheterna i sektorn

Arbetet i sektorn påbörjades redan innan strukturreformen trädde i kraft eftersom Livsmedelsverket hade i uppdrag att kunna hantera en allvarlig händelse eller kris redan från dag ett efter den 1 oktober 2022. Livsmedelsverket hade även i uppdrag från generaldirektörerna för beredskapsmyndigheterna i sektorn att ta fram gemensamma utgångspunkter för arbetet i sektorn, och det dokumentet var klart i december 2022. Myndigheterna i sektorn har vidare tagit fram en gemensam rutin, metod och mall för lägesbilsarbetet som var klar i juni 2023. Den första samlade lägesbilden med en gemensam analys för sektorn presenterades i september 2023.²¹⁷

Beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn ingick i januari 2024, genom beslut av myndigheternas generaldirektörer, en överenskommelse

²¹⁵ Ingen länsstyrelse har intervjuats om arbetet i beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten, bl.a. mot bakgrund av att samtliga länsstyrelser är beredskapsmyndigheter i sektorn.

²¹⁶ Möte med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap den 30 maj 2023.

²¹⁷ Möte med Livsmedelsverket den 30 november 2024, intervju med företrädare för Livsmedelsverket den 7 mars 2024 och Livsmedelsverket m.fl. (2024), *Årsplan 2024 och underlag för tioårsplan*.

benämnd Beredkapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten – Myndighetsgemensamt grunddokument (härefter grunddokumentet). Överenskommelsen, som ska revideras årligen, syftar till att skapa en gemensam grund för arbetet i beredkapssektorn. Det tjugosidiga dokumentet är indelat i tio avsnitt, bl.a. samverkansaktörer, organisation i beredkapssektorn och årlig arbetsprocess och arbetet vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.²¹⁸

5.1.2 En mötesstruktur för sektorn har skapats

Det gemensamma arbetet i beredkapssektorn bedrivs enligt grunddokumentet på myndighetschefsnivå samt genom en styrgrupp, en planeringsgrupp och olika permanenta eller tillfälliga arbetsgrupper. En uttalad ambition enligt grunddokumentet är att hålla ned antalet regelbundna möten för att minimera arbetsbelastningen.

Syftet med *myndighetschefsnivån* är att förankra arbetet på högsta nivå i myndigheterna samt att dela information som delgetts på myndighetschefsnivå i andra sammanhang. Frågor av mer principiell karaktär, t.ex. gemensamma svar, ekonomiska äskanden eller förslag på prioriteringar mellan myndigheter som ska delges regeringen behandlas i detta forum. Myndighetschefsnivån sammanträder två gånger per år och ordförande är Livsmedelsverkets generaldirektör.

Syftet med *styrgruppen* är initialt att formera det sektorsgemensamma arbetet. Detta görs genom att identifiera och prioritera aktiviteter som gynnas av samordning och som med inriktningsbeslut genomförs via planeringsgruppen eller styrgruppen. Styrgruppen ska även säkerställa att de resurser som det sektorsgemensamma arbetet behöver, allokeras på respektive myndighet. Delta-garna utgörs av högre chefer. Styrgruppen träffas månadsvis och ordförande är Livsmedelsverkets representant.

Planeringsgruppen utgörs av handläggare eller lägre chefer. Syftet är att samordna och hålla ihop arbetet i beredkapssektorn. Ett viktigt delsyfte är att genom informationsdelning ge sektorns myndigheter en gemensam bild av pågående och planerat arbete för att utveckla en gemensam kontext för sektorns beredkapsarbete. Gruppen ansvarar för att de projekt, aktiviteter och uppdrag som styrgruppen beslutar om omhändertas på lämpligt sätt genom planering, visst eget genomförande och uppföljning. Planeringsgruppen har månadsvisa möten, och oftare vid behov. Ordförande är Livsmedelsverkets representant.

Vid behov tillsätts *arbetsgrupper* som fokuserar på avgränsande frågor inom beredkapssektorn. Arbetsgrupper ska ha ett tydligt slutdatum för redovisning av det gemensamma arbetet. Detta gäller inte de arbetsgrupper som utför löpande uppgifter, t.ex. arbetsgruppen för lägesbildsarbete som betecknas som en permanent arbetsgrupp.²¹⁹

²¹⁸ Livsmedelsverket m.fl. (2024), *Livsmedelsförsörjning och dricksvatten – Myndighetsgemensamt grunddokument*.

²¹⁹ Livsmedelsverket m.fl., *Livsmedelsförsörjning och dricksvatten – Myndighetsgemensamt grunddokument* (2024).

5.1.3 En årlig arbetsprocess finns och arbete med en tioårsplan för beredskapssektorn pågår

Enligt grunddokumentet tas inför varje budgetår en inriktning fram av styrgruppen för det kommande årets arbete i beredskapssektorn, men även för en längre tidsperiod på tre år. Innehållet i inriktningen kan röra både gemensamt arbete och arbete som ska utföras på varje enskild myndighet men där samtliga myndigheter i beredskapssektorn ser fördelar med att myndigheterna går i takt. Innehållet tas fram med stöd av myndigheternas risk- och sårbarhetsbedömningar, förmågebedömningar, omvärldsanalys, erfarenhetsåterföring från övningar och händelser samt andra lämpliga underlag. Det pågår också ett arbete med att synkronisera arbetsprocessen med MSB:s vägledning Planering för civil beredskap (2023) och MSB:s Planeringsinriktning för civil för beredskap (2023).

Inriktningen omsätts bl.a. i uppdrag till arbetsgrupper och aktiviteter. Aktiviteterna genomförs kontinuerligt över året, och beslut om en ny inriktning anpassas efter aktuella förutsättningar som meddelas beredskapssektorn.

Beredskapssektorn ska också enligt grunddokumentet ta fram en tioårsplan. En årsplan för 2024 har tagits fram för sektorn och arbetet med en tioårsplan som ska gälla fr.o.m. 2025 pågår.²²⁰

5.1.4 Arbetet i beredskapssektorn

Livsmedelsverket menar att de fungerar lite som ett draglok för övriga myndigheter i sektorn som behöver stöd i arbetet med civilt försvar – eftersom alla inte har lika stora resurser som Livsmedelsverket. Enligt Livsmedelsverket finns det dock en bra grund att stå på som sektor. Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt har jobbat 15–20 år i krisberedskapssystemet, och det arbetet kan sektorn bygga vidare på och även inkludera länsstyrelserna och Naturvårdsverket i. Länsstyrelserna deltar med representanter från olika länsstyrelser i sektorsarbetet.²²¹

Enligt grunddokumentet ska arbetet i beredskapssektorn kännetecknas av ett ansvarstagande och aktivt deltagande från samtliga myndigheter, men samtidigt ett prestigelöst förhållningssätt i förhållande till varandra. Arbetet syftar till att samordna, underlätta och stärka arbetet med att planera, förebygga och hantera fredstida krissituationer och ytterst krig. Utöver de uppgifter som är reglerade i beredskapsförordningen anges att myndigheterna ska omfattas av ett antal åtaganden (formulerade i elva punkter), bl.a. följande:

²²⁰ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket den 7 mars 2024. Livsmedelsverket m.fl., *Livsmedelsförsörjning och dricksvatten – Myndighetsgemensamt grunddokument (2024)*. Framtagande av en tioårsplan är i linje med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023), *Vägledning – planering för civil beredskap: process och metod*.

²²¹ Möte med Livsmedelsverket den 30 november 2023. Intervju med företrädare för Livsmedelsverket den 7 mars 2024.

- efter förmåga avsätta resurser för att delta vid myndighetschefsmöten, styrgruppsmöten, arbetsgrupper och andra gemensamma aktiviteter inom ramen för beredskapssektorn
- eftersträva att organisera den egna beredskapsverksamheten på ett sätt som underlättar samverkan inom den egna beredskapssektorn
- beakta hur det myndighetsinterna arbetet kan bidra till beredskapssektorns arbete
- dela med sig av kunskap, metoder och erfarenheter från den egna myndigheten för att undvika dubbelarbete hos en annan myndighet i beredskapssektorn.

Livsmedelsverket ska enligt grunddokumentet i egenskap av sektorsansvarig myndighet utöver de uppgifter som följer av beredskapsförordningen och de åtaganden som alla myndigheter i beredskapssektorn gjort också

1. verka för ett öppet och konstruktivt klimat inom sektorsarbetet samt se till beredskapssektorns bästa som helhet
2. vara drivande i att tydliggöra vilken gemensam förmåga myndigheterna i beredskapssektorn bör eftersträva
3. ansvara för att det finns en tydlig process, mötesstruktur och långsiktig planering för det gemensamma sektorsarbetet
4. ansvara för att beredskapssektorn har utarbetade kontaktvägar och en tydlig samverkansstruktur både i planering och under fredstida krissituationer och höjd beredskap
5. ansvara för att dela den information som beredskapssektorn får från andra beredskapssektorer, aktörer och forum
6. lyfta fram och vid behov driva behov från beredskapssektorn som berör en annan beredskapssektor, som kan vara gemensamma för flera beredskapssektorer eller som kan behöva sektorsövergripande samarbete
7. identifiera synergier i myndigheternas underlag, t.ex. risk- och sårbarhetsbedömningar och underlag till lägesbilder
8. vid behov äska medel för gemensam verksamhet inom ansvarsområdet.²²²

En allmän hållning som Livsmedelsverket har i sektorsarbetet är att det inte bara är avdelningen för livsmedels- och dricksvattenförsörjning som deltar i sektorsarbetet. Flera delar av myndigheten deltar i sektorsarbetet, men det är avdelningen för livsmedels- och dricksvattenförsörjning som har ansvar för att hålla ihop sektorsarbetet. I praktiken innebär det att när myndigheten samordnar sig med övriga myndigheter i sektorn när det t.ex. gäller frågor om kemiska, biologiska, radiologiska, nukleära och explosiva ämnen (CBRNE) kan det vara myndighetens laboratoriechef som är ansvarig för att samordna dessa frågor. På detta sätt försöker Livsmedelsverket skapa ett gemensamt ägande

²²² Livsmedelsverket m.fl., *Livsmedelsförsörjning och dricksvatten – Myndighetsgemensamt grunddokument* (2024).

för frågorna på den egna myndigheten, vilket enligt Livsmedelsverket har varit framgångsrikt och uppskattas av beredskapsmyndigheterna i sektorn.²²³

Livsmedelsverket framhåller att verket bl.a. försöker leda arbetet²²⁴ i sektorn genom att ta fram gemensamma underlag. Ett exempel är underlaget till Försvarsberedningens senaste rapport där ett gemensamt underlag för sektorn överlämnades till Regeringskansliet. Livsmedelsverket har också varit drivande i att ta fram en prioriteringslista med aktiviteter och förslag för sektorn. Myndigheten arbetar efter principen ”om det är bättre att vi gör det tillsammans i sektorn i stället för hos var och en av myndigheterna, så bör det arbetsättet eftersträvas”. Alternativt försöker Livsmedelsverket ta fram något arbetssätt eller liknande som kan spridas till beredskapsmyndigheter i sektorn. Livsmedelsverket har också riktat särskilt stöd till Naturvårdsverket som är ny i rollen som beredskapsmyndighet. När det gäller ansvaret att tydliggöra uppgifter eller roller menar Livsmedelsverket att dessa retts ut i grunddokumentet.²²⁵

Enligt Statens veterinärmedicinska anstalt tar Livsmedelsverket som sektorsansvarig myndighet ansvar för arbetet genom mötesstrukturen och håller ihop sektorn samt tar nödvändig ledning och arbetar framåtsyftande. Men det behövs ett bättre årshjul som innehåller vad som ska redovisas och när. Det finns väldigt olika förutsättningar för beredskapsmyndigheterna i sektorn vad gäller storlek, uppdrag etc. kopplat till arbetet med civilt försvar. Naturvårdsverket behöver därtill integreras mer i sektorn. Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt har jobbat ihop länge vad gäller beredskapsfrågor och tog exempelvis 2020 fram ett gemensamt underlag – Livskraft – mätt och frisk som svar på ett regeringsuppdrag om den fortsatta inriktningen av det civila försvaret inom områdena livsmedels- och dricksvattenförsörjningen. Enligt Statens veterinärmedicinska anstalt är underlaget en bra grund för hur myndigheterna kan jobba vidare i sektorn tillsammans med grunddokumentet. Mötesstrukturen på olika nivåer är bra och börjar hitta sina former. Det är dock viktigt menar Statens veterinärmedicinska anstalt att de olika nivåerna synkas ihop på strategisk och operativ nivå.²²⁶

Naturvårdsverket framhåller att Livsmedelsverket som sektorsansvarig myndighet tar den rollen på stort allvar och att myndigheten fått mycket hjälp av Livsmedelsverket. Vidare tar Livsmedelsverket ansvar för att anordna möten och samordnar olika åtgärder enligt årsplanen. Myndigheterna i sektorn är organisatoriskt fristående myndigheter och tar därför inte fram gemensamma remissvar men Livsmedelsverket tar ansvar för att samordna vissa delar. Samordningen i sektorn bör ske när det finns vinster med samordningen och inte bara för sakens skull. Det är också Naturvårdsverkets ansvar att tolka sin roll som beredskapsmyndighet i förhållande till beredskapsförordningen. Det kan

²²³ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket den 7 mars 2024.

²²⁴ Sektorsansvariga myndigheter ska inom sin beredskapssektor leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid frestida krissituationer och höjd beredskap. De ska också driva på arbetet inom beredskapssektorn, stödja beredskapsmyndigheterna samt verka för att uppgifter och roller inom beredskapssektorn tydliggörs (24 § första stycket beredskapsförordningen).

²²⁵ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket den 7 mars 2024.

²²⁶ Intervju med företrädare för Statens veterinärmedicinska anstalt den 4 april 2024.

man inte göra myndighetsgemensamt. Grunddokumentet för sektorn finns ju dessutom i grunden som ett slags uppförandekod för verksamheten i sektorn.²²⁷

Jordbruksverkets uppfattning är att Livsmedelsverket fungerar bra som sektorsansvarig myndighet, inte minst mot bakgrund av att sektorsstrukturen är väldigt ny. Livsmedelsverket tar det samordningsansvar som kan förväntas för styrgrupper och planeringsgrupper och är sammankallande. Myndigheten är också drivande i dialogen med departement och näringen. Det som diskuterats i sektorn är att beredningsprocesserna för sektorsarbetet behöver förbättras. Men Livsmedelsverket är väldigt generös med att efterfråga vilket stöd som beredskapsmyndigheterna i sektorn behöver i beredningsprocessen. I sammanhanget bör enligt Jordbruksverket också beaktas att Livsmedelsverket nyligen har gått från en enhet till tre som arbetar med beredskapsfrågor och de behöver hitta sina interna roller och det påverkar hur väl sektorsarbetet fungerar.²²⁸

5.1.5 Samverkan och ansvarsfördelning inom beredskapssektorn

När det gäller synen på samverkan och ansvarsfördelning inom sektorn är det Livsmedelsverkets bild att beredskapsmyndigheterna i sektorn har varit väldigt nöjda med hur myndigheten leder arbetet i sektorn. Det är emellertid ett väldigt stort tryck på återrapporteringar till MSB, Försvarsmakten och regeringen samt Nato. Livsmedelsverket har i sina kontakter med Regeringskansliet önskat färre delrapporteringar.²²⁹ Ett problem är också att det är högt tempo med korta deadlines från MSB, Regeringskansliet och Försvarsmakten, vilket ställer höga krav på Livsmedelsverket att jobba väldigt fort och skicka ut underlag till beredskapsmyndigheterna i sektorn. Myndigheterna i sektorn behöver dessutom skicka ut underlagen i ett ytterligare led, till näringslivet, som gör det operativa jobbet och som måste få ge synpunkter. Den svenska förvaltningsmodellen med organisatoriskt fristående myndigheter bidrar till att sektorsarbetet i vissa delar blir tungrovt. En del samordnade remissvar ska tas upp på hög nivå i alla beredskapsmyndigheter i sektorn och även på generaldirektörsnivå. Till detta ska läggas att sektorn har 21 länsstyrelser att arbeta med.²³⁰

Statens veterinärmedicinska anstalt delar Livsmedelsverkets bild att det är ett ”högt tryck” i frågorna som rör civil beredskap och ett högt arbetstempo. Myndigheten menar vidare att frågorna präglas av en naturlig ovisshet, vilket är svårmanövrerat för en mindre myndighet att hantera. Statens veterinärmedicinska anstalt framhåller även att beredskapsmyndigheterna börjar växa in i sina respektive roller och tar mer plats i förhållande till Livsmedelsverket i t.ex. styrgruppsarbetet. I styrgruppen diskuteras ambitionsnivåer i förhållande till kapacitet när det handlar om att ta hand om ett antal prioriterade områden som myndighetschefernsnivån beslutat om. I det arbetet finns en samsyn om att olikheter hos myndigheter och uppdrag behöver beaktas.

²²⁷ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket den 22 mars 2024.

²²⁸ Intervju med företrädare för Jordbruksverket den 3 april 2024.

²²⁹ Möte med Livsmedelsverket den 30 november 2023.

²³⁰ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket den 7 mars 2024.

Enligt Naturvårdsverket har Livsmedelsverket en snabbare intern beredningsprocess än Naturvårdsverket, vilket ibland kan leda till att det är svårt att hålla de tidsfrister som Livsmedelsverket har satt upp. Mot bakgrund av att Naturvårdsverket är en ny beredskapsmyndighet kan myndigheten behöva stämma av ståndpunkter och agerande i större utsträckning än andra mer etablerade beredskapsmyndigheter. Livsmedelsverket har dessutom mer resurser och förmåga.²³¹

Enligt Jordbruksverket råder ingen brist i samsyn i förhållande till Livsmedelsverket när det gäller samverkan och ansvarsfördelning i sektorn. Däremot kan det finnas oklarheter kring gränsdragningen mellan vad som ska göras inom sektorsstrukturen respektive inom den egna myndigheten. Men alla i sektorn trevar efter att hitta sina roller. Det finns en bra dialog i sektorn och det finns en vilja hos alla att beredskapsarbetet ska blir bra. Det pågår också en kompetensinventering i sektorn för att identifiera vilken myndighet eller vilka personer som har särskilt god kompetens inom olika beredskapsrelaterade frågor och som gör att man kan bistå övriga beredskapsmyndigheter i sektorn inklusive Livsmedelsverket.²³²

När det gäller frågan om det varit oklart om något visst ansvar eller någon viss verksamhet tillhör beredskapssektorn så framhåller Livsmedelsverket att man arbetat nära MSB i det arbetet. Även andra myndigheter i sektorn har varit involverade i arbetet. Den lista med viktiga samhällsfunktioner som MSB har tagit fram har i sammanhanget också varit viktig och har fått myndigheter att släppa stuprörstänket. Smittskyddsfrågorna är det enda exemplet på när det har varit oklart om ansvaret eller verksamheten skulle falla in under beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten eller en annan sektor. Diskussionerna slutade med att beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten omfattar samhällsfunktionen ”smittskydd-djur” medan samhällsfunktionen ”smittskydd-människor” i stället ingår i beredskapssektorn Hälsa, vård och omsorg.²³³

5.1.6 Samarbetet med aktörer inom beredskapssektorn och aktörer i beredskapssystemet

I grunddokument för sektorn konstateras att de viktiga samhällsfunktionerna inom beredskapssektorn till stor del utförs av privata företag inom primärproduktion, livsmedelstillverkning, livsmedelsdistribution, handel och restauranger. Men det finns också offentliga aktörer i beredskapssektorn, t.ex. måltidsverksamhet och kommunalteknisk försörjning såsom dricksvatten, avlopp och avfall.

Beredskapssektorn i sin helhet utgör enligt grunddokumentet en betydande andel av det totala näringslivet, sett till antal anställda, antal företag, netto-

²³¹ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket den 22 mars 2024.

²³² Intervju med företrädare för Jordbruksverket den 3 april 2024.

²³³ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket den 7 mars 2024.

omsättning och förädlingsvärde. Beredskapssektorn består uppskattningsvis av 85 000 företag.²³⁴

I sektorn finns privat-offentlig samverkan i form av Samrådsgrupp för krisberedskapsplanering av livsmedelsförsörjning (SKAL). Gruppen leds av Livsmedelsverket och syftar till att identifiera och diskutera lösningar på olika risker inom livsmedelsförsörjningen. Gruppen samlas en gång i månaden. Alla företag som är intresserade kan delta. I gruppen diskuteras allt som har kopplingar till risker inom livsmedelsförsörjningen, t.ex. aktuella utredningar och svårigheter att få tag på insatsvaror eller personal. Det finns planer att utveckla arbetet genom att skapa undergrupper som bl.a. ska jobba med cybersäkerhet, övning och utbildning. Utöver samrådsgruppen har sektorn ett antal regeringsuppdrag och arbetsgrupper och i alla dessa deltar företag. Livsmedelsverket bedriver också uppsökande verksamhet med besök på företag som kan vara intressanta för livsmedelsförsörjningen.

Livsmedelsverket leder även en privat-offentlig samverkansgrupp inom dricksvattensektorn (VAPOS).²³⁵ I samverkansgruppen ingår Livsmedelsverket, Naturvårdsverket, branschorganisationerna Svenskt Vatten och Vattenindustrin samt ett antal företag. Syftet med samverkansgruppen är att stärka dricksvattensektorns krisberedskap och hantera de störningar som uppkommer. Gruppen hanterar även frågor som rör uppbyggnaden av det civila försvaret.

Företagen är enligt vad Livsmedelsverket erfar nöjda med de forum som finns i dag. De stora företagen är väldigt intresserade av frågor kopplade till civil beredskap. Det finns även en kommersiell dimension eftersom det är frågor företagen måste jobba med oavsett, t.ex. cybersäkerhetsfrågor.

Kommuner har enligt Livsmedelsverket inte en självklar del i den direkta sektorssamordningen utan det är de enskilda beredskapsmyndigheterna som har den direkta samordningen med kommunerna. Livsmedelsverket stöttar kommunens verksamhetsansvariga vad gäller t.ex. måltidsverksamhet i det offentliga. Myndigheten har inga medel att fördela till kommunerna men har tagit fram handböcker som stöd, exempelvis Handbok i krisberedskap och civilt försvar för dricksvatten (2023), Livsmedelskontroll vid kris och höjd beredskap (2023) och Beredskapshandbok för offentliga måltider (2022).

Livsmedelsverket har också börjat teckna avtal med frivilliga försvarsorganisationer.²³⁶

Naturvårdsverket har inte kommit lika långt när det gäller att samverka med andra aktörer eftersom fokus främst har legat på att bygga den interna förmågan på myndigheten. Men det finns några exempel på samverkansarbete, exempelvis har Naturvårdsverket tillsammans med Livsmedelsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Svenskt Vatten tagit fram en vägledning för

²³⁴ Livsmedelsverket m.fl., *Livsmedelsförsörjning och dricksvatten – Myndighetsgemensamt grunddokument* (2024). Det finns i dag ca 1,2 miljoner företag i Sverige, se SCB:s företagsregister.

²³⁵ Samverkansgruppen benämndes tidigare DVPOS men har bytt namn till VAPOS för att framhålla att avlopp också omfattas av gruppens arbete.

²³⁶ Möte med Livsmedelsverket den 30 november 2024. Intervju med företrädare för Livsmedelsverket den 7 mars 2024. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Privat-offentlig samverkan*, webbtillgänglig på www.msb.se, hämtad den 28 maj 2024.

prioritering av fällningskemikalier inom dricksvattenproduktion och avloppsrening vid en bristsituation. Naturvårdsverket har också påbörjat ett projekt som avser en risk- och försörjningsanalys inom avfallsområdet tillsammans med en rad aktörer. Naturvårdsverket jobbar generellt med att bygga upp sin privat-offentliga samverkan inom flera delar av myndigheten.²³⁷

Jordbruksverket har regeringsuppdrag kopplade till livsmedelsförsörjningen och har inom ramen för dessa samverkat med företag och näringslivet, bl.a. har verket försökt belysa vilket ansvar företag respektive myndighet har för primärproduktionen. Jordbruksverket har haft kontakter med både branschorganisationer och enskilda företagare. Mycket av arbetet är ännu på en övergripande nivå där det är fråga om nulägesanalys och att höja medvetandegraden för vad företagen kan göra själva för att t.ex. upprätthålla sin produktion.²³⁸

När det gäller det sektorsövergripande eller tvärssektoriella samarbetet behöver beredskapssektorn enligt grunddokumentet bl.a. samarbeta med övriga nio beredskapssektorer.²³⁹ Enligt Livsmedelsverket har sektorn störst direkt beroende av sektorerna Transporter, Energiförsörjning, Försörjning av grunddata, Energiförsörjning, Elektronisk kommunikation och post samt Finansiella tjänster. Sedan är sektorn beroende av alla sektorer i någon mån. Det finns mycket erfarenhetsutbyte mellan sektorerna.²⁴⁰ Statens veterinärmedicinska anstalt framhåller att den nya sektorsstrukturen är en utmaning vid hantering av tvärssektoriella frågor. Det gäller t.ex. smittskyddsfrågorna då myndigheten behöver samarbeta med bl.a. Folkhälsomyndigheten om zoonoser.²⁴¹

5.1.7 Civilt försvar och civil beredskap – personella resurser

Livsmedelsverket har ca 40 årsarbetskrafter som arbetar med civil beredskap. Under 2024 pågår ett intensivt rekryteringsarbete för att anställa fler som arbetar med civil beredskap på myndigheten. För fem år sedan var det ca 10 årsarbetskrafter som arbetade med civil beredskap.²⁴²

På Statens veterinärmedicinska anstalt sköter sektionen civil beredskap och utveckling både den myndighetsinterna koordineringen för civil beredskap och är länk till andra myndigheter i sektorn. Det är totalt ca 33 årsarbetskrafter som arbetar med civil beredskap fördelat på hela myndigheten. Av dessa är det ca 8 årsarbetskrafter som arbetar med civil beredskap på heltid och resterande arbetar med frågorna delvis. För fem år sedan var det ca 19 årsarbetskrafter som arbetade med civil beredskap.²⁴³

Naturvårdsverket är inte en liten myndighet per se men en liten myndighet när det gäller beredskapsfrågorna. Uppskattningsvis är det 3–5 årsarbetskrafter

²³⁷ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket den 22 mars 2024.

²³⁸ Intervju med företrädare för Jordbruksverket den 3 april 2024.

²³⁹ Livsmedelsverket m.fl., *Livsmedelsförsörjning och dricksvatten – Myndighetsgemensamt grunddokument* (2024).

²⁴⁰ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket den 7 mars 2024.

²⁴¹ Intervju med företrädare för Statens veterinärmedicinska anstalt den 4 april 2024.

²⁴² Mejl från Livsmedelsverket den 11 april 2024.

²⁴³ Intervju med företrädare för Statens veterinärmedicinska anstalt den 4 april 2024 och mejl från Statens veterinärmedicinska anstalt den 23 april 2024.

som arbetar enbart med beredskapsfrågor (dvs. inte utpräglad säkerhet), fördelat på olika delar av Naturvårdsverket. För fem år sedan fanns det ingen som jobbade med civil beredskap, även om det fanns vissa anställda som jobbade med säkerhet.²⁴⁴

Jordbruksverket har en beredskapsenhet där verket har samlat arbetet med civilt försvar och själva samordningsansvaret. Det finns ca 20 årsarbetskrafter på beredskapsenheten som jobbar med civil beredskap och några anställda ute på enheterna som jobbar 10–20 procent med civil beredskap. Totalt arbetar ca 28 årsarbetskrafter med civil beredskap. Beredskapsenheten har haft 15–20 personer anställda ganska länge. Tidigare arbetade dessa mer med kriser och samhällsstörningar, men verksamheten har enligt Jordbruksverket glidit över mer och mer mot civil beredskap. Det har också blivit fler som jobbar med civil beredskap ute i verksamheten. En grov uppskattning är att ytterligare ca 10 årsarbetskrafter arbetar med civil beredskap i dag jämfört med för fem år sedan. Kompetens inom civil beredskap är extremt efterfrågad i Sverige. Jordbruksverket har rekryterat sakkompetens inom verkets olika ansvarsområden som sedan utbildas genom kurser som erbjuds av Försvarshögskolan och MSB.²⁴⁵

5.1.8 Medel för sektorsansvar och civilt försvar

De sektorsansvariga myndigheterna har tilldelats vardera 7,5 miljoner kronor per år i ökat anslag för det nya uppdraget som sektorsansvarig myndighet från 2023.²⁴⁶ Regeringen föreslog under 2022 att nya beredskapsmyndigheter, som inte tidigare varit bevakningsansvariga myndigheter, tillförs en årlig anslagsökning om 3,5 miljoner kronor för att genomföra den nya strukturen för samhällets krisberedskap och civilt försvar.²⁴⁷

Det ökade anslaget på 7,5 miljoner kronor per år från 2023 anser Livsmedelsverket var väl anpassat för den bemanning som krävdes för att skapa en sektorsorganisation initialt. Enligt Livsmedelsverket får dock sektorsstrukturen i dag anses vara väletablerad, vilket ställer högre krav på sektorsansvariga myndigheter. Nu intensifieras arbetet med förmågehöjning, t.ex. genom ökad tvärssektoriell planering såsom prioritering av transporter och gemensamma Natoanalyser. Försvarsmakten samplanerar med sektorerna, och andra statliga myndigheter och utredningar vänder sig nu med självklarhet till den sektorsansvariga myndigheten som förväntas samordna arbeten och svar från sektorn. Till det kommer att den operativa verksamheten inom sektorn i hög

²⁴⁴ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket den 22 mars 2024 och mejl från Naturvårdsverket den 23 april 2024.

²⁴⁵ Intervju med företrädare för Jordbruksverket den 3 april 2024. Det totala antalet årsarbetskrafter 2024 i de aktuella myndigheterna är följande: Livsmedelsverket (620,7), Statens veterinärmedicinska anstalt (350,0), Naturvårdsverket (688,3) och Jordbruksverket (1 636,8). Källa: Statskontorets öppna data, webbtillgänglig på www.statskontoret.se, hämtad den 8 augusti 2024.

²⁴⁶ Prop. 2022/23:1, bet. 2022/23:FiU1, rskr. 2022/23:51 och bet. 2022/23:FöU1, rskr. 2022/23:79–81.

²⁴⁷ Myndigheten för totalförsvarsanalys (2023), *Uppföljning och utvärdering av ny struktur för civilt försvar och samhällets krisberedskap, delredovisning 1*, s. 37.

grad utförs av näringslivet, vilket gör att samordningsansvaret i sektorn sannolikt kräver större resurser än andra sektorer. Livsmedelsverket framhåller vidare att de för närvarande löser uppgifterna de får genom att sänka ambitionsnivån och låta organisationen arbeta på högvarv. Om myndigheten hade haft större resurser, framför allt personellt, skulle bl.a. mer tvärsektorielt arbete kunna utföras och förmågan höjas snabbare. Dessutom skulle Livsmedelsverket och sektorn kunna arbeta mer med det långsiktiga byggandet av det civila försvaret. För närvarande finns enbart resurser att hantera alla de snabba uppdrag som kommer. Samtidigt pågår ett intensivt rekryteringsarbete för att öka förmågan, men det är svårt att anställa personal med rätt kompetens.²⁴⁸

Naturvårdsverket menar att verket behöver avgränsa bort även angelägna uppgifter på grund av bristande tillgång till anslag och medel för arbetet med civilt försvar. Myndigheten behöver prioritera hårt. Långsiktigt arbete, som framför allt bygger intern förmåga, får skjutas framåt eller ta längre tid. Naturvårdsverkets bedömning är att myndigheten med ett större anslag hade kommit snabbare fram i arbetet med civilt försvar och hade dessutom också kunnat bidra mer i sektorsarbetet. Naturvårdsverket framhåller att det saknas tid att göra själva grundanalysen av myndighetens behov för att sedan föra in det i olika strategiska sammanhang, t.ex. när det gäller Försvarsberedningens olika förslag. Som alla andra myndigheter måste Naturvårdsverket bl.a. svara på remisser och rapportera i enlighet med beredskapsförordningen eller utifrån regeringsuppdrag respektive förfrågningar från MSB. Dessa rapporteringar kan ofta vara tidsödande framför allt för myndigheter med en liten beredskapsorganisation. Enligt Naturvårdsverket är det viktigt att inte all arbetstid läggs på återrapportering utan att myndigheten också kan arbeta med direkt förmågehöjande aktiviteter, och att regeringen och MSB har denna balansgång i åtanke när de efterfrågar information från beredskapssystemet.²⁴⁹

Jordbruksverket menar att verket i nuläget inte behöver avgränsa bort angelägna uppgifter på grund av bristande tillgång till anslag och medel för arbetet med civilt försvar. Skulle det däremot framöver beslutas om omsättningslager etc. för det civila försvaret skulle det kosta stora summor och bli en omfattande uppgift för Jordbruksverket. Det som snarare har varit problemet hittills har varit att hinna med att rekrytera personal i tillräckligt hög takt eftersom det har funnits och finns en viss osäkerhet kring vilket mål för civilt försvar som Jordbruksverket ska planera mot. Det blir då svårt att veta vad för insatser som det ska begäras medel för och hur mycket.²⁵⁰

Statens veterinärmedicinska anstalt konstaterar för sin del att myndigheten har ett litet grundanslag och till stora delar är uppdragsfinansierad (via exempelvis dopnings- och trikintester). Myndigheten finansieras också via

²⁴⁸ Mejl från Livsmedelsverket den 11 april 2024. Livsmedelsverket äskade 15 miljoner kronor per år i sitt budgetunderlag för 2024–2026 för de uppgifter som följer med sektorsansvaret. I Livsmedelsverkets budgetunderlag för 2025–2027 bedömer myndigheten att för att kunna genomföra uppgifterna kopplade till sektorsansvaret behöver anslaget förstärkas med ytterligare 23 miljoner kronor per år.

²⁴⁹ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket den 22 mars 2024.

²⁵⁰ Intervju med företrädare för Jordbruksverket den 3 april 2024.

forskningsmedel och medel för totalförsvaret. Statens veterinärmedicinska anstalt menar att de i ett totalförsvarsperspektiv har unika säkerhetslaboratorier och destruktionsanläggningar och att myndigheten därför bör ha ett högre grundanslag.²⁵¹

5.2 Riksdagens mål för civilt försvar

Myndigheterna i sektorn konstaterar relativt samfällt att riksdagens mål för civilt försvar är väldigt övergripande formulerade. Såväl Livsmedelsverket som Naturvårdsverket menar att de inte funderar på målen i sin dagliga verksamhet. Naturvårdsverket framhåller dock att i allt som MSB gör i form av uppföljningar, planeringsanvisningar och vägledningar finns det kopplingar till målen, så på så sätt förhåller man sig till målen. Livsmedelsverket utgår från MSB:s planeringsinriktning och den har utvecklingssteg som utgår från målen i grunden. På så sätt inkluderas målen i arbetet. Jordbruksverket påtalar att många av myndighetens uppdrag och uppgifter enligt beredskapsförordningen kan kopplas till målen. Jordbruksverket arbetar med en verksamhetsstrategi för hela verket och kan i det myndighetsinterna målet för robusthet och minskad sårbarhet anknyta till målet för civilt försvar.

Synen på vilka delmål som är mest relevanta varierar mellan de olika beredskapsmyndigheterna i sektorn och de jobbar mer med vissa delmål. Statens veterinärmedicinska anstalt framhåller att det andra delmålet, ”att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna”, är det mål som de jobbar mest mot. Myndigheten menar vidare att det hade underlättat myndighetens arbete med civilt försvar om det funnits indikatorer kopplade till riksdagens mål för det civila försvaret. Naturvårdsverket menar å sin sida att avsaknaden av indikatorer kopplade till riksdagens mål för det civila försvaret inte har någon direkt betydelse för myndighetens dagliga arbete med civilt försvar. Men ur ett styrningsperspektiv är det förstås bra med tydliga mål och uppföljningsbara indikatorer.²⁵²

Statens veterinärmedicinska anstalt framhåller att arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) till viss del hjälper myndigheten att nå målen för det civila försvaret. Men RSA:er bör få högre status i beredskapssystemet. Det är ett viktigt verktyg – framför allt i det förebyggande arbetet. Det är viktigt att det tas fram RSA:er som är kompatibla med andra myndigheter. Sedan finns det nog behov att se över innehållet i RSA:n då myndigheten också gör en klimat- och sårbarhetsanalys. Det finns saker i de båda analyserna som tangerar varandra.

Naturvårdsverket menar att allt de gör som beredskapsmyndighet i förlängningen hjälper dem att leva upp till målen även om det inte alltid är ett så

²⁵¹ Intervju med företrädare för Statens veterinärmedicinska anstalt den 4 april 2024.

²⁵² Intervju med företrädare för Livsmedelsverket den 7 mars 2024. Intervju med företrädare för Naturvårdsverket den 22 mars 2024. Intervju med företrädare för Jordbruksverket den 3 april 2024. Intervju med företrädare för Statens veterinärmedicinska anstalt den 4 april 2024. Notera att frågan om resultatindikatorer ställdes då inga indikatorer ännu fanns kopplade till målet för civilt försvar. Jämför avsnitt 2.3.

tydligt samband. När det gäller RSA och bedömningen av det civila försvarets förmåga är det i vissa delar samma information eller bedömningar som efterfrågas i de båda analyserna.

Enligt Jordbruksverket kommer arbetet med RSA:er att hjälpa myndigheten att nå målen för det civila försvaret från och med nu. Myndigheten försöker koppla ihop RSA:er med samhällsfunktioner och planeringsinriktningen för att hitta de risker och sårbarheter som Jordbruksverket behöver fokusera på.²⁵³

5.3 Regeringens styrning av beredskapsmyndigheterna i sektorn

5.3.1 Tydligare mål från regeringen efterfrågas

I beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten rapporterar beredskapsmyndigheterna till tre olika departement (Klimat- och näringslivsdepartementet, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet och Finansdepartementet). Livsmedelsverket framhåller att Regeringskansliet är väl bekant med de utmaningar som de olika departementstillhörigheterna har medfört. Livsmedelsverket har som sektorsansvarig beredskapsmyndighet inte haft några gemensamma möten med sektorns tre departement när det gäller verksamhetsdialog och styrning.²⁵⁴

När det gäller styrningen av beredskapsmyndigheterna efterfrågar alla myndigheterna i sektorn 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.

Livsmedelsverket menar att det är en utmaning när myndigheterna inte vet vad de ska planera mot för mål för livsmedelsberedskapen. Livsmedelsverket brukar i olika sammanhang framföra att de inte är ansvariga för livsmedels- och dricksvattenförsörjningen i den meningen att myndigheten inte har kontroll över de operativa resurserna. Fram till dess att politiken bestämmer sig för mål för livsmedelsberedskapen, arbetar verket vidare i det kortare perspektivet med bl.a. övningar, handböcker och stöd. Men i det långa perspektivet behöver inriktning för verksamheten bestämmas och medel avsättas. Problemet är nog emellertid störst för aktörerna ute i beredskapssystemet som kanske tror att Livsmedelsverket har ansvar för livsmedels- och dricksvattenförsörjningen trots att myndigheten inte har det.

Statens veterinärmedicinska anstalt anser för sin del att det skulle vara positivt med en tydligare myndighetsinstruktion. Naturvårdsverket menar att de i jämförelse med vissa andra beredskapsmyndigheter hittills inte har fått så mycket styrning i form av uppdrag. Naturvårdsverket tror att tydligare styrning och förtydligande av ambitionsnivåer skulle bidra positivt till att öka verkets

²⁵³ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket den 7 mars 2024. Intervju med företrädare för Naturvårdsverket den 22 mars 2024. Intervju med företrädare för Jordbruksverket den 3 april 2024. Intervju med företrädare för Statens veterinärmedicinska anstalt den 4 april 2024.

²⁵⁴ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket den 7 mars 2024.

förmåga som beredskapsmyndighet, under förutsättning att detta också följs av finansiering. Jordbruksverket har för sin del i dialogen med Regeringskansliet fört fram att myndigheten inte vill ha för detaljerade uppgifter kopplade till civilt försvar i regleringsbrev men att de behöver uttalade ambitionsmål för sektorn som helhet. Exempelvis gällande hur länge och hur mycket livsmedel som ska lagras.

Alla myndigheterna i sektorn förutom Naturvårdsverket har i någon mån tagit fram egna ambitionsnivåer eller mål för arbetet med civilt försvar på respektive myndighet, dvs. operationaliserat det övergripande målet för civilt försvar. Livsmedelsverket har i sitt budgetunderlag lyft fram de åtgärder myndigheten vill vidta för att stärka den egna förmågan och den svenska försörjningsberedskapen. Statens veterinärmedicinska anstalt har inom kontinuitetsplaneringsarbetet tagit fram fokusområden. Myndigheten har vidare i verksamhetsplanen valt ut ett antal fokusområden som krigsorganisation, kontinuitetsplanering och verksamhets- och säkerhetsskydd. Jordbruksverket har ambitionssatt vissa delar av arbetet med civilt försvar.²⁵⁵

5.3.2 Föreskriftsrätt och andra verktyg för sektorsansvarig myndighet

Regeringen valde att inte gå vidare med Utredningen om civilt försvars (SOU 2021:25) förslag om att tilldela sektorsansvariga myndigheter föreskriftsrätt vid höjd beredskap gentemot övriga beredskapsmyndigheter i sektorn när det gäller prioritering och fördelning av resurser.²⁵⁶ Den sektorsansvariga myndigheten har vidare enligt beredskapsförordningen ingen rättighet att inför och vid fredstida krissituationer (och vid höjd beredskap) begära in viss information från beredskapsmyndigheterna i sektorn. Den sektorsansvariga myndigheten är i stället hänvisad till en skyldighet för beredskapsmyndigheterna att lämna information till den sektorsansvariga myndigheten.²⁵⁷

Enligt Livsmedelsverket innebär denna ordning inte något problem när det gäller uppgiften att leda och samordna arbetet i beredskapssektorn. I praktiken har Livsmedelsverket aldrig stött på någon myndighet, inom eller utom sektorn, som inte ser det som en självklarhet att myndigheter delar den information andra myndigheter behöver för att bygga Sveriges totalförsvar.

När det gäller föreskriftsrätt vid höjd beredskap vidhåller Livsmedelsverket det som framfördes i remissvaret på slutbetänkandet från Utredningen om civilt försvar (SOU 2021:25):

²⁵⁵ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket den 7 mars 2024. Intervju med företrädare för Naturvårdsverket den 22 mars 2024. Intervju med företrädare för Jordbruksverket den 3 april 2024. Intervju med företrädare för Statens veterinärmedicinska anstalt den 4 april 2024. Mejl från Naturvårdsverket den 23 april 2024.

²⁵⁶ Se SOU 2021:25 s. 62 och 184. Av 25 § andra stycket beredskapsförordningen följer att en sektorsansvarig myndighet ska vid en fredstida krissituation eller höjd beredskap vid behov lämna information till regeringen om prioritering och fördelning av resurser inom beredskapssektorn.

²⁵⁷ 22 § tredje stycket beredskapsförordningen.

- Länsstyrelserna, som dels ingår i två olika beredskapssektorer, dels ingår i ett civilområde, kommer att kunna ha tre olika föreskrifter att följa.
- Det måste utredas hur en sådan föreskrift skulle förhålla sig till fullmaktslagar och övriga beredskapsförfattningar, inte minst lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. med tillhörande förordning, så att myndighetsföreskrifter inte kan trumfa regeringens beslutade förordningar.

Till det kommer enligt Livsmedelsverket gränsdragningsproblem eftersom det civila försvaret genomsyrar en stor del av den verksamhet som bedrivs. Att få föreskriftsrätt inom det området skulle i praktiken innebära att stora delar av myndigheternas linjeverksamhet kan styras av en annan myndighet. En föreskriftsrätt skulle kunna vara positiv, men frågan måste analyseras noga för att uppnå maximal tydlighet, ändamålsenlighet och förutsebarhet. Mot bakgrund av likhetsprincipen bör föreskriftsrätten också enligt Livsmedelsverket gälla inför och under en krissituation så att systemet inte plötsligt byts mitt under en hantering där kris övergår i höjd beredskap.

När det gäller frågan om det finns det några andra verktyg som skulle kunna förbättra Livsmedelsverkets förmåga att leda och driva på arbetet i beredskapssektorn framhåller verket större tydlighet i kraven på de övriga myndigheterna i beredskapssektorn. Det bör både tillföras resurser och tydliggöras i styrningen (myndighetsinstruktion eller regleringsbrev) att arbetet i beredskapssektorn är prioriterat och ska utföras. Det räcker inte att sektorsansvarig myndighet får resurser. Det måste finnas myndigheter som har förutsättningar för deltagande i arbetet för att den sektorsansvariga myndigheten ska kunna samordna och driva på arbetet i en sektor.²⁵⁸

5.4 Beredskapssektorns förmåga

5.4.1 Beredskapssektorn är etablerad och har en grundläggande förmåga

När den nya beredskapsstrukturen skulle införas tog MSB fram en målbild för 2023 där en av punkterna var att respektive beredskapssektor skulle vara etablerad och att grundläggande förmåga skulle finnas att utföra uppgifterna enligt beredskapsförordningen.²⁵⁹

Alla myndigheter i sektorn är eniga om att beredskapssektorn är etablerad och att en grundläggande förmåga finns att utföra uppgifterna enligt beredskapsförordningen. De hänvisar i varierande utsträckning till att organisation och processer är på plats (grunddokumentet) och att det finns ett utvecklat samarbete mellan myndigheterna i sektorn.

Statens veterinärmedicinska anstalt framhåller att beredskapssektorn i fråga har kommit långt jämfört med andra sektorer. En förklaring är att

²⁵⁸ Mejl från Livsmedelsverket den 11 april 2024.

²⁵⁹ Myndigheten samhällsskydd och beredskap, *Implementering av en ny struktur för civil beredskap – Målbild 2023*, webbttext, tillgänglig på www.msb.se, hämtad den 17 juni 2024.

Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt har ett långt samarbete i beredskapsfrågor. Utmaningen är att få länsstyrelserna och Naturvårdsverket integrerade i sektorn. Naturvårdsverket menar för sin del att myndigheten inte ännu har grundläggande förmåga att utföra alla uppgifter enligt beredskapsförordningen. Naturvårdsverket behöver mer tid och medel för att uppnå grundläggande förmåga. Jordbruksverket menar att det är svårt att svara på vad som ingår i en grundläggande förmåga att utföra uppgifterna enligt beredskapsförordningen.²⁶⁰

5.4.2 Synen på de främsta utmaningarna för att beredskapssektorn ska nå upp till en högre förmåga varierar

När det gäller vilka de främsta utmaningarna är för att beredskapssektorn som helhet ska nå högre än en grundläggande förmåga (t.ex. god förmåga, mycket god förmåga) att utföra uppgifterna enligt beredskapsförordningen varierar myndigheternas analys.

Livsmedelsverket menar att den kanske främsta utmaningen är att bestämma vad som är en högre nivå. Sektorn måste ha något att mäta mot. På vissa områden kan det nog dock vara en resurs- och en personalfråga. När det gäller personal i beredskapssystemet råder det lite av kannibalism mellan myndigheter. Alla söker beredskapshandläggare, beredskapsjurister och informationssäkerhetspecialister etc. och myndigheter rekryterar ofta av varandra. Livsmedelsverket anställer under året en stor kull av dessa personalkategorier och många av dem kommer från andra myndigheter.

Statens veterinärmedicinska anstalt menar att med undantag för Naturvårdsverket har nog tillräckligt med medel tillförts beredskapsmyndigheterna för beredskapssektorns förmågeutveckling. Sektorn är väldigt beroende av privat-offentlig samverkan för att få en förmågehöjning. I jämförelse med beredskapssektorn Energiförsörjning som har ganska få företag att samverka med omfattar beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten många tusen företag. Statens veterinärmedicinska anstalt menar att de för den egna förmågeutvecklingen bl.a. behöver jobba närmare privata veterinärmedicinska laboratorier och kanske få till avtal med dem på lång sikt. Ur perspektivet civilt försvar är det problematiskt att myndigheten organisatoriskt bara finns på en plats i landet.

Jordbruksverket menar att det nog handlar om en kombination av juridiska, ekonomiska, personalmässiga, finansiella, praktiska, styrningsmässiga och tidsmässiga faktorer för att beredskapssektorn som helhet ska nå högre i sin förmågeutveckling än bara en grundläggande förmåga. Det är svårt att lyfta fram något enskilt specifikt, men sektorn behöver generellt öva mer för att nå

²⁶⁰ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket den 7 mars 2024. Intervju med företrädare för Naturvårdsverket den 22 mars 2024. Intervju med företrädare för Jordbruksverket den 3 april 2024. Intervju med företrädare för Statens veterinärmedicinska anstalt den 4 april 2024.

en högre förmåga och även identifiera vilka olika delar som sektorn behöver fokusera på.

Naturvårdsverket menar att den egna myndighetens ekonomi är ett problem för förmågeutvecklingen eftersom det ligger ett allmänt besparingskrav på myndigheten, och myndigheten har behövt varsla personal. Varslen gäller visserligen inte beredskapshandläggarna på säkerhetsenheten men det gör att det blir svårare att få hjälp från sakenheterna som behöver bidra med analyser samt att stödfunktioner i övrigt har ett mer ansträngt arbetsläge. Naturvårdsverket är i början av sin beredskapsresa och bedömer att myndigheten därför ligger långt efter övriga myndigheter i sektorn, både vad gäller genomförda grundanalyser, infrastruktur och antalet anställda. I Naturvårdsverkets senaste budgetunderlag har myndigheten äskat mer medel för arbetet med civilt försvar. Det är viktigt med en tydlig styrning för att kunna prioritera arbetet med civilt försvar. Naturvårdsverket har inte rekryterat så många beredskapshandläggare men har haft lätt att rekrytera. Man är dock medveten om att andra myndigheter har haft svårt med motsvarande och liknande rekryteringar.

Livsmedelsverket konstaterar att Naturvårdsverket är ny i rollen som beredskapsmyndighet i och med att man inte har varit bevakningsansvarig myndighet. Det är ett ganska stort steg att bli beredskapsmyndighet och att ingå i en sektor. Livsmedelsverket försöker stötta Naturvårdsverket på alla sätt men beklagar att Naturvårdsverket saknar tillräckliga medel för arbetet med civilt försvar. Till skillnad från övriga beredskapsmyndigheter i sektorn har dessutom Naturvårdsverket i sitt regleringsbrev inte fått tydligt specificerade uppgifter när det gäller civilt försvar, vilket gör att myndigheterna i sektorn kommer att gå i otakt i sin förmågeutveckling, enligt Livsmedelsverket.²⁶¹

5.4.3 Förhållandet mellan planering och diskussion respektive vidtagna beredskapsåtgärder inom beredskapssektorn

När det gäller fördelningen av hur stor andel av verksamheten inom beredskapssektorn som handlar om planering och diskussion respektive hur mycket som handlar om att beredskapsåtgärder vidtas²⁶² framhåller Livsmedelsverket bl.a. följande. När myndigheterna kommer överens inom sektorn, t.ex. om kommunikation och Nato och de delar som sektorn behöver samordna, får det särskiljas från de uppdrag som de enskilda myndigheterna har när det gäller försörjningsberedskapen som inte behöver samordnas. När det gäller det sistnämnda så kan det se lite olika ut. Vissa uppdrag gör Livsmedelsverket tillsammans med Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt, vilket kommer att öka under 2024. När det gäller investeringar i materiel så har

²⁶¹ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket den 7 mars 2024. Intervju med företrädare för Naturvårdsverket den 22 mars 2024. Intervju med företrädare för Jordbruksverket den 3 april 2024. Intervju med företrädare för Statens veterinärmedicinska anstalt den 4 april 2024.

²⁶² Exempelvis investeringar i materiel och vissa anläggningar, övningsverksamhet, anskaffning av signalskyddssystem, byggande av skyddsrum, viss lagerhållning och transfereringar till kommuner eller icke-statliga aktörer för att vidta åtgärder.

myndigheterna i sektorn inte så många egna operativa resurser. Det behöver dock göras stora investeringar i livsmedelsförsörjning och dricksvatten. Livsmedelsverket har fått ett regeringsuppdrag att redovisa hur ett investeringsprogram för sektorns verksamhet skulle kunna se ut.²⁶³

Statens veterinärmedicinska anstalt menar att myndighetens verksamhet i kris och krig inte är helt annorlunda jämfört med ordinarie verksamhet. Myndigheten har lagerhållning med vaccin (vaccinberedskap). Det finns redundans och kontinuitetsplanering på plats, t.ex. kommer den omfattande dopningstestningen av djur som görs av myndigheten i fred inte att göras i kris och krig. Myndigheten har gjort mycket konkret när det gäller utbildning och övning. Det finns mycket kvar att göra, men det finns tydlig framdrift när det gäller arbetet med åtgärder kopplat till civilt försvar.

Naturvårdsverket framhåller att det i själva sektorssamarbetet främst ligger fokus på planering just nu snarare än faktiska beredskapsåtgärder. Det är få på Naturvårdsverket som arbetar med beredskapsfrågor och dessa måste ju svara på remisser och krav på återrapportering från Regeringskansliet och MSB. Myndigheten hinner då inte jobba med sitt förmågehöjande arbete. Det är en utmaning för myndigheten att inte bara fastna i rapportering.

Jordbruksverket menar att mycket handlar om planering och samordning just nu i sektorn, men man framhåller att man behöver bygga egen förmåga på de enskilda myndigheterna innan man kan tala om hela sektorns förmåga. Jordbruksverket arbetar med ett flertal uppdrag inom exempelvis beredskapslagring och investeringsstöd som kommer att ge en tydligare bild av vilka förutsättningar som behöver finnas på plats för att det ska kunna vidtas mer konkreta åtgärder framöver. Förhoppningsvis kommer dessa underlag att kunna ligga till grund för att regeringen bl.a. ska kunna ta fram tydligare inriktningsbeslut och mål för beredskapssektorn.²⁶⁴

²⁶³ Av Livsmedelsverkets regleringsbrev för budgetåret 2024 (regeringsbeslut 2023-12-20) framgår bl.a. följande. Livsmedelsverket ska fortsätta det arbete som har inletts med att säkerställa dricksvattenförsörjningen. Livsmedelsverket ska tillsammans med Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter utreda och analysera behovet av och förutsättningar för att införa investeringsprogram för livsmedel (robusta livsmedelsbutiker), dricksvatten och avlopp. Arbetet ska redovisas till Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) senast den 1 april 2025.

²⁶⁴ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket den 7 mars 2024. Intervju med företrädare för Naturvårdsverket den 22 mars 2024. Intervju med företrädare för Jordbruksverket den 3 april 2024. Intervju med företrädare för Statens veterinärmedicinska anstalt den 4 april 2024. Möte med Livsmedelsverket den 30 november 2024.

6 Beredskapssektorn Transporter

Sammanfattning

Trafikverket är sektorsansvarig myndighet i beredskapssektorn Transporter. Övriga beredskapsmyndigheter som ingår i sektorn är förutom Trafikverket också Sjöfartsverket, Transportstyrelsen och Luftfartsverket. Den operativa verksamheten i sektorn bedrivs till största delen av privata företag. Sektorn har privat-offentlig samverkan och har inrättat ett särskilt kansli för ändamålet.

Uppföljningen visar vidare att det finns en överenskommelse när det gäller samverkan mellan myndigheterna i sektorn. En samverkansstruktur för möten inom sektorn och en treårsplan för sektorn är framtagen. Några myndigheter i sektorn framhåller att riksdagens mål för civilt försvar huvudsakligen används på en övergripande nivå där beredskapsaktiviteter styrs in mot de sju delmålen. När det gäller styrningen av beredskapsmyndigheterna efterfrågar alla myndigheterna i sektorn 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. Alla myndigheter i sektorn är eniga om att beredskapssektorn är etablerad och att en grundläggande förmåga finns att utföra uppgifterna enligt beredskapsförordningen.

I detta avsnitt besvaras uppföljningens huvudfrågeställning (se avsnitt 1.4) för beredskapssektorn Transporter.

Figur 5. Beredskapssektorn Transporter



Källa: MSB.

Trafikverket är sektorsansvarig myndighet i beredskapssektorn Transporter. Beredskapsmyndigheter som ingår i sektorn är förutom Trafikverket också

Sjöfartsverket,²⁶⁵ Transportstyrelsen och Luftfartsverket. Den operativa verksamheten i sektorn bedrivs till största delen av privata företag.²⁶⁶ Trafikverket ingår även som beredskapsmyndighet i sektorn Elektronisk kommunikation och post.

I MSB:s lista med viktiga samhällsfunktioner omfattar beredskapssektorn Transporter förmågan att genomföra eller tillhandahålla

- kollektivtrafik
- landtransporter
- lufttransporter
- sjötransporter
- terminaler.

I bilaga 1 finns en lista med viktiga samhällsfunktioner som har hemvist i sektorn och en mer omfattande beskrivning av vad funktionen omfattar och exempel på samhällsviktig verksamhet som upprätthåller eller säkerställer den viktiga samhällsfunktionen.

6.1 Arbetets organisering i sektorn

6.1.1 En överenskommelse finns mellan beredskapsmyndigheterna i sektorn

Beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn Transporter ingick i december 2022 genom beslut av myndigheternas generaldirektörer en överenskommelse benämnd Överenskommelse beredskapssektor Transporter (härefter överenskommelsen). I det fysisidiga dokumentet beskrivs syfte och det återges principer för samverkan mellan myndigheterna i sektorn före, under och efter kris och vid höjd beredskap och hur de angivna principerna ska genomföras. Syftet med överenskommelsen är att sektorns arbete ska bli effektivare och att möjligheterna till samverkan och gemensam planering ska stärkas. Målet är att myndigheterna som ingår i beredskapssektorn ska skapa förutsättningar för samtliga aktörer i sektorn att bidra till och höja sin förmåga i totalförsvaret på ett kostnadseffektivt sätt.

De principer för samverkan mellan myndigheterna som återges i överenskommelsen är att Trafikverket, i rollen som sektorsansvarig myndighet, ska leda samordningen av arbetet inom beredskapssektorn och även representera beredskapsmyndigheterna i sektorsövergripande möten. Trafikverket som sektorsansvarig myndighet övertar dock inte någon annan myndighets ansvarsområde. Vidare ska beredskapsmyndigheterna verka aktivt för ett helhetsperspektiv inom transportområdet, gemensamt bemanna och arbeta inom sektorns samverkansstruktur samt samverka när det gäller kommuni-

²⁶⁵ Sjöfartsverket är också beredskapsmyndighet i beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen.

²⁶⁶ Trafikverket (2024). *Åtgärder för att stärka förmågan inom krisberedskap och civilt försvaret inom beredskapssektorn för transporter*, s. 8.

kation och budskap från myndigheterna. Arbetet i sektorn ska bedrivas både på nationell och regional nivå samt i förekommande fall internationellt.

Enligt överenskommelsen ska principerna genomföras genom att Trafikverket som sektorsansvarig myndighet leder arbetet med att samordna och bereda åtgärder tillsammans med övriga myndigheter i sektorn. Vidare ska fördjupade beskrivningar av uppgifter och roller tas fram för att definiera och strukturera beredskapssektorn. En inriktning och aktivitetsplanering för arbetet ska tas fram och följas upp regelbundet. En gemensam aktörssamverkan ska bedrivas i en etablerad och bemannad samverkansstruktur för sektorsarbetet. Arbetet i sektorn ska stödja den nationella sammanhängande totalförvarsplaneringen.²⁶⁷

6.1.2 En samverkansstruktur och en treårsplan för sektorn är framtagen

Mycket av arbetet med att leda sektorn utgår enligt Trafikverket från den samverkansstruktur som finns i sektorn och som omfattar en styrkedja på tre nivåer. *Myndighetschefsnivån* sammanträder tre gånger per år. *Styrgruppsnivån* utgörs av avdelningschefer med ansvar för beredskapsfrågor vid respektive myndighet och som sammanträder en gång per månad. *Beredningsgruppsnivån* består av handläggare från respektive beredskapsmyndighet som träffas varannan vecka. Sektorn tillsätter även arbetsgrupper för särskilda frågor, t.ex. remissvar.²⁶⁸

Det finns en treårsplan för sektorn som tagits fram gemensamt i sektorn under ledning av Trafikverket.²⁶⁹

6.1.3 Arbetet i beredskapssektorn

Trafikverket framhåller att myndigheten i sin roll som sektorsansvarig driver och stöder arbetet i sektorn genom att leda arbetet med beredskapssektorn Transporter privat-offentlig samverkan (BT POS), se nedan, och genom samverkansstrukturen.²⁷⁰ Till detta kan läggas uppföljning respektive genomförande av planer. Men arbetet drivs även framåt genom att Trafikverket äskar utvecklingsmedel från MSB för olika övningar eller utvecklingsaktiviteter. Myndigheten tar också ett större ansvar för lägesbildsrapporteringen i sektorn. Trafikverket försöker även att utveckla och definiera vad som ligger i uppdraget att vara sektorsansvarig myndighet. Dessutom arbetar Trafikverket för att tydliggöra uppdelningen i å ena sidan sektorsansvar och å andra sidan

²⁶⁷ Trafikverket m.fl. (2022), *Överenskommelse beredskapssektor Transporter*.

²⁶⁸ Möte med Trafikverket den 16 november 2023. Intervju med företrädare för Trafikverket den 1 mars 2024.

²⁶⁹ Intervju med företrädare för Trafikverket den 1 mars 2024.

²⁷⁰ Sektorsansvariga myndigheter ska inom sin beredskapssektor leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. De ska också driva på arbetet inom beredskapssektorn, stödja beredskapsmyndigheterna samt verka för att uppgifter och roller inom beredskapssektorn tydliggörs (24 § första stycket beredskapsförordningen).

geografiskt ansvar. Trafikverket har sedan den 1 januari 2024 samma regionala indelning som civilområdena.²⁷¹

Enligt Luftfartsverket leder Trafikverket arbetet i sektorn bl.a. genom den grundstruktur för samverkan som verket håller ihop och arbetet i BT POS. Men sektorn letar fortfarande efter formerna i detalj för hur arbetet ska bedrivas. Luftfartsverket framhåller vidare att det är svårt att tydliggöra uppgifter och roller eftersom en så stor del av transportererna, såväl lastbärare som funktioner inom området, ägs och drivs av näringslivet.²⁷²

Sjöfartsverket framhåller att Trafikverket har börjat leda arbetet i beredskapssektorn genom treårsplanen. Sektorn har arbetsgrupper som är igång. Sektorn har till skillnad från andra sektorer inte haft utmaningen att i sektorsarbetet ta in någon ny beredskapsmyndighet, dvs. som inte var bevakningsmyndighet i det gamla systemet. Samarbetet i sektorn bygger vidare på det samarbete som inleddes redan innan strukturreformen. Trafikverket driver och stöder arbetet i sektorn genom att bl.a. kalla till möten, formulera dagordningar och protokoll och driva på att sektorn ska ta fram olika planer. Sjöfartsverket konstaterar att i många fall blir det korta deadlines för rapporter och andra svar som ska lämnas när begäran går till Trafikverket som ska svara tillsammans med sektorn. De instanser som efterfrågar underlag, oftast Försvarmakten, Regeringskansliet och MSB, behöver ge mer tid för uppdragen som går till sektorn. Ges inte tillräcklig tid för intern hantering på myndigheterna påverkar det underlagens kvalitet. När det gäller frågan om att tydliggöra uppgifter och roller i beredskapssektorn anser Sjöfartsverket att det är relevant att reflektera över vilka aktörer som ska samverka med sektorn och på vilka nivåer. Är det exempelvis alla åkerier eller bara vissa åkerier? Lokala företag kanske ska samverka inom det geografiska områdesansvaret i stället för i den nationella sektorn. Enligt Sjöfartsverket fastnar diskussionerna i sektorn ofta i vem som ska ha vilken roll och vad målbilden är för sektorn samt vad som ska prioriteras. Sjöfartsverket har varit tvunget att tydliggöra att myndigheten t.ex. inte arbetar med själva fraktmarknaden till sjöss. BT POS-arbetet kan vara ett forum för att lösa ut frågorna som rör fraktmarknaden till sjöss. Var finns transportbehoven och vem kan tillgodose dessa (redare, sjöfartsmäklare etc.)?²⁷³

När det gäller att driva och stödja arbetet i sektorn menar Transportstyrelsen att det kanske mest konkreta som Trafikverket gjort är att etablera ett kansli för arbetet med BT POS, vilket varit bra. Den beslutade samverkansstrukturen på tre nivåer bygger mycket på det arbete och de samarbetsformer som fanns hos myndigheterna innan strukturreformen. Trafikverket tar fram agendan, håller i möten och för mötesanteckningar i samverkansstrukturen. Men en del fungerar inte ändamålsenligt menar Transportstyrelsen. Det behövs en bred förståelse och kompetens om hela beredskapssektorn Transporter för att föra mötena framåt, vilket ibland saknas. När det gäller att tydliggöra uppgifter och

²⁷¹ Möte med Trafikverket den 16 november 2023. Intervju med företrädare för Trafikverket den 1 mars 2024.

²⁷² Intervju med företrädare för Luftfartsverket den 3 maj 2024.

²⁷³ Intervju med företrädare för Sjöfartsverket den 2 april 2024.

roller i beredskapssektorn framhåller Transportstyrelsen att ett problem är att det är otydligt vad Transportstyrelsen ska leverera och uppnå. Myndigheten har sin myndighetsinstruktion, men vad innebär sektorsuppdraget? Vad är målbilden?²⁷⁴

6.1.4 Samverkan och ansvarsfördelning inom beredskapssektorn

När det gäller synen på samverkan och ansvarsfördelning inom sektorn framhåller Trafikverket att beredskapsförordningen ger väldigt lite ledning om hur den sektorsansvariga myndigheten ska leda och samverka. Det blir nästan en fråga om hur mycket kapacitet och personalresurser en viss sektorsansvarig myndighet har. Det blir därför lätt en förhandling mellan beredskapsmyndigheterna och den sektorsansvariga myndigheten. När Trafikverket och sektorn ges regeringsuppdrag är Trafikverket ålagt att ge sektorns samordnade svar. Det är väldigt korta tidsramar, ofta cirka tre månader, för att svara på ganska komplicerade regeringsuppdrag. Många sektorsansvariga myndigheter i beredskapssystemet tampas enligt Trafikverket med att nästan bara vara en brev-lådefunktion där man vidarebefordrar återrapporteringskrav. Det är viktigt att den sektorsansvariga myndigheten har möjlighet att tillföra ett mervärde vid återrapporteringen.²⁷⁵

Luftfartsverket konstaterar att Trafikverket skiljer sig från övriga myndigheter i sektorn eftersom Trafikverket förutom att arbeta nationellt också arbetar i en regional indelning (sex regioner). En ännu outlöst fråga är om Trafikverkets ansvar som sektorsansvarig myndighet även är kopplat till den regionala nivån eller om det bara finns på nationell nivå. Detta påverkar hur sektorn bör arbeta mot civilområdena. Vidare har sektorn fått väldigt många uppdrag som den sektorsansvariga myndigheten ska samordna svaret för hela sektorns räkning. I det sammanhanget har frågan aktualiserats om generaldirektörerna i beredskapsmyndigheterna ska svara enskilt eller ingå i den sektorsansvariga myndighetens eller generaldirektörens svar. Med andra ord, finns det utrymme för en avvikande mening eller ett eget underlag om man inte är överens? Ett annat sätt att se på saken är att beredskapsmyndigheterna rapporterar information uppåt i systemet via sektorsansvarig myndighet som då bearbetas. Vilket är då myndighetens svar? Därtill är svarstiden för uppdragen ofta väldigt kort. Detta är ett exempel på att man i beredskapssystemet inte tänkt färdigt på hur man ska hantera beredskapssektorerna som skiljer sig från den vanliga strukturen i statsförvaltningen. Det har samtidigt gått kort tid sedan strukturreformen trädde i kraft. Det händer också väldigt mycket i sektorn, och Trafikverket är väldigt öppet för inspel kring hur arbetet i sektorn och i beredskapsstrukturen ska struktureras.²⁷⁶

Sjöfartsverket konstaterar att myndigheten är en liten myndighet utan regional struktur, jämfört med Trafikverket som är betydligt större och har både

²⁷⁴ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen den 27 mars 2024.

²⁷⁵ Intervju med företrädare för Trafikverket den 1 mars 2024.

²⁷⁶ Intervju med företrädare för Luftfartsverket den 3 maj 2024.

en nationell och en regional struktur. Det måste redas ut hur många lokala och regionala nivåer som Sjöfartsverket ska finnas med i. I dag saknar Sjöfartsverket resurser för att vara med på alla nivåer. Följaktligen upplever Sjöfartsverket att det är en svår balansakt att prioritera mellan uppdrag och projekt som förekommer inom beredskapssystemet och de strategiska utvecklingsprojekt som bedrivs inom myndigheten.²⁷⁷

Enligt Transportstyrelsen har ett problem varit att Trafikverket är en stor myndighet med sex regioner som är mycket självständiga. Det uppstår förväntningar från Trafikverket på nationell nivå att övriga beredskapsmyndigheter ska möta upp Trafikverket på regional nivå, men beredskapsmyndigheterna vill samverka med en myndighet på nationell nivå. Transportstyrelsen pekar vidare på att beredskapssektorn och Trafikverket inte riktigt har rätt ut frågan om samordnade remissvar från sektorn. När det gällde Försvarsberedningens förslag skrev Transportstyrelsen en särskild bilaga till sektorns svar som Transportstyrelsens generaldirektör beslutade om. Det har blivit tydligt att det är svårt för små myndigheter att få gehör för sina ståndpunkter vid remisser. Det kan också vara svårt för Trafikverket att utifrån sitt sektorsansvar ha tillräcklig kompetens om alla delar av beredskapssektorns ansvarsområde. Det har även diskuterats inom sektorn att hur uppdrag är formulerade kan styra hur de hanteras i beredskapssektorn. Vad innebär det om man riktar uppdrag till Trafikverket som sektorsansvarig myndighet eller till beredskapssektorn Transporter? Ska Trafikverket svara för alla fyra myndigheter och även för näringslivet eller ska de svara själva? Om Transportstyrelsen bereder ett inspel med sin generaldirektör som Trafikverket sedan bearbetar till något annat – vad har Transportstyrelsen som myndighet skickat med? Vilket mandat har Trafikverket att bearbeta inspelet? Vilket mandat har sektorsansvarig myndighet att tala för hela sektorn? Det borde vara frågor för alla sektorer att reda ut. Det ska självfallet också balanseras mot att alla frågor inte kan gå runt för beslut i alla beredskapsmyndigheter.²⁷⁸

Den omständigheten att Transportstyrelsen har tillsyn över Trafikverket, Sjöfartsverket och Luftfartsverket har inte inneburit någon svårighet för samverkan inom sektorn menar Transportstyrelsen, Sjöfartsverket och Luftfartsverket. För att undvika att det är samma personer som träffas i sektorsarbetet respektive utövar tillsyn så är det enligt Transportstyrelsen inte samma personer och verksamheter som utövar tillsyn respektive som bedriver arbete i beredskapssektorn.²⁷⁹

När det gäller frågan om det varit oklart om något visst ansvar eller någon viss verksamhet tillhör beredskapssektorn så framhåller Trafikverket att sektorn inte har haft någon konflikt med någon annan sektor om något visst ansvar eller någon viss verksamhet tillhör den ena eller den andra beredskapssektorn.

²⁷⁷ Intervju med företrädare för Sjöfartsverket den 2 april 2024.

²⁷⁸ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen den 27 mars 2024.

²⁷⁹ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen den 27 mars 2024. Intervju med företrädare för Luftfartsverket den 3 maj 2024. Intervju med företrädare för Sjöfartsverket den 2 april 2024.

Sjöfartsverket är också beredskapsmyndighet i beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen. Sjöfartsverket konstaterar att hur de båda sektorerna tolkar och bereder ett uppdrag från MSB samt struktur för beredningen ser väldigt olika ut. I sektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen är arbetet mera av karaktären att MSB tar fram handlingar och beredskapsmyndigheterna i sektorn får godkänna. I beredskapssektorn Transporter arbetar sektorsansvarig myndighet och beredskapsmyndigheter mer tillsammans när dokument tas fram och förankras. Den regionala frågan, dvs. att beredskapsmyndigheterna behöver förhålla sig till någon regional struktur hos den sektorsansvariga myndigheten, finns inte och den drivs inte i beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen. Det står i kontrast till Trafikverket som driver den frågan i beredskapssektorn Transporter. Sjöfartsverket kan inte rapportera regionala lägesbilder till Trafikverkets regioner. Sjöfartsverket tar fram lägesbilder centralt och sedan får Trafikverket sända ut dem till regionerna.²⁸⁰

6.1.5 Samarbete med aktörer inom beredskapssektorn och aktörer i beredskapssystemet

Trafikverket konstaterar att sektorn är väldigt beroende av samverkan med näringslivet och att denna samverkan därför har varit i fokus för sektorn. Näringslivets deltagande i samverkan är viktigt för att förstå vilka samhällsviktiga tjänster sektorn ska leverera i krig eftersom beredskapsmyndigheterna i sektorn inte känner till hur näringslivet har utvecklat kostnadsmodeller och leveranskedjor. Det är BT POS och dess kansli som är samverkansytan mellan sektorn och företag. Det finns tre transportslagsgrupper i samverkansstrukturen (land-, sjö- och lufttransport), var och en med en ordförande från näringslivet. Samverkan inom BT POS omfattar förutom beredskapsmyndigheterna i sektorn (i olika sammansättningar beroende på vilken av de tre transportslagsgrupperna som är aktuell), MSB och Försvarsmakten, enskilda företag och branschorganisationer, t.ex. Tåg företagen och Svensk Sjöfart. En årsplan finns för BT POS-arbetet med fysiska och digitala möten samt lägesbildsrapportering för de olika transportslagsgrupperna.

För kommuner och regioner finns det inte en lika etablerad samverkan med sektorn. Trafikverket träffar dock Sveriges Kommuner och Regioner för att stämna av vissa frågor. Trafikverket började under 2024 fundera lite djupare på vilka aktörer som finns i sektorn och som sektorn kan ha nytta av, även om de inte är utpekade i beredskapsförordningen. Civilsamhället sitter exempelvis på viktiga fordonsresurser.

Fordonsreparationsförmågan och fordonsberedskapen är enligt Trafikverket en viktig verksamhet för alla trafikslag. Den operativa delen när det gäller reparationsförmågan är privatägd och vad gäller flyg finns den i vissa delar utomlands. Intresset för att arbeta med frågor som rör den civila beredskapen

²⁸⁰ Intervju med företrädare för Sjöfartsverket den 2 april 2024.

är enligt Trafikverket stort hos företagen. Någon lagstiftning för att i dagsläget öka deltagandet från näringslivet i totalförsvarsplaneringen behövs därför inte. En utmaning för näringslivet är att höjd beredskap i och för sig är intressant, men företagen har en "lista" med åtgärder som rör beredskapen i fredstid som man vill åtgärda först. Många av företagens åtgärder på listan blir dock mer eller mindre irrelevanta vid höjd beredskap, exempelvis förseningar i kollektivtrafiken. Företagen hamnar ofta i en situation som handlar mer om krisberedskap än om civilt försvar. Det är dock viktigt, menar Trafikverket, att i sammanhanget påminna om att väpnad konflikt är dimensionerande för verksamheten som gäller civilt försvar.²⁸¹

Luftfartsverket sköter den militära såväl som den civila flygtrafiktjänsten. Försvarsmakten är därför Luftfartsverkets viktigaste partner och väldigt avgörande för myndighetens arbete med civilt försvar. Eftersom Luftfartsverket inte har något ansvarsområde utöver den egna verksamheten utförs det sektorsövergripande arbetet med aktörer inom beredskapssektorn främst via BT POS och transportslagsgruppen för lufttransport. Där utvecklas informationsutbyte och förmågehöjande åtgärder, men arbetet är fortfarande i sin linda. Luftfartsverket har också ett separat projekt om försörjningsberedskap med Swedavia – som äger och driver det nationella basutbudet av flygplatser. Projektets syfte är att skapa en modell för försörjningsberedskap som även ska hjälpa andra flygplatser med beredskapsplaneringen.

När det gäller det sektorsövergripande eller tvärsektoriella samarbetet menar Trafikverket att sektorerna Elektronisk kommunikation och post och Energiförsörjning är kritiska för beredskapssektorn Transporters funktionalitet. Men sektorn är självfallet även beroende av andra sektorer. Samarbetet med andra sektorer sker i den mötesstruktur som MSB håller i (se avsnitt 7.4). Det som sektorn börjat med och avser att utöka framöver är en samplanering mellan sektorer. Den behöver stärkas. MSB driver samplaneringen och hjälper Trafikverket med metodstöd. När Trafikverket börjat samplanera med andra sektorer blir det uppenbart hur ömsesidigt beroende av varandra sektorerna är. Flera sektorer har fått regeringsuppdrag som berör beredskapssektorn Transporter. Det finns en risk att olika sektorer i förhållande till tillgänglig transportkapacitet övertecknar sig vad gäller behovet av transporter. Beredskapssektorn Transporter kommer därför att behöva prioritera när efterfrågan på transporter överstiger tillgången, men regeringen har ännu inte beslutat om ett sådant uppdrag.²⁸²

²⁸¹ Möte med Trafikverket den 16 november 2023. Intervju med företrädare för Trafikverket den 1 mars 2024.

²⁸² Möte med Trafikverket den 16 november 2023. Intervju med företrädare för Trafikverket den 1 mars 2024.

6.1.6 Civilt försvar och civil beredskap – personella resurser

Trafikverket har ca 100–110 årsarbetskrafter som arbetar med civil beredskap. För fem år sedan var det ca 10–15 årsarbetskrafter som arbetade med civil beredskap på myndigheten.²⁸³

På Luftfartsverkets enhet beredskap och säkerhet arbetar totalt tio personer, varav fem arbetar med totalförsvar och övriga med säkerhet. Vidare har Luftfartsverket fem personer som är beredskapssamordnare ute i linjeorganisationen. Därutöver finns ett antal medarbetare som arbetar med beredskapsfrågor på deltid. Totalt arbetar ca 30 årsarbetskrafter med frågor inom civilt försvar, säkerhetsskydd eller informationssäkerhet. För fem år sedan var det 2 årsarbetskrafter på Luftfartsverket som arbetade med civil beredskap och civilt försvar.²⁸⁴

Sjöfartsverket har totalt ca 2 årsarbetskrafter centralt i en stab och ca 11 årsarbetskrafter i form av beredskapssamordnare på de operativa verksamheterna som arbetar med civil beredskap. För fem år sedan fanns det i princip inga beredskapssamordnare i den operativa verksamheten. Tillförseln av särskilda totalförsvarsmedel har varit avgörande för utvecklingen.²⁸⁵

Enligt Transportstyrelsen är de anställda som enbart arbetar med civil beredskap på ledningskansliet ca 10 personer. Därutöver tillkommer ca 10 personer i linjen som helt eller delvis arbetar med dessa frågor. Det är dock svårt att dra exakta gränser. Anställda som arbetar inom ett spetsområde, t.ex. flygledningstjänst, där beredskapsfrågor är en del av kärnverksamheten behöver också räknas in. Transportstyrelsen bedömer att de i alla fall har expanderat personalmässigt med ca 50 procent på fem år i fråga om personer som arbetar med civilt försvar.²⁸⁶

6.1.7 Medel för sektorsansvar, nya beredskapsmyndigheter och civilt försvar

De sektorsansvariga myndigheterna har tilldelats vardera 7,5 miljoner kronor per år i ökat anslag för det nya uppdraget som sektorsansvarig myndighet från 2023.²⁸⁷ Regeringen föreslog under 2022 att nya beredskapsmyndigheter, som inte tidigare varit bevakningsansvariga myndigheter, tillförs en årlig anslagsökning om 3,5 miljoner kronor för att genomföra den nya strukturen för samhällets krisberedskap och civilt försvar.²⁸⁸

Trafikverket menar att 7,5 miljoner kronor per år i ökat anslag för det nya uppdraget som sektorsansvarig myndighet från 2023 inte är tillräckligt för att

²⁸³ Mejl från Trafikverket den 10 april 2024.

²⁸⁴ Intervju med företrädare för Luftfartsverket den 3 maj 2024.

²⁸⁵ Mejl från Sjöfartsverket den 2 april 2024.

²⁸⁶ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen den 27 mars 2024. Det totala antalet årsarbetskrafter 2024 i de aktuella myndigheterna är följande: Trafikverket (10 267,7), Luftfartsverket (1 135,2), Sjöfartsverket (1 392,6) och Transportstyrelsen (2 179,7). Källa: Statskontorets öppna data, webbtex, tillgänglig på www.statskontoret.se, hämtad den 8 augusti 2024.

²⁸⁷ Prop. 2022/23:1, bet. 2022/23:FiU1, rskr. 2022/23:51 och bet. 2022/23:FöU1, rskr. 2022/23:79–81.

²⁸⁸ Myndigheten för totalförsvarsanalys (2023), *Uppföljning och utvärdering av ny struktur för civilt försvar och samhällets krisberedskap, delredovisning 1*, s. 37.

fullgöra rollen som sektorsansvarig myndighet på en godtagbar nivå.²⁸⁹ Trafikverket framförde redan i sitt remissvar på Utredningen om civilt försvar (SOU 2021:25) att den finansiering som angetts för myndighetens sektorsansvar inte var tillräcklig, och detta med utgångspunkt i sektorns storlek och komplexitet. Därutöver tillkommer det regionala perspektivet på sektorsansvaret där Trafikverket har anpassat sin regionala indelning till civilområdenas indelning för att uppnå full effekt. Trafikverket har haft utmaningar med den hårda prioriteringen som myndigheten tvingats till på grund av avsaknad av tillräcklig finansiering för sektorsansvaret, vilket bl.a. har påverkat utvecklingstakten för sektorn och förmågan att samverka med andra sektorer och civilområden.²⁹⁰

Luftfartsverket framhåller att myndigheten är ett affärsverk precis som Sjöfartsverket. EU-förordningar innebär krav på kontinuerligt ökad produktivitet i utförandet av Luftfartsverkets verksamhet (flygtrafiktjänst) genom minskade kostnader. Det myndigheten gör inom de nationella kraven på totalförsvar finansieras helt via anslag. Dessa totalförsvarmedel krävs och är avgörande för både utvecklingsfrågor och förvaltning av uppnådd förmåga.²⁹¹

Sjöfartsverket framhåller att de extra totalförsvarsmedlen har varit helt avgörande för utvecklingen av det civila försvaret och civil beredskap vid myndigheten.²⁹²

Transportstyrelsen har i sitt budgetunderlag för 2025–2027 tagit upp frågan om Natomedlemskapet och Sveriges försvarssamarbetsavtal med USA (DCA). Transportstyrelsen vet inte hur myndigheten påverkas av de båda processerna och de extrauppgifter som de båda samarbetena för med sig. Transportstyrelsen framhåller vidare att myndigheten har ganska bra förutsättningar att inordna sig i sektorns strukturer men ute i kärnverksamheten räcker inte medlen för civilt försvar riktigt till. Det är svårt för myndigheten att ha resurser för att delta med personal till privat-offentlig samverkan och experter i Nato-samarbetet.²⁹³

6.2 Riksdagens mål för civilt försvar

När det gäller hur riksdagens mål för civilt försvar används i arbetet i sektorn menar Trafikverket, Sjöfartsverket och Luftfartsverket att målen huvudsakligen används på en övergripande nivå där beredskapsaktiviteter styrs in mot de sju delmålen. Luftfartsverket konstaterar att det delmål som berör myndigheten mest är delmålet att upprätthålla samhällsviktig verksamhet (som i denna sektor är transporter). Men också delmålet att stödja Försvarsmakten berör Luftfartsverket i hög utsträckning. Även Transportstyrelsen menar att delmålet

²⁸⁹ Trafikverket angav i sitt budgetunderlag för 2024–2026 att utgifterna för sektorsansvaret kommer att överstiga de 7,5 miljoner kronor som tilldelats årligen. Trafikverket gör i sitt budgetunderlag för 2025–2027 bedömningen att uppgifterna föranledda av sektorsansvaret kommer att öka avsevärt de kommande åren.

²⁹⁰ Mejl från Trafikverket den 10 april 2024.

²⁹¹ Intervju med företrädare för Luftfartsverket den 3 maj 2024.

²⁹² Intervju med företrädare för Sjöfartsverket den 2 april 2024.

²⁹³ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen den 27 mars 2024.

att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna ligger närmast hela sektorns verksamhet och i viss mån också delmålet värna civilbefolkningen, via sektorns blåljusverksamhet vid sjöolyckor. Sjöfartsverket konstaterar att delmålen berör myndighetens verksamhet i olika grad, men delmålen behandlas inte olika. Men delmålet om att stödja Försvarmakten är viktigt.

Trafikverket framhåller att det inte har spelat någon roll för myndighetens arbete med civilt försvar om det hade funnits indikatorer kopplade till riksdagens mål för det civila försvaret eftersom sektorsarbetet ännu är på en så pass initial nivå. Transportstyrelsen tror att om det skulle tas fram indikatorer skulle de ligga på för hög nivå för att myndigheten skulle ha någon egentlig nytta av dem i sitt arbete med civilt försvar.²⁹⁴

Sjöfartsverket framhåller att när det gäller arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) i förhållande till målen för det civila försvaret finns det alltid ett behov att utveckla arbetet med RSA:er. Sjöfartsverket försöker koppla ihop RSA:n, som ju är en ganska begränsad analys, med det övriga övergripande riskarbetet på myndigheten. Om RSA:n bara är en produkt som berör beredskapsenheten riskerar den annars att bli en hyllvärmare.²⁹⁵

Transportstyrelsen konstaterar att RSA:n är relevant såväl internt som externt. RSA:n och den interna styrningen och kontrollen när det gäller riskarbete har olika tidscykler. Myndighetens ambition är att samordna arbetena för båda analyserna. Om RSA:n blir ett engångsjobb som görs vartannat år finns det en risk att den samlar damm på hyllan. För att RSA:n ska komma till ännu större nytta bör man se över hur uppföljningen och tillsynen av arbetet med RSA:n görs.

Luffartsverket konstaterar att det kräver stora administrativa insatser att ta fram en RSA. Den används och det tas fram åtgärder med anledning av RSA:n och åtgärderna följs upp. Sedan är ju mycket av rapporteringen i RSA:n densamma som i den årliga förmågebedömning som myndigheten gör, vilket blir en onödig administrativ börda.²⁹⁶

6.3 Regeringens styrning av beredskapsmyndigheterna i sektorn

6.3.1 Ambitionsnivåer eller mål fastlagda av regeringen efterfrågas

När det gäller styrningen av beredskapsmyndigheterna efterfrågar alla myndigheterna i sektorn tydligare ambitionsnivåer eller mål fastlagda av regeringen i

²⁹⁴ Intervju med företrädare för Trafikverket den 1 mars 2024. Intervju med företrädare för Sjöfartsverket den 2 april 2024. Intervju med företrädare för Transportstyrelsen den 27 mars 2024. Intervju med företrädare för Luftfartsverket den 3 maj 2024. Notera att frågan om resultatindikatorer ställdes när inga indikatorer ännu fanns kopplade till målet för civilt försvar. Jämför avsnitt 2.3.

²⁹⁵ Intervju med företrädare för Sjöfartsverket den 2 april 2024.

²⁹⁶ Intervju med företrädare för Trafikverket den 1 mars 2024. Intervju med företrädare för Sjöfartsverket den 2 april 2024. Intervju med företrädare för Transportstyrelsen den 27 mars 2024. Intervju med företrädare för Luftfartsverket den 3 maj 2024.

t.ex. myndighetsinstruktion, regleringsbrev eller genom långsiktiga uppdrag för den egna myndighetens arbete med det civila försvaret.

Trafikverket konstaterar att det inte är beredskapssektorn Transporter som sådan eller dess beredskapsmyndigheter som gör den förmågehöjande insatsen när det gäller transporter. Men den skapar förutsättning för aktörerna att göra förmågehöjningen. Trafikverket vill ha tydligare styrning från departement och regeringen för att kunna fördela mandat mot beredskapsmyndigheterna. Exempelvis genom ett långsiktigt regeringsuppdrag att ta fram en plan för något inom det civila försvaret och i nästa steg ett uppdrag att genomföra planen tillsammans med aktörerna. När det gäller frågor om civilt försvar är det diffust vad staten vill att Trafikverket och beredskapssektorn ska åstadkomma. Till skillnad från exempelvis längden på statligt byggda cykelvägar som återrapporteras av Trafikverket till regeringen och redovisas i budgetpropositionen.²⁹⁷ Det behövs tydligare mål för beredskapsmyndigheterna om, när och i vilken ordning beredskapsåtgärder ska genomföras. Regeringen skulle t.ex. kunna ta fram fem nationella mål som alla sektorer ska jobba mot. Trafikverket har ett eget mål för civil beredskap vid höjd beredskap.²⁹⁸ Beredskapssektorn Transporter har ännu inget eget mål för sektorn, men sektorn arbetar med frågan.

Luftfartsverket konstaterar att myndighetens arbete med civilt försvar inte framgår av myndighetens instruktion. Det hade blivit tydligare för styrningen och uppföljningen om det hade varit fallet. Luftfartsverket tror dock att det är svårt att ta fram specifika mål för dess verksamhet. Myndigheten har egna ambitionsnivåer och mål för arbetet med civilt försvar, dvs. operationalisera det övergripande målet för civilt försvar, i form av en stegvis utveckling. Det finns prioriteringar kopplade till vad myndigheten förmår inom olika områden. Men det finns inget slutgiltigt mål eftersom det är okänt vad det är för förmåga som förväntas av det civila flyget vid höjd beredskap och krig. Luftfartsverket menar att med rätt formulering av ambitionsnivåer och mål skulle det underlätta arbetet med att bygga förmåga inom det civila försvaret. Men det är viktigt att resurserna följer med målen. Luftfartsverket har för egen del tagit fram en planeringsinriktning för arbetet med civilt försvar. Den är dock ganska övergripande eftersom det inte finns någon tydlig styrning.

Transportstyrelsen framhåller att en tydlighet när det gäller mål och ambitionsnivåer för myndigheten och sektorn skulle skapa en tydligare bild av vilka medel som behövs för att uppnå målen. En möjlighet som diskuterats på

²⁹⁷ Av budgetpropositionen för 2024 (prop. 2023/24:1 utg.omr. 22 s. 31) framgår att under 2022 byggdes det 24 kilometer ny statlig cykelväg.

²⁹⁸ Enligt Trafikverkets rapport Åtgärder för att stärka förmågan inom krisberedskap och civilt försvar inom beredskapssektorn transporter (s. 19) från 2024 har myndigheten tagit fram mål för civil beredskap vid höjd beredskap. Trafikverket ska 1. leda egen verksamhet under kraftigt störda förhållanden, 2. upprätthålla en så långt som möjligt prioriterad transportinfrastruktur, som ska kunna återställas i brukbart skick inkluderat infrastruktur för telekommunikation, 3. upprätthålla en så långt som möjligt fungerande trafikledning och trafikinformation som är anpassad för kraftigt störda förhållanden, 4. stödja prioriterade aktörer vid deras planering av transporter.

myndigheten är om de transportpolitiska målen²⁹⁹ skulle behöva kompletteras med hur målen ska utvecklas vid höjd beredskap. Transportstyrelsen håller på med att ta fram egna mål och ambitionsnivåer för myndighetens arbete med civilt försvar.³⁰⁰

6.3.2 Föreskriftsrätt för sektorsansvarig myndighet

Den sektorsansvariga myndigheten har enligt beredskapsförordningen ingen rättighet att inför och vid fredstida krissituationer (och vid höjd beredskap) begära in viss information från beredskapsmyndigheterna i sektorn. Den sektorsansvariga myndigheten är i stället hänvisad till en skyldighet för beredskapsmyndigheterna att lämna information till den sektorsansvariga myndigheten.³⁰¹

Trafikverket bedömer att den nuvarande ordningen som innebär att det inför och vid fredstida krissituationer saknas en rätt för den sektorsansvariga myndigheten att begära in viss information från beredskapsmyndigheterna i sektorn har inverkat negativt på utvecklingstakten för den nya beredskapsstrukturen, eftersom det bidragit till olika tolkningar när det gäller den sektorsansvariga myndighetens ansvar och mandat kontra beredskapsmyndigheterna. Trafikverket har därför inget emot att ett föreskriftsbemyndigande för civilområdesansvariga länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheter inför och vid fredstida krissituationer och vid höjd beredskap utreds vidare. I en sådan utredning kan det även vara lämpligt att utreda om sektorsansvaret och dess uppgifter behöver förtydligas, exempelvis om den sektorsansvariga myndigheten även ska ansvara för en uppföljning av arbetet inom sektorn.³⁰²

6.4 Beredskapssektorns förmåga

6.4.1 Beredskapssektorn är etablerad och har en grundläggande förmåga

När den nya beredskapsstrukturen skulle införas tog MSB fram en målbild för 2023 där en av punkterna var att respektive beredskapssektor skulle vara etablerad och att grundläggande förmåga skulle finnas att utföra uppgifterna enligt beredskapsförordningen.³⁰³

²⁹⁹ Riksdagen har beslutat om det övergripande transportpolitiska målet, liksom om ett funktionsmål om tillgänglighet och ett hänsynsmål om säkerhet, miljö och hälsa (prop. 2008/09:93, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257 och prop. 2012/13:1 utg.omr. 22, bet. 2012/13:TU1, rskr. 2012/13:118).

³⁰⁰ Intervju med företrädare för Trafikverket den 1 mars 2024. Intervju med företrädare för Sjöfartsverket den 2 april 2024. Intervju med företrädare för Transportstyrelsen den 27 mars 2024. Intervju med företrädare för Luftfartsverket den 3 maj 2024.

³⁰¹ 22 § tredje stycket beredskapsförordningen.

³⁰² Mejl från Trafikverket den 10 april 2024. Se vidare i Trafikverket (2024), *Yttrande FÖ2023/01998 – åtgärdsförslag inom det civila försvaret inför nästa försvarspolitiska inriktningsproposition*.

³⁰³ Myndigheten samhällsskydd och beredskap, *Implementering av en ny struktur för civil beredskap – Målbild 2023*, webbtex, tillgänglig på www.msb.se, hämtad den 17 juni 2024.

Alla myndigheter i sektorn är eniga om att beredskapssektorn är etablerad och att en grundläggande förmåga finns att utföra uppgifterna enligt beredskapsförordningen. De hänvisar i varierande utsträckning till att organisation och processer för hur man bereder frågor är på plats och att det finns ett utvecklat samarbete mellan myndigheterna i sektorn.

Trafikverket framhåller att beredskapssektorn Transporter, i likhet med alla sektorer, är nyetablerad. Sektorn behöver få erfarenhetsutbyte med andra sektorer för att utvecklas ytterligare, vilket är en del av samplaneringen. Sjöfartsverket menar att det finns en del kvar för sektorn att utveckla, t.ex. vilka forum och nivåer (lokal nivå, regional nivå och högre regional nivå) beredskapsmyndigheterna i sektorn ska finnas representerade på.³⁰⁴

6.4.2 Synen på de främsta utmaningarna för att beredskapssektorn ska nå upp till en högre förmåga varierar

När det gäller vilka de främsta utmaningarna är för att beredskapssektorn som helhet ska nå högre än en grundläggande förmåga (t.ex. god förmåga, mycket god förmåga) att utföra uppgifterna enligt beredskapsförordningen varierar myndigheternas analys. Transportstyrelsen framhåller att regeringen måste beskriva vad man menar med en högre nivå (styrning) och allokera resurser för det. Liknande tankar förs fram av Sjöfartsverket som saknar en tydlig målbild för beredskapssektorn. Vad ska sektorn uppnå utöver det som står i beredskapsförordningen – ska det vara en styrande funktion i någon del och hur ska näringslivet komma in i arbetet?

Luftfartsverket konstaterar att det till största delen är näringslivet som sköter transporterna i samhället. Man behöver därför få med näringslivet för att nå högre än en grundläggande förmåga. Vid höjd beredskap behövs ett system utöver vad som tillhandahålls av marknaden. Det är väldigt många aktörer som behöver komma överens om man ska ha ett transportsystem som fungerar vid höjd beredskap. Man behöver utreda denna fråga närmare. Det finns enligt Luftfartsverket en generell bild av att myndigheterna har större rådighet över transporterna i samhället än vad myndigheterna har i realiteten.

Trafikverket menar att det grundläggande för att sektorn ska kunna nå högre än en grundläggande förmåga är att frigöra ännu mer kraft från näringslivet för att delta i sektorsarbete. Det kan ske genom en reglering (där finansiering kan vara en delmängd) som möjliggör för näringslivet att delta i planering och övning. Ska det genomföras transporter för civilsamhällets räkning behöver näringsidkare kunna bidra med chaufförer och fordon från ordinarie verksamhet. Det behövs även mer statlig styrning. I det sammanhanget framhåller Trafikverket att två av myndigheterna i sektorn är affärsverk (Sjöfartsverket och Luftfartsverket) och detta påverkar när det gäller att kunna ta styrning och utveckla förmåga. Exempelvis får dessa verk inte använda de avgifter de tar ut

³⁰⁴ Intervju med företrädare för Trafikverket den 1 mars 2024. Intervju med företrädare för Sjöfartsverket den 2 april 2024. Intervju med företrädare för Transportstyrelsen den 27 mars 2024. Intervju med företrädare för Luftfartsverket den 3 maj 2024.

från luft- och sjöfarten till förmågehöjande åtgärder inom civilt försvar, utan de behöver anslagsfinansiering för det.³⁰⁵

6.4.3 Förhållandet mellan planering och diskussion respektive vidtagna beredskapsåtgärder inom beredskapssektorn

När det gäller fördelningen av hur stor andel av verksamheten inom beredskapssektorn som handlar om planering och diskussion respektive hur mycket som handlar om att beredskapsåtgärder vidtas,³⁰⁶ framhåller Trafikverket bl.a. följande. Det är svårt att ange en procentuell fördelning mellan planering och diskussion respektive vidtagna beredskapsåtgärder i beredskapssektorn. Under större delen av tiden sedan sektorerna inrättades har arbetet handlat om etablering och därefter om planering. Men sedan ska alla aktörerna i sektorn genomföra en förmågeförflyttning. Den måste samplaneras och det är det som sektorn bidrar med. Investeringar och lagerhållning gör Trafikverket som beredskapsmyndighet i sektorn.

Transportstyrelsen menar att eftersom reformen innebär att det ska byggas strukturer så är det också det som har gjorts och det är förutsättningsskapande. Sektorn börjar allt mer fundera på vilken förmåga som ska levereras. Sektorn behöver ju också veta vad Försvarsmakten efterfrågar för förmågor. Men Försvarsmakten är ju inte klar med sin förmågeplanering.

Luftfartsverket menar att helt klart har planering varit tyngdpunkten hitintills när det gäller verksamheten inom beredskapssektorn.

Sjöfartsverket delar uppfattningen att tyngdpunkten hitintills har legat på planering och framhåller att det ännu inte genomförts några gemensamma beredskapsåtgärder på sektorsnivå. Men respektive myndighet har vidtagit åtgärder. Det är dock svårt att jobba med de konkreta beredskapsåtgärderna menar Sjöfartsverket eftersom det exempelvis behöver klargöras en tydlig uppgift för sektorn.³⁰⁷

³⁰⁵ Intervju med företrädare för Trafikverket den 1 mars 2024. Intervju med företrädare för Sjöfartsverket den 2 april 2024. Intervju med företrädare för Transportstyrelsen den 27 mars 2024. Intervju med företrädare för Luftfartsverket den 3 maj 2024.

³⁰⁶ Exempelvis investeringar i materiel och vissa anläggningar, övningsverksamhet, anskaffning av signalskyddssystem, byggande av skyddsrum, viss lagerhållning och transfereringar till kommuner eller icke-statliga aktörer för att vidta åtgärder.

³⁰⁷ Intervju med företrädare för Trafikverket den 1 mars 2024. Intervju med företrädare för Sjöfartsverket den 2 april 2024. Intervju med företrädare för Transportstyrelsen den 27 mars 2024. Intervju med företrädare för Luftfartsverket den 3 maj 2024.

7 MSB:s roll som samordnande aktör

Sammanfattning

En tydlig majoritet av myndigheterna i de tre sektorerna upplever att MSB:s uppgifter i rollen som samordnande aktör i den nya beredskapsstrukturen är tydliga. Många myndigheter uttrycker också att MSB gör ett väldigt bra arbete. Men uppföljningen visar att stödet genom vägledningar m.m. från MSB värderas olika av beredskapsmyndigheterna. Hjälp från Regeringskansliet eller MSB med att tolka uppgifter och ansvar i rollen som beredskapsmyndighet eller sektorsansvarig myndighet efterfrågas av myndigheterna i vissa fall. I linje med vägledningen Planering för civil beredskap har MSB tagit initiativ till och driver en systemövergripande mötesserie för beredskapsmyndigheterna på olika nivåer, vilket flera beredskapsmyndigheter framhåller som viktigt.

I den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap har MSB en sammanhållande roll och ska bl.a. 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 och företräda det civila försvaret på central nivå vid avvägningar mellan det civila och det militära försvarets behov av samhällets resurser (se vidare avsnitt 3.7).

7.1 Allmänt om MSB:s roll som samordnande aktör

En tydlig majoritet av myndigheterna i alla de tre sektorerna upplever att MSB:s uppgifter i rollen som samordnande aktör i den nya beredskapsstrukturen är tydliga. Många myndigheter uttrycker också att MSB gör ett väldigt bra jobb i rollen som samordnande aktör.

Jordbruksverket menar att MSB:s roll är tydlig eftersom det är till MSB beredskapsmyndigheterna vänder sig för att få stöd och hjälp. När det blir otydligt kan man hänföra det till att hela Beredskapssverige har växtvärk. Det går väldigt fort i beredskapssystemet och det finns en hög ambitionsnivå inom civilt försvar. MSB får väldigt många uppdrag från regeringen och tar exempelvis fram många vägledningar. Men det känns som om de inte alltid går i mål med det arbetet. Beredskapsmyndigheterna ska dessutom rapportera in många likartade saker till MSB m.fl., om än med lite olika infallsvinklar.

Svenska kraftnät menar visserligen att MSB:s roll är tydlig men att det kan bli lite rörigt när det gäller återrapporteringen för beredskapsmyndigheterna. De ska återrapportera till sektorsansvarig myndighet, MSB, Försvarsmakten och Regeringskansliet – och ibland frågar de dessutom om samma saker. Transportstyrelsen är inne på ungefär samma tema och menar att de möter samma frågeställningar från olika delar av MSB. Det finns vidare sam-

ordningsvinster att göra internt på MSB, menar Transportstyrelsen. Exempelvis rapporterar beredskapsmyndigheterna in RSA och förmågebedömningen för civilt försvar till olika mottagare inom MSB, trots att båda produkterna är nära sammankopplade.

Energimyndigheten frågar sig om det över huvud taget går att göra samordningen av det civila försvaret tydlig? Militär försvarsplanering består av en myndighet (Försvarmakten), medan civil försvarsplanering består av 61 myndigheter och 290 kommuner osv. MSB jobbar på som samordnande aktör i den nya beredskapsstrukturen i en oerhörd takt. MSB:s uppgift är dock inte tydlig. Under de förutsättningarna gör MSB ett bra jobb, enligt Energimyndigheten.

Livsmedelsverket menar att MSB:s roll är tydlig. MSB är som myndighet väldigt lösningsorienterad, pragmatisk och duktig. De gånger det kan bli utmaningar är när MSB gör analyser när det gäller lämpliga metoder för hur arbetet ska bedrivas i beredskapssystemet innan de sätter sig ned med beredskapssektorerna och diskuterar metodval. MSB har fört beredskapssystemet framåt.

Luftfartsverket menar att MSB:s roll är tillräckligt tydlig. Det är dock mest den sektorsansvariga myndigheten (Trafikverket) som träffar MSB. På senare tid har nästan all kommunikation från MSB gått via Trafikverket. MSB ger ut bra vägledningar och har bra informationsytor. Det kan ibland möjligen bli nästan en ”informationsinfarkt” av all information som tillgängliggörs. Men MSB gör precis som det övriga beredskapssystemet – ”de måste asfaltera samtidigt som de kör” – så det är inte helt enkelt för MSB att göra ett bra jobb. I realiteten får man helt enkelt justera efter hand i mallar etc. när det inte blir bra. MSB:s krav på återrapportering från beredskapsmyndigheterna med korta svarstider landar inte alltid så väl, men det är inte MSB:s fel. Grundfelet är alla regeringsuppdrag som kommer med korta svarstider och på en och samma gång. Ibland känns det som om MSB internt jobbar i stuprör och att de inte är samordnade mellan avdelningarna.

Sydöstra civilområdeskansliet menar att MSB gör många bra saker när det gäller frågor som rör nationell samordning, metodik, gemensamma grunder för beredskapssystemet etc. Sedan finns det saker som MSB kan förbättra. De vill gärna själva sätta agendan för möten. MSB är inte heller alltid samordnad i sina tre roller som innebär att arbeta med processamordning, att vara sektorsansvarig myndighet och att vara beredskapsmyndighet i en sektor. Men det är ju också en stor myndighet.

Mellersta civilområdeskansliet menar att MSB:s roll inte är helt klar. Samtidigt menar kansliet att aktörerna i beredskapssystemet kritiserar MSB väl mycket. Alla i beredskapssystemet behöver hjälpas åt för att göra MSB bättre. Det finns otydligheter som behöver redas ut, men många oklarheter förtydligas efter hand.³⁰⁸

³⁰⁸ Intervju med företrädare för mellersta civilområdeskansliet den 29 april 2024.

7.2 Myndigheternas syn på MSB:s åtgärder

När beredskapsmyndigheterna i de tre sektorerna ombeds att ge konkreta exempel på åtgärder som MSB vidtagit för att underlätta för genomförandet av strukturreformen framhåller flera myndigheter vägledningen Planeringsinriktning för civil beredskap – Ett underlag till stöd för fortsatt planering och vägledningen Planering för civil beredskap: process och metod. Även mötesstrukturen på tre nivåer som MSB samordnar och mötena med företrädare för de sektorsansvariga myndigheterna, de civilområdesansvariga länsstyrelserna samt Myndigheten för psykologiskt försvar och Riksbanken framhålls som åtgärder som underlättat genomförandet (se avsnitt 7.4).

Livsmedelsverket framhåller vidare att det också finns en mjuk sida i MSB:s arbete där de försöker få ihop tilliten mellan myndigheter på olika nivåer. I takt med att sektorerna växer skapas nya enheter och ny personal tillkommer. I det sammanhanget betonar MSB att det är viktigt att inte bara representeras av ny personal vid mötena. Men det är förstås en balans mellan kompetens ”vid bordet” och om man ska ha deltagare vid mötena som redan känner varandra.

Statens veterinärmedicinska anstalt konstaterar bl.a. att det är en utmaning att hålla koll på alla uppdrag som löper parallellt. Det kan bli splittrande i stället för enande. MSB och Försvarsmakten skulle kunna använda strukturen bättre och bara bjuda in sektorsansvariga myndigheter till vissa möten så att de sedan kan sprida informationen vidare i sektorn. Om alla ska vara med måste MSB noga ha tänkt igenom vad som behöver delges alla. Mycket rapporteras parallellt uppåt till MSB m.fl. från beredskapsmyndigheter i sektorn. Detta tar kraft från myndigheternas eget förmågehöjande arbete. Det gäller att hitta en jämvikt mellan å ena sidan utredning och rapportering och å andra sidan förmågeutveckling med utbildning och övning. Ibland kan man nästan fråga sig vad MSB m.fl. ska ha all information till, framhåller Statens veterinärmedicinska anstalt.

I samband med att strukturreformen infördes efterfrågade Naturvårdsverket ett nätverk för nya beredskapsmyndigheter, vilket MSB hjälpte till att starta upp.

Jordbruksverket konstaterar att många vägledningar som MSB tagit fram är bra, exempelvis Planeringsinriktning för civil beredskap – Ett underlag till stöd för fortsatt planering. Men vägledningarna överlappar. Hur ska de hänga ihop och vilken hierarki finns mellan dem?

Trafikverket lyfter fram att MSB ställer krav på samplanering och är motor i beredskapssystemet, ger beredskapsmyndigheterna metodstöd och ser till att beredskapsmyndigheterna tar fram vad som är samhällsviktig verksamhet. Trafikverket framhåller att alla i beredskapssystemet i någon mån velat ha allt på en gång i fråga om tydlighet och styrning. Men det måste få utvecklas stegvis, bedömer Trafikverket. Beredskapsmyndigheterna vet inte exakt vad regeringen och riksdagen vill, och därför måste myndigheterna jobba med den styrning och de förutsättningar som finns. Utan MSB hade man inte kommit så långt med att utveckla arbetet i beredskapssystemet. De ska ha ett gott betyg,

menar Trafikverket. En allmänt försvårande omständighet för att utveckla arbetet i beredskapssystemet är finansieringen i beredskapssystemet som har varit sporadisk och ojämn.

Transportstyrelsen framhåller att MSB bl.a. har tagit fram tydliga vägledningar, även om de kanske är väl akademiserade. De har också bra utbildningsprogram. Transportstyrelsen framhåller vidare att MSB bör vara varsam med hur man bygger beredskapsstrukturen vidare. Det behövs en förflyttning mot mer faktisk förmågeutveckling. Det finns vidare en risk för stuprör i systemet, dvs. att man tittar på frågorna som är viktiga i beredskapssystemet en i taget, i stället för utifrån ett helhetsperspektiv. Det blir då snabbt för många och långa Excelfiler att fylla i och som också byts ut varje år. Ett exempel är begreppet samhällsviktig verksamhet³⁰⁹ som är bärande för mycket i beredskapssystemet. Det finns samhällsviktig verksamhet av betydelse för totalförsvaret och lokal, regional och nationell samhällsviktig verksamhet. Sedan finns samhällsviktig verksamhet av betydelse för Sveriges säkerhet som räknas in i säkerhetsskyddet. Var och en av dessa samhällsviktiga verksamheter ”stuprörseras” med egna vägledningar. Ska man göra kvalitativa analyser på alla dessa områden finns det enligt Transportstyrelsen inte resurser för faktiska beredskapsåtgärder.

När beredskapsmyndigheterna i de tre sektorerna ombeds att nämna konkreta exempel på åtgärder som MSB hade kunnat vidta för att underlätta beredskapsmyndigheternas arbete med civilt försvar saknar flera av myndigheterna som besvarat frågan förslag på åtgärder.³¹⁰

Energimarknadsinspektionen skulle dock gärna som ny beredskapsmyndighet ha fått någon övergripande och konkret information om vad man som beredskapsmyndighet förväntades ha på plats och när. Naturvårdsverket tolkar budskapet från ministern för civilt försvar och MSB som att det inte är tid för analys utan att beredskapsmyndigheterna ska skynda på sitt arbete att bygga upp det civila försvaret. Det är dock svårt att göra det när man inte har så mycket analys i botten som ny beredskapsmyndighet, inte har medel och inte heller har styrning utöver beredskapsförordningen. Det behövs också en större varsamhet med återrapporteringskraven, särskilt vad gäller små myndigheter. Det kräver mycket resurser att svara på detaljfrågor.

Svenska kraftnät framhåller bl.a. att en väldigt konkret åtgärd som hade kunnat adresseras bättre är att det finns ett stort utbildningsbehov inom det civila försvaret och den civila beredskapen. Det behövs fler platser på relevanta kurser som bl.a. MSB och Försvarshögskolan tillhandahåller.

Livsmedelsverket menar att om det finns någon brist är det att det går för långsamt med teknikstödet för att skapa säkra nät för elektronisk kom-

³⁰⁹ Med samhällsviktig verksamhet avses verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Exempel på sådana funktioner är t.ex. livsmedelstillverkning, tillsyn av barn och elever och läkemedelsförsörjning. Se vidare Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023), *Metod för identifiering av samhällsviktig verksamhet*.

³¹⁰ Notera dock att många beredskapsmyndigheter i tidigare kapitel kritiserat rapporteringsbördan där MSB är en av de som ställer krav på återrapportering.

munikation. Men det är oklart om det är MSB som ska lastas för det. Det finns ju redan system och strukturer på plats för Försvarmakten. Varför tar det så lång tid att få systemen på plats för den civila sidan?³¹¹

7.3 Vägledning och stöd i tolkningen av beredskapsmyndigheternas ansvar och uppgifter

7.3.1 Stödet genom vägledningar m.m. från MSB värderas olika av beredskapsmyndigheterna

Strukturreformens rättsliga grund omfattar två nya förordningar samt ett antal förordningsändringar. Därutöver har MSB gett ut ett antal föreskrifter, föreskrifter och allmänna råd, vägledningar och handböcker som berör olika aspekter av beredskapssystemet.³¹²

MSB framhåller att det varit ett problem för de olika aktörerna i beredskapssystemet, inklusive MSB, att det inte har funnits någon proposition, regeringsskrivelse eller förordningsmotiv, t.ex. för att tolka vilka uppgifter och ansvar aktörerna har. Det har varit svårt att få en gemensam uppfattning bland aktörerna. Särskilt när regeringens reform i vissa delar skiljer sig från förslagen i betänkandet från Utredningen om civilt försvar. Det finns inte heller någon förklaring till de vägval som regeringen gjorde för myndigheterna att förhålla sig till, förutom tre promemorior som Justitiedepartementet tog fram inför beslutet om strukturreformen. Aktörerna i beredskapssystemet refererar till promemoriorna i sitt arbete, men dessa är enligt MSB varken gemensamberedda i Regeringskansliet eller politiskt förankrade.³¹³ Även sydöstra civilområdets kansli pekar på avsaknaden av förarbeten och att tolkningen av strukturreformen försvårats av att regeringen valde att i vissa delar avvika från Utredningen om civilt försvars förslag.³¹⁴

När det gäller vilken hjälp som beredskapsmyndigheterna haft av MSB:s föreskrifter, föreskrifter och allmänna råd, vägledningar och handböcker för förståelsen av sina uppgifter och ansvar som sektorsansvarig myndighet respektive beredskapsmyndighet i de tre sektorerna framkommer bl.a. följande. Svenska kraftnät framhåller att MSB:s olika vägledningar etc. har hjälpt på ett

³¹¹ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket den 7 mars 2024. Intervju med företrädare för Statens veterinärmedicinska anstalt den 4 april 2024. Intervju med företrädare för Jordbruksverket den 3 april 2024. Intervju med företrädare för Trafikverket den 1 mars 2024. Intervju med företrädare för Transportstyrelsen den 27 mars 2024. Intervju med företrädare för Energimarknadsinspektionen den 17 april 2024. Intervju med företrädare för Svenska kraftnät den 4 april 2024.

³¹² Myndigheters föreskrifter är bindande för myndigheter (och enskilda). Allmänna råd och vägledningar är inte bindande vare sig för myndigheter eller enskilda.

³¹³ De tre promemoriorna från Justitiedepartementet låg ute på Regeringskansliets webbplats en tid men drogs sedan tillbaka från webbplatsen. De tre aktuella promemoriorna är *Förslag avseende civilområden och en högre regional indelning* (den 7 mars 2022), *Förslag avseende sektorsindelning och statliga myndigheters uppgifter inför och vid framtida krisituationer och höjd beredskap* (den 7 mars 2022) och *Förslag avseende förordningsändringar rörande MSB:s roll inom civilt försvar och krisberedskap* (den 6 mars 2022).

³¹⁴ Intervju med företrädare för sydöstra civilområdeskansliet den 2 maj 2024.

grundläggande plan, och om det inte hade funnits vägledning etc. hade det varit oordning i beredskapssystemet.

Strålsäkerhetsmyndigheten konstaterar att man måste ta MSB:s vägledning och omsätta dem till sin egen organisation och sitt eget ansvarsområde. Strålsäkerhetsmyndigheten har en klar bild över myndighetens uppgifter under höjd beredskap, men det är mindre tydligt hur det förhåller sig till det operativa uppdraget hos sektorsansvariga myndigheter. Därtill styr regeringen med ganska konkreta regeringsuppdrag inom ramen för ett försvarsbeslut.

Livsmedelsverket använder flera olika källor för att förstå och tolka sina uppgifter. En klassisk rättsdogmatisk metod är utgångspunkten för det arbetet tillsammans med uppgifter kopplade till den ekonomiska ambitionen som anslagstilldelning ger. MSB:s underlag är värdefullt i det arbetet, tillsammans med andra underlag från exempelvis Försvarshögskolan och FOI samt dialoger mellan olika sektorsansvariga myndigheter och beredskapsmyndigheter i sektorn. Gemensamt för många av dessa underlag är att det av naturliga skäl läggs på en generell nivå. För att uttolka förutsättningarna för den enskilda myndigheten i sektorn behövs också myndighetsspecifik kunskap för att applicera på den enskilda myndigheten. MSB:s underlag har varit av stor betydelse för systemet i stort och för att få delarna att fungera. Det är möjligen så menar Livsmedelsverket att systemkunskapen bör förstärkas ytterligare för att få en än högre effektivitet i beredskapssystemet i stort.

Statens veterinärmedicinska anstalt framhåller att de mest har tillämpat metodbeskrivningar när det gäller försörjningsberedskap (det tredje delmålet), men även vägledningen Planering för civil beredskap.

Naturvårdsverket menar att manualer och vägledning ibland är mycket värdefulla, men de kan vara väldigt teoretiska och långa och därför inte alltid ett stöd.

Trafikverket framhåller att myndigheten har fått visst stöd från vägledning, allmänna råd och handböcker. Den mjuka styrningen i form av vägledning, allmänna råd och handböcker lämnar dock tyvärr utrymme för tolkningar, vilket Trafikverket bedömer inverkat negativt på utvecklingstakten för den nya beredskapsstrukturen.

Sjöfartsverket menar att det är ganska varierande kvalitet på vägledningarna från MSB. Sjöfartsverket försöker tillämpa alla vägledningarna MSB ger ut. Men bara för att det blir fler sidor och mer detaljerat blir det inte alltid bättre. Allt sker i en rasande fart i beredskapssystemet, menar verket.

7.3.2 Hjälp från Regeringskansliet eller MSB med att tolka uppgifter och ansvar efterfrågas av myndigheterna i vissa fall

När det gäller frågan om beredskapsmyndigheterna i de tre sektorerna brukar vända sig till Regeringskansliet eller MSB för att få förtydliganden eller hjälp med att tolka vilka uppgifter och ansvar de har som sektorsansvarig myndighet respektive beredskapsmyndighet i en sektor, så varierar det om hjälp efterfrågas och erhålls.

Svenska kraftnät framhåller att det är svårt att veta vad myndigheten och sektorn ska klara i krig. Vad är realistiskt? Vad är målet? Men det problemet har alla beredskapsmyndigheter. Till syvende och sist handlar det om vad det civila försvaret får kosta. Svenska kraftnät vänder sig bara till MSB när de fått ett uppdrag som de inte förstår fullt ut. Svenska kraftnät har diskuterat några tolkningsfrågor med Regeringskansliet, men en del frågetecken kvarstår.

Strålsäkerhetsmyndigheten har vänt sig till Regeringskansliet eller MSB för att få förtydliganden eller hjälp med att tolka vilka uppgifter och vilket ansvar man har som beredskapsmyndighet i en sektor.

Energimarknadsinspektionen har vänt sig till MSB för att få förtydliganden och hjälp att tolka uppgifter och ansvar som beredskapsmyndighet. Indirekt har myndigheten också vänt sig till Regeringskansliet i samband med en nyligen gjord myndighetsöversyn och förde då fram att det är svårt att tolka vilket ansvar myndigheten har enligt beredskapsförordningen.

Livsmedelsverket har inte vänt sig till Regeringskansliet eller MSB för att få förtydliganden eller hjälp med att tolka vilka uppgifter och vilket ansvar man har i rollen som sektorsansvarig myndighet. Men myndigheten deltar i all samverkan som MSB bjuder in till och utgår också från deras metoder i sin egen planering. Oftast bereder MSB pågående och kommande uppdrag tillsammans med övriga sektorsansvariga myndigheter och civilområdeskansliet i den regelbundna samverkan på alla nivåer. Livsmedelsverket anser därför att det finns den tydlighet som behövs för att de ska kunna samordna sektorn och menar att tydligare styrning inte nödvändigtvis är önskvärd. Däremot välkomnar myndigheten tydliga mål, indikatorer och uppföljning av arbetet.

Statens veterinärmedicinska anstalt har bara budgetdialoger med Regeringskansliet kopplat till myndighetens uppdrag när det gäller t.ex. vaccinerberedskap och styrning. Därutöver har de verksamhetsdialoger med departementet om civilt försvar cirka tre fyra gånger per år. Statens veterinärmedicinska anstalt har inte sökt hjälp från MSB för tolkning av uppdraget när det gäller civilt försvar.

Naturvårdsverket framhåller att de ibland tar hjälp av myndigheterna i sektorn med tolkningsfrågor om uppgifter och ansvar, men de tar också direkt kontakt med Regeringskansliet eller MSB. Man kontaktar nog inte Regeringskansliet så ofta för tolkningshjälp, utan det handlar mer andra frågor, som budget och vad som är på gång.

Jordbruksverket för en kontinuerlig dialog om tolkning av uppdraget med Regeringskansliet. Verket kontaktar också MSB i tolkningsfrågor. Ibland får myndigheten hjälp av Regeringskansliet och MSB och ibland enas man om att tolkningsläget är oklart.

Trafikverket har fört dialog om tolkning av uppdraget med MSB, andra sektorer, civilområdena och med myndigheterna i den egna sektorn. Dialogen med Regeringskansliet har varit mer av karaktären informationsdelning.

Luftfartsverket framhåller att de har lyft upp otydligheter med ansvar och roller i ett antal rapporter till Regeringskansliet.

Sjöfartsverket menar att de huvudsakligen vänder sig till andra myndigheter när det gäller otydligheter i ansvar och roller. Men det förekommer så klart att handläggare pratar med MSB i dessa frågor.³¹⁵

7.4 MSB:s systemövergripande mötesserie

I linje med vägledningen Planering för civil beredskap har MSB tagit initiativ till och driver en systemövergripande mötesserie för beredskapsmyndigheterna. Idén om vägledningen och mötesserien växte enligt MSB fram i arbetet med rapporten *Handlingskraft*.³¹⁶ När strukturreformen genomfördes uppstod behov av att diskutera gemensamma utmaningar och frågeställningar som inte handlade om samordning av förmågeplanering. Detta har varit huvudfokus i mötesserien fram till nu. Men mötena handlar allt mer om det ursprungliga syftet med mötena, dvs. att samordna planeringen på ett mer långsiktigt sätt i linje med det som beskrivs i vägledningen. På handläggarnivå handlar mötena om att samordna planeringen, men inte än på de högre chefsnivåerna. Det har även blivit fler möten än vad som beskrivs i vägledningen.

Vid *handläggarmöte för civil beredskap* möts alla beredskapsmyndigheterna en gång per år, efter sommaren, och fokuserar på förmågeplanering, uttryckt i beredskapsåtgärder. Mötet är en avstämning för att försäkra sig om att planeringen har nått så långt som det är tänkt, och fungerar som skyddsnet för eventuella frågor som inte lösts ut. Mötet har även en orienterande funktion. Vid mötet redovisar beredskapssektors- och civilområdesansvariga myndigheter hur de kommit överens om sina respektive tioåriga planer. Under året däremellan samlar MSB till *expertmöte för civil beredskap*, för att löpande byta erfarenheter och bereda frågor. Vid mötena deltar handläggare och enhetschefer från de sektorsansvariga myndigheterna, de civilområdesansvariga länsstyrelserna samt Myndigheten för psykologiskt försvar och Riksbanken.

Chefsforum för civil beredskap är ett mötesformat på avdelningschefsnivå (motsvarande). Årligen genomförs två ordinarie möten med deltagande från samtliga beredskapsmyndigheter samt Riksbanken och Försvarsmakten. Chefsforum för civil beredskap leds av MSB. Det chefsforum för civil beredskap som genomförs i mitten av hösten med samtliga beredskapsmyndigheter har fokus på beredskapsplanering. Vid mötet redovisar beredskapssektorsansvariga och civilområdesansvariga myndigheter vid behov relevanta delar av sina respektive planer samt eventuella förändringar som skett sedan handläggarmötet för civil beredskap. Mötet kan också behandla åtgärdsförslag,

³¹⁵ Mejl från Trafikverket den 10 april 2024. Intervju med företrädare för Sjöfartsverket den 2 april 2024. Intervju med företrädare för Naturvårdsverket den 22 mars 2024. Intervju med företrädare för Jordbruksverket den 3 april 2024. Intervju med företrädare för Statens veterinärmedicinska anstalt den 4 april 2024. Intervju med företrädare för Svenska kraftnät den 4 april 2024. Intervju med företrädare för Energimarknadsinspektionen den 17 april 2024. Mejl från Livsmedelsverket den 11 april 2024. Intervju med företrädare för Strålsäkerhetsmyndigheten den 15 april 2024. Intervju med företrädare för Energimyndigheten den 25 april 2024. Intervju med företrädare för Luftfartsverket den 3 maj 2024.

³¹⁶ Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2021), *Handlingskraft – Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025*.

fånga sådant som inte kunnat lösas på handläggarnivå och identifiera eventuella behov av justering. Mellan mötena kallar MSB till *Forum civil beredskap* på samma chefsnivå, med företrädare för de sektorsansvariga myndigheterna, de civilområdesansvariga länsstyrelserna samt Myndigheten för psykologiskt försvar och Riksbanken.

Civilt beredskapsråd är ett mötesformat på högsta myndighetsledningsnivå. Årligen genomförs flera ordinarie möten. Mötena genomförs i både mindre och större format. Det myndighetschefsmöte som genomförs direkt efter årsskiftet har fokus på förmågeplanering (ingår i den process som beskrivs i vägledningen). Mötet är slutpunkt för årets planering samt ger inriktning för kommande års planering. Mötet är dessutom i tid samordnat med totalförsvarets myndighetschefsmöte. Vid mötet deltar normalt representanter från de sektorsansvariga myndigheterna och de civilområdesansvariga länsstyrelserna samt Myndigheten för psykologiskt försvar och Riksbanken. Vid mötena i stort format deltar myndighetschefer för samtliga beredskapsmyndigheter.³¹⁷

³¹⁷ Intervju med företrädare för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap den 6 maj 2024. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023), *Vägledning – planering för civil beredskap: process och metod*.

8 Arbetet i civilområdena och samordningen med beredskapssektorerna

Sammanfattning

Någon närmare styrning av hur samordningen mellan beredskapssektorer och civilområden ska gå till finns inte i de förordningar som reglerar den nya strukturen för civilt försvar och samhällets beredskap. Uppföljningen visar att civilområdena har inrättat arbetsgrupper som sedan i slutet av 2023 samverkar eller ska påbörja samverkan med respektive sektor. All samordning mellan civilområden och beredskapssektorerna sker med sektorsansvariga myndigheter. Det finns en del svårigheter inbyggda i beredskapssystemet genom att civilområdesansvariga länsstyrelser har olika mandat kopplat till kris respektive till höjd beredskap.

I nuvarande uppgifts- och ansvarsfördelning finns ett fåtal uttalade länkar mellan arbetet inom civilområdena och arbetet inom beredskapssektorerna. Någon närmare styrning av hur samordningen mellan beredskapssektorer och civilområden ska gå till finns inte i de förordningar som reglerar den nya strukturen för civilt försvar och samhällets beredskap. Samordning mellan sektorsansvariga myndigheter, andra beredskapsmyndigheter och länsstyrelserna och civilområdena är en central aspekt av den nya strukturen för civilt försvar och samhällets beredskap (se även avsnitt 3.6).

8.1 Arbetet i civilområdena

8.1.1 Arbetsgrupper från alla civilområdeskanslier samverkar med beredskapssektorerna

Civilområdena har inrättat arbetsgrupper som sedan i slutet av 2023 samverkar eller ska påbörja samverkan med respektive sektor. Arbetsgrupperna består av handläggare från civilområdeskanslierna. Det är sex stycken handläggare i varje arbetsgrupp, dvs. en från varje civilområdeskansli. Uppstarten av samverkan med de tio sektorerna och då framför allt de sektorsansvariga myndigheterna har kommit lite olika långt. En av arbetsgrupperna omfattar fyra beredskapssektorer (Ekonomisk säkerhet, Elektronisk kommunikation och post, Finansiella tjänster samt Försörjning av grunddata). I övrigt finns en arbetsgrupp per beredskapssektor. Resultatet av de civilområdesgemensamma arbetsgruppernas samverkan med beredskapssektorerna tas hem till respektive civilområde och där vidtar ett arbete att förankra utkomsten med länsstyrelserna och aktörer i respektive civilområde.³¹⁸ Det finns ytterligare några arbetsgrupper som är gemensamma för civilområdena kopplade till lägesbilds-

³¹⁸ Intervju med företrädare för mellersta civilområdeskansliet den 29 april 2024.

arbete, krigsorganisation, världsstöd samt till uppgifter vid fredstida kris-situationer som anges i 5 och 6 §§ förordningen om civilområdesansvariga länsstyrelser.³¹⁹

Därutöver finns också de forum där verksamhetschefer och myndighetschefer träffas i olika råd (se avsnitt 7.4). Mellersta civilområdeskansliet konstaterar att man under 2023 främst jobbade med att hitta strukturen för samverkan i dessa forum.³²⁰

Mellersta civilområdeskansliet konstaterar att det finns samverkanstruktur och kontaktpersoner samt påbörjat arbete. Samverkan mellan sektorer och civilområden har kommit så långt att nästa steg behöver tas för att uppnå konkret samverkan. Den enigheten finns också bland cheferna för de sektorsansvariga myndigheterna och de civilområdesansvariga länsstyrelserna när de träffas i de möten MSB håller i, menar mellersta civilområdeskansliet. Sedan genomförs det också arbete och samverkan i respektive civilområde. Där går arbetet lite olika fort och förutsättningarna är lite olika. I Mellersta civilområdet tar exempelvis remissrundor längre tid än hos en del andra civilområden eftersom det är fler (sju) länsstyrelser som ingår i civilområdet.³²¹

8.1.2 Arbetet i enskilda civilområden

När det gäller frågan om samtliga civilområdeskanslier är etablerade och om de har en grundläggande förmåga att utföra uppgifter enligt förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser pekar MSB på att civilområdena inte fanns den 1 oktober 2022. De började byggas upp mer eller mindre från noll.³²² Det dröjde t.ex. länge innan Norra civilområdet fick en ordinarie kanslichef. Det kan jämföras med att de sektorsansvariga myndigheterna i respektive sektor till stor del kunde förlita sig på de befintliga resurser för kris-hantering och civilt försvar som de hade som bevakningsansvariga myndigheter för att sätta igång arbetet. Det verkar också generellt ha funnits en större acceptans bland beredskapsmyndigheterna för att en myndighet är sektorsansvarig än för en del länsstyrelser att acceptera att vissa länsstyrelser är civilområdesansvariga. Det finns dessutom en del svårigheter inbyggda i beredskapssystemet genom att civilområdesansvariga länsstyrelser har olika mandat kopplat till kris respektive till höjd beredskap. Det gör det svårare att få ihop arbetet i systemet på ett bra sätt menar MSB. Likväl finns civilområdena på plats, med kanslichefer och mer eller mindre fullbemannade civilområdes-

³¹⁹ Intervju med företrädare för sydöstra civilområdeskansliet den 2 maj 2024.

³²⁰ Intervju med företrädare för mellersta civilområdeskansliet den 29 april 2024.

³²¹ Intervju med företrädare för mellersta civilområdeskansliet den 29 april 2024.

³²² Civilområden fanns även i det gamla totalförsvaret åren 1951–2000. År 1951 inrättades Civilbefälhavare (CB) som nya civilt områdesansvariga totalförsvarsmyndigheter med ansvar för civilområden på högre regional nivå, dvs. mellan den då existerande regionala och centrala lednings- och samordningsnivån. Varje CB utövade därmed sitt lednings- och samordningsansvar inom ett geografiskt avgränsat civilområde, som omfattade flera län och som tillsammans i huvudsak motsvarade de militärområden (milo) som då fanns. En av landshövdingarna i respektive civilområde utsågs till civilbefälhavare. Antalet civil- och militärområden varierade över tid. När CB avskaffades 2000 fanns det tre civilområden (se SOU 2021:25 s. 329–336).

kanslier. Vidare har civilområdeskanslierna en omfattande verksamhet och de samverkar med Försvarsmakten.³²³

Sydöstra civilområdeskansliet menar att när det gäller det egna civilområdet så finns det en grundläggande förmåga att göra mycket av det civilområdesansvarig länsstyrelse är ansvarig för enligt förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. När det gäller förmåga vid höjd beredskap som inriktning och samordning, rapportering till Försvarsmakten och världslandsstöd har civilområdesansvarig länsstyrelse genom länsstyrelsen grundläggande förmåga. Däremot har man kanske inte riktigt uthålligheten. Det saknas också en hel del förberedande planering, t.ex. vad gäller rutindokument.³²⁴

Mellersta civilområdeskansliet menar att när det gäller det egna civilområdet så finns grundläggande förmåga i enlighet med förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. Civilområdet arbetar bl.a. med en ständig utveckling av områdesbevakning och lägesbilder och det genomförs rapportering till Försvarsmakten. Civilområdet är tryggt i synen på samverkan, samordning och ledning om något skulle ske nu och i ett längre perspektiv. Civilområdet fortsätter att bygga förmåga under 2024. Alla civilområdeschefer har enats om en gemensam målbild för alla civilområden som också är förankrad hos Försvarsmakten. Målbilden handlar om förmågeutveckling och förmågehöjande åtgärder. Men Mellersta civilområdet liksom övriga civilområden saknar i dagsläget (april 2024) ett fullbemannat kansli.³²⁵

8.1.3 Arbetet med civilt försvar på enskilda civilområdeskanslier

Sydöstra civilområdeskansliet hade sin kanslichef på plats redan den 1 november 2022. Det arbetar 12 personer på kansliet men det bör egentligen vara 14 anställda i relation till budgeten. Kansliet är alltså liksom övriga fem civilområdeskanslier inte fullbemannat (maj 2024). Alla kanslier har valt lite olika väg för att bedriva arbetet med civilt försvar. På sydöstra civilområdeskansliet har de flesta handläggare en portfölj med ansvar för en till tre sektorer och några handläggare jobbar mer på systemnivå och åker på handläggarmöten med de sektorsansvariga myndigheterna och de civilområdesansvariga länsstyrelserna m.fl. Sedan finns det några analytiker som arbetar med lägesbilsarbete, förmågebedömning och förslag på inriktningsbeslut.³²⁶

Mellersta civilområdeskansliet var tidigt ute med rekryteringar och hade i mars 2023 anställt tio personer. Övriga kanslier hade vid den tidpunkten inte kommit lika långt i sitt arbete eller i sina rekryteringar. I vissa fall bestod kanslierna vid denna tidpunkt av en kanslichef och någon ytterligare anställd. Det var delvis svårt att hålla igång personalen på mellersta civilområdeskansliet med arbetsuppgifter under denna period – vem skulle de samverka med? Den omständigheten tillsammans med det faktum att det är svårt för civilområdes-

³²³ Intervju med företrädare för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap den 6 maj 2024.

³²⁴ Intervju med företrädare för sydöstra civilområdeskansliet den 2 maj 2024.

³²⁵ Intervju med företrädare för mellersta civilområdeskansliet den 29 april 2024.

³²⁶ Intervju med företrädare för sydöstra civilområdeskansliet den 2 maj 2024.

kansliet att konkurrera lönemässigt gjorde att några i personalen slutade under 2023. Kansliet har i dag cirka åtta årsarbetskrafter och köper in totalt en årsarbetskraft från de andra sex länsstyrelserna i civilområdet. På kansliet finns medarbetare som är ansvariga för att arbeta mot en eller flera beredskapssektorer. Kansliet är annars uppdelat i två processer. Den ena processen är kopplad till uppdrag inom krishantering och lägesbildshantering samt rapportering m.m. Den andra processen är den rena totalförvarsplaneringen och beredskapsplaneringen för civilt försvar. Huvuddelen av personalen arbetar med den sistnämnda processen eftersom kansliets och civilrådets uppdrag är större inför och vid höjd beredskap än det är inför och vid fredstida krissituationer. I övrigt arbetar kansliet nära enheten för samhällsskydd och beredskap på länsstyrelsen som har cirka sju åtta anställda. Kansliet och enheten ger stöd till varandra eftersom de har lite olika kompetenser. Detta arbete kommer nog att utvecklas mer. Länsstyrelsen i Örebro län är jämförelsevis liten länsstyrelse så samarbete är nödvändigt.³²⁷

När det gäller fördelningen av hur stor andel av verksamheten inom civilområdet som handlar om planering och diskussion respektive hur mycket som handlar om att beredskapsåtgärder vidtas³²⁸, framhåller sydöstra civilrådeskansliet att det är svårt att säga något om fördelningen. Men generellt har länsstyrelserna mer personal som arbetar med krisberedskap än med civilt försvar. Krisberedskap är ju också en del av det civila försvaret. Det synsättet har dock svårt att få ett allmänt genomslag på länsstyrelserna. Man har planerat mycket för värdlandsstöd det senaste halvåret på länsstyrelserna. Sydöstra civilrådeskansliet framhåller dock att för lite resurser läggs på civilt försvar jämfört med fredstida krisberedskap. Samverkan med södra militärregionen (tillsammans med Södra civilområdet) löper på bra och mycket konkret arbete genomförs, t.ex. förberedande planering och övningar.³²⁹

Mellersta civilrådeskansliet menar för sin del att samordning och samverkan motsvarar 50–60 procent av verksamheten. Effekten av samordningen och samverkan är det civilområdena gör tillsammans med sektorerna och Försvarsmakten. Exempelvis inom ramen för energiförsörjningen där det länsvis jobbas mot kommunerna för att kartlägga hur mycket lagringsmöjligheter för diesel som finns. När det gäller totalförvarsplanering fick alla länsstyrelserna i Mellersta civilområdet under hösten 2023 uppdatera sig om försvarsplaneringen för respektive militärregion. Länsstyrelserna fick utifrån det bygga vidare på den egna beredskapsplaneringen i respektive län. Detta fick effekt och framför allt kommer det att ge effekt på sikt under 2024. Till detta ska läggas den övningsverksamhet som pågår på regional nivå som civilrådeskansliet försöker delta i samt övningar med Försvarsmakten.³³⁰

³²⁷ Intervju med företrädare för mellersta civilrådeskansliet den 29 april 2024.

³²⁸ Exempelvis investeringar i materiel och vissa anläggningar, övningsverksamhet, anskaffning av signalskyddssystem, byggande av skyddsrum, viss lagerhållning och transfereringar till kommuner eller icke-statliga aktörer för att vidta åtgärder.

³²⁹ Intervju med företrädare för sydöstra civilrådeskansliet den 2 maj 2024.

³³⁰ Intervju med företrädare för mellersta civilrådeskansliet den 29 april 2024.

8.1.4 Olika regionala indelningar eller avsaknad av regionala indelningar och dess konsekvenser för civilområdena

De allra flesta beredskapsmyndigheter och andra aktörer i det civila försvaret har inte någon regional indelning eller någon indelning som motsvarar civilområdena med undantag av bl.a. Trafikverket och hälso- och sjukvårdens samverkansregioner. Inte heller de fem militärregionerna motsvarar civilområdenas regionindelning.

När det gäller frågan om vilka problem som kan uppstå vid länsstyrelsernas eller civilområdenas arbete med civilt försvar när beredskapsmyndigheterna saknar eller har en annan regionindelning, konstaterar mellersta civilområdeskansliet att den regionala indelningen är en stor utmaning. Att hantera beredskapsmyndigheter som bara finns på nationell nivå är väldigt svårt. Det är därför civilområdena av de tio beredskapssektorerna kommit längst med samverkan med beredskapssektorn Transporter och Trafikverket med sin regionala indelning av myndigheten.³³¹

Sydöstra civilområdeskansliet framhåller att civilområdet har tur i den bemärkelsen att civilområdet bara behöver samordna sig mot en militärregion. Det är nog lite trassligare med samordningen för vissa av de övriga civilområdena som har fler än en militärregion att samordna sig mot. Ett arbete har dock påbörjats där de sex civilområdena träffar de fem militärregionerna för att bl.a. ta reda på hur man kan jobba tillsammans med helheten på ett bättre sätt. Det kan kanske underlätta för de civilområden som har flera militärregioner att jobba mot. När det gäller beredskapssektorernas indelning så har det än så länge inte blivit något problem. Det svåra är att få lägesbilder som tar hänsyn till geografin. Men det är svårt för sektorerna att avgränsa geografin. Man ska nog enligt sydöstra civilområdeskansliet inte haka upp sig för mycket på den geografiska indelningen. Civilområdena kan hjälpa sektorerna att få en bättre geografisk lägesbild för sina sektorer. Sektorerna ska rapportera sina lägesbilder till civilområdesansvarig länsstyrelse så att civilområdena kan använda dem för beslutsunderlag eller vidareberedning. Det skulle kunna bli en lärocykel för hur sektorerna ska tänka geografiskt om civilområdena rapporterar tillbaka till sektorerna. Det kommer att bli bättre när civilområdena kommer in mer i sektorernas planeringsprocesser. Det är inget stort problem.³³²

Trafikverket konstaterar att myndigheten redan har en regional indelning som grund för samordningen med civilområdena. Det är ännu oklart hur det ska fungera med sektorns samordning med fem militärregioner, sex civilområden och sex civilområdesansvariga länsstyrelser.³³³

MSB menar att samordningen mellan geografi och beredskapssektor är en utmaning som visar sig hela tiden vid uppbyggnaden av det civila försvaret. Frågor om vad som avses med beredskapsmyndigheternas ansvarsområde och hur långt det sträcker sig aktualiseras då. Civilområdena ska liksom länsstyrelserna samordna i län och i civilområden. Men ska de samordna den

³³¹ Intervju med företrädare för mellersta civilområdeskansliet den 29 april 2024.

³³² Intervju med företrädare för sydöstra civilområdeskansliet den 2 maj 2024.

³³³ Intervju med företrädare för Trafikverket den 1 mars 2024.

sektorsansvariga myndighetens åtgärder och sektorns åtgärder? Tidigare, i det gamla civila försvaret, fanns resurser på länsnivå, t.ex. länsarbetsnämnder, som landshövdingen kunde samordna på länsnivå. Nu är alla myndigheter nationella och med i vissa fall regional närvaro. En fråga som enligt MSB är viktig att ställa, och som inte riktigt är utlöst än, är om sektorerna finns på regional nivå eller bara på nationell nivå? Kan exempelvis ett civilområde kontakta en polisregion för en beredskapsåtgärd eller ska det gå via Nationella operativa avdelningen (Noa) hos polisen? Är ett kärnkraftverk en lokal energiresurs eller är det en del av den nationella energiförsörjningen?³³⁴

8.1.5 Riksdagens mål för civilt försvar

När det gäller frågan hur civilområdena använder sig av riksdagens mål för civilt försvar i sitt arbete med civilt försvar och strukturreformen (för t.ex. kunskapsuppbyggnad, planering, övningar och beredskapsåtgärder) framhåller sydöstra civilområdeskansliet att när civilområdet tar fram sin verksamhetsplan finns de sju delmålen med på en övergripande nivå. När civilområdet vidtar åtgärder ska det kunna härledas till något av de sju delmålen. Vidare när civilområdet tar fram lägesbilder så är utgångspunkten att händelser och skeenden är ett hot mot något av delmålen.³³⁵

Mellersta civilområdeskansliet konstaterar att riksdagens mål är det övergripande paraplyet för verksamheten. Sedan behöver delmålen brytas ned för att kunna tillämpas i verksamheten. Avsaknad av indikatorer knutna till målen har inte varit något problem för arbetet med det civila försvaret i den fas av uppstart av reformen som nu är aktuell. Men ju längre arbetet fortskrider blir det viktigare och viktigare med indikatorer för att mäta var vi är och hur vi når målet. Indikatorer är viktiga.³³⁶

8.2 Samordningen mellan civilområdena och beredskapssektorerna

8.2.1 All samordning mellan civilområden och beredskapssektorerna sker med sektorsansvariga myndigheter

Samtliga beredskapsmyndigheter i de tre sektorerna uppger att i princip all direkt kontakt mellan civilområdena och sektorerna går via respektive sektorsansvarig myndighet.

Energimyndigheten framhåller att när det gäller samordningen mellan beredskapssektorn Energiförsörjning och den högre regionala nivån har de i ett första steg riktat in sig på de sex civilområdesansvariga länsstyrelserna. På

³³⁴ Intervju med företrädare för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap den 6 maj 2024.

³³⁵ Intervju med företrädare för sydöstra civilområdeskansliet den 2 maj 2024.

³³⁶ Intervju med företrädare för mellersta civilområdeskansliet den 29 april 2024. Notera att frågan om resultatindikatorer ställdes när inga indikatorer ännu fanns kopplade till målet för civilt försvar. Jämför avsnitt 2.3.

varje civilområdesansvarig länsstyrelse finns en utpekad ansvarig handläggare och en biträdande handläggare som arbetar med energiberedskap. Arbetsgruppen samordnas av civilområdesansvarig länsstyrelse för Sydöstra civilområdet. Det har på Energimyndighetens initiativ förekommit ett antal möten digitalt mellan Energimyndigheten och handläggargruppen för att konkretisera vilka behov som finns kopplat till energiförsörjningen på regional respektive nationell nivå och hur arbetet ska tas vidare. Det finns dock ingen fast mötesstruktur, men det är en förhållandevis liten arbetsgrupp som Energimyndigheten och sektorn samordnar sig mot. Beredskapsmyndigheterna i sektorn har uttryckt önskemål om att bli uppdaterade om hur samordningen med civilområdena utvecklar sig men vill inte ännu själva delta i samordningen.

Energimyndigheten har haft en dialog med de civilområdesansvariga länsstyrelserna om vilka frågor som ska hanteras av civilområdesansvariga länsstyrelser respektive vilka frågor som ska hanteras av de 21 länsstyrelserna. Länsstyrelserna har ännu inte riktigt rätt ut detta internt. Den övergripande inriktningen som Energimyndigheten därför för närvarande jobbar efter är att när myndigheten vidtar åtgärder eller hanterar frågor som sektorsansvarig myndighet är det de civilområdesansvariga länsstyrelser som är ansvariga och ska kontaktas. När Energimyndigheten vidtar åtgärder eller hanterar frågor som beredskapsmyndighet är det de 21 länsstyrelserna som är ansvariga och ska kontaktas.³³⁷

Livsmedelsverket framhåller att samordningen med civilområdena inte har kommit så långt. Till det ska läggas att sektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten inte har några operativa resurser på regional nivå för att samordna med civilområdena. Ett grundproblem när det gäller relationen mellan länsstyrelser och civilområden är att civilområdena ska arbeta med höjd beredskap, dvs. mycket planerande och framåtblickande, medan länsstyrelserna ska arbeta med kris, dvs. mer här och nu. Länsstyrelserna och civilområdena har ännu inte hittat sin relation och sina arbetsformer.³³⁸

Även Trafikverket framhåller att det är en utmaning att länsstyrelserna jobbar med fred och kris och civilområdena jobbar med höjd beredskap. Länsstyrelserna blir när det gäller det civila försvaret som ett filter mellan beredskapsmyndigheterna och civilområdena. Vilken relation beredskapssektorerna ska ha med länsstyrelserna och om det är civilområdena som är ingången för kontakterna med sektorerna både vid krig och fred är utestående frågor. Civilområdena kom igång med sitt arbete senare än vad sektorerna gjort. Det är därför lite eftersläpning i beredskapssystemet. Vad som är smart för systemet och vilken roll som länsstyrelserna respektive civilområdena ska ha har de inte kommit fram till ännu. Det är oklart om det är den lite knepiga regleringen av länsstyrelserna och civilområdenas arbete eller om det är kulturfrågan på länsstyrelserna som är problemet för att komma vidare. Alternativt en kombination av

³³⁷ Intervju med företrädare för Energimyndigheten den 25 april 2024.

³³⁸ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket den 7 mars 2024.

det föregående. Civilområdena behöver nog landa i sin interna struktur innan samordningen kan redas ut.³³⁹

Sydöstra civilområdeskansliet påpekar dock att enligt förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser har dessa länsstyrelser ansvar att samordna även länsöverskridande planering inför och vid fredstida krissituationer. Det ansvaret tolkas olika i länsstyrelserna. Civilområdeskanslierna anser enligt sydöstra civilområdeskansliet att det nationella utvecklingsarbetet är länsöverskridande och att det omfattar ”civil beredskap”, dvs. både krisberedskap och civilt försvar, medan länsstyrelserna i allmänhet helst särskiljer frågorna och anser att civilområdeskanslierna inte ska jobba med krisberedskapsfrågan.³⁴⁰

Sydöstra civilområdeskansliet framhåller att när det gäller samordningen med sektorerna så hålls möten på myndighetschefsnivå och verksamhetschefsnivå i MSB:s regi med företrädare för de sektorsansvariga myndigheterna, de civilområdesansvariga länsstyrelserna samt Myndigheten för psykologiskt försvar och Riksbanken (se avsnitt 7.4). Det finns också en handläggarnivå med möten och i den diskuteras bl.a. planeringsprocesser, metodik och koordinering. Sedan finns det arbetsgrupper med representanter från varje civilområdeskansli som ska jobba mot de olika sektorerna. Än så länge har ingen sektor riktigt kommit igång med sitt konkreta planeringsarbete mot civilområdena som civilområdena ska jacka in i. Det har mest handlat om att lära känna personer och sektorn. Det har gått bra med samverkan med beredskapssektorerna Transporter respektive Energiförsörjning.

Ett annat problem framhåller sydöstra civilområdeskansliet vad gäller samordningen med beredskapssektorerna är att civilområdena inte har insyn i vad de enskilda myndigheterna i de olika sektorerna planerar på egen hand som kan ha bäring på det regionala perspektivet. Sektorsarbetet är i stora delar kopplat till vad beredskapsmyndigheterna har gemensamt. Men det varierar mellan olika sektorer. Livsmedelsförsörjning och dricksvatten tar t.ex. ett tydligare helhetsgrepp om sin sektor (inklusive näringslivet) medan andra sektorer snävar in sektorsarbetet till myndigheternas verksamhet.³⁴¹

Mellersta civilområdeskansliet konstaterar att en av utmaningarna när det gäller samordningen med beredskapssektorer är att de olika sektorsansvariga myndigheterna finns representerade på lite olika sätt. Finns de på regional, högre regional eller nationell nivå? En annan utmaning är att sektorerna, precis som civilområdesansvariga länsstyrelser, är nyligen etablerade. Det delas information mellan civilområdena och sektorerna och det är kontinuerliga möten. Frågan är då hur arbetet ska tas vidare och konkretiseras. En väg framåt skulle kunna vara att samla alla aktörer i ett civilområde i beredningar för de olika sektorerna. Det skulle t.ex. kunna vara en transportberedning där aktörerna diskuterar alla relevanta frågor så att länsstyrelserna och i sin tur

³³⁹ Intervju med företrädare för Trafikverket den 1 mars 2024.

³⁴⁰ Mejl från sydöstra civilområdeskansliet den 5 september 2024.

³⁴¹ Intervju med företrädare för sydöstra civilområdeskansliet den 2 maj 2024.

kommunerna i det aktuella civilområdet får ett underlag att göra beredskapsplanering inom just den sektorn.³⁴²

Sydöstra civilområdeskansliet menar att det inte är tydligt för beredskapsmyndigheterna som ingår i olika sektorer vad som är en sektorsfråga, dvs. en fråga eller åtgärd där civilområdeskanslierna och civilområdena är behöriga och ska kontaktas respektive vad som är en beredskapsmyndighetsfråga, dvs. om det är en fråga eller åtgärd där de 21 länsstyrelserna är behöriga och ska kontaktas. Enligt sydöstra civilområdeskansliet behöver länsstyrelserna bli bättre på att hänvisa frågor eller åtgärder som är sektorsfrågor till civilområdeskanslierna. Mycket hänger ihop med att många länsstyrelser hänger kvar i det traditionella samarbetet mellan de 21 länsstyrelserna, som tjänat dem väl under lång tid. Men genom strukturreformen ska ett politikområde (civilt försvar) skötas på ett annat sätt i form av civilområden och civilområdesansvariga länsstyrelser. Men det arbetas med att komma till rätta med detta – det är delvis en kultur- och värderingsfråga. För civilområdeskanslierna är det dock klart att alla frågor som kommer från själva beredskapssektorerna bör gå via civilområdeskanslierna.³⁴³

Mellersta civilområdeskansliet menar för sin del att det behöver utvecklas och bli tydligare för beredskapsmyndigheterna vilka frågor eller åtgärder som det är en vinst med att hantera hos civilområdena på den högre regionala nivån och vad som i stället behöver hanteras hos respektive länsstyrelse på regional nivå. Det behöver vara ett flexibelt system. Civilområdena håller på att ta fram ett dokument om hur arbete med beredskapssektorerna ska bedrivas och under hösten 2024 kan eventuellt ett underlag vara klart. Sedan jobbar även sektorerna med dessa frågor. Utmaningen för sektorerna och civilområdena blir att skapa en gemensam uppfattning för att åstadkomma samverkan och för-mågehöjning.³⁴⁴

8.2.2 Särskilt om relationen mellan civilområdena och beredskapssektorn Livsmedel och dricksvattenförsörjning

Länsstyrelserna och civilområdena har ännu inte hittat sin relation och sina arbetsformer menar Livsmedelsverket. I sektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten blir detta en ytterligare utmaning då länsstyrelserna är beredskapsmyndigheter i sektorn. Det är svårt för länsstyrelserna att ta sig an den rollen. Ibland har länsstyrelserna önskat att alla sex civilområdesansvariga länsstyrelser ska sitta med vid bordet vid styrgruppsmöten i sektorn. Då blir det otympligt att ta vidare vissa processer. I sektorn är det normalt olika civilområdesansvariga länsstyrelser som deltar med personal i arbetet i mötesstrukturen på olika nivåer, men då som representanter för länsstyrelserna. Eftersom mötesstrukturen är till för de myndigheter som ingår i sektorn, vilket länsstyrelserna på grund av sin sakverksamhet inom livsmedels- och dricksvatten-

³⁴² Intervju med företrädare för mellersta civilområdeskansliet den 29 april 2024.

³⁴³ Intervju med företrädare för sydöstra civilområdeskansliet den 2 maj 2024.

³⁴⁴ Intervju med företrädare för mellersta civilområdeskansliet den 29 april 2024.

försörjningen gör, till skillnad från civilområdena. Livsmedelsverket har fört samtal med de civilområdesansvariga länsstyrelserna om att en stor länsstyrelse skulle ta hela arbetet i sektorn.³⁴⁵

När det gäller beredskapssektorn Livsmedel och dricksvattenförsörjning finns enligt sydöstra civilområdeskansliet ett särskilt problem. Där är ju länsstyrelserna beredskapsmyndigheter i sektorn. Livsmedelsverket förstår inte riktigt skillnaden mellan civilområdeskanslierna och de personer från länsstyrelserna som deltar i sektorsarbetet. De som deltar i sektorsarbetet från länsstyrelserna är ett urval av experter på livsmedelsfrågor och inte personer med uttalad beredskapskompetens. Livsmedelsverket behöver i sektorsarbetet jobba med civilområdeskanslierna när det gäller den övergripande planeringen och det som varje länsstyrelse ska ansvara för. Men de använder länsstyrelsernas deltagare i sektorsarbetet som om de har samma uppgifter som civilområdeskansliet. Det är väldigt svårt att hitta rollfördelningen. Det finns därutöver också personer på länsstyrelserna som tycker att reformen med civilområdesansvariga länsstyrelser per se inte är en bra idé, vilket lyser igenom ibland.³⁴⁶

³⁴⁵ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket den 7 mars 2024.

³⁴⁶ Intervju med företrädare för sydöstra civilområdeskansliet den 2 maj 2024.

9 Sammanfattande iakttagelser

Sammanfattning

Två år har gått sedan strukturreformen trädde i kraft i oktober 2022. Försvarsutskottets uppföljning av det civila försvaret har varit inriktad mot de tre beredskapssektorerna Energiförsörjning, Livsmedelsförsörjning och dricksvatten samt Transporter.

Uppföljningen visar övergripande att mycket har hänt på kort tid när det gäller att organisera de tre beredskapssektorerna och att sektorerna och beredskapssystemet är inne i en fas där man gradvis övergår från planering till att mer faktiska beredskapsåtgärder vidtas. Det finns flera likheter i hur de tre sektorerna organiserat sig, bl.a. har de tagit fram gemensamma överenskommelser om hur arbetet i sektorn ska bedrivas och en mötesstruktur på tre nivåer.

En allmän uppfattning hos beredskapsmyndigheterna i de tre sektorerna är dels att det är ett väldigt stort tryck på återrapportering till MSB, Regeringskansliet och Försvarmakten hos enskilda beredskapsmyndigheter och sektorerna, dels att återrapporteringen hämmar förmågeutvecklingen. Återrapporteringen utgörs bl.a. av remisser och regeringsuppdrag. Samverkan med näringslivet är centralt för förmågeutvecklingen – och har kommit olika långt i sektorerna. I princip alla beredskapsmyndigheter i de tre sektorerna har kraftigt ökat antalet medarbetare som arbetar med civilt försvar och civil beredskap de senaste fem åren.

Riksdagens mål för civilt försvar är övergripande formulerade och finns med i bakgrunden i arbetet på beredskapsmyndigheterna. Uppföljningen visar att strukturreformens rättsliga grund – förordningar – har skapat osäkerhet i beredskapssystemet och försvårat tolkningen av ansvar och uppgifter etc. hos aktörerna.

Samtliga myndigheter i beredskapssystemet som intervjuats i uppföljningen är överens om att den egna sektorn är etablerad och att det finns en grundläggande förmåga att utföra uppgifterna enligt beredskapsförordningen. Däremot har de två nya beredskapsmyndigheterna, Energimarknadsinspektionen och Naturvårdsverket, en bit kvar till de övriga myndigheternas förmågenivå.

En tydlig majoritet av myndigheterna i de tre sektorerna upplever att MSB:s uppgifter i rollen som samordnande aktör i den nya beredskapsstrukturen är tydliga. Civilområdena började byggas upp från mer eller mindre noll och det är därför lite eftersläpning i beredskapssystemet i jämförelse med sektorerna. Civilområdena har inrättat arbetsgrupper som sedan i slutet av 2023 samverkar eller ska påbörja samverkan med respektive sektor.

9.1 Inledning

Efter det kalla krigets slut började nedmonteringen av det civila försvaret i Sverige. Det civila försvaret började byggas upp igen 2015 och i maj 2022 fattade regeringen beslut om strukturreformen. Reformen innebär bl.a. inrättande av beredskapsmyndigheter, beredskapssektorer, civilområden och en ny samordnande roll för MSB. Regeringen har beskrivit reformen som den största myndighetsreformen i modern tid för civilt försvar och krisberedskap.³⁴⁷ Det har gått två år sedan strukturreformens förordningar och förordningsändringar trädde i kraft i oktober 2022.

Försvarsutskottets arbetsgrupp beslutade hösten 2023 att genomföra en uppföljning av det civila försvaret inriktad mot de tre beredskapssektorerna Energiförsörjning, Livsmedelsförsörjning och dricksvatten samt Transporter. En uppföljning av det civila försvaret är en komplex uppgift, inte minst på grund av det stora antalet berörda aktörer i många olika samhällssektorer, men också på grund av den relativt korta tid som förflutit sedan reformen trädde i kraft. Arbetsgruppens avsikt har varit att ta fram en uppföljning som ger en deskriptiv lägesbild av hur långt arbetet med att återuppbygga det civila försvaret har kommit i de tre aktuella sektorerna på systemövergripande nivå. De tre aktuella beredskapssektorerna är valda utifrån att arbetsgruppen har ett särskilt intresse för dessa sektorer. Uppföljningen gör inte anspråk på någon generaliserbarhet när det gäller hur långt arbetet kommit med att organisera de övriga sju beredskapssektorerna. Men självfallet kan det finnas något att ta med sig från den här uppföljningen för andra sektorer.

Uppföljningen visar övergripande att mycket har hänt på kort tid när det gäller att organisera de tre beredskapssektorerna. Det finns en stor entusiasm bland aktörerna i beredskapssystemet för arbetet med att bygga upp det civila försvaret. Allt går fort framåt och möjligen i vissa fall för fort, eller som en myndighet uttryckte saken om hur aktörerna agerar i systemet: ”man måste asfaltera samtidigt som man kör”.³⁴⁸ Den generella bilden som framkommer i uppföljningen är att sektorerna och beredskapssystemet är inne i en fas där man gradvis övergår från planering till att mer faktiska beredskapsåtgärder vidtas. Men uppföljningen visar också att det finns svåra frågor som återstår att lösa och nya uppkommer sannolikt när utvecklingen av beredskapssystemet fortsätter.

9.2 Arbetet i beredskapssektorerna

9.2.1 Flera svårigheter är inbyggda i strukturen med beredskapssektorer

Arbetsgruppen kan konstatera att genom att organisera beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorer har regeringen byggt in ett antal potentiella

³⁴⁷ Regeringen, presskonferens den 18 maj 2022.

³⁴⁸ Intervju med företrädare för Luftfartsverket den 3 maj 2024.

utmaningar som aktörerna i beredskapssystemet behöver hantera. Exempelvis består sektorerna av beredskapsmyndigheter med olika finansierings- och styrningsformer. Trafikverket konstaterar i en rapport att detta påverkar förutsättningarna att utveckla förmåga inom civilt försvar inom beredskapssektorn Transporter (med två affärsverk och två förvaltningsmyndigheter), både inom respektive myndighets ansvarsområden och inom transportområdet som helhet.³⁴⁹ En annan potentiellt försvårande omständighet är att det finns beredskapsmyndigheter i samma sektor som har tillsyn över varandra. Exempelvis i beredskapssektorn Energiförsörjning har Energimarknadsinspektionen tillsyn över Svenska kraftnät. I vissa sektorer sorterar också beredskapsmyndigheterna in under olika departement, exempelvis rapporterar beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten till och ligger under tre olika departement, vilket enligt Livsmedelsverket påverkar regeringens styrning av beredskapsmyndigheterna i sektorn.³⁵⁰ I praktiken krävs också en långtgående samordning mellan beredskapsmyndigheterna i de olika sektorerna som, liksom alla myndigheter, är organisatoriskt fristående i förhållande till varandra. Det finns vidare enstaka exempel på frågor som tydligt hör ihop men som finns i två olika sektorer, exempelvis smittskydd för djur (beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten) och smittskydd för människor (beredskapssektorn Hälsa, vård och omsorg).

Sedan skiljer sig också utmaningarna och förutsättningarna åt mellan sektorerna i vissa delar. I beredskapssektorn Transporter har Trafikverket infört en regional indelning av sin myndighet som motsvarar civilområdena. Det har inte de övriga två sektorsansvariga myndigheterna gjort. Det finns nya beredskapsmyndigheter i två av de tre sektorerna. Alla tre sektorer har en stor andel operativ verksamhet som bedrivs av privata aktörer, men sektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten behöver även samverka med kommunerna genom den kommunalt drivna vatten- och avloppsförsörjningen. Beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten har alla 21 länsstyrelser som beredskapsmyndighet.

³⁴⁹ Trafikverket (2023), *Åtgärder för att stärka förmågan inom krisberedskap och civilt försvar inom beredskapssektorn för transporter*, s. 19. Trafikverket och Transportstyrelsen är förvaltningsmyndigheter. Sjöfartsverket och Luftfartsverket är affärsverk som till största delen är självfinansierande genom de avgifter de tar ut från luft- och sjöfarten. Luftfartsverket får utifrån Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/317 inte finansiera kostnader för civilt försvar via intäkter. Motsvarande regleringar finns för Sjöfartsverket.

³⁵⁰ Sex av tio beredskapssektorer består av myndigheter som rapporterar till och ligger under olika departement. Beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorerna Energiförsörjning respektive Transporter ligger under Klimat- och näringslivsdepartementet respektive Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet. När det gäller beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten ligger Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt under Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet, länsstyrelserna ligger under Finansdepartementet och Naturvårdsverket ligger under Klimat- och näringslivsdepartementet.

9.2.2 Det finns flera likheter i hur beredskapssektorerna organiserat sig

Alla tre sektorerna har tagit fram gemensamma överenskommelser som beslutats av generaldirektörerna och som innehåller beskrivningar av hur arbetet i respektive sektor ska bedrivas när det gäller bl.a. planering samt ansvar och roller för beredskapsmyndigheter och sektorsansvariga myndigheter. Överenskommelsen i beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten framstår som den mest omfattande och detaljerade. Alla tre sektorer har tagit fram en mötesstruktur på tre nivåer (generaldirektörs-, avdelningschefs- och enhetschefs- respektive handläggarnivå). En långsiktig planering för sektorns arbete har tagits fram eller avses att tas fram i alla tre sektorerna.

När det gäller arbetet i de tre sektorerna och hur respektive sektorsansvarig myndighet utför sina uppgifter och tolkar sitt ansvar samt ser på samverkan och ansvarsfördelning inom sektorerna så framkommer det i uppföljningen att det finns olika syn i vissa frågor, och myndigheterna letar alltså i viss mån efter sina roller. Det framkommer dock inte några större motsättningar när det gäller hur man tolkar ansvarsfördelningen inom sektorerna. Arbetsgruppen kan också tydligt konstatera att förutsättningarna är olika mellan myndigheterna i fråga om resurser och eftersom två myndigheter i två av de tre sektorerna är nya som beredskapsmyndigheter. Sedan har vissa myndighetskonstellationer som exempelvis Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt i beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten arbetat ihop länge i beredskapsfrågor och har kunnat bygga vidare på det i sektorsarbetet. Detta kan delvis förklara varför vissa myndigheter har haft lättare att hitta sin roll i den nya strukturen.

En fråga som är kopplad till beredskapssektorn Transporter men som även har bäring på övriga sektorer i beredskapssystemet är om sektorerna också finns på regional nivå eller bara på nationell nivå. Trafikverket har en regional indelning i sex regioner, vilket övriga beredskapsmyndigheter i sektorn saknar. Det synes dessutom råda en ovilja bland övriga beredskapsmyndigheter att möta upp Trafikverket i den regionala strukturen som i så fall bl.a. kräver mer resurser hos beredskapsmyndigheterna. Den frågan är inte utlöst än, framhåller exempelvis MSB. För att komplicera saken menar dock mellersta civilområdeskansliet att det är väldigt svårt att hantera beredskapsmyndigheter som bara finns på nationell nivå. Enligt mellersta civilområdeskansliet är det därför som civilområdenas samverkan med beredskapssektorerna kommit längst med beredskapssektorn Transporter.

En fråga som enligt de aktuella beredskapsmyndigheterna inte har inneburit något problem för samverkan inom beredskapssektorerna Energiförsörjning och Transporter är den omständigheten att myndigheterna i sektorn har tillsyn över varandra. Energimarknadsinspektionen har tillsyn över Svenska kraftnät och Transportstyrelsen har tillsyn över Trafikverket, Sjöfartsverket och Luftfartsverket. Inte heller har någon av de tre sektorerna haft någon egentlig konflikt med någon annan sektor om något visst ansvar eller om en verksamhet tillhör den ena eller den andra beredskapssektorn.

9.2.3 Ett stort tryck på beredskapssektorernas återrapportering hämmar i viss mån förmågeutvecklingen

Arbetsgruppen kan konstatera att en allmän uppfattning hos beredskapsmyndigheterna i de tre sektorerna är dels att det är ett väldigt stort tryck på återrapportering till MSB, Regeringskansliet och Försvarsmakten hos enskilda beredskapsmyndigheter och sektorerna, dels att återrapporteringen hämmar förmågeutvecklingen. Återrapporteringen utgörs bl.a. av remisser och regeringsuppdrag. Många beredskapsmyndigheter i de tre sektorerna pekar också på det stora antalet regeringsuppdrag som i vissa fall ska samordnas och besvaras med mycket kort varsel. Vidare ska beredskapsmyndigheterna varje jämnt år lämna in en risk- och sårbarhetsbedömning till MSB och Regeringskansliet samt den sektorsansvariga myndigheten.³⁵¹ Det framkommer också att frågor ställs om samma sak från olika håll, vilket gör att fler myndigheter efterfrågar bättre samordning av återrapporteringen.

9.2.4 Sektorernas samordnade återrapportering väcker frågor kopplade till modellen med organisatoriskt fristående myndigheter

Besvarandet av regeringsuppdrag etc. i de tre sektorerna samordnas av den sektorsansvariga myndigheten och kan i vissa fall bygga på underlag som beslutats av generaldirektörer i de övriga beredskapsmyndigheterna. Flera beredskapsmyndigheter i uppföljningen påpekar att samordningen av svaren från sektorn ger upphov till problem kopplat till att myndigheterna är organisatoriskt fristående i förhållande till varandra (se vidare avsnitt 2.7 Den svenska förvaltningsmodellen). Frågan som kan ställas är då om den sektorsansvariga myndigheten samordnar och justerar underlaget från en beredskapsmyndighet i stor utsträckning, vad händer då med principen om att myndigheter ska vara organisatoriskt fristående och att en myndighet inte får fatta beslut i en annan myndighets ställe.

9.2.5 Föreskriftsrätt för sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser diskuteras

En annan fråga som berör relationen mellan den sektorsansvariga myndigheten och beredskapsmyndigheterna är frågan om föreskriftsbemyndigande för sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser. Sektorsansvariga myndigheter saknar i nuvarande reglering föreskriftsrätt vid höjd beredskap gentemot övriga beredskapsmyndigheter i sektorn när det gäller prioritering och fördelning av resurser. De sektorsansvariga myndigheterna har alltså inte något mandat att bestämma över andra myndigheter. Det saknas vidare i beredskapsförordningen inför och vid fredstida krissituationer (och vid höjd beredskap) en *rätt* för den sektorsansvariga myndigheten att begära

³⁵¹ 19 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

in viss information från beredskapsmyndigheterna i sektorn. Den sektorsansvariga myndigheten är i stället hänvisad till en *skyldighet* för beredskapsmyndigheterna att lämna information till den sektorsansvariga myndigheten.

Försvarsberedningen föreslår i sin rapport Kraftsamling att sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser tillförs föreskriftsbemyndigande vid höjd beredskap för att undvika att frågor och bedömningar lyfts upp till regeringen. Försvarsberedningen konstaterar vidare att föreskriftsbemyndigande för sektorsansvariga myndigheter kan behövas även vid fred.³⁵² Livsmedelsverket menar bl.a. att föreskriftsrätt vid höjd beredskap i praktiken skulle innebära att stora delar av myndigheternas linjeverksamhet kan styras av en annan myndighet. En föreskriftsrätt skulle enligt Livsmedelsverket kunna vara positiv, men frågan måste analyseras noga för att uppnå maximal tydlighet, ändamålsenlighet och förutsebarhet. Någon föreskriftsrätt för sektorsansvariga myndigheter vill dock Svenska kraftnät för sin del inte se. Trafikverket kan däremot tänka sig att utreda föreskriftsrätt för sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser såväl inför som vid fredstida krissituationer och höjd beredskap när det gäller information från beredskapsmyndigheterna.

9.2.6 Samverkan med näringslivet är centralt för förmågeutvecklingen – och har kommit olika långt i sektorerna

Alla de tre aktuella beredskapssektorerna karakteriseras av att det finns en stor andel privat operativ verksamhet i respektive sektor både vad gäller produktion, leverans och utförande. Beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten har därtill en stor andel kommunal operativ verksamhet i sin sektor. Sektorernas samverkan med näringslivet är därför central för att skapa förmåga i respektive sektor. Intresset hos företag och branschorganisationer att delta i beredskapsarbetet och totalförsvarsplaneringen är generellt stort, vilket bekräftas från både Svenskt Näringsliv och beredskapsmyndigheterna. En försvårande faktor för att komma vidare i samarbetet mellan näringslivet och beredskapssektorerna och uppnå konkreta resultat är enligt Svenskt Näringsliv bristande erfarenhet och kultur kring informationsutbyte som inkluderar säkerhetskyddsklassificerad liksom kommersiellt sekretessklassad information.³⁵³

Uppföljningen visar enligt arbetsgruppen att den privat-offentliga samverkan har kommit olika långt i de tre sektorerna.

Beredskapssektorn Energiförsörjning har en pågående dialog med näringslivet, men ingen organiserad privat-offentlig samverkan.

Beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten har privat-offentlig samverkan genom en grupp inom livsmedelsförsörjning och en grupp för dricksvattensektorn där det finns representanter för företagen och branschorganisationer. En svårighet för samverkan i beredskapssektorn Livsmedels-

³⁵² Ds 2023:34 s. 125 f.

³⁵³ Muntlig uppgift från Johan Sjöberg, säkerhets- och försvarspolitisk rådgivare, Svenskt Näringsliv, den 12 september 2024.

försörjning och dricksvatten är att den aktuella näringslivssektorn består av uppskattningsvis 85 000 företag.³⁵⁴

Beredskapssektorn Transporter har inrättat ett särskilt kansli för privat-offentlig samverkan. Arbetet är organiserat i tre transportslagsgrupper (land-, sjö- och lufttransport), var och en med en ordförande från näringslivet. Förutom beredskapsmyndigheterna i sektorn (i olika sammansättningar beroende på transportslagsgrupp) ingår MSB och Försvarsmakten, enskilda företag och branschorganisationer i samverkan. I MSB:s kompletterande öppna rapport om det civila försvarets förmåga inför 2024 års försvarsbeslut framhålls kansliet för privat-offentlig samverkan i beredskapssektorn Transporter som något som ger bättre förutsättningar för förstärkt samverkan, samordning och planering mellan myndigheter och näringsliv inom transportsektorn.³⁵⁵ Svenskt Näringsliv framhåller att av de tre beredskapssektorerna har samarbetet med näringslivet kommit längst i beredskapssektorn Transporter.³⁵⁶

9.2.7 Civilt försvar – ett område med vissa rekryteringsproblem

Uppföljningen visar att i princip alla beredskapsmyndigheter i de tre sektorerna kraftigt har ökat antalet medarbetare som arbetar med civilt försvar eller civil beredskap i fredstid³⁵⁷ de senaste fem åren. Exempelvis har Trafikverket i dag ca 100–110 årsarbetskrafter som arbetar med civil beredskap, medan det för fem år sedan var ca 10–15 årsarbetskrafter.³⁵⁸

Arbetsgruppen kan vidare konstatera att flertalet, men inte alla, beredskapsmyndigheter vittnar om relativt stora svårigheter att personalförsörja på området med exempelvis beredskapshandläggare och personal med kompetens inom säkerhetskydd och informationssäkerhet. Till det ska läggas att samtliga civilområdeskanslier saknade full bemanning under våren 2024. Bland förklaringarna till rekryterings svårigheterna som nämnts bland de intervjuade myndigheterna finns den snabba tillväxten inom civilt försvar och myndigheter som rekryterar av varandra samt i något fall avsaknad av medel för konkurrenskraftiga löner. FOI har i en rapport från 2021 konstaterat att brist på nyckelkompetenser och konkurrens mellan aktörer om dessa individer kan leda till att en lyckad rekrytering på en myndighet gör att det uppstår en kompetensbrist

³⁵⁴ Det finns i dag ca 1,2 miljoner företag i Sverige, se SCB:s företagsregister.

³⁵⁵ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023), *Det civila försvarets förmåga – beredskapsläget inför 2024 års försvarsbeslut. Kompletterande öppen rapport till 2024 års redovisning av regeringsuppdrag (Fö2023/00750)*, s. 35–36. Notera att rapporten inte finns att ladda ned på MSB:s webbplats.

³⁵⁶ Muntligt uppgift från Johan Sjöberg, säkerhets- och försvarspolitisk rådgivare, Svenskt Näringsliv, den 12 september 2024.

³⁵⁷ När det däremot gäller personalbehov vid höjd beredskap har en särskild utredare fått i uppdrag att bl.a. analysera och bedöma behoven av personalförstärkningar inom verksamheter som är viktiga för totalförsvaret vid höjd beredskap och analysera förutsättningarna för att säkerställa det civila försvarets personalbehov med totalförsvarspliktig personal. Uppdraget ska redovisas senast den 27 januari 2025 (dir. 2023:116).

³⁵⁸ Det totala antalet årsarbetskrafter i Trafikverket 2024 är 10 267,7. Källa: Statskontorets öppna data, webbtex, tillgänglig på www.statskontoret.se, hämtad den 8 augusti 2024.

på en annan under en tid. Även om rekrytering mellan myndigheter också kan leda till kunskapsöverföring.³⁵⁹

9.2.8 Medel för sektorsansvar, nya beredskapsmyndigheter och civilt försvar

De sektorsansvariga myndigheterna har vardera tilldelats 7,5 miljoner kronor per år i ökat anslag för det nya uppdraget som sektorsansvarig myndighet från 2023.³⁶⁰ Regeringen föreslog under 2022 att nya beredskapsmyndigheter, som inte tidigare varit bevakningsansvariga myndigheter, tillförs en årlig anslagsökning om 3,5 miljoner kronor för att genomföra den nya strukturen för samhällets krisberedskap och civilt försvar.³⁶¹ Räcker dessa medel för sektorsansvariga myndigheter och de två nya beredskapsmyndigheterna? Flera av myndigheterna i fråga äskar om mer medel.

Livsmedelsverket efterfrågar ett ökat anslag för att kunna fullgöra rollen som sektorsansvarig myndighet. Livsmedelsverket hänvisar bl.a. till ett intensifierat arbete med förmågehöjning i beredskapssystemet och sektorns stora behov av näringslivet för den operativa verksamheten, vilket myndigheten menar kräver större resurser.³⁶² Även Trafikverket vill ha ett ökat anslag kopplat till fullgörandet av sektorsansvaret och hänvisar bl.a. till sektorns storlek och komplexitet. Energimyndigheten ser för sin del inget behov av höjt anslag när det gäller rollen som sektorsansvarig myndighet.

Naturvårdsverket menar att de som ny beredskapsmyndighet har behövt avgränsa bort angelägna uppgifter på grund av bristande tillgång till anslag och medel för arbetet med civilt försvar. Långsiktigt arbete, som framför allt bygger intern förmåga, får skjutas framåt eller tar längre tid. Energimarknadsinspektionen har bl.a. saknat medel för att utreda frågan om myndighetsansvaret för el- och gashandeln som är en utestående fråga i beredskapssektorn.

Bland övriga beredskapsmyndigheter i de tre sektorerna som inte har fått några extra medel för själva sektorsarbetet, varierar uppfattningen om huruvida det finns en brist på anslag för arbetet med civilt försvar. Exempelvis menar Svenska kraftnät att det inte finns någon brist på anslag, eller möjligen att det finns en väldigt liten brist.

³⁵⁹ Totalförsvarets forskningsinstitut (2021), *Växtvärk – Utmaningar med att personalför-sörja det civila försvaret i fredstid*.

³⁶⁰ Prop. 2022/23:1, bet. 2022/23:FiU1, rskr. 2022/23:51 samt bet. 2022/23:FöU1, rskr. 2022/23:79–81.

³⁶¹ Myndigheten för totalförvarsanalys (2023), *Uppföljning och utvärdering av ny struktur för civilt försvar och samhällets krisberedskap, delredovisning 1*, s. 37.

³⁶² Livsmedelsverket äskade 15 miljoner kronor per år i sitt budgetunderlag för 2024–2026 för de uppgifter som följer med sektorsansvaret. I Livsmedelsverkets budgetunderlag för 2025–2027 bedömer myndigheten att för att kunna genomföra uppgifterna kopplade till sektorsansvaret behöver anslaget förstärkas med ytterligare 23 miljoner kronor per år.

9.3 Riksdagens mål för civilt försvar

9.3.1 Riksdagens mål för civilt försvar finns med i bakgrunden i arbetet på beredskapsmyndigheterna

Myndigheterna i sektorerna konstaterar relativt samfällt att riksdagens mål för civilt försvar är väldigt övergripande formulerade och inte så konkreta. De finns med i bakgrunden vid arbetet med civilt försvar på myndigheterna. Vissa beredskapsmyndigheter lyfter fram att de berörs mer av vissa av de sju delmålen.³⁶³

9.3.2 Behovet av resultatindikatorer kan förväntas öka i framtiden

Det har fram till och med budgetpropositionen för 2025, som överlämnades till riksdagen den 19 september 2025, helt saknats resultatindikatorer kopplade till målet för civilt försvar. I budgetpropositionen för 2025 introducerades två resultatindikatorer av regeringen. Indikatorer har efterfrågats av försvarsutskottet vid ett flertal tillfällen (se avsnitt 2.3). Arbetsgruppen ser alltså ett behov av att regeringen tar fram fler indikatorer som är kopplade till riksdagens mål för civilt försvar. I sammanhanget önskar arbetsgruppen betona vikten av att de nya indikatorerna så tydligt och konkret som möjligt kopplas till riksdagens mål. Detta i syfte att minska risken för att indikatorerna upplevs som en konkurrerande styrsignal av berörda myndigheter.

Det fåtal beredskapsmyndigheter som haft synpunkter på avsaknaden av resultatindikatorer kopplade till riksdagens mål för civilt försvar har i uppföljningen inte lagt någon större vikt vid dessas betydelse för den egna myndighetens arbete med civilt försvar. Mellersta civilområdeskansliet konstaterar dock att avsaknaden av indikatorer knutna till delmålen visserligen inte har varit något problem för arbetet med det civila försvaret i den uppstartsfas av reformen som är aktuell nu. Men ju längre arbetet fortskrider, desto viktigare blir det med indikatorer för att mäta var vi är och hur vi når målet.³⁶⁴ Med andra ord är behovet av att mäta effekter större i åtgärdsfasen för arbetet med civilt försvar, enligt mellersta civilområdeskansliet.

³⁶³ Målet för det civila försvaret uttrycks som att det civila försvaret ska ha förmåga att

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

³⁶⁴ Intervju med företrädare för sydöstra civilområdeskansliet den 2 maj 2024.

9.4 Regeringens styrning av beredskapsmyndigheterna

9.4.1 Strukturereformens rättsliga grund – förordningar – har skapat osäkerhet i beredskapssystemet

Strukturereformens rättsliga grund omfattar två nya förordningar samt ett antal förordningsändringar.³⁶⁵ Regeringen har inte utfärdat några förordningsmotiv för den nya strukturen.³⁶⁶ Förslaget till strukturen, delvis motsvarande den nu gällande ordningen, lämnades av Utredningen om civilt försvar (SOU 2021:25). I utredningens kommittédirektiv (dir. 2018:79) gavs utgångspunkter för arbetet, t.ex. att ansvarsprincipen skulle beaktas vid utformning av myndigheters uppgifter. Skrivningarna i betänkandet från utredningen är formellt utredningens uppfattning, men inte regeringens uppfattning. Utredningens motiveringar och överväganden kan alltså inte tillskrivas regeringen, kan arbetsgruppen konstatera. Eventuella tolkningar med stöd av utredningens betänkande för att förstå förordningarnas bestämmelser och begreppsanvändning behöver därmed göras med stor försiktighet. Regeringens motiv och överväganden till varför förordningarna utformats på det sätt som skett är alltså oklara i så måtto att de inte är dokumenterade.

Arbetsgruppen noterar att flera myndigheter i uppföljningen pekar på att avsaknaden av förarbeten (proposition, regeringsskrivelse eller förordningsmotiv) till reformen har försvårat tolkningen av ansvar och uppgifter etc. för beredskapsmyndigheter, sektorsansvariga myndigheter och civilområdena. Tolkningen av reformen försvåras ytterligare, menar sydöstra civilområdeskansliet och MSB, av att regeringen valde att avvika i vissa delar från Utredningen om civilt försvars förslag om strukturen. MSB framhåller att det visserligen finns tre promemorior som Justitiedepartementet tog fram inför beslutet om strukturen men som bara var allmänt tillgängliga en kort tid. Promemoriorna finns spridda bland aktörerna, och aktörerna i beredskapssystemet refererar till dem. Promemoriorna är dock inte gemensambredda i Regeringskansliet och inte politiskt förankrade, enligt MSB.³⁶⁷

Hjälp med tolkningen och förståelsen av sina uppgifter och sitt ansvar som sektorsansvarig myndighet respektive beredskapsmyndighet kan finnas i MSB:s föreskrifter, föreskrifter och allmänna råd, vägledningar och handböcker.

³⁶⁵ En komplettering i lag har beslutats till följd av förordningsändringarna (se prop. 2022/23:77 s. 8, 48 och 62, bet. 2022/23:FöU9, rskr. 2022/23:218) som innebär att regeringen i krig ska få överlåta uppgifter som ankommer på regeringen enligt 8 kap. regeringsformen till de civilområdesansvariga länsstyrelserna när det gäller civilområdet. Ändringen trädde i kraft den 1 januari 2024.

³⁶⁶ I ett förordningsmotiv kan regeringen förklara nya regler i en viss förordning och ge besked om hur förordningen ska tolkas och tillämpas. Enligt en sökning på Regeringskansliets webbplats den 11 september 2024 har de senaste fyra åren 1 (2023), 5 (2022), 5 (2021) respektive 10 (2020) förordningsmotiv publicerats.

³⁶⁷ De tre promemoriorna från Justitiedepartementet låg ute på Regeringskansliets webbplats en tid men drogs sedan tillbaka från webbplatsen. De tre aktuella promemoriorna är *Förslag avseende civilområden och en högre regional indelning* (den 7 mars 2022), *Förslag avseende sektorsindelning och statliga myndigheters uppgifter inför och vid fredstida krisituationer och höjd beredskap* (den 7 mars 2022) och *Förslag avseende förordningsändringar rörande MSB:s roll inom civilt försvar och krisberedskap* (den 6 mars 2022).

Det stöd som beredskapsmyndigheterna får från underlagen från MSB värderas enligt uppföljningen olika av beredskapsmyndigheterna och det skiljer sig åt i vilken utsträckning man använder dem. Många är dock positiva till underlagen.

En annan möjlighet för beredskapsmyndigheterna i de tre sektorerna är att vända sig till Regeringskansliet eller MSB för att få förtydliganden eller hjälp med att tolka vilka uppgifter och vilket ansvar de har som sektorsansvarig myndighet. Uppföljningen visar att hjälp från Regeringskansliet eller MSB med att tolka uppgifter och ansvar också har efterfrågats av myndigheterna i vissa fall.

9.4.2 Beredskapsmyndigheterna vill ha tydligare ambitionsnivåer eller mål fastlagda av regeringen i sitt arbete med civilt försvar

Allmänt gäller att regeringen styr de myndigheter som lyder under den genom t.ex. regleringsbrev, regeringsuppdrag, budget eller myndighetsinstruktion.

Försvarshögskolan menar i en rapport att beredskapsförordningen ska ses som en tvärsektoriell övergripande ram som respektive myndighet och beredskapssektor behöver konkretisera utifrån sina respektive ansvarsområden och förutsättningar. Detta kan också ske genom myndighetsspecifik eller beredskapssektorsspecifik styrning från regeringen. Syftet med den nya strukturen och regleringen är inte att ge någon myndighetsspecifik styrning, utan sådan behöver i stället ske separat utifrån respektive myndighets förutsättningar och ansvarsområde, framhåller Försvarshögskolan.³⁶⁸

Arbetsgruppen kan konstatera att uppföljningen visar att alla beredskapsmyndigheter i de tre 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. Arbetsgruppen noterar mot den bakgrunden behovet av att fler informella kontakter tas av beredskapsmyndigheterna med Regeringskansliet för att förtydliga den formella styrningen.

Som ett illustrerande exempel kan nämnas att Trafikverket konstaterar i sammanhanget att längden på statligt byggda cykelvägar ska återrapporteras av Trafikverket till regeringen och redovisas i budgetpropositionen.³⁶⁹ Men när det däremot gäller frågor om civilt försvar är allt mycket diffusare i fråga om vad Trafikverket och beredskapssektorn ska åstadkomma. Det behövs tydligare mål för beredskapsmyndigheterna om, när och i vilken ordning beredskapsåtgärder ska genomföras. Regeringen skulle t.ex. kunna ta fram fem nationella mål som alla sektorer ska jobba mot, menar Trafikverket. Strålsäkerhetsmyndigheten konstaterar för sin del att riksdagen och regeringen länge har arbetat med långsiktiga mål och förmågekrav för Försvarsmakten, men att det är en enklare uppgift jämfört med att göra det för det civila försvaret. På sikt borde det kunna

³⁶⁸ Försvarshögskolan (2023), *Sektorsansvariga myndigheters roll, ansvar och mandat vid fredstida krisituationer och höjd beredskap*, s. 10.

³⁶⁹ Av budgetpropositionen för 2024 (prop. 2023/24:1 utg.omr. 22 [s. 31]) framgår att under 2022 byggdes det 24 kilometer ny statlig cykelväg.

sättas ambitionsnivåer även för det civila försvaret. Ett första steg kunde enligt Strålsäkerhetsmyndigheten vara att varje sektorsansvarig myndighet fick i uppdrag från regeringen att ta fram egna ambitionsnivåer för sektorns arbete med civilt försvar.

Beredskapssektorn Transporter håller på att utveckla ett eget mål för sektorn. Över hälften av beredskapsmyndigheterna i de tre sektorerna har i någon mån tagit fram egna ambitionsnivåer eller mål för arbetet med civilt försvar på respektive myndighet.

9.5 Beredskapssektorernas förmåga

9.5.1 Beredskapssektorerna är etablerade och har grundläggande förmåga att utföra uppgifter enligt beredskapsförordningen ...

En allmän uppfattning som framkommer från olika aktörer i beredskapssystemet i uppföljningen är att uppbyggnaden av det civila försvaret har kommit långt på kort tid genom strukturreformen. De aktuella sektorerna är på väg från en fas av planering och kapacitetsuppbyggnad till en fas där mer faktiska beredskapsåtgärder vidtas.

Arbetsgruppen kan konstatera att samtliga myndigheter i beredskapssystemet som intervjuats i uppföljningen är överens om att den egna sektorn är etablerad och att det finns en grundläggande förmåga att utföra uppgifterna enligt beredskapsförordningen. Även om myndigheterna naturligtvis lägger in olika aspekter i de odefinierade begreppen ”etablerad” och ”grundläggande förmåga”.

9.5.2 ... men de två nya beredskapsmyndigheterna har en bit kvar till de övriga myndigheternas förmågenivå

I de tre aktuella beredskapssektorerna var samtliga myndigheter med undantag av Energimarknadsinspektionen och Naturvårdsverket bevakningsansvariga myndigheter i det gamla systemet för civilt försvar.³⁷⁰ Av uppföljningen framkommer att dessa två myndigheter ännu inte i samma utsträckning som övriga myndigheter i respektive sektor har grundläggande förmåga att verka som beredskapsmyndigheter. Den längre startsträckan för dessa nya beredskapsmyndigheter beror enligt uppföljningen bl.a. på att de inte har fått tillräckligt med extra medel tilldelade för att bygga upp sitt arbete med civil beredskap. I sammanhanget framhåller Energimarknadsinspektionen att myndigheten som ny beredskapsmyndighet gärna skulle ha fått någon övergripande och konkret information om vad man som beredskapsmyndighet förväntades ha på plats och när.

³⁷⁰ Jämför bilagan i förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (upphävd) och bilaga 1 och 2 i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

9.5.3 Några faktorer pekas ut av beredskapsmyndigheterna för att respektive beredskapssektor ska nå upp till en högre förmåga

Myndigheternas analys i de olika beredskapssektorerna varierar när det gäller vilka de främsta utmaningarna är för att den egna beredskapssektorn som helhet ska nå högre än bara en grundläggande förmåga (t.ex. god förmåga, mycket god förmåga) att utföra uppgifterna enligt beredskapsförordningen. Men några faktorer som återkommer är att den privat-offentliga samverkan med näringslivet behöver bli bättre, att styrningen behöver tydliggöras (vad är en högre nivå och vilka uppgifter behöver beredskapssektorn lösa) samt att det behövs mer resurser och personal.

9.5.4 Hittills har tyngdpunkten legat på planering och diskussion när det gäller verksamheten i beredskapssektorerna

En fråga som undersökts närmare i uppföljningen är hur stor andel av verksamheten inom de tre beredskapssektorerna som handlar om planering och diskussion respektive hur mycket som handlar om att beredskapsåtgärder vidtas. Beredskapsåtgärderna kan exempelvis vara investeringar i materiel och vissa anläggningar, övningsverksamhet, anskaffning av signalskyddssystem, byggande av skyddsrum, viss lagerhållning och transfereringar till kommuner eller icke-statliga aktörer för att vidta åtgärder.

Uppföljningen visar att beredskapsmyndigheterna menar att hittills har tyngdpunkten legat på planering och diskussion i alla de tre sektorerna. Den mer exakta fördelningen har varit svår att uttala sig om eller skilt sig åt. Det beror sannolikt på att det är fråga om svårdefinierade begrepp. Två myndigheter, i två olika sektorer, menar exempelvis att det inte vidtas några faktiska beredskapsåtgärder i själva sektorsarbetet. Flera myndigheter hänvisar, när det gäller faktiska beredskapsåtgärder, till myndighetens eget arbete med civilt försvar. Det påpekas också från enstaka myndigheter att det har gått kort tid sedan strukturreformen genomfördes och att man under 2024 alltmer talar om att bygga faktiska beredskapsåtgärder.

9.6 MSB:s roll som samordnande aktör

En tydlig majoritet av myndigheterna i de tre sektorerna upplever att MSB:s uppgifter i rollen som samordnande aktör i den nya beredskapsstrukturen är tydliga. Många myndigheter uttrycker också att MSB gör ett väldigt bra jobb. Svenska kraftnät menar dock att MSB:s roll visserligen är tydlig men att det kan bli lite rörigt när det gäller återrapporeringen för beredskapsmyndigheterna eftersom de ska återrapporera till sektorsansvarig myndighet, MSB, Försvarsmakten och Regeringskansliet och att dessa ibland också frågar om samma saker. Även Transportstyrelsen menar att de möter samma frågeställningar från olika delar av MSB. Det finns samordningsvinster att göra internt på MSB, menar Transportstyrelsen.

När beredskapsmyndigheterna i de tre sektorerna ombeds att ge konkreta exempel på åtgärder som MSB vidtagit för att underlätta genomförandet av strukturreformen så framhåller flera myndigheter vägledningen Planeringsinriktning för civil beredskap – Ett underlag till stöd för fortsatt planering och vägledningen Planering för civil beredskap: process och metod. Även mötesstrukturen på tre nivåer som MSB samordnar framhålls, och mötena mellan de tio sektorerna och de sex civilområdena på olika nivåer framhålls som viktiga.

9.7 Arbetet i civilområdena och samordningen med beredskapssektorerna

Civilområdena fanns inte den 1 oktober 2022.³⁷¹ De började byggas upp från mer eller mindre noll och det är därför lite eftersläpning i beredskapssystemet, framhåller MSB i uppföljningen. Nu finns civilområdena på plats, de har kanslichefer och civilområdeskanslierna är mer eller mindre fullbemannade, menar MSB. Sydöstra civilområdeskansliet framhåller att när det gäller det egna civilområdet så finns det en grundläggande förmåga att göra mycket av det civilområdet är ansvarig för enligt förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. Mellersta civilområdeskansliet menar att när det gäller det egna civilområdet så finns det en grundläggande förmåga att göra det civilområdet är ansvarig för enligt förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

Civilområdena har inrättat arbetsgrupper som ska samverka eller påbörja samverkan med respektive sektor sedan i slutet av 2023. Samtliga beredskapsmyndigheter i de tre sektorerna uppger i uppföljningen att i princip all direkt kontakt mellan civilområdena och sektorerna går via respektive sektorsansvarig myndighet. Livsmedelsverket uppger att samordningen inte har kommit så långt.

Energimyndigheten som är sektorsansvarig myndighet i sektorn Energiförsörjning har haft en dialog med de civilområdesansvariga länsstyrelserna om vilka frågor som ska hanteras av de sex civilområdesansvariga länsstyrelserna respektive vilka frågor som ska hanteras av de 21 länsstyrelserna. Länsstyrelserna har ännu inte riktigt rätt ut detta internt, menar Energimyndigheten. Den övergripande inriktningen som Energimyndigheten därför arbetar efter är att när myndigheten vidtar åtgärder eller hanterar frågor som sektorsansvarig myndighet är det de civilområdesansvariga länsstyrelserna som är ansvariga och ska kontaktas. När Energimyndigheten vidtar åtgärder eller hanterar frågor som beredskapsmyndighet är det de 21 länsstyrelserna som är ansvariga och ska kontaktas. Sydöstra civilområdeskansliet framhåller i sammanhanget

³⁷¹ Civilområden fanns även i det gamla totalförsvaret åren 1951–2000. År 1951 inrättades Civilbefälhavare (CB) som nya civil områdesansvariga totalförsvarsmyndigheter med ansvar för civilområden på högre regional nivå, dvs. mellan den då existerande regionala och centrala lednings- och samordningsnivån. Varje CB utövade därmed sitt lednings- och samordningsansvar inom ett geografiskt avgränsat civilområde, som omfattade flera län och som tillsammans i huvudsak motsvarade de militärområden (milo) som då fanns. En av landshövdingarna i respektive civilområde utsågs till civilbefälhavare. Antalet civil- och militärområden varierade över tid. När CB avskaffades 2000 fanns det tre civilområden (se SOU s. 329–336).

att många länsstyrelser till viss del håller fast i det traditionella samarbetet mellan de 21 länsstyrelserna, som tjänat dem väl under lång tid. Strukturreformen innebär emellertid att politikområdet civilt försvar ska skötas på ett annat sätt, i form av civilområden och civilområdesansvariga länsstyrelser. Men det arbetas med att komma till rätta med detta – som delvis är en kultur- och värderingsfråga. För civilområdeskanslierna är det dock klart att alla frågor som kommer från själva beredskapssektorerna bör gå via civilområdeskanslier och sedan fördelas av dem.

MSB menar att samordningen mellan geografi och beredskapssektor är en utmaning som visar sig hela tiden vid uppbyggnaden av det civila försvaret. En fråga som enligt MSB är viktig att ställa, och som inte riktigt är utlöst än, är om sektorerna även finns på regional nivå eller bara på nationell nivå?

Ett grundproblem när det gäller relationen mellan länsstyrelser och civilområden är, framhåller såväl Livsmedelsverket som Trafikverket, att civilområdena arbetar med höjd beredskap, dvs. mycket planerande och framåtblickande, medan länsstyrelserna arbetar med kris, dvs. de arbetar mer här och nu. Länsstyrelserna och civilområdena har ännu inte hittat sin relation och sina arbetsformer, menar Livsmedelsverket. Sydöstra civilområdeskansliet påpekar dock att enligt förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser har dessa länsstyrelser ansvar att samordna även länsöverskridande planering inför och vid fredstida krissituationer. Det ansvaret tolkas olika i länsstyrelserna. Civilområdeskanslierna anser enligt sydöstra civilområdeskansliet att det nationella utvecklingsarbetet är länsöverskridande och att det omfattar ”civil beredskap”, dvs. både krisberedskap och civilt försvar, medan länsstyrelserna i allmänhet helst särskiljer frågorna och anser att civilområdeskanslierna inte ska jobba med krisberedskapsfrågan.

9.8 Avslutande ord

I uppföljningen konstaterar någon myndighet att det nog generellt inte är någon i beredskapssystemet som tänkt färdigt om hur man ska hantera beredskapssektorerna som skiljer sig från den vanliga strukturen i statsförvaltningen. Det har också på många sätt framgått av uppföljningen att det är en utmaning för organisatoriskt fristående myndigheter att samarbeta inom ramen för den nya strukturen med beredskapssektorer. Förhoppningsvis kan uppföljningen ge ett bidrag till den fortsatta utvecklingen av det civila försvaret och beredskapssektorerna. Inte minst mot bakgrund av de förslag som finns om att inrätta nya beredskapssektorer (se avsnitt 3.5.2).

Det är arbetsgruppens förhoppning att denna uppföljning ger försvarsutskottet ett värdefullt kunskapsunderlag inför framtida viktiga beslut, bl.a. det kommande totalförsvarsbeslutet, om fortsatt inriktning, resurstilldelning och eventuella organisatoriska förändringar som berör det civila försvaret.

10 Referenser

Riksdagstryck

Betänkande 2008/09:TU14 *Mål för framtidens resor och transporter.*

Betänkande 2012/13:TU1 *Utgiftsområde 22 Kommunikationer.*

Betänkande 2014/15:FöU1 *Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.*

Betänkande 2014/15:FöU11 *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020.*

Betänkande 2020/21:FöU4 *Totalförsvaret 2021–2025.*

Betänkande 2021/22:FöU1 *Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.*

Betänkande 2022/23:FiU1 *Budgetpropositionen för 2023.*

Betänkande 2022/23:FöU9 *En ny lag om viktigt meddelande till allmänheten.*

Proposition 2001/02:158 *Samhällets säkerhet och beredskap.*

Proposition 2007/08:92 *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull.*

Proposition 2008/09:93 *Mål för framtidens resor och transporter.*

Proposition 2012/13:1 *Budgetpropositionen för 2013, utgiftsområde 22 Kommunikationer.*

Proposition 2014/15:1 *Budgetpropositionen för 2015, utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.*

Proposition 2014/15:109 *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020.*

Proposition 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025.*

Proposition 2022/23:1 *Budgetpropositionen för 2023.*

Proposition 2022/23:77 *En ny lag om viktigt meddelande till allmänheten.*

Proposition 2023/24:1 *Budgetpropositionen för 2024, utgiftsområde 22 Kommunikationer.*

Proposition 2024/25:1 *Budgetpropositionen för 2025, utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.*

Regeringens skrivelse 2023/24:163 *Nationell säkerhetsstrategi.*

Riksdagsskrivelse 2008/09:257.

Riksdagsskrivelse 2012/13:118.
Riksdagsskrivelse 2014/15:63.
Riksdagsskrivelse 2014/15:251.
Riksdagsskrivelse 2020/21:135–136.
Riksdagsskrivelse 2022/23:51.
Riksdagsskrivelse 2022/23:79–81.
Riksdagsskrivelse 2022/23:218.

Statens offentliga utredningar

SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft.
SOU 2022:10 *Sverige under pandemin.*
SOU 2023:11 *Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap.*
SOU 2023:50 *En modell för svensk försörjningsberedskap.*
SOU 2024:8 *Livsmedelsberedskap för en ny tid.*
SOU 2024:18 *Nya regler om cybersäkerhet.*
SOU 2024:19 *En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap.*
SOU 2024:64 *Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster.*
SOU 2024:65 *Kommuners och regioners grundläggande ansvar inför kris och krig.*

Svenska författningar

Förfogandelagen (1978:262).
Förordningen (1997:294) om elberedskap.
Förordningen (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti.
Förordningen (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster.
Förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet.
Förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt.
Förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.
Förordningen om ändring i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (SFS 2023:919).

Förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (upphävd).

Förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.

Förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

Förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

Lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

Lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2016:7).

Regeringsformen.

Riksdagsordningen.

EU-författningar

Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/317 av den 11 februari 2019 om inrättande av ett prestations- och avgiftssystem i det gemensamma europeiska luftrummet och om upphävande av genomförandeförordningarna (EU) nr 390/2013 och (EU) nr 391/2013.

Övrigt skriftligt material

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

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

Eka, Anders m.fl. (2018), *Regeringsformen – med kommentarer*.

Energimyndigheten m.fl. (2024), *Inriktningsdokument beredskapssektorn energiförsörjning*.

Försvarshögskolan (2023), *Sektorsansvariga myndigheters roll, ansvar och mandat vid fredstida krissituationer och höjd beredskap*.

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

Försvarsutskottet, *Protokoll från sammanträde*, 2022/23:33.

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

Kommittédirektiv 2019:98 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om civilt försvar (Ju 2018:05)*.

Livsmedelsverket m.fl. (2024), *Årsplan 2024 och underlag för tioårsplan*.

Livsmedelsverket m.fl. (2024), *Livsmedelsförsörjning och dricksvatten – Myndighetsgemensamt grunddokument*.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018), *Om krisen eller kriget kommer*.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2019), *Sveriges frivilliga försvarsorganisationer – så backar de upp myndigheter och kommuner*.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2020), *Så skapar vi motståndskraft – Skrivelse med underlag till försvarsbeslutsperioden 2021–2025*.

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

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023), *Metod för identifiering av samhällsviktig verksamhet*.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023), *Vägledning för att identifiera samhällsviktig verksamhet*.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023), *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023), *Nationell risk- och sårbarhetsbedömning (NRSB) 2023 – Enligt 2 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*.

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

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023), *Rätt person på rätt plats – Vägledning för krigsorganisation och krigsplacering.*

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023), *Vägledning – planering för civil beredskap: process och metod.*

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023), *Det civila försvarets förmåga – beredskapsläget inför 2024 års försvarsbeslut, Kompletterande öppen rapport till 2024 års redovisning av regeringsuppdrag (Fö2023/00750).*

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2024), *Utvärdering av den aktörsgemensamma hanteringen av tre händelser ur ett krisberedskapsperspektiv.*

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2024), *Om krisen eller kriget kommer.*

Myndigheten för totalförsvarsanalys (2023), *Uppföljning och utvärdering av ny struktur för civilt försvar och samhällets krisberedskap, delredovisning 1.*

Regeringen (2021), *Raminstruktion för det svenska civila beredskapsarbetet inom ramen för Nato/PFF.*

Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Livsmedelsverket, regeringsbeslut 2023-12-20.*

Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Myndigheten för totalförsvarsanalys, regeringsbeslut 2022-12-21.*

Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Myndigheten för totalförsvarsanalys, regeringsbeslut 2023-12-14.*

Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, regeringsbeslut 2023-02-02.*

Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, regeringsbeslut 2023-12-20.*

Regeringskansliet, Klimat- och näringslivsdepartementet (2024), *En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap (SOU 2024:19) (remiss).*

Regeringskansliet, Justitiedepartementet, promemoria (2022), *Förslag avseende civilområden och en högre regional indelning.*

Regeringskansliet, Justitiedepartementet, promemoria (2022), *Förslag avseende sektorsindelning och statliga myndigheters uppgifter inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.*

Regeringskansliet, Justitiedepartementet, promemoria (2022), *Förslag avseende förordningsändringar rörande MSB:s roll inom civilt försvar och krisberedskap.*

Statskontoret (2020), *Förvaltningsmodellen under coronapandemin.*

Sveriges Kommuner och Regioner och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2024), *Överenskommelse om kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar 2024–2026*.

Sveriges Kommuner och Regioner och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2024), *Överenskommelse om regionernas arbete med krisberedskap och civilt försvar 2024–2026*.

Trafikverket m.fl. (2022), *Överenskommelse beredskapssektor Transporter*.

Trafikverket (2023), *Trafikverkets budgetunderlag 2024–2026*.

Trafikverket (2024), *Trafikverkets budgetunderlag 2025–2027*.

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

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

Totalförsvarets forskningsinstitut (2020), *Samverkan och ledning i gråzon – En identifiering av behov och verktyg*.

Totalförsvarets forskningsinstitut (2020), *Nato och svensk civil beredskap – Ett kunskapsunderlag med fokus på NATO Baseline Requirements och svensk energiförsörjning*.

Totalförsvarets forskningsinstitut (2021), *Växtvärk – Utmaningar med att personalförörja det civila försvaret i fredstid*.

Totalförsvarets forskningsinstitut (2023), *Civilt försvar: Vad och varför*.

Totalförsvarets forskningsinstitut (2023), *Förmågebedömning inom civilt försvar – Tre grannländers perspektiv på uppföljning och utvärdering av civil beredskapsförmåga*.

Totalförsvarets forskningsinstitut (2024), *I krisbegreppens värld: Lek med ord eller dödligt allvar?*

Intervjuer, möten, korrespondens m.m.

Energimarknadsinspektionen, intervju den 17 april 2024 (enhetschef).

Energimyndigheten, möte den 23 april 2024 (avdelningschef, enhetschef, enhetschef), intervju den 25 april 2024 (enhetschef, sektorssamordnare).

Försvarsdepartementet, föreläsning av Maria Nordin Skult den 4 juni 2024 (kansliråd).

Jordbruksverket, intervju den 3 april 2024 (enhetschef, t.f. enhetschef).

Livsmedelsverket, möte den 30 november 2024 (enhetschef), intervju den 7 mars 2024 (avdelningschef, enhetschef, t.f. enhetschef), e-post den 11 april 2024.

Luftfartsverket, intervju den 3 maj 2024 (direktör, totalförvarssamordnare, totalförvarssamordnare).

Mellersta civilområdeskansliet, intervju den 29 april 2024 (kanslichef).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, möte den 30 maj 2023 (strateg, särskild rådgivare), intervju den 6 maj 2024 (enhetschef).

Naturvårdsverket, intervju den 22 mars 2024 (beredskapsstrateg), e-post den 23 april 2024.

Regeringen, presskonferens den 18 maj 2022.

Sjöfartsverket, intervju den 2 april 2024 (säkerhetschef, samordnare civilt försvar), e-post den 2 april 2024.

Statens veterinärmedicinska anstalt, intervju den 4 april 2024 (avdelningschef, sektionschef), e-post den 23 april 2024.

Svenskt Näringsliv, muntlig uppgift från Johan Sjöberg (säkerhets- och försvarspolitisk rådgivare), den 12 september 2024.

Sydöstra civilområdeskansliet, intervju den 2 maj 2024 (kanslichef), e-post den 5 september 2024.

Trafikverket, möte den 16 november 2023 (avdelningschef, enhetschef, nationell samordnare), intervju den 1 mars 2024 (avdelningschef, enhetschef, utredare), e-post den 10 april 2024.

Transportstyrelsen, intervju den 27 mars 2024 (säkerhetschef, utredare, utredare).

Strålsäkerhetsmyndigheten, intervju den 15 april 2024 (utredare).

Svenska kraftnät, intervju den 4 april 2024 (enhetschef).

Webbplatser

www.frivilligaresursgruppen.se

www.frivilligforsvaret.se

www.msb.se

www.regeringen.se

www.riksrevisionen.se

www.statskontoret.se

BILAGA 1

Viktiga samhällsfunktioner i de tre sektorerna

MSB har tagit fram en lista med viktiga samhällsfunktioner. Listan är en sammanställning av de viktiga samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet – i vardagen, krisen och kriget. De viktiga samhällsfunktionerna är grunden för att identifiera samhällsviktig verksamhet. Därmed är listan över de viktiga samhällsfunktionerna en utgångspunkt för samtliga aktörer i beredskapssystemet när det gäller exempelvis beredskapsplanering, samverkan och samordning med och mellan aktörer, rapportering av lägesbilder och prioritering av resurser vid händelser. Målet är att viktiga samhällsfunktioner ska upprätthållas för att på så vis stärka samhällets beredskap. Listan reviderades senast i augusti 2023 och kommer enligt MSB att ses över vartannat år och vid behov utifrån utvecklingen av samhällets beredskap. I listan finns 59 samhällsfunktioner listade. Ungefär två tredjedelar har bedömts ha hemvist i en sektor. Den resterande tredjedelen har en huvudsaklig hemvist hos en beredskapsmyndighet eller så saknar de i dagsläget en huvudsaklig hemvist i beredskapssystemet.

När det gäller beredskapssektorerna Energiförsörjning, Livsmedelsförsörjning och dricksvatten samt Transporter redovisas nedan MSB:s lista över viktiga samhällsfunktioner med huvudsaklig hemvist i de tre sektorerna och en beskrivning av vad samhällsfunktionen omfattar. De samhällsviktiga verksamheterna som anges är enbart exempel för att förenkla tolkningen av den viktiga samhällsfunktionen.³⁷²

Energiförsörjning

Bränslen och flytande drivmedel

Den viktiga samhällsfunktionen avser förmågan att tillgodose samhällets försörjningsbehov av bränslen och flytande drivmedel. Funktionen omfattar produktion, distribution, lagring och handel med bränslen och flytande drivmedel. Exempel på samhällsviktig verksamhet som upprätthåller eller säkerställer den viktiga samhällsfunktionen är anläggningsförvaltning, styrning och övervakning, bränslehantering samt felavhjälpare underhåll på infrastruktur.

³⁷² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap* (2023). En viktig samhällsfunktion är en sådan samhällsfunktion som är nödvändig för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Med *samhällsviktig verksamhet* avses verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Exempel på sådana funktioner är t.ex. livsmedelstillverkning, tillsyn av barn och elever och läkemedelsförsörjning. Se vidare Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023), *Metod för identifiering av samhällsviktig verksamhet*.

El

Den viktiga samhällsfunktionen avser förmågan att tillgodose samhällets försörjningsbehov av el. Funktionen omfattar produktion, transmission, distribution och handel av el. Exempel på samhällsviktig verksamhet som upprätthåller eller säkerställer den viktiga samhällsfunktionen är styrning och övervakning samt underhåll och felavhjälpling av infrastruktur.

Energigas

Den viktiga samhällsfunktionen avser förmågan att tillgodose samhällets försörjningsbehov av energigas. Funktionen omfattar produktion, överföring, lagring och handel med energigas. Exempel på samhällsviktig verksamhet som upprätthåller eller säkerställer den viktiga samhällsfunktionen är styrning och övervakning, underhåll och felavhjälpling på infrastruktur.

Fjärrvärme och fjärrkyla

Den viktiga samhällsfunktionen avser förmågan att tillgodose samhällets försörjningsbehov av fjärrvärme och fjärrkyla. Funktionen omfattar produktion, överföring, lagring och handel med fjärrvärme och fjärrkyla. Exempel på samhällsviktig verksamhet som upprätthåller eller säkerställer den viktiga samhällsfunktionen är anläggningsförvaltning, styrning och övervakning, bränslehantering samt felavhjälpare underhåll på infrastruktur.³⁷³

Livsmedelsförsörjning och dricksvatten

Avfallshantering

Den viktiga samhällsfunktionen avser förmåga till säker hantering av avfall och slutligt omhändertagande genom återvinning eller bortskaftande. Funktionen inkluderar insamling, transport och behandling av avfall inklusive farligt avfall. Exempel på samhällsviktig verksamhet som upprätthåller eller säkerställer den viktiga samhällsfunktionen är återvinningscentraler, avfallsförbränning, deponi-, kadaverhanterings- och destruktionsanläggningar samt gränsöverskridande transporter av avfall.

Avlopp

Den viktiga samhällsfunktionen avser förmåga till rening och avledning av avloppsvatten. Det inkluderar allt från drift, underhåll och styrning till tillsyn, övervakning och provtagning. Exempel på samhällsviktig verksamhet som upprätthåller eller säkerställer den viktiga samhällsfunktionen är avlopps-

³⁷³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap* (2023).

reningsanläggningar, avledning av avloppsvatten från bebyggelse, dagvatten och industriavlopp.

Djurens hälso- och sjukvård

Den viktiga samhällsfunktionen avser förmåga att upprätthålla god djurhälsa, produktionskapacitet inom animalieproduktionen samt att tjänstedjur ska kunna utföra sina uppgifter. Exempel på samhällsviktig verksamhet som upprätthåller eller säkerställer den viktiga samhällsfunktionen är veterinärverksamhet, rådgivning och laboratorier.

Dricksvattenförsörjning

Den viktiga samhällsfunktionen avser förmåga till produktion och distribution av dricksvatten. I funktionen ingår drift, underhåll, styrning, övervakning, provtagning och nödvatten. Exempel på samhällsviktig verksamhet som upprätthåller eller säkerställer den viktiga samhällsfunktionen är laboratorier, vattenverk, distributionsnät och vattentäcker.

Livsmedelsdistribution

Den viktiga samhällsfunktionen avser förmågan att distribuera livsmedel. Exempel på samhällsviktig verksamhet som upprätthåller eller säkerställer den viktiga samhällsfunktionen är grossister, lager, distributörer och livsmedelsbutiker.

Livsmedelssäkerhet inklusive dricksvatten

Den viktiga samhällsfunktionen avser förmågan att tillhandahålla säkert dricksvatten och säkra livsmedel i samband med primärproduktion, foderproduktion, slakt, styckningsverksamhet, handel, restaurangverksamhet och gränskontroll. Exempel på samhällsviktig verksamhet som upprätthåller eller säkerställer den viktiga samhällsfunktionen är verksamhet inom styrning och kontroll, inklusive laboratorietjänster samt utfärdande av föreskrifter och allmänna råd.

Livsmedelstillverkning

Den viktiga samhällsfunktionen avser förmågan att bereda och tillverka livsmedel. Exempel på samhällsviktig verksamhet som upprätthåller eller säkerställer den viktiga samhällsfunktionen är slakterier, kvarnar, mejerier, bagerier, lager och övrig förädlingsindustri.

Måltidsverksamhet

Den viktiga samhällsfunktionen avser förmågan att tillhandahålla offentliga måltider inom bl.a. förskola, grundskola, hälso- och sjukvård, omsorg och

kriminalvård. Exempel på samhällsviktig verksamhet som upprätthåller eller säkerställer den viktiga samhällsfunktionen är tillagningskök, transporter och mottagningskök.

Primärproduktion

Den viktiga samhällsfunktionen avser förmågan till animalieproduktion samt primärproduktion av foder och vegetabilier. Exempel på samhällsviktig verksamhet som upprätthåller eller säkerställer den viktiga samhällsfunktionen är verksamheter och anläggningar som är nödvändiga för att upprätthålla en produktion av livsmedelsproducerande djur samt fiske. Ytterligare exempel är anläggningar och verksamheter för odling och skörd inklusive foder.

Smittskydd – djur

Den viktiga samhällsfunktionen avser förmågan att förebygga och minimera spridningen av smittsamma sjukdomar som kan vara skadliga för djur och/eller spridas via djur till människor. Exempel på samhällsviktig verksamhet som upprätthåller eller säkerställer den viktiga samhällsfunktionen är verksamhet och anläggningar som tillhandahåller vacciner och motmedel mot smittsamma sjukdomar, verksamheter som kan informera om händelser som omfattar smittämnen, provtagnings-, analys- och saneringsförmåga, karantänsfunktioner, beredskap för bekämpning av utbrott av smittsamma sjukdomar inklusive zoonoser samt övervakning av sjukdomstillstånd hos domesticerade och vilda djur.³⁷⁴

Transporter

Kollektivtrafik

Den viktiga samhällsfunktionen avser förmågan att genomföra kollektivtrafik. Det gäller kollektivtrafik som sker regelbundet via land, luft och sjö, både inrikes och utrikes. Exempel på samhällsviktig verksamhet som stöder, upprätthåller eller säkerställer den viktiga samhällsfunktionen är fordon, fartyg, trafikledning, trafikinformation samt drift och planering av infrastruktur.

Landtransporter

Den viktiga samhällsfunktionen avser förmågan att genomföra landtransporter, dvs. befordran av gods och passagerare internationellt och nationellt med tillhörande stödfunktioner, både via järnväg, väg och inlandssjöfart. Exempel på samhällsviktig verksamhet som upprätthåller eller säkerställer den viktiga

³⁷⁴ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023), *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*.

samhällsfunktionen är tåg, omlastningsplatser, trafikledning, trafikinformation samt drift och planering av infrastrukturen.

Lufttransporter

Den viktiga samhällsfunktionen avser förmågan att genomföra lufttransporter vad gäller befordran av gods och passagerare internationellt och nationellt med tillhörande stödfunktioner. De genomförs med bemannade eller obemannade luftfarkoster. Exempel på samhällsviktig verksamhet som upprätthåller eller säkerställer den viktiga samhällsfunktionen är flygplatstjänst, flygtrafik, flygledningstjänster samt drift och planering av infrastrukturen.

Sjötransporter

Den viktiga samhällsfunktionen avser förmågan att genomföra sjötransporter, dvs. befordran av gods och passagerare internationellt och nationellt med tillhörande stödfunktioner. Exempel på samhällsviktig verksamhet som upprätthåller eller säkerställer den viktiga samhällsfunktionen är bl.a. fartyg, hamnar, lotsning, isbrytning, mäklare och fartygsförsörjning samt drift och planering av farleder.

Terminaler

Den viktiga samhällsfunktionen avser förmågan att tillhandahålla anläggningar för hantering av gods och människor inom eller mellan olika transportslag. Exempel på samhällsviktig verksamhet som upprätthåller eller säkerställer den viktiga samhällsfunktionen är järnvägsstationer, flygplatser, hamnar och logistikcenter.³⁷⁵

³⁷⁵ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023), *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*.

BILAGA 2

Intervjuguider

Intervjuguide – Beredskapsmyndigheter i sektorerna Energiförsörjning, Livsmedelsförsörjning och dricksvatten och Transporter

1. Hur har ni organiserat arbetet med civilt försvar på myndigheten?
2. a. Hur många årsarbetskrafter (dvs. antalet anställda omräknat till heltids-tjänster) uppskattar ni i dag arbetar med frågor som rör det civila försvaret vid myndigheten? Alternativ fråga ifall det är svårt att skilja på anställda som arbetar med civilt försvar respektive krisberedskap: Hur många årsarbetskrafter (dvs. antalet anställda omräknat till heltidstjänster) uppskattar ni i dag arbetar med frågor som rör den civila beredskapen (civilt försvar och krisberedskap) vid myndigheten?
- b. Hur många årsarbetskrafter (dvs. antalet anställda omräknat till heltidstjänster) uppskattar ni för fem år sedan arbetade med frågor som rör det civila försvaret vid myndigheten? Alternativ fråga ifall det är svårt att skilja på anställda som arbetar med civilt försvar respektive krisberedskap: Hur många årsarbetskrafter (dvs. antalet anställda omräknat till heltidstjänster) uppskattar ni för fem år sedan arbetade med frågor som rör den civila beredskapen (civilt försvar och krisberedskap) vid myndigheten?
3. Behöver ni som beredskapsmyndighet avgränsa bort angelägna uppgifter på grund av bristande tillgång till anslag och medel för arbetet med civilt försvar och i så fall vilka uppgifter?

4. Fråga till Energimarknadsinspektionen och Naturvårdsverket

Ni var ju till skillnad från övriga beredskapsmyndigheter i beredskapssektorn inte bevakningsansvarig myndighet i det gamla systemet för civilt försvar. Riksdagen beslutade 2022 därför om en årlig anslagsökning om 3,5 miljoner kronor för att myndigheten ska genomföra den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap. Mot den bakgrunden – upplever ni att ni har lyckats uppnå en liknande förmåga att fungera som beredskapsmyndighet, jämfört med övriga myndigheter i sektorn? Om inte, när tror ni att det kan ske?

5. a. Hur leder x som sektorsansvarig myndighet arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap?
- b. Vilka eventuella brister finns det i samsynen mellan er som beredskapsmyndighet i sektorn och x som sektorsansvarig myndighet när det gäller samverkan och ansvarsfördelning?

c. Hur driver och stöder x som sektorsansvarig myndighet arbetet inom beredskapssektorn?

d. Hur verkar x som sektorsansvarig myndighet för att uppgifter och roller tydliggörs inom beredskapssektorn?

e. Hur stor andel av verksamheten inom beredskapssektorn handlar om planering och diskussion, och hur mycket handlar om att faktiska beredskapsåtgärder vidtas?

6. a. Hur samordnar ni er beredskapssektor gentemot civilområdena? Fungerar samordningen tillfredsställande? Finns det några hinder för en god samordning? Om ja, vad kan göras och av vem för att övervinna dessa hinder?

b. Hur ser rollfördelningen ut mellan er beredskapssektor och civilområdena? Är den tydlig? Om inte, medför det några utmaningar? Vad kan göras och av vem för att skapa större tydlighet?

7. a. Upplever ni att MSB:s uppgifter i rollen som samordnande aktör i den nya beredskapsstrukturen är tydlig?

b. Finns det några konkreta exempel på åtgärder som MSB vidtagit för att underlätta för genomförandet av strukturreformen?

c. Finns det några konkreta exempel på andra åtgärder som MSB hade kunnat vidta för att underlätta ert arbete med civilt försvar?

8. a. Vilken hjälp har ni haft av MSB:s föreskrifter, föreskrifter och allmänna råd, vägledningar och handböcker etc. när det gäller förståelsen av era uppgifter och ert ansvar som beredskapsmyndighet i er sektor? Om ni inte har haft så god hjälp av dessa, hur skulle de behöva förändras för att komma till nytta?

b. Brukar ni vända er till Regeringskansliet eller MSB för att få förtydliganden eller hjälp med att tolka vilka era uppgifter och ert ansvar är som beredskapsmyndighet i en sektor? Vilken nytta har ni i så fall haft av förtydligandena eller hjälpen?

9. Av 20 § första stycket beredskapsförordningen följer att ni som beredskapsmyndighet ska verka för att övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda utvecklar sin förmåga på följande fyra områden:

- ha god förmåga att motstå hot och risker
- förebygga sårbarheter
- hantera fredstida krissituationer
- genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap.
- a. Vilka aktörer har ni engagerat hittills i arbetet med att befrämja förmågeutvecklingen på de fyra områdena?

b. Vad har ni gjort och vad kan göras mer för att befrämja förmågeutvecklingen hos de aktuella aktörerna på de fyra områdena?

10. Fråga till Transportstyrelsen

a. Trafikverket är sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn Transporter. Transportstyrelsen har tillsyn över Trafikverket. Ni ska alltså bedriva samverkan i sektorn med Trafikverket som bl.a. leder arbetet i sektorn men som samtidigt är tillsynsobjekt. Har det mot den bakgrunden uppkommit eller kan det uppkomma svårigheter vid samverkan i sektorn?

b. Ni har också tillsyn över Sjöfartsverket och Luftfartsverket som ingår som beredskapsmyndighet i er beredskapssektor. Har det inneburit eller kan det innebära någon svårighet för samverkan inom sektorn?

11. Fråga till Sjöfartsverket och Luftfartsverket

Transportstyrelsen har tillsyn över er. Har det inneburit eller kan det innebära någon svårighet för samverkan inom beredskapssektorn?

12. Fråga till Energimarknadsinspektionen

Ni har tillsyn över Svenska kraftnät som liksom ni ingår som beredskapsmyndighet i beredskapssektorn Energiförsörjning. Har det inneburit eller kan det innebära någon svårighet för samverkan inom sektorn?

13. Fråga till Svenska kraftnät

Energimarknadsinspektionen har tillsyn över er. Har det inneburit eller kan det innebära någon svårighet för samverkan inom beredskapssektorn?

14. a. Hur använder ni er av riksdagens mål för civilt försvar i ert arbete med civilt försvar (när det gäller t.ex. kunskapsuppbyggnad, planering, övningar och beredskapsåtgärder)?

b. Ser det olika ut hur ni använder de olika delmålen i ert arbete med civilt försvar? Finns det några utmaningar i att använda målen i ert arbete? Vad skulle i så fall kunna göras och av vem för att underlätta användningen av målen?

c. Vilken betydelse har avsaknaden av indikatorer kopplade till riksdagens mål (dvs. ett slags mått för att beskriva utvecklingen mot målet) för det civila försvaret för ert arbete med civilt försvar?

15. Hjälper arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser er att nå målen för det civila försvaret? Varför eller varför inte? Vad kan behöva förändras för att risk- och sårbarhetsanalysen ska komma till större nytta?

16. a. I MSB:s målbild för 2023 när det gäller att införa den nya strukturen för civil beredskap ingår att de olika beredskapssektorerna ska vara "etablerade" och att grundläggande förmåga finns att utföra uppgifterna enligt beredskapsförordningen. Anser ni att er beredskapssektor är etablerad? Om ja, vilka åtgärder har ni beredskapsmyndigheter inom sektorn vidtagit för att etablera

sektorn? Om nej, vad mer måste till för att er beredskapssektor ska anses vara etablerad?

b. Var ligger de främsta utmaningarna (juridiska, ekonomiska, personalmässiga, finansiella, praktiska, styrningsmässiga, tidsmässiga etc.) för beredskapssektorn som helhet att nå högre än en grundläggande förmåga (t.ex. god förmåga, mycket god förmåga) att utföra uppgifterna enligt beredskapsförordningen?

17. Fråga till Sjöfartsverket, Strålsäkerhetsmyndigheten och Svenska kraftnät

Ni är ju beredskapsmyndighet i två beredskapssektorer. Vilka är de främsta skillnaderna i hur arbetet bedrivs i respektive beredskapssektor? Vad beror skillnaderna på?

18. a. Styrningen av det civila försvaret präglas enligt MSB och Försvarsmakten (Krigets krav – En samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret [2023]) för närvarande av en mångfald av tidsbegränsade uppdrag inom avgränsade sakområden, snarare än långsiktig och sammanhållen målstyrning där förmågekrav uttrycks. Mot den bakgrunden, vilken betydelse och inverkan skulle det få med tydligare ambitionsnivåer och mål fastlagda av regeringen i t.ex. myndighetsinstruktion, regleringsbrev eller genom långsiktiga uppdrag för ert arbete med det civila försvaret?

b. Vilka typer av ambitionsnivåer och mål ser ni i så fall framför er?

c. Har ni inom myndigheten tagit fram egna ambitionsnivåer och mål för arbetet med civilt försvar?

Intervjuguide – sektorsansvariga myndigheter för sektorerna Energiförsörjning, Livsmedelsförsörjning och dricksvatten och Transporter

1. a. Hur många årsarbetskrafter (dvs. antalet anställda omräknat till heltidstjänster) uppskattar ni i dag arbetar med frågor som rör det civila försvaret vid myndigheten? Alternativ fråga ifall det är svårt att skilja på anställda som arbetar med civilt försvar respektive krisberedskap: Hur många årsarbetskrafter (dvs. antalet anställda omräknat till heltidstjänster) uppskattar ni i dag arbetar med frågor som rör den civila beredskapen (civilt försvar och krisberedskap) vid myndigheten?

b. Hur många årsarbetskrafter (dvs. antalet anställda omräknat till heltidstjänster) uppskattar ni för fem år sedan arbetade med frågor som rör det civila försvaret vid myndigheten? Alternativ fråga ifall det är svårt att skilja på anställda som arbetar med civilt försvar respektive krisberedskap: Hur många årsarbetskrafter (dvs. antalet anställda omräknat till heltidstjänster) uppskattar ni för fem år sedan arbetade med frågor som rör den civila beredskapen (civilt försvar och krisberedskap) vid myndigheten?

2. a. Är de tilldelade medlen om 7,5 miljoner kronor för det nya uppdraget som sektorsansvarig myndighet tillräckliga för att fullgöra rollen som sektorsansvarig myndighet upp till en enligt er mening godtagbar nivå?

b. Behöver ni som sektorsansvarig myndighet avgränsa bort angelägna uppgifter på grund av bristande medel för arbetet med civilt försvar och i så fall vilka uppgifter?

3. a. Vilka är de huvudsakliga forumen och organen för möten och dialog mellan beredskapsmyndigheterna inom beredskapssektorn?

b. Vilka är de huvudsakliga forumen och organen för möten och dialog med aktörer utanför kretsen av beredskapsmyndigheter, som företag och kommuner etc.?

c. Hur stor andel av verksamheten inom beredskapssektorn handlar om planering och diskussion, och hur mycket handlar om att faktiska beredskapsåtgärder vidtas?

4. a. Beredskapsförordningen reglerar att vissa beredskapsmyndigheter ska ingå i beredskapssektorer. Anser ni att beredskapsförordningen bör tolkas som att arbetet inom beredskapssektorerna även omfattar andra aktörer (även om regleringen i förordningen endast reglerar relationen mellan statliga myndigheter)? Om ja, vilka typer av aktörer har ni engagerat hittills i beredskapssektorns arbete och på vilka sätt? Vilka fler aktörer behöver engageras framöver och hur?

b. Hur är intresset hos aktörerna att arbeta med frågor som rör den civila beredskapen (civilt försvar och krisberedskap)? Är det någon skillnad i intresse hos aktörerna när det gäller frågor som rör krisberedskap respektive civilt försvar?

c. Kan ni på en allmän nivå berätta om vilken betydelse de icke-statliga aktörerna (kommuner, regioner, sammanslutningar, näringsidkare m.fl.) har för möjligheten att utveckla förmåga inom det civila försvaret för beredskapssektorn?

5. Fråga till Energimyndigheten och Livsmedelsverket

Har någon eller några myndigheter haft en längre startsträcka än andra när det gäller att fungera som beredskapsmyndighet inom beredskapssektorn? Vad kan det i så fall antas bero på?

6. a. Hur leder ni som sektorsansvarig myndighet arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap?

b. Vilka eventuella brister finns i samsynen mellan er som sektorsansvarig myndighet och beredskapssektorns myndigheter när det gäller samverkan och ansvarsfördelning?

c. Hur driver och stöder ni som sektorsansvarig myndighet arbetet inom beredskapssektorn?

d. Hur verkar ni som sektorsansvarig myndighet för att uppgifter och roller tydliggörs inom beredskapssektorn?

7. a. Hur har ni som sektorsansvarig myndighet gått till väga när ni ringat in vilken samhällsviktig verksamhet som ingår i er beredskapssektor?

b. Finns det exempel på när det varit oklart om något visst ansvar eller någon viss verksamhet tillhör er beredskapssektor eller någon annan beredskapssektor?

c. När det gäller det sektorsövergripande och tvärssektoriella samarbetet: På vilka sätt är ni beroende av andra beredskapssektorer? Gentemot vilka beredskapssektorer är beroendet som störst?

d. När det gäller det sektorsövergripande och tvärssektoriella samarbetet: Hur samarbetar ni med andra beredskapssektorer? Vilka beredskapssektorer samarbetar ni mest med?

8. a. Hur samordnar ni er beredskapssektor gentemot civilområdena? Fungerar samordningen tillfredsställande? Finns det några hinder för en god samordning? Om ja, vad kan göras och av vem för att övervinna dessa hinder?

b. Hur ser rollfördelningen ut mellan er beredskapssektor och civilområdena? Är den tydlig? Om inte, medför det några utmaningar? Vad kan göras och av vem för att skapa större tydlighet?

9. a. Upplever ni att MSB:s uppgifter i rollen som samordnande aktör i den nya beredskapsstrukturen är tydlig?

b. Finns det några konkreta exempel på åtgärder som MSB vidtagit för att underlätta för genomförandet av strukturreformen?

c. Finns det några konkreta exempel på andra åtgärder som MSB hade kunnat vidta för att underlätta ert arbete med civilt försvar?

10. a. Vilken hjälp har ni haft av MSB:s föreskrifter, föreskrifter och allmänna råd, vägledningar och handböcker etc. när det gäller förståelsen av era uppgifter och ert ansvar som sektorsansvarig myndighet? Om ni inte har haft så god hjälp av dessa, hur skulle de behöva förändras för att komma till nytta?

b. Brukar ni vända er till Regeringskansliet eller MSB för att få förtydliganden eller hjälp med att tolka vilka era uppgifter och ert ansvar är som sektorsansvarig myndighet? Vilken nytta har ni i så fall haft av förtydligandena eller hjälpen?

11. a. Hur använder ni er av riksdagens mål för civilt försvar i ert arbete inom beredskapssektorn (när det gäller t.ex. kunskapsuppbyggnad, planering, övningar och beredskapsåtgärder)?

b. Ser det olika ut hur ni använder de olika delmålen i ert arbete med civilt försvar? Finns det några utmaningar i att använda målen i ert arbete? Vad skulle i så fall kunna göras och av vem för att underlätta användningen av målen?

c. Vilken betydelse har avsaknaden av indikatorer kopplade till riksdagens mål (dvs. ett slags mått för att beskriva utvecklingen mot målet) för det civila försvaret för ert arbete med civilt försvar?

12. a. I MSB:s målbild för 2023 när det gäller att införa den nya strukturen för civil beredskap ingår att de olika beredskapssektorerna ska vara "etablerade" och att grundläggande förmåga finns att utföra uppgifterna enligt beredskapsförordningen. Anser ni att er beredskapssektor är etablerad? Om ja, vilka åtgärder har ni vidtagit för att etablera sektorn? Om nej, vad mer måste till för att er beredskapssektor ska anses vara etablerad?

b. Var ligger de främsta utmaningarna (juridiska, ekonomiska, personalmässiga, finansiella, praktiska, styrningsmässiga, tidsmässiga etc.) för beredskapssektorn som helhet att nå högre än en grundläggande förmåga (t.ex. god förmåga, mycket god förmåga) att utföra uppgifterna enligt beredskapsförordningen?

13. Fråga till Livsmedelsverket

Hur påverkar avsaknaden av dimensionerande krav och mål för livsmedelsberedskapen för kommuner och regioner liksom för livsmedelssektorn i stort ert arbete i beredskapssektorn?

14. a. Det saknas i beredskapsförordningen en rätt för den sektorsansvariga myndigheten att inför och vid fredstida krissituationer (och höjd beredskap) begära in viss information från beredskapsmyndigheterna i sektorn. Den

sektorsansvariga myndigheten är i stället hänvisad till en skyldighet för beredskapsmyndigheterna att lämna information till den sektorsansvariga myndigheten. Innebär denna ordning något problem när det gäller uppgiften att leda och samordna arbetet i beredskapssektorn?

b. Hade det varit önskvärt med föreskriftsrätt av något slag vid höjd beredskap för de sektorsansvariga myndigheterna? Om ja, hade det också varit önskvärt med föreskriftsrätt av något slag inför och vid fredstida krissituationer för de sektorsansvariga myndigheterna?

c. Om det inte vore önskvärt med föreskriftsrätt av något slag, finns det några andra verktyg som skulle förbättra er förmåga att leda och driva på arbetet i beredskapssektorn?

15. a. Styrningen av det civila försvaret präglas enligt MSB och Försvarsmakten (Krigets krav – En samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret [2023]) för närvarande av en mångfald av tidsbegränsade uppdrag inom avgränsade sakområden, snarare än långsiktig och sammanhållen målstyrning där förmågekrav uttrycks. Mot den bakgrunden, vilken betydelse och inverkan skulle det få med tydligare ambitionsnivåer och mål fastlagda av regeringen i t.ex. myndighetsinstruktion, regleringsbrev eller genom långsiktiga uppdrag för ert arbete med det civila försvaret?

b. Vilka typer av ambitionsnivåer och mål ser ni i så fall framför er?

c. Har ni inom myndigheten eller för beredskapssektorn tagit fram egna ambitionsnivåer och mål för arbetet med civilt försvar?

16. Fråga till Livsmedelsverket

a. I er beredskapssektor rapporterar beredskapsmyndigheterna till tre olika departement (Klimat- och näringslivsdepartementet, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet och Finansdepartementet). Upplever ni att detta har påverkat regeringens myndighetsstyrning av beredskapssektorn?

b. Är det tydligt vilket departement som styr beredskapssektorsarbetet?

c. Har ni som sektorsansvarig beredskapsmyndighet gemensamma möten med era tre departement?

2022/23:RFR1	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 20 oktober 2022
2022/23:RFR2	FINANSUTSKOTTET Översikt med internationella exempel på uppföljning och utvärdering av centralbanker
2022/23:RFR3	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om finansiell stabilitet i svensk ekonomi i ljuset av hög inflation och högre räntor
2022/23:RFR4	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om Riksbankens årsredovisning 2022 och det senaste penningpolitiska beslutet från februari 2023
2022/23:RFR5	FINANSUTSKOTTET Utvärdering av penningpolitiken 2022
2022/23:RFR6	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om Finanspolitiska rådets rapport, Svensk finanspolitik 2023
2022/23:RFR7	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om penningpolitiken 2022

2023/24:RFR1	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 17 oktober 2023
2023/24:RFR2	SOCIALUTSKOTTET Offentlig utfrågning om nationell högspecialiserad vård
2023/24:RFR3	CIVILUTSKOTTET Offentligt sammanträde om vårdnad, boende och umgänge vid våld i familjen.
2023/24:RFR4	NÄRINGSUTSKOTTET Näringsutskottets offentliga sammanträde om energilagring
2023/24:RFR5	TRAFIKUTSKOTTET Offentligt sammanträde om artificiell intelligens (AI)
2023/24:RFR6	SOCIALUTSKOTTET Offentligt sammanträde om reformen av EU:s läkemedelslagstiftning
2023/24:RFR7	TRAFIKUTSKOTTET Planera laddinfrastruktur för vägtrafik – en kunskapsöversikt
2023/24:RFR8	FINANSUTSKOTTET Den demokratiska granskningen av centralbanker – En forskningsöversikt
2023/24:RFR9	CIVILUTSKOTTET Offentligt sammanträde – Hur säkerställer vi ett bostadsbyggande som möter behov och efterfrågan i hela landet?
2023/24:RFR10	FINANSUTSKOTTET Offentligt sammanträde om finansiell stabilitet i en osäker omvärld – hur påverkas Sverige?
2023/24: RFR11	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Utvärdering av förädlingsindustrin och detaljhandeln för livsmedel
2023/24: RFR12	TRAFIKUTSKOTTET Offentligt sammanträde om trafikens elektrifiering
2023/24: RFR13	FINANSUTSKOTTET Riksbankens årsredovisning 2023 och den aktuella penningpolitiken
2023/24: RFR14	SOCIALUTSKOTTET Offentligt sammanträde om civilt försvar och krisberedskap inom hälso- och sjukvården
2023/24:RFR15	FINANSUTSKOTTET Svensk penningpolitik 2023
2023/24:RFR16	NÄRINGSUTSKOTTET Näringsutskottets offentliga sammanträde om en forsknings- och innovationspolitik för ett konkurrenskraftigt näringsliv
2023/24:RFR17	FINANSUTSKOTTET Offentligt sammanträde om Finanspolitiska rådets rapport, Svensk finanspolitik 2024

- 2023/24:RFR18 FINANSUTSKOTTET
Offentligt sammanträde med utfrågning av Riksbankens direktion
om penningpolitiken 2023
- 2023/24:RFR19 CIVILUTSKOTTET
Offentligt sammanträde om överskuldssättning

2024/25:RFR1 SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET
Arbetslivsriktad rehabilitering för sjukskrivna med stressrelaterad
ohälsa – en utvärdering

2024/25:RFR2 FINANSUTSKOTTET
Offentligt sammanträde med utfrågning av Riksbankens direktion om
penningpolitiken 2024

SVERIGES 
RIKSDAG 

Beställningar: Riksdagens tryckeriexpedition, 100 12 Stockholm
telefon: 08-786 58 10, e-post: order.riksdagstryck@riksdagen.se
Tidigare utgivna rapporter: www.riksdagen.se under Dokument & lagar

