



Myndigheten för
totalförsvarsanalys

Uppföljning och utvärdering av ny struktur för civilt försvar och samhällets krisberedskap

Delredovisning 1

2023-11-29

Innehåll

1. Sammanfattning.....	1
2. Om uppdraget.....	5
3. Metodval och utvärderingsansats.....	9
4. Problembeskrivning.....	11
5. Förvaltningspolitiska förutsättningar.....	17
6. Strukturreformens beståndsdelar	20
7. Statliga myndigheters ansvar och uppgifter.....	24
8. Beredskapsmyndigheter och beredskapssektorer	31
9. Civilområden.....	42
10. MSB:s roll i den nya strukturen.....	50
11. Att följa upp och utvärdera myndigheternas implementering – det fortsatta arbetet.....	54
Källförteckning	58

1. Sammanfattning

1.1 Bakgrund och uppdrag

Regeringen fattade i maj 2022 beslut om att reformera strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap. Den nya strukturen infördes den 1 oktober 2022 och omfattar i första hand statliga myndigheter under regeringen.

Regeringen har i 2023 års regleringsbrev för Myndigheten för totalförvarsanalys (MTFA) gett myndigheten i uppdrag att:

”följa upp och utvärdera myndigheternas implementering 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, 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.”

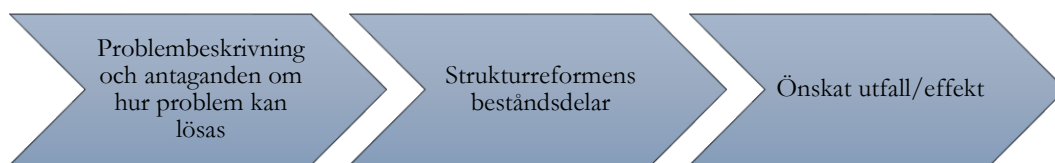
Denna redovisning från MTFA utgör en första delredovisning, som syftar till att lägga en grund för det fortsatta arbetet med att följa upp och utvärdera myndigheternas implementering av den nya strukturen och deras förutsättningar för att implementera den. En andra delredovisning ska lämnas senast den 30 november 2024 och regeringsuppdraget ska slutredovisas senast den 30 november 2025.

1.2 Delredovisningens innehåll och avgränsningar

I denna delredovisning ingår en beskrivning av den nya strukturens olika beståndsdelar så som MTFA tolkar dem, samt en kartläggning av de styrmedel – författningsmässiga och ekonomiska – som utgör viktiga delar av myndigheternas förutsättningar för att implementera den nya strukturen. Den kartläggning av förutsättningarna som har gjorts bygger på dokumentstudier. Kartläggningen är inte heltäckande, men har ändå genererat ett antal iakttagelser och frågeställningar som myndigheten avser att undersöka närmare i det fortsatta arbetet med uppdraget.

Den valda metodansatsen för det inledande arbetet har utgått från interventionsteori, en teoribaserad metod för uppföljning och utvärdering. MTFA menar att en sådan ansats lämpar sig väl för att tydliggöra en reform och dess beståndsdelar samt för att undersöka processer och mekanismer kopplade till implementering av reformen. I det fortsatta arbetet med uppföljning och utvärdering inom regeringsuppdraget kan dock denna metodansats behöva kompletteras med ytterligare metoder.

Den reformerade strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap, fortsättningsvis benämnd strukturreformen, omfattade två nya förordningar samt ett antal förordningsändringar. Med stöd av interventionsteorin rekonstruerar MTFA i delredovisningen strukturreformen i tre steg, se figur.



Modell över reformen

Först beskrivs den problembild som MTFA uppfattar utgör en bakgrund till strukturreformen. Detta görs utifrån tillgänglig information från regeringen och bakgrundsmaterial i form av betänkanden från Försvarsberedningen och Utredningen om civilt försvar. Utifrån de resonemang som förs i nämnda bakgrundsmaterial, rekonstruerar MTFA även antaganden och idéer om hur de identifierade problemen kan lösas.

Därefter beskrivs själva strukturreformen och dess olika delar. Som ett sista led i att rekonstruera strukturreformen beskriver MTFA önskade utfall och effekter av reformen på en övergripande nivå utifrån tillgängligt skriftligt underlag som ligger till grund för den nya strukturen.

1.3 Strukturreformens beståndsdelar

Utifrån MTFA:s tolkning av innehållet i de nya och förändrade förordningarna menar MTFA att den nya strukturen består av följande fyra delar:

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

För det första innebär strukturreformen en utökning av ansvar och uppgifter inom samhällets krisberedskap och civilt försvar för statliga myndigheter under regeringen.

För det andra innebär den nya strukturen att ett 60-tal statliga myndigheter pekats ut som beredskapsmyndigheter och därmed fått utökade uppgifter jämfört med övriga myndigheter. Strukturreformen 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.

För det tredje 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.

Avslutningsvis ges MSB en sammanhållande roll i den nya strukturen och ska bland annat 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

strukturereformens övriga delar, såsom införandet av beredskapssektorer och civilområden, har såväl MSB:s samordnande som stödjande roll förändrats.

1.4 MTFAs iakttagelser

Några av de iakttagelser som hittills identifierats som särskilt intressanta inför kommande analys återfinns nedan.

Statliga myndigheters ansvar och uppgifter

Hur berörda myndigheter uppfattar uppgifterna och ansvarsfördelningen i aktuella författningar och tillhörande föreskrifter antas ha stor betydelse för implementering av den nya strukturen och är därför en viktig omständighet för MTFAs att undersöka i det kommande arbetet med regeringsuppdraget. För att följa upp de statliga myndigheternas arbete med att implementera reformen avser MTFAs även att undersöka hur myndigheterna bygger upp de förmågor, processer och resurser som behövs för att kunna utföra sina uppgifter och ansvar. En aspekt av intresse att belysa i denna del är hur myndigheterna uppfattar det stöd som finns för att implementera ibland nya och i andra fall utvidgade uppgifter som följer av berörda förordningar.

Beredskapsmyndigheter och beredskapssektorer

MTFA avser att undersöka hur berörda myndigheter förändrat både sitt eget arbete med beredskapsfrågor och sitt samarbete med andra berörda aktörer. Av särskild vikt att undersöka är hur införandet av beredskapssektorer påverkat samordningen mellan myndigheterna inom en beredskapssektor respektive mellan olika beredskapssektorer samt samordning i relation till civilområdena.

Utifrån iakttagelsen att beredskapsmyndigheterna i sin normala verksamhet skiljer sig åt i fråga om inslag av operativ hantering, eventuella tillsynsuppdrag med mera, bör betydelsen av skillnader i arbetssätt och prioriteringar mellan olika beredskapsmyndigheter belysas. Det faktum att flera av de sektorsansvariga myndigheterna även har tillsynsuppgifter gentemot andra aktörer är en liknande aspekt att titta närmare på.

På samma sätt som det finns skillnader mellan beredskapsmyndigheter finns det skillnader i förutsättningar mellan olika beredskapssektorer med avseende på antalet ingående aktörer, storleken på dessa, andelen operativ verksamhet som bedrivs i offentlig regi, ekonomiska förutsättningar med mera. Det kan därför vara av intresse för MTFAs att jämföra olika beredskapssektorer och undersöka vilken betydelse nämnda förhållande får för arbetet i beredskapssektorerna.

Civilområden

I den fortsatta uppföljningen av den nya strukturen kommer MTFAs att undersöka hur civilområdesansvariga länsstyrelser och övriga länsstyrelser etablerar och bygger upp arbetet inom respektive civilområde och hur samverkan med övriga berörda aktörer organiseras. En del i detta är att undersöka hur arbetet i civilområdena påverkar samordningen mellan nationell, högre regional och regional nivå inom det civila försvaret, till exempel frågan om hur samordning sker mellan civilområdena och beredskapssektorerna samt hur samverkan med kommuner och regioner sker i frågor som tydligt relaterar till en eller flera beredskapsmyndigheter. Länsstyrelsernas och de civilområdesansvariga länsstyrelsernas roll i detta, och hur beredskapsmyndigheternas behov av samverkan med kommuner och regioner tillgodoses i den nya strukturen, bör undersökas.

De civilområdesansvariga länsstyrelserna har inte någon rätt att meddela föreskrifter gentemot länsstyrelser och övriga myndigheter om planläggning av det civila försvaret inom sitt geografiska

område. MTFFA kommer därför att undersöka i vilken utsträckning tydliga ansvars- och ledningsförhållanden kan etableras i den befintliga strukturen där de civilområdesansvariga länsstyrelsernas roll i huvudsak rör samverkan och samordning.

För närvarande skiljer sig den geografiska indelningen på högre regional nivå mellan det civila och det militära försvaret. Förutom att undersöka vilka konkreta former för samverkan och samordning mellan det civila och det militära försvaret på regional nivå som etablerats, är det även av vikt att belysa eventuella konsekvenser av skilda regionala indelningar för samverkan och samordning.

MSB:s roll i den nya strukturen

De författningsmässiga förutsättningarna för det ansvar som MSB har i den nya strukturen består framför allt av att myndigheten ges uppgiften att verka för samordning mellan myndigheter (och i viss utsträckning även andra aktörer). Myndighetens verktyg för att påverka andra myndigheter består i huvudsak av att underlätta och stödja samverkan och samordning inom olika grupper av aktörer. Det är angeläget att undersöka hur dessa verktyg fungerar, och hur väl de förutsättningar som MSB har givits kan möta de behov av samordning som finns inom det civila försvaret och mellan det civila och det militära försvaret.

1.5 Fortsatt arbete med fokus på myndigheternas implementering av den nya strukturen

I nästa steg av arbetet avser MTFFA att fokusera på att följa upp myndigheternas arbete med att implementera den nya strukturen, det vill säga den del av regeringsuppdraget till MTFFA som handlar om ”myndigheternas samordning och uppbyggnad av arbetet enligt den nya strukturen inom det civila försvaret”. Detta innebär att, med avstamp i kartläggningen av myndigheternas förutsättningar, undersöka hur långt myndigheternas arbete fortskridit, vilka steg som vidtagits, samt om det finns uppenbara hinder för arbetet med att implementera reformen.

MTFFA vill betona att en förutsättning för det fortsatta arbetet är att myndigheten kan ta del av uppgifter från samtliga offentliga aktörer inom totalförsvaret. Detta inkluderar befintliga underlag såsom förmågebedömningar, men kommer att behöva kompletteras med informationsinhämtning i form av enkäter och intervjuer.

Bland de iakttagelser som MTFFA gjort i arbetet med den första delredovisningen kommer ett antal ingå i den kommande uppföljningen och utvärderingen av hur myndigheterna implementerar den nya strukturen. MTFFA kommer även att följa utvecklingen av myndigheternas förutsättningar för implementering. Om dessa ändras i väsentlig grad under det fortsatta arbetet med regeringsuppdraget, kommer detta att beaktas i arbetet. Hit hör exempelvis konsekvenser av ett kommande svenskt medlemskap i Nato, förändrade finansiella förutsättningar eller införande av nya uppgifter och ansvarsområden hos berörda myndigheter.

2. Om uppdraget

2.1 Bakgrund till regeringsuppdraget

Planeringen för det svenska totalförsvarets återuppbyggnad påbörjades med riksdagens försvarspolitiska inriktningsbeslut 2015.¹ Innan dess hade det varit vilande under närmare två decennier. Inriktningsbeslutet innebar bland annat att det civila försvaret så långt det är möjligt ska utgå från krisberedskapssystemets strukturer och processer.

År 2017 fick Försvarsberedningen i uppdrag att genomföra en bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen och dess konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik. I uppdraget ingick även att lämna förslag på inriktning av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret för perioden 2021–2025.² I sin rapport *Motståndskraft* gjorde Försvarsberedningen 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 kompletteras för att framför allt skapa tydligare lednings- och ansvarsförhållanden, med rekommendationen att dessa förslag skulle utredas vidare.³

Regeringen tillsatte under 2018 en utredning 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.⁴ Utredningen tog sig namnet *Utredningen om civilt försvar*, i denna delredovisning benämnd som strukturutredningen.

I propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* angav regeringen att den avsåg att fatta beslut om en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar och att en sådan struktur även skulle stärka samhällets förmåga att hantera fredstida kriser.⁵

Under 2021 presenterade strukturutredningen sitt slutbetänkande *Struktur för ökad motståndskraft*⁶ med förslag på en ny struktur för det civila försvaret och samhällets krisberedskap, för att adressera de problem som identifierats.

I maj 2022 fattade regeringen ett antal beslut i syfte för att stärka det civila försvaret. Regeringen beskrev det som den största myndighetsformen i modern tid för civilt försvar och krisberedskap.⁷ Strukturen, som den fortsatt kommer att kallas i denna delredovisning, innehöll två nya förordningar samt ett antal förordningsändringar gällande det civila försvaret och samhällets krisberedskap. Dessa trädde ikraft den 1 oktober 2022.

2.2 Regeringsuppdraget

Regeringen har uppdragit åt MTFÄ att följa upp och utvärdera myndigheternas implementering av den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap.⁸ I detta avsnitt görs en analys och tolkning av uppdraget, inklusive dess utgångspunkter och villkor. Enligt uppdragsbeskrivningen ska MTFÄ:

¹ Prop. 2014/15:109 Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020.

² Ds 2017:66 Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025, s. 13.

³ Ds 2017:66 Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025, s. 13.

⁴ Dir. 2018:79, Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar.

⁵ Prop. 2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025.

⁶ SOU 2021:25, Struktur för ökad motståndskraft.

⁷ Regeringens presskonferens 18 maj 2022

⁸ Fö2022/01177, Fö2022/01610 (delvis).

Följ upp och utvärdera myndigheternas implementering 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, 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.

MTFA har gjort en första och grundläggande tolkning av begreppet *den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap* och vilka delar som utgör denna nya struktur. MTFA:s tolkning utgår från de nya förordningar och förordningsändringar som regeringen beslutade om i maj 2022, vilka påverkar arbetet med civilt försvar och samhällets krisberedskap.⁹

Med denna utgångspunkt bedömer MTFA att den nya strukturen består av fyra huvudsakliga delar:

- En utökning av statliga myndigheters ansvar och uppgifter inom samhällets krisberedskap och civilt försvar.
- Utpekande av ett antal beredskapsmyndigheter, en indelning i tio beredskapssektorer och utpekande av tio sektorsansvariga myndigheter.
- Indelning av landet i sex geografiska områden (civilområden) med sex utpekade civilområdesansvariga länsstyrelser.
- Den samordnande och stödjande roll som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har.

Uppdraget pekar ut två olika områden som ska följas upp och utvärderas. Det ena handlar om *myndigheternas förutsättningar* för att implementera den nya strukturen. Det andra handlar om *myndigheternas implementering* av den nya strukturen. Även om dessa två frågeställningar har åtskilt är de uppenbart relaterade till varandra. Av särskilt intresse för uppföljningen och utvärderingen är de förändringar som den nya strukturen innebär i förhållande till vad som gällde innan strukturreformen trädde ikraft i oktober 2022.

Uppdraget innehåller även andra skrivningar som påverkar upplägget av arbetet. Ett sådant är att MTFA ska *utgå från de mål som riksdagen har beslutat för totalförsvaret, det militära försvaret och det civila försvaret*. Ytterst handlar det om att kunna dra slutsatser om hur den implementering av strukturen som genomförs inom uppdragets tidsram bidrar till att uppfylla dessa överordnade mål. Här ser MTFA ett behov av att genomföra utvärderingen i två steg. Det första är att utvärdera implementeringen i förhållande till MTFA:s tolkning av målen med att införa en ny struktur för civilt försvar och samhällets krisberedskap. Utvärderingen av implementeringen mot de överordnade mål som beslutats av riksdagen sker i ett andra steg.

Ett annat villkor är att uppföljningen och utvärderingen *ska fokusera på myndigheternas samordning och uppbyggnad av arbetet enligt den nya strukturen*. MTFA tolkar detta som att frågor om samordning och uppbyggnad ska utgöra viktiga delar av arbetet, utan att de berörda myndigheternas enskilda arbete med implementering för den skall lämnas utanför.

⁹ Exempelvis 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, (Ju2022/00000, Ju2018/04761, Ju2021/00971 (delvis), Ju2021/04048, Ju2021/04219, Ju2022/00288, Ju2022/00198, 2022-05-19).

Ett ytterligare villkor är att uppföljningen och utvärderingen *ska fokusera på hur strukturen bidrar till en effektiv resursanvändning för att nå de uppsatta målen*. Myndigheten tolkar detta som att perspektivet effektiv resursanvändning ska vara en central komponent i arbetet.

Slutligen anges att både *uppföljning* och *utvärdering* av myndigheternas implementering ska genomföras. Dessa tolkas som två olika delar, men tydligt kopplade till varandra. Arbetet med att följa upp implementeringen kommer att utgöra grunden för utvärderingen av densamma.

Myndigheten tar sig an regeringsuppdraget stegvis, där det första steget är denna delredovisning som lägger en grund för fortsatt arbete. MTFA ska delredovisa uppdraget vid två tillfällen (den 30 november 2023 och den 30 november 2024) och slutredovisa senast den 30 november 2025. I information till regeringen under våren 2023 angav MTFA att den första delredovisningen ska utgöra en grund för det fortsatta arbetet bland annat genom en kartläggning av myndigheternas samverkan och identifiering av frågeställningar för fortsatt analys.¹⁰

I de kommande delarna av uppdraget avser myndigheten att inhämta kunskap om de berörda aktörernas förutsättningar och implementering av den nya strukturen, exempelvis med stöd av empiriska data från intervjuer och enkäter. I det fortsatta arbetet ingår även att undersöka om och hur den nya strukturen bidrar till effektiv resursanvändning för att nå de uppsatta målen. MTFA kommer därför att ha behov av att ta del av de underlag som statliga myndigheter sammanställer inom sitt ansvarsområde för att kunna följa förmågeuppbyggnaden inom totalförsvaret.

2.3 Syfte

Syftet med denna delredovisning är att lägga en grund för att följa upp och utvärdera myndigheternas implementering av strukturreformen. En del av detta är att beskriva en initial metodansats för att strukturera MTFA:s arbete med uppdraget. En annan del är att beskriva strukturreformens olika beståndsdelar såsom ingående aktörer och deras olika roller samt de styrmedel – författningsmässiga och ekonomiska – som utgör viktiga delar av myndigheternas förutsättningar för att implementera den nya strukturen.

Kartläggningen av aktörer och styrmedel syftar till att belysa myndigheternas förutsättningar för implementering för att i kommande arbete följa myndigheternas faktiska implementering. Den kartläggning av myndigheternas förutsättningar som ingår i delredovisningen är inte heltäckande men utgör en tillräcklig grund för det fortsatta arbetet, både i fråga om val av lämpliga uppföljnings- och utvärderingsmetoder och frågeställningar som myndigheten avser att undersöka närmare.

2.4 Disposition

Kapitel 1 är en sammanfattning av delredovisningen.

Kapitel 2 utgörs av en introduktion till delredovisningen, med bakgrund, syfte och tolkning av regeringsuppdraget.

Kapitel 3 är ett metod- och teorikapitel med en första ansats till en interventionsmodell över strukturreformen.

Kapitel 4 beskriver den problembild som motiverade den nya strukturen och det sammanhang den är skapad i.

¹⁰ Myndigheten för totalförvarsanalys, *Uppföljning och utvärdering av ny struktur för civilt försvar och samhällets krisberedskap*, Dnr. 2023:71.

Kapitel 5 är en översiktlig beskrivning av den svenska förvaltningsmodellen för att sätta in strukturreformen i ett större sammanhang.

Kapitel 6 beskriver strukturreformen och strävar efter att rekonstruera syftet med den nya strukturens olika beståndsdelar. Här beskrivs på övergripande nivå även önskade effekter av den.

I kapitel 7–10 görs en detaljerad beskrivning av de författningsmässiga och ekonomiska förutsättningarna för de olika beståndsdelarna.

Kapitel 11 avslutar delredovisningen med en sammanfattning av MTFA:s iakttagelser och inriktningen på det fortsatta arbetet med regeringsuppdraget.

3. Metodval och utvärderingsansats

Den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap utgörs – i dagsläget – av den myndighetsreform som trädde ikraft den 1 oktober 2022. Som ett första steg i arbetet med att utvärdera den nya strukturen har MTFFA gjort en kartläggning av strukturreformen. Den har gjorts genom dokumentstudier i syfte att skapa en förståelse av bakgrunden till den nya strukturen och dess innebörd. Kartläggningen utgör en nödvändig förutsättning för MTFFA:s fortsatta arbete med regeringsuppdraget. Den kunskap som generats genom den behövs både för att identifiera områden för vidare utvärdering och för utveckling av uppföljnings- och utvärderingsmetodik för dessa.

Kartläggningen utgör grunden för föreliggande delredovisningen och bygger innehållet i den interventionsmodell som används. Interventionsteorin är en utvärderingsmetod som erbjuder ett ramverk för att klarlägga hur en reform är tänkt att fungera, vad den ville uppnå och hur en reforms framgång kan bedömas.

I kapitlet avhandlas kortfattat metodologiska vägval och hur myndigheten avser att lägga upp sitt utvärderingsarbete.

3.1 Om uppföljning och utvärdering

Uppföljning innebär att systematiskt undersöka och granska vad som sker (eller inte sker) i en verksamhet/organisation, utan att bedöma och värdera utfallet eller göra en utvecklad undersökning av dess orsaker. Uppföljningen gör det möjligt att säga något om aktuell status och – vid uppföljning över tid – hur området utvecklats mellan uppföljningstillfällena. I fråga om myndigheternas implementering av strukturreformen handlar uppföljningen om att undersöka vilka steg som vidtagits av dem för att realisera den nya strukturen och utifrån det beskriva hur långt implementeringen kommit i relation till målbilden för den. Ytterligare en fas av uppföljningen är att identifiera eventuella hinder i myndigheternas arbete med att införa den nya strukturen.¹¹

Utvärdering innebär att resultaten som framkommer av uppföljning och undersökningen kan fördjupas och preciseras. Orsaker till resultaten kan undersökas, vilket möjliggör utveckling eller förändringar av insatser kopplade till utvärderingsobjektet.

3.1.1 Interventionsteorin

I det inledande arbetet med regeringsuppdraget har MTFFA valt att ta avstamp i interventionsteorin, en teoribaserad utvärderingsmetod. Interventionsteorin bedöms lämpa sig väl för att tydliggöra en reform och dess beståndsdelar samt för att undersöka processer och mekanismer kopplade till reformen.

Interventionsteorin har flera metodologiska förtjänster i det att den tydliggör reformens logik samt bistår i identifieringen av kritiska punkter som kan kräva vidare utvärdering. Metoden har även begränsningar i att den ”riskerar att missa kausala vägbanor och bieffekter som inte finns med i interventionsteorin”¹². Den begränsningen blir särskilt viktig i förhållande till MTFFA:s systemperspektiv, då reformen exempelvis kan få utfall som inte var dess avsikt, men som alltjämt har en stor betydelse för totalförsvarets samlade funktionssätt. MTFFA vill i detta skede inte låsa sig vid en metod, utan förhålla sig öppen till att komplettera den interventionsteoretiska ansatsen i utvärderingsarbetet med andra utvärderingsmetoder.

¹¹ Vedung, Evert, *Utvärdering i politik och förvaltning*, 3:e upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2009, s. 75–76.

¹² Vedung, Evert, *Utvärdering i politik och förvaltning*, 3:e upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2009, s.66.

3.2 Utvärderingens tre steg

Denna inledande fas av arbetet har delats in i tre övergripande delar. Dessa består av (1) en problembeskrivning, (2) strukturreformens beståndsdelar och (3) önskat utfall.



Figur 1 Modell över reformen

Den första delen är en beskrivning av den problembild som motiverade strukturreformen. Den eftersträvar att rekonstruera antaganden och idéer om hur de identifierade problemen kan lösas som föregått reformen kan lösas. Dessa härleds från de förslag och resonemang som förs i *Motståndskraft* och strukturutredningen. Denna del utvecklas i kapitel 4.

Den andra delen beskriver reformen och dess fyra beståndsdelar. Av intresse är de förändringar som den nya strukturen innebär i förhållande till det som gällde innan den 1 oktober 2022. Här påbörjas även arbetet med att kartlägga myndigheternas förutsättningar för implementering av den nya strukturen och av myndigheternas samordning. Denna kartläggning gör inte anspråk på att vara fullständig, utan fokuserar på författningsmässiga och ekonomiska förutsättningar för implementering samt att tydliggöra förordningsstyrda krav på samverkan och samordning.

Den tredje och sista delen beskriver på en övergripande nivå önskade effekter av reformen. Det arbetet kompliceras av att det inte finns detaljerade målbeskrivningar eller motiveringar till de förändringar som genomförts. Även i detta fall görs en uttolkning av resonemang förda av Försvärsberedningen och strukturutredningen samt av den motivering till reformen som lämnades vid regeringens presskonferens den 18 maj 2022. En svårighet är att dessa resonemang inte alltid är på samma detaljnivå som förordningsförändringarna. Uttolkningar av effekter och utfall måste därför göras med försiktighet.

4. Problembeskrivning

Den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap behöver sättas i en kontext utifrån de förhållanden och förutsättningar som påverkat dess utformning. Därför utgörs den första delen av MTFAs modell över strukturreformen av en beskrivning av den problembild som motiverade den, i syfte att rekonstruera antaganden och idéer som föregått reformen (interventionen). Problembilden innefattar även en översiktlig beskrivning av komplexiteten inom totalförsvaret.

Förutom den motivering som framfördes vid regeringens presskonferens i maj 2022 finns inga offentliggjorda förklaringar till eller målbeskrivningar för de förändringar som infördes med de nya förordningarna. MTFAs modell utgår därför, förutom vad som framkom på presskonferensen, från en uttolkning av den problembild och de antaganden som framträder i *Motståndskraft* liksom i regeringens direktiv till strukturutredningen och de förslag och resonemang som därefter framfördes av utredningen.



Figur 2 Modell över reformen – steg 1

4.1 Strukturreformens bakgrund

Planeringen för det svenska totalförsvarets återuppbyggnad påbörjades med riksdagens försvarspolitiska inriktningsbeslut 2015.¹³ Inriktningsbeslutet innebar bland annat att det civila försvaret så långt det är möjligt ska utgå från krisberedskapssystemets strukturer och processer.

År 2017 gavs Försvarsberedningen i uppdrag att genomföra en bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen och dess konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik. Den fick även i uppdrag att med utgångspunkt i analysen lämna förslag på inriktning av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret för perioden 2021–2025.¹⁴

Försvarsberedningen redovisade uppdraget i rapporterna *Motståndskraft*¹⁵ (2017) och *Värnkraft*¹⁶ (2019). Beredningen pekade på att det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa försämrats avsevärt sedan början av 2000-talet, främst som en följd av Rysslands agerande. Rysslands aggression mot Ukraina och den olagliga annekteringen av Krim 2014 beskrevs som den slutliga bekräftelsen på att Ryssland förbehåller sig rätten att styra över andra staters säkerhetspolitiska vägval och är berett att bryta mot folkrätten, ingångna avtal och etablerade europeiska principer för att hävda sina intressen.¹⁷

Det försämrade säkerhetsläget i vårt närområde har medfört negativa konsekvenser för Sveriges säkerhet. De krav som nu ställs på totalförsvaret är delvis annorlunda jämfört med de som ställdes fram till slutet av 1990-talet.¹⁸ Globalisering, digitalisering och privatisering av samhällsviktig verksamhet liksom strategiska otydligheter mellan krig och fred (den så kallade

¹³ Prop. 2014/15:109 Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020.

¹⁴ Ds 2017:66 Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025, s.7 ff.

¹⁵ Ds 2017:66 Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025.

¹⁶ Ds 2019:8 Värnkraft - Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025.

¹⁷ Ds 2019:8 Värnkraft - Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025, s. 23.

¹⁸ Ds 2017:66 Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025, s. 62.

gråzonsproblematiken) kräver andra förmågor än tidigare.¹⁹ Enligt Försvarsberedningen måste totalförsvaret bygga på en trovärdig grund av stark militär och civil förmåga, samt en stark försvarsvilja. Man menar att genom att planera för en allvarlig säkerhetspolitisk kris och ytterst krig, skapar totalförsvaret en tydlig krigsavhållande förmåga.

I *Motståndskraft* lämnade Försvarsberedningen förslag på hur strukturen för civilt försvar kan utvecklas för att åtgärda identifierade brister och skapa tydligare lednings- och ansvarsförhållanden, och rekommenderade att dessa utredes vidare.²⁰

Därpå tillsatte regeringen en utredning med uppdrag att föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar med utgångspunkt i Försvarsberedningens analyser och förslag.²¹ Strukturutredningen lämnade sitt slutbetänkande till regeringen 2021²², och utgjorde grunden för den strukturreform som trädde i kraft i oktober 2022.

4.2 Problembild

I analysen av det civila försvaret i *Motståndskraft* bedömdes samhället sakna flera av de strukturer, processer och resurser som kan krävas vid krig eller krigsfara. Försvarsberedningen ansåg att krisberedskapssystemet – som utformats för att hantera fredstida kriser – inte var dimensionerat för att möta ett väpnat angrepp. Vissa förhållanden bedömdes särskilt försvåra möjligheten att säkerställa en samlad förmåga i totalförsvaret. Otydliga ansvars- och ledningsförhållanden på olika beslutsnivåer i samhället och inom olika samhällssektorer ansågs inverka negativt på förmågan att samordna aktörer inom det civila försvaret, liksom på samordningen mellan det civila och det militära försvaret. Detta bedömdes i förlängningen kunna försvåra möjligheterna att göra de prioriteringar av samhällets resurser som kan behöva göras vid höjd beredskap och krig.²³

I *Motståndskraft* kom Försvarsberedningen med förslag på åtgärder för att komma till rätta med dessa brister. Strukturutredningen fick sedan i uppdrag utreda dessa vidare.

I direktiven till strukturutredningen gavs en särskild utredare i uppdrag att analysera och föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, regional och lokal nivå som även skulle stärka samhällets förmåga att hantera fredstida kriser. I direktiven angavs att förslagen skulle utgå från *Motståndskraft*. De åtgärdsförslag som Försvarsberedningen respektive strukturutredningen lade fram, innebär att det civila försvaret ska följa en struktur byggd på geografiskt områdesansvar och en indelning av statliga myndigheter i beredskapssektorer. Strukturen skulle även behöva fungera i krig eller krigsfara liksom för att hantera gråzonsproblematik. Inte minst skulle den ge förutsättningar för samordning och samverkan mellan det civila och det militära försvaret.

Nedan följer en mer utvecklad redogörelse av vissa brister som Försvarsberedningen och strukturutredningen identifierade, samt de förslag som presenterades för att komma till rätta med dessa.

4.2.1 Kommunal nivå

På lokal nivå är kommunerna de centrala aktörerna både inom krisberedskap och civilt försvar. Den strukturreform som kom att beslutas av regeringen i maj 2022 innebar ingen förändring för

¹⁹ Ds 2017:66 Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025, s. 44f.

²⁰ Ds 2017:66 Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025.

²¹ Dir. 2018:79 Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar, s. 1.

²² SOU 2021:25, Struktur för ökad motståndskraft.

²³ Ds 2017:66 Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025, s. 46, s. 50.

dem, men i detta avsnitt redovisas den problembild rörande kommunerna som identifierades i *Motståndskraft* och strukturutredningen.

Förutom ett omfattande verksamhetsansvar har kommunerna även det geografiska områdesansvaret på lokal nivå och ska verka för att samordna olika verksamheter och aktörer inom sitt geografiska område. Försvarsberedningen bedömde att kommunerna behövde utveckla sin förmåga att leda under såväl höjd beredskap som i situationer med gråzonsproblematik. Försvarsberedningen förordade även att en analys genomförs av de resursbehov som finns för att stärka kommuners ledningsförmåga.²⁴

Strukturutredningen instämde i att kommuners ansvar och uppgifter vid höjd beredskap behöver förtydligas och bedömde att lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap inte fungerar ändamålsenligt. Bland annat ansåg strukturutredningen att ambitionsnivån behöver höjas för kommunernas planering för höjd beredskap, och att kommunernas beredskapsuppgifter behöver blir tydligare i lag och förordning så att de motsvarar och samspelar med uppgifterna för statliga myndigheter. Lagen utgår i stor utsträckning från begreppet extraordinär händelse, men utredningen menade att innebörden av detta är oklar. Kriterier för att nå upp till extraordinär händelse tolkades samtidigt som högt satta och ansågs därmed verka begränsande för arbetet med krisberedskap.²⁵

Utredningen ansåg även att vissa av kommunernas beredskapsuppgifter som idag regleras i överenskommelser mellan MSB och Sveriges kommuner och Regioner (SKR) behöver författningsregleras, för att tydliggöra statens styrning och förbättra möjligheten för länsstyrelsernas uppföljning av kommunerna.²⁶

Avseende kommunernas geografiska områdesansvar, ansåg utredningen att bestämmelserna är otydliga och konstaterade att det finns skillnader i hur kommunerna tolkar detta ansvar. Utredningen föreslog därför att en ny lag stiftas i syfte att göra kommuners och regioners ledningsförmåga tydligare och enhetligare. Både gällande såväl inför och under höjd beredskap samt fredstida krissituationer.²⁷ För att ta detta förslag vidare gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att utreda vilket grundläggande beredskapsansvar kommuner och regioner bör ha inför och under fredstida kriser och höjd beredskap²⁸. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) senast den 29 mars 2024.

4.2.2 Regional och högre regional nivå

Länsstyrelserna har det geografiska områdesansvaret på regional nivå och ska därmed verka för samordning mellan olika aktörer i länet. Försvarsberedningen beskrev flera scenarier där länsstyrelserna och länen ansågs vara för små enheter för att resurs- och ledningsmässigt kunna hantera samordning och prioritering av resurser på regional nivå rörande civilt försvar. Därför föreslogs att större geografiska områden upprättas, benämnda civilområden.²⁹

Försvarsberedningen ansåg att regional samordning mellan å ena sidan länsstyrelserna och å andra sidan Försvarsmakten och andra myndigheter, försvårades av att den regionala indelningen av Försvarsmakten och andra myndigheter inte överensstämde med indelningen i län. Därför föreslogs att civilområdena geografiskt ska överensstämma med Försvarsmaktens militärregioner.

²⁴ Ds 2017:66 Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025, s. 100

²⁵ SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft, s.438, s.446, s.476

²⁶ SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft, s.452

²⁷ SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft, s.476

²⁸ Dir. 2023:51 Kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap.

²⁹ Ds 2017:66 Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025, s. 98 f.

Eventuella nya regionala indelningar av civila myndigheter bör därefter beakta totalförsvarets indelning i civilområden och militärregioner.

Försvarsberedningen framhöll att indelningen i fyra militärregioner varken hade motsvarat de behov som det militära eller det civila försvaret har av territoriell indelning. Försvarsberedningen ansåg därför att Försvarsmaktens regionala indelning behövde justeras så att den bättre anpassas till totalförsvarets behov.³⁰

Strukturutredningen delade Försvarsberedningens bedömning av behovet av större geografiska områden för civil ledning och samordning, och föreslog att länsstyrelserna delas in i sex civilområden som följer samma indelning som samverkansregionerna (tidigare sjukvårdsregionerna). En länsstyrelse per civilområde förslogs bli ansvarig för samordningen inom och mellan civilområden. Landshövdingen för det aktuella länet föreslogs bli civilområdeschef.

I likhet med Försvarsberedningen ansåg strukturutredningen att samverka mellan det civila och det militära försvaret ytterligare skulle underlättas av att Försvarsmakten anpassar sin regionala organisation så att militärregionerna sammanfaller med civilområdena.³¹

4.2.3 Central nivå

På nationell och central nivå bedömde Försvarsberedningen att en tydligare och förstärkt ledningsstruktur behövdes, både för samordningen mellan statliga myndigheter och för regeringens styrning av statliga myndigheterna avseende det civila försvaret. Med central nivå avses centrala myndigheter.

Den dåvarande indelningen av bevakningsansvariga myndigheter i samverkansområden, behövde enligt Försvarsberedningen göras om utifrån samhällssektorer med samhällsviktig verksamhet. Syftet var att uppnå en mer lämplig struktur för beredskapsplanering. För att stärka möjligheten till ledning och samordning föreslogs att en sektorsansvarig myndighet skulle utses inom varje sektor.³²

Strukturutredningen instämde i att det fanns behov av en ny indelning av statliga myndigheter som tydligare utgick från sektorer med samhällsviktig verksamhet. Den dåvarande strukturen med bevakningsansvariga myndigheter och samverkansområden ansågs sakna funktion under höjd beredskap. Flera av dessa myndigheter uppgav att de saknade mandat att driva viktiga gemensamma frågor, och att verksamheten inom vissa samverkansområden var så diversifierad att det var svårt att hitta gemensamma frågor att arbeta med. Vidare konstaterades att Försvarsmakten och MSB, som har till uppgift att främja och utveckla den sammanhängande planeringen för totalförsvaret, inte haft samverkansområdena som utgångspunkt. Samverkansområdena hade alltså inte varit en användbar indelning för arbetet med det civila försvaret och planeringen av totalförsvaret. Strukturutredningen föreslog därför att bevakningsmyndigheter och samverkansområdena skulle avvecklas och ersättas med *beredskapsmyndigheter* och *beredskapssektorer*. Varje sektor föreslogs ha en *sektorsansvarig myndighet*.³³

Strukturutredningen identifierade ytterligare samhällsviktiga verksamheter och funktioner av särskild betydelse att upprätthålla i fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig. Dock bedömdes de av olika anledningar vara av sådan karaktär att de inte kunde utgöra egna beredskapssektorer. Några av dem omfattar bara en myndighet, i några ingår myndigheter utanför det civila försvaret, såsom Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt (FRA). Samtidigt

³⁰ Ds 2017:66 Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025, s. 99 f.

³¹ SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft, s. 345.

³² Ds 2017:66, s. 95–98.

³³ SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft, s. 275 ff.

bedömdes dessa verksamheter fylla en viktig funktion i beredskapssystemet som helhet. Därför föreslogs fyra *särskilda beredkapsområden* bildas (Cybersäkerhet, Psykologiskt försvar, Skola och förskola, Migration) som komplement till beredskapssektorerna. De civila myndigheter som ingår i dessa föreslogs bli beredskapsmyndigheter. Utredningen ansåg det vara viktigt att de särskilda beredkapsområdena ingår i det gemensamma arbetet med en sammanhängande planering som MSB och Försvarsmakten håller samman.³⁴ Särskilda beredkapsområden blev dock inte en del av strukturreformen.

Vidare föreslog utredningen införandet av en ansvarstrappa för statliga myndigheter. Första trappsteget omfattar samtliga statliga myndigheter under regeringen, och ger i korthet dessa i uppdrag att planera för att kunna vidta åtgärder vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Andra trappsteget omfattar alla beredskapsmyndigheter. Dessa har utöver det ansvar som följer av det första trappsteget, ansvar för att under höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation. De ska även göra en bedömning av vilka åtgärder och investeringar som krävs för att säkerställa den samhällsviktiga verksamheten inom sitt område. Dessutom ska de bidra till att övriga myndigheter, kommuner, regioner, näringsidkare och organisationer med verksamhet inom området har god förmåga att hantera såväl fredstida krissituationer som ett läge med höjd beredskap. Det tredje trappsteget omfattar de sektorsansvariga myndigheterna, som förutom ansvaret som följer av de tidigare trappstegen, också har ansvar för att hålla ihop planeringen för kriser och höjd beredskap inom respektive sektor.³⁵

4.2.4 Nationell nivå

Med nationell nivå avses riksdagen, regeringen och Regeringskansliet. Regeringen har det geografiska områdesansvaret på nationell nivå, och i situationer med höjd beredskap ansåg Försvarsberedningen att eftersom regeringen behöver fokusera på för landet viktiga strategiska beslut, kan regeringen behöva avlastas från uppgiften att samordna de många aktörerna i totalförsvaret. Försvarsberedningen föreslog därför att MSB skulle kunna stödja och avlasta regeringen med samordning under höjd beredskap. Vidare bedömde Försvarsberedningen att samordningen mellan det militära och det civila försvaret på central nivå försvåras av att Försvarsmakten behöver samverka med ett stort antal myndigheter. Försvarsberedningen förordade att MSB gavs i uppdrag att hålla samman det civila försvaret på central nivå samt vara Försvarsmaktens primära samverkanspartner på denna nivå, liksom att MSB:s mandat utökas och förtydligas.³⁶

Strukturutredningen ansåg dock inte att det var lämpligt att MSB per automatik ges ett utökat mandat i skarpa situationer för samordningen av det civila försvaret. Strukturutredningen tolkade Försvarsberedningens resonemang om att ge MSB ett utökat mandat som att det, vid sidan av syftet att avlasta regeringen, även fanns ett mer outtalat syfte att få styrningen av det civila försvaret att i större utsträckning överensstämmer med styrningen av det militära försvaret. Strukturutredningen konstaterade att det civila försvaret består av en mängd aktörer som verkar inom olika områden, och att de civila myndigheterna sorterar under olika departement och är självständiga och likställda varandra. Förutsättningarna för ledning av den samlade verksamhet som utgör det civila försvaret skiljer sig därför från det militära försvaret, som i huvudsak upprätthålls av Försvarsmakten (det vill säga en organisation) med stöd av ytterligare några försvarsmyndigheter, där samtliga sorterar under Försvarsdepartementet. Utredningen bedömde därför att det varken fanns förutsättningar eller var lämpligt eller effektivt att låta en myndighet ta över ledningen av det civila försvaret. Istället bedömde utredningen att regeringen fortsatt i normalfallet bör leda det civila försvaret, men att det vid behov ska finnas utrymme för

³⁴ SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft, s. 258 ff.

³⁵ SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft, s. 30 f.

³⁶ Ds 2017:66 Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 s. 93 ff.

regeringen att besluta om att MSB ska stödja regeringen och Regeringskansliet i samordningen av den.³⁷

4.2.5 Näringslivet

Strukturutredningen belyste även näringslivet. Dess resonemang tog avstamp i utredningen om näringslivets roll inom totalförsvaret.³⁸ Strukturutredningen pekar på att i dagens samhälle finns det ett stort antal privata företag som bedriver en betydande del av den verksamhet som krävs för att tillgodose totalförsvets behov. Det ömsesidiga beroendet mellan det statliga och det privata är omfattande men samverkan mellan dem är i hög grad frivillig och inte tillräcklig.³⁹ I samband med att regeringen presenterade den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap, inrättade regeringen även ett tvärsektorielt näringspolitiskt råd för att stärka samverkan med näringslivet i arbetet inför och vid höjd beredskap.⁴⁰ Etableringen av detta råd faller dock utanför detta regeringsuppdrag och behandlas inte i denna delredovisning.

4.3 Totalförsvarets komplexitet

Systemperspektivet är en bärande del i MTFAs analys- och utvärderingsarbete. Perspektivet innebär att MTFA följer hur totalförsvarets olika delar agerar tillsammans för att forma den komplexa helhet som utgör totalförsvaret. Ur ett systemperspektiv blir aktörernas gränssytor, samverkan och informationsutbyten med andra aktörer av särskilt intresse eftersom dessa påverkar totalförsvarets samlade funktionssätt.

Totalförsvaret är ett komplext system som är svårt att värdera. Det som gör totalförsvaret till ett komplext system, snarare än ett komplicerat system, är graden av förutsägbarhet i systemets beteende. Ett komplext systems beteende är generellt svårt att förutsäga. Denna svårighet är en konsekvens av tre egenskaper av särskild vikt för totalförsvaret.

En sådan egenskap är att komplexa system präglas av icke-linjära interaktioner. En icke-linjär interaktion kan förstås som en interaktion där orsak och verkan inte står i proportion till varandra. Små förändringar kan leda till stora effekter medan stora förändringar kan få relativt små effekter.

En annan är att komplexa system präglas av beroenden mellan de ingående delarna. Dessa beroende kan vara både uppenbara och dolda, och ju fler beroenden och ingående delar desto svårare blir det att värdera och kontrollera effekterna av enskilda förändringar. Dagens totalförsvaret inbegriper centrala myndigheter, kommuner, länsstyrelser, regioner, frivilliga försvarsorganisationer och det privata näringslivet. Mängden av delar och deras uppenbara och dolda beroenden till varandra gör komplexiteten påtaglig.

En tredje egenskap som bidrar till komplexiteten är systemets adaptiva förmågor. De delar som nämnts i föregående stycket anpassar sig hela tiden till varandra, till den miljö de verkar i, samt till de situationer och skeenden de verkar mot. För att kunna fungera ändamålsenligt måste systemet vara anpassningsbart eftersom verkligheten är föränderlig, särskilt under omständigheter av kris och krig. Men, adaptiva förmågor innebär samtidigt att systemet och dess delar är i ständig rörelse och att systemets beteende i hög grad följer på skeenden som i sin tur kan vara svåra att förutsäga.

³⁷ SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft, s. 419 f.

³⁸ SOU 2019:51 Näringslivets roll inom totalförsvaret.

³⁹ SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft, s. 319 f.

⁴⁰ Regeringen, tillsättande av ett tvärsektorielt näringslivsråd för totalförsvaret och krisberedskap (Ju2022/00000, Ju2021/03876, 2022-05-19).

5. Förvaltningspolitiska förutsättningar

En grundläggande förutsättning, både för myndigheternas arbete med det civila försvaret och för implementeringen av den nya struktur som MTFA i enlighet med regeringsuppdraget ska följa upp och utvärdera, är den svenska förvaltningsmodellen. I detta kapitel redogörs kortfattat för modellen, samt den praxis för arbetet med krishantering som över tid utvecklats i Sverige.

5.1 Den svenska förvaltningsmodellen

Regeringen styr enligt grundlagen riket och är ansvarig inför riksdagen.⁴¹ Den styrande makten tillkommer regeringen, som till sitt förfogande har de statliga förvaltningsmyndigheterna.

I internationell jämförelse uppvisar den svenska förvaltningsmodellen ett antal särdrag.⁴² 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. För närvarande finns det 342 myndigheter under regeringen.⁴³

I Sverige finns det vidare ett förbud mot så kallat ministerstyre som innebär att enskilda statsråd inte får fatta beslut som rör myndigheterna.⁴⁴ Det följer av bestämmelsen om att regeringen ska fatta sina beslut kollektivt.⁴⁵

Även om regeringen alltid har det yttersta ansvaret för sina myndigheter och för styrningen av dem, är regeringen med denna modell 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 ställer krav på regeringens styrning och på relationen mellan regeringen och myndigheterna. Den organisatoriska åtskillnaden dessa emellan kan innebära en utmaning för kommunikationen mellan regeringen och myndigheterna.

Myndigheternas ställning gentemot regeringen präglas också av hur regeringen i praktiken väljer att styra dem. Under senare decennier har regeringen haft som ambition att minska detaljstyrningen. Det finns dock inga formella hinder för regeringen att styra myndigheterna mer detaljerat.

Regeringens styrning sker bland annat genom myndighetsförordningen och myndighetsinstruktioner samt genom andra förordningar, anslag, regleringsbrev, uppdrag och, inte minst, informella kontakter som kan förtydliga den formella styrningen och som många gånger har en stor betydelse i samspillet mellan regeringen och myndigheterna.⁴⁶ I 12 kap. 5 § RF kommer den så kallade utnämningmakten till uttryck, som är ett särskilt viktigt maktmedel i förvaltningsmodellen. Den innebär att det är regeringen som tillsätter och avsätter sina myndigheters ledning.

Ett annat särdrag är den långtgående decentraliseringen där en stor del av förvaltningsuppgifterna fördelats på regional och kommunal nivå. Modellen har tre förvaltningsnivåer: nationell, regional och kommunal. Därutöver tillkommer EU-nivån. De olika nivåerna har ansvar för olika frågor.

⁴¹ RF 1 kap. 6 §.

⁴² Statskontoret har i rapporten *Förvaltningsmodellen under coronapandemin, 2020*, analyserat några av dem utifrån vad som måste hanteras vid en nationell kris.

⁴³ Uppgifter hämtade från Statskontorets webbplats, <https://www.statskontoret.se/fokusomraden/fakta-om-statsforvaltningen/myndigheterna-under-regeringen/>, lydelse den 1 november 2023.

⁴⁴ RF 7 kap. 3 §.

⁴⁵ RF 7 kap. 4 §.

⁴⁶ Eka, Anders, Hirschfeldt, Johan, Jermsten, Henrik och Svahn Starrsjö, Kristina, *Regeringsformen – med kommentarer*, 2 uppl., Karnov Group, 2018.

Ansvarsfördelningen regleras i ett flertal författningar. Den kan ändras av riksdag och regering och kan därför se olika ut över tid.

En styrka med decentraliseringen är att beslut kan fattas nära medborgarna och anpassas till lokala förutsättningar. Det har emellertid visat sig att den innebär utmaningar för regeringens styrning under en nationell kris.⁴⁷ Regeringen måste då förhålla sig till det kommunala självstyret och principerna för krishantering: ansvarsprincipen, närhetsprincipen och likhetsprincipen (se nedan).

Den kommunala självstyrelsen utgör en av grunderna för den svenska demokratin.⁴⁸ Graden av självstyrelse är emellertid beroende av hur hårt riksdag och regering väljer att reglera de områden som kommuner och regioner har ansvar för.

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. Det finns dock även möjlighet att styra med så kallade mjuka styrmedel som inte är tvingande. Regeringen kan till exempel ge myndigheter i uppdrag att stödja, informera (kunskapsstyrning) och samverka med regioner och kommuner. Riksdag och regering kan också använda sig av finansiell styrning genom beslut om skatter, avgifter, bidrag eller subventioner.

Under normala omständigheter innebär den långtgående decentraliseringen vissa utmaningar för myndigheter på samtliga förvaltningsnivåer: det krävs både informationsutbyte och samverkan myndigheter emellan för att förverkliga regeringens politik och nå de målsättningar som riksdagen lagt fast. För en effektiv krishantering är informationsutbyte och samverkan avgörande. Den höga graden av decentralisering tillsammans med den kommunala självstyrelsen är alltså något som kan försvåra den statliga styrningen, och därmed även arbetet med att hantera en nationell kris.

5.2 Centrala principer för krishantering

En annan väsentlig utgångspunkt för det svenska samhällets krishantering är de principer – ansvars-, närhets- och likhetsprinciperna – som systemet för krisberedskap och krishantering bygger på. I stora drag innebär de att verksamheten även under samhällsstörningar så långt det är möjligt ska fungera som under normala förhållanden.⁴⁹ En annan grundläggande del av det svenska krisberedskaps- och krishanteringssystemet är det geografiska områdesansvaret som innebär att det inom ett geografiskt område ska finnas ett organ som har ansvar för att samordningen fungerar mellan olika aktörer inom det.⁵⁰ Däremot övertar detta organ inte ansvaret från någon aktör utan samtliga behåller sitt ansvar i enlighet med ansvarsprincipen. På nationell nivå har regeringen det geografiska områdesansvaret. Länsstyrelsen har ansvaret på regional nivå och kommunen på lokal nivå.

Flera utvärderingar av hanteringen av de kriser som Sverige har drabbats av visar att ansvarsprincipen har begränsningar, och att en strikt tillämpning av den till och med kan försämra krishanteringen.⁵¹ Exempelvis kan signalerna till omvärlden fördröjas från den myndighet som

⁴⁷ Se t.ex. SOU 2022:10 Sverige under pandemin.

⁴⁸ KU 1973:26 betänkande med anledning av Kungl. Maj:ts proposition 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m. jämte motioner.

⁴⁹ För en mer ingående diskussion av dessa principer se kapitel 9, SOU 2022:10 Sverige under pandemin.

⁵⁰ Det geografiska områdesansvaret var ursprungligen en del av civila och militära lednings- och samverkansstrukturer under det kalla kriget, se Eriksson, Pär, Larsson, Per och Welander, Frej, *Kommunerna och det lokala geografiska områdesansvaret*, FOI-R--4800--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut, 2019.

⁵¹ Se SOU 2022:10 Sverige under pandemin och referenserna till tidigare gjorda utvärderingar av kriser där ansvarsprincipen identifierats som en komplicerande faktor.

inte förmår lösa krisen på egen hand.⁵² Principen riskerar även att få hämmande konsekvenser om aktörerna inte vågar agera utanför det vardagliga samtidigt som en kris ofta ställer andra och ibland högre krav än under normala förhållanden.⁵³

Även principen om det geografiska områdesansvaret har visat på utmaningar. Det finns bland annat gränsdragningsproblem mellan regeringens, länsstyrelsernas och kommunernas geografiska områdesansvar även i förhållande till andra aktörer.⁵⁴

I Sverige ska den så kallade legalitetsprincipen⁵⁵ upprätthållas även i kris, trots att behovet av snabba och tidigare inte förutsedda beslut kan vara stort. Bortsett från regeringsformens regler om krig och krigsfara saknar grundlagen särskilda regler som gäller fredstida kriser. Det finns inte heller några regler om undantagstillstånd och den sedvanerättsligt grundade så kallade konstitutionella nödrätten har i Sverige ansetts utgöra en alltför osäker grund att falla tillbaka på. Fredstida kriser måste alltså hanteras med stöd av samma allmänna grundlagsregler om normgivning, beslutsprocess och styrning som gäller under normala förhållanden.

⁵² I Skogsbrandsutredningen, Ju Fö 2014:02, konstaterades att många av aktörerna avvaktade med åtgärder tills det blev tydligt att skogsbranden var en extraordinär händelse och riksangelägenhet. Denna tvekan försvårade arbetet med att bekämpa branden.

⁵³ För en diskussion med konkreta exempel där aktörer inte vågat agera, se SOU 2005:104 Sverige och tsunamin – granskning och förslag.

⁵⁴ Se SOU 2017:12 Att ta emot människor på flykt.

⁵⁵ Inom konstitutionell rätt innebär legalitetsprincipen att den offentliga makten utövas under lagarna så att offentliga organ bara får vidta åtgärder som har stöd i lag.

6. Strukturereformens beståndsdelar

I detta kapitel beskrivs strukturen och dess beståndsdelar. För varje beståndsdel görs även ett försök att synliggöra och uttolka avsikterna bakom de beslutade förändringarna och vilka önskade utfall och effekter som förändringarna kan kopplas till (se

Figur 3).



Figur 3 Modell över reformen – steg 2 och 3

MTFA:s uttolkning av avsikterna bakom strukturen baseras bland annat på de motiv som framkom vid regeringens presskonferens i maj 2022. I och med att regeringen inte tillgängliggjort något annat underlag i samband med att strukturen presenterades, utöver de aktuella regeringsbesluten, används här även *Motståndskraft* och strukturutredningens betänkande som bakgrundsmaterial för att försöka rekonstruera avsikter samt önskade utfall och effekter.

Till bakgrunden hör också det faktum att reformen inte omfattar samtliga förslag från strukturutredningen eller, i enskilda frågor, är beslutade på det sätt som föreslogs av den. Det går därför inte att sätta likhetstecken mellan resonemangen i utredningen och de överväganden som regeringen gjort i samband med beslutet om strukturen.⁵⁶

6.1 Den nya strukturens utformning

Den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap är en reform som i nuläget enbart reglerar statliga myndigheter, även om andra aktörer indirekt kan beröras.⁵⁷

Strukturen tillkom genom ett antal förordningsändringar som påverkar arbetet med civilt försvar och krisberedskap. Det inkluderade upphävande av förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, samt införande av förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, hädanefter kallad beredskapsförordningen. Reformen omfattade även införande av förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser, ett antal förändringar i förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap och ändringar i förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Ett antal mindre justeringar i ytterligare ett antal myndigheters instruktioner gjordes också.

I samband med beslutet om den nya strukturen presenterade regeringen följande mål för reformen:⁵⁸

⁵⁶ MTFA har kartlagt strukturutredningens 63 förslagsrutor och 21 bedömningsrutor och bedömer att i november 2023 är ca 60% av förslagen och 60% av bedömningarna har blivit beslut. En sammanställning av vilka förslag och bedömningar som genomfört finns i separat skrivelse.

⁵⁷ Exempelvis 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. (Ju2022/00000, Ju2018/04761, Ju2021/00971 (delvis), Ju2021/04048, Ju2021/04219, Ju2022/00288, Ju2022/00198, 2022-05-19).

⁵⁸ Dessa mål redovisades vid regeringens presskonferens 18 maj 2022 där reformen presenterades.

- Kraftsamling kring arbetet inför och vid höjd beredskap
- Stärkt motståndskraft i de viktigaste samhällsfunktionerna
- Ökad tydlighet kring roller och ansvarsfördelning
- Möjligheten till riktade geografiska insatser förbättras
- Stärkt samverkan med näringslivet

MTFA bedömer att de huvudsakliga beståndsdelarna i den nya strukturen är:

- En utökning av statliga myndigheters ansvar och uppgifter inom samhällets krisberedskap och civilt försvar.
- Utpekande av ett antal beredskapsmyndigheter och en indelning i tio beredskapssektorer med tio sektorsansvariga myndigheter.
- Indelning av landet i sex geografiska områden (civilområden) med sex utpekade civilområdesansvariga länsstyrelser.
- MSB:s samordnande och stödjande roll.

I avsnitt 6.1.2-6.1.4 redogörs kort för dessa centrala förändringar. För varje del av den nya strukturen görs också ett försök till uttolkning av vilka avsikter samt önskade utfall och effekter som kan ligga bakom reformen.

6.1.1 En utökning av statliga myndigheters ansvar och uppgifter

Beredskapsförordningen innebär att regeringen utökar och i vissa fall skärper det ansvar och de uppgifter som myndigheter under regeringen har i sitt arbete med civilt försvar och krisberedskap (342 myndigheter per november 2023⁵⁹). Den viktigaste förändringen ligger i själva uppgifterna, som innebär en ambitionshöjning jämfört med tidigare. Det gäller i förhållande till fredstida krissituationer, men särskilt i förhållande till höjd beredskap. Valet att samla de generella bestämmelserna för myndigheternas arbete i en och samma förordning bedömer MTFA har gjorts för att underlätta för myndigheterna att överblicka sina ansvar och uppgifter inom området. Även införandet av nya definitioner i beredskapsförordningen bidrar till att underlätta myndigheternas tolkning av innebörden av ansvar och uppgifter.⁶⁰ En mer utförlig redovisning av de statliga myndigheternas ansvar och uppgifter görs i kapitel 7.

MTFA antar att motivet bakom reformen i denna del är att de verksamheter som bedöms behöva fungera även under höjd beredskap, behöver bygga upp de förmågor, processer och resurser som krävs för att hantera ett väpnat angrepp. På samma sätt torde det finnas ett underliggande antagande om att myndigheterna genom att arbeta aktivt med krisberedskap och civilt försvar stärker sin generella förmåga att hantera olika typer av störningar i verksamheten och därmed också minskar sårbarheten i samhällets olika funktioner. Sammantaget förväntas detta leda till stärkt motståndskraft i samhället. De höjda ambitionerna ska bidra till en kraftsamling i arbetet inför och vid höjd beredskap.⁶¹

6.1.2 Införande av beredskapsmyndigheter och beredskapssektorer

Den nya strukturen innebär att vissa statliga myndigheter blir beredskapsmyndigheter med utökade uppgifter jämfört med övriga myndigheter. Fler myndigheter har pekats ut som beredskapsmyndigheter än de som tidigare benämndes bevakningsansvariga myndigheter. Före reformen fanns 47 bevakningsansvariga myndigheter.⁶² Dessa har genom införandet av reformen

⁵⁹ Uppgifter hämtade från Statskontorets webbplats, <https://www.statskontoret.se/fokusomraden/fakta-om-statsforvaltningen/myndigheterna-under-regeringen/>, lydelse den 1 november 2023.

⁶⁰ SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft, s. 30, 289.

⁶¹ SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft, s. 499, 502.

⁶² Bevakningsansvariga myndigheter utgjordes av 26 centrala myndigheter och de 21 länsstyrelserna.

ersatts av 60 beredskapsmyndigheter.⁶³ Beredskapsmyndigheternas uppgifter är även mer omfattande än vad som gällde för bevakningsmyndigheterna.

Den nya strukturen innebär även en indelning i tio beredskapssektorer där de flesta beredskapsmyndigheter ingår. Sektorerna utgår från samhällsviktig verksamhet och funktioner, och ska ge myndigheterna en plattform för samverkan och samordning inom respektive sektor.⁶⁴ För varje sektor finns en sektorsansvarig myndighet med uppgift att inom sin beredskapssektor leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.⁶⁵ En mer utförlig redovisning av beredskapsmyndigheternas uppgifter, indelningen i beredskapssektorer och de sektorsansvariga myndigheternas uppgifter görs i kapitel 8.

Skolverket, Migrationsverket och Myndigheten för psykologiskt försvar är beredskapsmyndigheter som inte ingår i någon beredskapssektor. Dessa myndigheter har, liksom övriga beredskapsmyndigheter, ansvarsområden med samhällsviktiga verksamheter och funktioner. MTFA antar här att dessa inte bedömts kunna kopplas lika tydligt till en sektor.⁶⁶

Kraven på god förmåga hos de enskilda beredskapsmyndigheterna att hantera sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap, antas bidra till minskad sårbarhet i samhället och i förlängningen till stärkt motståndskraft i de viktigaste samhällsfunktionerna.⁶⁷ Införandet av beredskapssektorer antas bland annat leda till bättre samordning mellan berörda myndigheter som verkar inom samma fält, liksom en bättre samordning nationellt mellan olika samhällsområden i fråga om beredskapsförberedelser och händelsehantering.⁶⁸ MTFA läser också in en avsikt att skapa en tydligare ledningsstruktur genom att de sektorsansvariga myndigheterna ges ett samordnade uppdrag inom respektive beredskapssektor.⁶⁹ Ytterligare en avsikt antas vara att förändringarna ska bidra till en ökad tydlighet kring uppgifter och ansvarsfördelning och även leda till ett mer effektivt samarbete inom det civila försvaret och snabbare beslutsvägar.⁷⁰

6.1.3 Indelning i civilområden

Genom den nya strukturen införs en ny geografisk indelning där de 21 länsstyrelserna delas in i sex civilområden. För varje civilområde finns en civilområdesansvarig länsstyrelse som ansvarar för samordning. Landshövdingen i en civilområdesansvarig länsstyrelse benämns civilområdeschef. En mer utförlig redovisning om indelningen av civilområden och de civilområdesansvariga länsstyrelsernas uppgifter görs i kapitel 9.

MTFA utgår ifrån att indelningen i civilområden görs för att stärka samordningen inom det civila försvaret, förbättra samordningen mellan nationell, högre regional och regional nivå, samt underlätta samordningen mellan det civila och det militära försvaret på högre regional nivå. I övrigt antas syftet vara, liksom för införandet av beredskapssektorer, att tydliggöra roller och ansvarsfördelning. Ett ytterligare syfte antas vara att förbättra möjligheterna att göra riktade geografiska insatser.⁷¹

6.1.4 MSB:s roll och uppgifter

Den nya strukturen innebär vissa förändringar av MSB:s roll, ansvar och uppgifter inom civilt försvar och krisberedskap. Det handlar bland annat om att stödja övriga myndigheter i deras

⁶³ Beredskapsmyndigheter utgår i dagsläget av 39 centrala myndigheter och de 21 länsstyrelserna. År 2024 tillkommer Utbetalningsmyndigheten och antalet beredskapsmyndigheter blir då 61.

⁶⁴ SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft, s.213–214, 218.

⁶⁵ SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft, s. 213–216.

⁶⁶ Se exempelvis SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft, s. 213–214, 220–221, 258–259, 279–281.

⁶⁷ SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft, s. 208–218, 502.

⁶⁸ SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft, s. 208–211, 218, 312–314.

⁶⁹ Regeringens presskonferens 2022-05-18.

⁷⁰ Regeringens presskonferens 2022-05-18.

⁷¹ Regeringens presskonferens 2022-05-18; Ds 2017: 66, s. 98 f. och SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft, s. 339ff.

arbete med civilt försvar och krisberedskap, att hålla samman övergripande beredskapsplanering, att fånga frågor som andra myndigheter inte ansvarar för och att företräda det civila försvarets intressen vid fördelning av samhällets resurser.⁷² En mer utförlig redovisning av MSB:s roll och uppgifter görs i kapitel 10.

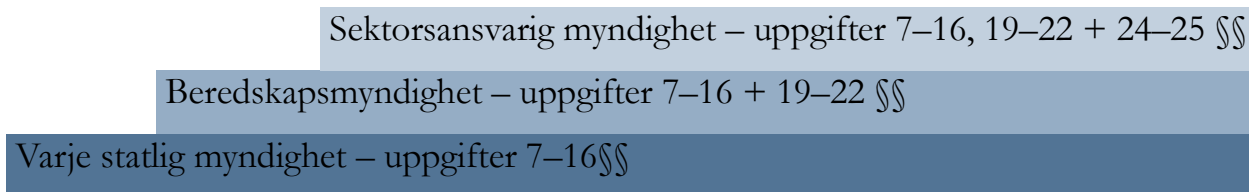
MTFA tolkar att syftet bakom utformningen av MSB:s olika roller, bland annat att ha en stödjande roll gentemot övriga myndigheter, en sammanhållande roll vad gäller beredskapsplanering och en roll som civil ”motpart” till Försvarsmakten på central nivå, är att skapa bättre förutsättningar för utvecklingen av det civila försvaret och därmed totalförsvaret. En del av detta antas motiveras av att ta tillvara de möjligheter till bättre samordning inom det civila försvaret som möjliggörs av indelningen i beredskapssektorer och civilområden. Här ingår såväl samordning av beredskapsförberedelser som av händelser som behöver hanteras.⁷³

⁷² Se förordningen (2022:524) som statliga myndigheters beredskap samt förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

⁷³ SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft, s. 419 f, s. 427–428 och Ds 2017:66, s. 93 ff.

7. Statliga myndigheters ansvar och uppgifter

I detta kapitel redovisas förutsättningar för arbetet hos alla statliga myndigheter under regeringen som rör fredstida krissituationer och höjd beredskap. Specifika förutsättningar för statliga myndigheter i rollen som beredskapsmyndighet, sektorsansvarig myndighet, länsstyrelse eller civilområdesansvarig länsstyrelse redovisas i kommande kapitel. Statliga myndigheters ansvar och uppgifter kan illustreras i form av en ansvarstrappa enligt Figur 4. Basen – det första steget – utgörs av uppgifter som alla statliga myndigheter har att utföra. Till detta kommer ytterligare uppgifter för myndigheter som har rollen beredskapsmyndighet (steg 2) och ännu fler till de myndigheter som är sektorsansvariga myndigheter (steg 3).



Figur 4 Beredskapsförordningens ansvarstrappa

Mot bakgrund av att de regleringar som redovisas i detta kapitel vänder sig till en mycket bred grupp av myndigheter där många saknar specifika uppgifter inom om krisberedskap och civilt försvar redovisas här även vilket stöd det finns för implementering av de uppgifter som följer av relevanta förordningar.

7.1 Författningsmässiga förutsättningar

För statliga myndigheter under regeringen regleras uppgifter inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap i första hand av förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Ytterligare bestämmelser om totalförsvar och höjd beredskap som dessa myndigheter ska förhålla sig till finns i lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap, samt i förordningen (2015:1053) om totalförsvar 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, och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.⁷⁴ Någon närmare precisering av ingående begrepp som *grundläggande värden* eller *viktiga samhällsfunktioner* görs inte i beredskapsförordningen.

Undantag från bestämmelserna i beredskapsförordningen görs för Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarsmakten. För flera andra myndigheter som arbetar med frågor inom den militära delen av totalförsvaret samt Säkerhetspolisen görs undantag vad gäller informationsskyldighet och arbete med av risk- och sårbarhetsanalyser. Slutligen görs vissa undantag för några utpekade mindre myndigheter: Bokföringsnämnden, Finanspolitiska rådet och Klimatpolitiska rådet.⁷⁵

Den grupp av statliga förvaltningsmyndigheter som träffas enbart av beredskapsförordningens grundläggande uppgifter inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap omfattar, med beredskapsmyndigheterna borträknade, ca 190 myndigheter. Dessa är en blandning av stora,

⁷⁴ Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 6 § 1 p.

⁷⁵ Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 3 §.

medelstora och små myndigheter. Av dem har 45 myndigheter fler än 500 anställda, 69 har 51–500 anställda, 50 har 10–49 anställda och slutligen finns ett femtiotal, främst nämnder och kommittéer, med 0–9 anställda.⁷⁶

I jämförelse med tidigare förordningar har det införts vissa nya uppgifter och vissa förtydliganden. Det anges till exempel att varje myndighet ska identifiera samhällsviktig verksamhet inom sitt ansvarsområde, att de ska bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten (kontinuitet) och ansvara för att personal som är krigsplacerad vid myndigheten får den utbildning och övning som behövs för att kunna utföra sina uppgifter vid höjd beredskap. Det har även förtydligats att arbetet med risk- och sårbarhetsanalys ska inkludera perspektivet höjd beredskap.

De förordningsförändringar som trädde i kraft 2022 innebär en ambitionshöjning för de statliga myndigheternas arbete särskilt för situationer med höjd beredskap. De innebär också en ökad tydlighet genom att de generella bestämmelserna för myndigheternas beredskapsarbete samlas i en förordning. I följande avsnitt redovisas först övergripande ansvar och uppgifter som faller på myndigheterna. I de fall nya uppgifter tillkommit jämfört med tidigare bestämmelser, eller om uppgifterna är tydligt förändrade, markeras detta särskilt. För respektive uppgift kommenteras även eventuella preciseringar av uppgiften i form av föreskrifter och allmänna råd samt annat tillgängligt underlag avsett att stödja myndigheternas arbete med dessa.

7.1.1 Ansvar och uppgifter

En central uppgift för varje myndighet är arbetet med **risk- och sårbarhetsanalyser**. En del i detta är att identifiera samhällsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde.⁷⁷ Detta är en ny uppgift jämfört med tidigare gällande förordning. Varje myndighet ska:

- kontinuerligt analysera om det inför eller vid frestida krissituationer och höjd beredskap finns sårbarhet och hot eller risker som allvarligt kan hota, skada eller försämra förmågan till den samhällsviktiga verksamheten inom ansvarsområdet.
- minst vartannat år värdera och sammanställa resultatet av analysarbetet ... i en risk- och sårbarhetsanalys. Risk- och sårbarhetsanalysen ska även omfatta vilka åtgärder som myndigheten vidtagit och planerar för att minska sårbarheten mot sådana hot och risker som identifierats samt en övergripande bedömning av vilka övriga åtgärder inom myndighetens ansvarsområde som bör vidtas i samma syfte.

Jämfört med tidigare bestämmelser är det nu ännu tydligare att det analysarbete som alla myndigheter ska genomföra även ska omfatta höjd beredskap.

Det framgår också att varje myndighet ska bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten (kontinuitet) och verka för att andra aktörer inom ansvarsområdet också bedriver ett sådant. Även detta är en ny uppgift jämfört med tidigare förordning. Utanför förordningen används vanligen begreppet *kontinuitetshantering* som benämning på det arbete som beskrivs i uppgiften.⁷⁸ MSB redovisar på sin webbplats metodbeskrivningar, exempel och utbildningsmaterial om kontinuitetshantering.⁷⁹

I beredskapsförordningen ingår en definition av begreppet samhällsviktig verksamhet som lyder: ”verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som

⁷⁶ Arbetsgivarverket, *Anställda i staten*, <https://www.arbetsgivarverket.se/statistik-och-analys/staten-i-siffror-anstallda-i-staten/>, lydelse 2023-10-30. Notera att domstolarna inte ingår i de siffror som redovisas i avsnittet utan enbart statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen.

⁷⁷ Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 7 §, 1 p.

⁷⁸ Se t.ex. Svenska institutet för standarder, *Vägledning för kontinuitetshantering*, SS 22304:2014.

⁷⁹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Kontinuitetshantering*, <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/samhallsviktig-verksamhet/kontinuitetshantering/>, lydelse 2023-10-03.

är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.”⁸⁰ Någon precisering av vad som utgör *samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet* görs dock inte.

Uttrycket *samhällsfunktioner som är nödvändiga* antas av MTFFA motsvara begreppet *viktiga samhällsfunktioner* som används i beredskapsförordningens definition av fredstida krissituationer.

Någon precisering av uttrycket *myndighetens ansvarsområde* görs inte heller. En given utgångspunkt är det ansvar som vanligen anges i portalparagrafen i respektive myndighets instruktion. Dock används begreppet i andra delar av förordningen på ett sätt som förutsätter att även (vissa) andra aktörers verksamhet, eller delar av deras verksamhet, ingår i det.⁸¹ Enligt strukturutredningen kan exempel på ansvarsområden vara tillsyns- eller samordningsansvar för aktörer som verkar inom ett visst område (som elproducenter, telekomoperatörer eller livsmedelsproducenter), eller tillhandahållande av expertkunskap.⁸²

MSB tillhandahåller metodstöd för att identifiera samhällsviktig verksamhet. I detta ingår en metodbeskrivning och en dokumentationsmall.⁸³ MSB har även publicerat en lista över viktiga samhällsfunktioner.⁸⁴ Listan gör anspråk på att ange de funktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.

MSB har tagit fram föreskrifter och allmänna råd som reglerar vad en risk- och sårbarhetsanalys ska innehålla och hur den ska redovisas.⁸⁵

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.⁸⁶
- varje myndighet vars ansvarsområde berörs av en fredstida krissituation ska 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.⁸⁷

När det gäller utbildning och övning ska MSB, enligt sin instruktion, se till att utbildning inom krisberedskap och civilt försvar tillhandahålls. MSB ska även själv genomföra övningar inom sitt ansvarsområde⁸⁸ och erbjuda stöd för planering och genomförande av övningar i form av vägledning.⁸⁹ MSB erbjuder även ett antal orienterande utbildningar om olika arbetssätt och generell metodik för hantering av krissituationer (som stabsmetodik och kriskommunikation).⁹⁰

Myndigheternas ansvar och uppgifter **inför och vid höjd beredskap** innebär att:

⁸⁰ Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 6 § 2 p.

⁸¹ Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 7 § 3 p.

⁸² SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft, avsnitt 6.4.2.

⁸³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Identifiera samhällsviktig verksamhet*, publikationsnummer MSB1408, 2019.

⁸⁴ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*, publikationsnummer MSB1844, 2023.

⁸⁵ MSBFS 2016:7 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Observera att dessa föreskrifter hänvisar till 8 § i den nu upphävda förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

⁸⁶ Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 8 §.

⁸⁷ Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 9 §.

⁸⁸ Förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 5 §.

⁸⁹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Övningsstöd och verktyg, <https://www.msb.se/sv/utbildning--ovning/ovningsstod-och-verktyg/>, lydelse 2023-10-03.

⁹⁰ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Utbildning och övning, <https://www.msb.se/sv/utbildning--ovning/> lydelse 2023-10-03.

- 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.⁹¹
- personal som är anställd hos en myndighet och som inte tas i anspråk i totalförsvaret i övrigt får, med stöd av anställningsavtalet, krigsplaceras vid myndigheten.

Varje myndighet ska ansvara 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.⁹²

I lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap finns en bestämmelse om att totalförsvaresresurser skall utformas så att de även kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället.⁹³

Uppgiften som handlar om att planera för att fortsätta myndighetens verksamhet kan ses som en operationalisering av ansvarsprincipen inför och under höjd beredskap. Någon precisering av vad som utgör *totalförsvarets krav* görs inte.

Försvarmakten och MSB har gemensamt, på uppdrag av regeringen, redovisat planeringsantaganden för totalförsvaret. Dessa framgår av dokumentet *Handlingskraft*.⁹⁴ Även om uppdraget angav att planeringsantagandena skulle gälla för de dåvarande bevakningsansvariga myndigheterna, är dokumentet och dess innehåll öppet och tillgängligt även för övriga myndigheter (med undantag för en säkerhetsskyddsklassificerad bilaga.)

Kravet på utbildning och övning för höjd beredskap är en ny generell uppgift för statliga myndigheter. MSB har tagit fram en vägledning om krigsplacering riktad till offentliga och privata aktörer som behöver ta fram och bemanna krigsorganisationer.⁹⁵ Det bör noteras att beredskapsförordningen inte uttrycker någon explicit skyldighet för en myndighet att krigsplacera personal vid myndigheten.

I beredskapsförordningen ingår även **bestämmelser inom området informationssäkerhet**.⁹⁶ Dessa innebär att varje myndighet ansvarar för att egna informationshanteringssystem uppfyller sådana grundläggande och särskilda säkerhetskrav att myndighetens verksamhet kan utföras på ett tillfredsställande sätt. I ansvaret ingår att myndigheten särskilt ska beakta behovet av säkra ledningssystem.⁹⁷

MSB ska, enligt sin instruktion, stödja och samordna arbetet med samhällets informationssäkerhet 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.⁹⁸ MSB har tagit fram föreskrifter och allmänna råd om

⁹¹ Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 10 §.

⁹² Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 11 §.

⁹³ Lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap 2 §.

⁹⁴ Försvarmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Handlingskraft – handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025*, FM2021-1 7683:2, MSB2020-16261-3, 2021-08-27.

⁹⁵ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Rätt person på rätt plats – Vägledning för krigsorganisation och krigsplacering*, publikationsnummer MSB2097, 2023.

⁹⁶ Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

⁹⁷ Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 13 §.

⁹⁸ Förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 11 a §.

informationssäkerhet⁹⁹ och säkerhetsåtgärder i informationssystem¹⁰⁰ för statliga myndigheter. Under benämningen *systematiskt informationssäkerhetsarbete* erbjuder MSB olika former av metodstöd för sådant arbete¹⁰¹ och även utbildningar och rådgivning.¹⁰²

Utöver ovanstående uppgifter och ansvar som gäller samtliga myndigheter som har att tillämpa beredskapsförordningen anges ytterligare två uppgifter: tjänsteman i beredskap¹⁰³ respektive ledningsfunktion¹⁰⁴. Vilka myndigheter som ska följa dessa bestämmelser framgår av särskilda regeringsbeslut. I båda fallen fattar regeringen beslut utifrån förslag från MSB.

När det gäller civila myndigheters kryptoberedskap kan MSB, med stöd av förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap, besluta om vilka myndigheter som ska ha säkra kryptografiska funktioner.¹⁰⁵ Grundkravet på berörda myndigheter är att under normal kontorstid kunna ta emot och sända krypterade meddelanden. Vid fredstida krissituationer och höjd beredskap ska de kunna ta emot och sända krypterade meddelanden även under icke kontorstid.¹⁰⁶ MSB tagit fram föreskrifter om civila myndigheters kryptoberedskap.¹⁰⁷

MSB erbjuder bland annat en webbaserad introduktion till området signalskydd.¹⁰⁸ Totalförsvarets signalskyddsskola, som är en del av Försvarsmakten, erbjuder ett flertal behörighetsgivande utbildningar inom området signalskydd.¹⁰⁹

7.1.2 Krav på samverkan

När det gäller samverkan är det varje myndighets ansvar att vid fredstida krissituationer vidta de åtgärder som behövs för att hantera den uppkomna situationen och konsekvenserna av den och att samverka och stödja varandra.¹¹⁰ Ingen tolkning eller specificering av denna uppgift har identifierats av MTF. Myndigheternas planering för totalförsvaret ska ske i samverkan med de övriga berörda statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare.¹¹¹ Då uppgiften inte specificeras ytterligare, bör det i första hand vara upp till den enskilda myndigheten att bedöma vilka andra aktörer som är berörda.

MSB har i sin samordnande roll tagit initiativ till regelbundna samverkansmöten med sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser.

MSB kan vid behov även kalla till särskilda, operativa samverkanskonferenser, där deltagande aktörer får möjlighet att samverka inom en särskild fråga eller händelse som kan ge samhällsstörningar. Det kan handla om att dela information, komma överens om gemensamma

⁹⁹ MSBFS 2020:6 föreskrifter om informationssäkerhet för statliga myndigheter, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Dessa föreskrifter hänvisar till 19 § i den nu upphävda förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Lydelsen motsvarar närmast ordagrant nuvarande lydelse av 13 § i förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

¹⁰⁰ MSBFS 2020:7 föreskrifter om säkerhetsåtgärder i informationssystem för statliga myndigheter, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Dessa föreskrifter hänvisar till 19 § i den nu upphävda förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Lydelsen motsvarar närmast ordagrant nuvarande lydelse av 13 § i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

¹⁰¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Informationssäkerhet/ Metodstöd*, <https://www.informationssakerhet.se/metodstod/>, lydelse 2023-10-12.

¹⁰² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Om systematiskt informationssäkerhetsarbete*, <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/informationssakerhet-cybersakerhet-och-sakra-kommunikationer/systematiskt-informationssakerhetsarbete/om-systematiskt-informationssakerhetsarbete/>, lydelse 2023-10-12.

¹⁰³ Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 15 §.

¹⁰⁴ Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 16 §.

¹⁰⁵ Förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap 16 §.

¹⁰⁶ Förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap 18 §.

¹⁰⁷ MSBFS 2009:11 föreskrifter om civila myndigheters kryptoberedskap, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (I föreskriften hänvisas till tidigare, nu upphävd förordning som gav myndigheten motsvarande mandat då som nu att ta fram föreskrift i denna fråga.)

¹⁰⁸ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Säkra kryptografiska funktioner*, <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/informationssakerhet-cybersakerhet-och-sakra-kommunikationer/sakra-kommunikationer/sakra-kryptografiska-funktioner/>, lydelse 2023-10-12.

¹⁰⁹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Kurser hos Totalförsvarets signalskyddsskola (TSS)*, <https://www.informationssakerhet.se/kompetensutveckling/kurser-hos-totalforsvarets-signalskyddsskola-tss/>, lydelse 2023-10-12.

¹¹⁰ Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 9 §.

¹¹¹ Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 10 §.

inriktningar, säkerställa en samlad kriskommunikation till allmänheten, eller fördela nationella förstärkningsresurser.¹¹²

MSB erbjuder flera former av stöd för samverkan vid hantering av specifika händelser. Här ingår bland annat det ramverk för samverkan och ledning benämnd *Gemensamma grunder*, metodstöd i stabsmetodik och tillhandahållande av tekniska system för informationsutbyte.¹¹³

MSB har tagit fram en vägledning om planering för krisberedskap och civilt försvar riktad till beredskapsmyndigheter som även bör vara användbar även för andra myndigheter.¹¹⁴

7.1.3 Krav på rapportering och information

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.¹¹⁵
- Varje myndighet vid förfrågan från MSB ska 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.¹¹⁶

En förändring mot tidigare bestämmelser är att uppgiften utvidgats till att omfatta även höjd beredskap.

För arbete med samlade lägesbilder har MSB tagit fram ett stödmaterial med tillhörande instruktion.¹¹⁷ En förändring mot tidigare bestämmelser är att uppgiften utvidgats till att omfatta höjd beredskap.

I händelse av IT-incidenter som inträffat i en myndighets informationssystem och som allvarligt kan påverka säkerheten i myndighetens informationshantering ska myndigheten skyndsamt rapportera detta till MSB.¹¹⁸ Skyldigheten gäller även i fall där en myndighet tillhandahåller informationshanteringstjänster åt andra uppdragsgivare, och då finns även krav på samråd med dessa. MSB har tagit fram föreskrifter om rapportering av IT-incidenter för statliga myndigheter.¹¹⁹ Här preciseras vilka IT-incidenter som omfattas av skyldigheten och hur sådan rapportering ska ske. MSB tillhandahåller även praktisk information samt ett rapporteringsverktyg som i första hand ska användas.¹²⁰

¹¹² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Samordning och inriktning vid samhällsstörningar, <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/msbs-arbete-vid-olyckor-kriser-och-krig/inriktning-och-samordning-vid-samhallsstoringar/> lydelse 2023-10-03.

¹¹³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Samverkan och ledning, <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/samverkan-och-ledning/>, lydelse 2023-10-12.

¹¹⁴ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Vägledning – Planering för civil beredskap – process och metod*, publikationsnummer MSB2167, februari 2023.

¹¹⁵ Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 12 §.

¹¹⁶ Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 12 §, med vidare hänvisning till förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 7 §.

¹¹⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Lägesbild*, <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/gemensamma-grunder--ramverk-for-samverkan-och-ledning/rutiner-och-checklistor/lagesbild/>, lydelse 2023-10-03.

¹¹⁸ Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 14 §.

¹¹⁹ MSBFS 2020:8 föreskrifter om rapportering av IT-incidenter för statliga myndigheter, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Dessa föreskrifter hänvisar till 20 § i den nu upphävda förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Lydelsen motsvarar närmast ordagrant nuvarande lydelse av 14 § i förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

¹²⁰ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Så här rapporterar du IT-incidenter*, <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/informationssakerhet-cybersakerhet-och-sakra-kommunikationer/it-incidentrapportering-for-statliga-myndigheter/sa-har-rapporterar-du-it-incidenter/>, lydelse 2023-10-12.

MSB får i enskilda fall besluta att statliga myndigheter som inte är beredskapsmyndigheter ska lämna en sammanfattande redovisning baserad på risk- och sårbarhetsanalys.¹²¹ Risk- och sårbarhetsbedömningen är en sammanfattande redovisning av den risk- och sårbarhetsanalys som samtliga myndigheter är skyldiga att göra. Vid det senaste tillfället en sådan sammanfattande redovisning skulle lämnas, omfattade kravet dels dåvarande bevakningsansvariga myndigheter (vilka samtliga från och med 1 oktober 2022 är beredskapsmyndigheter), dels ett 20-tal ytterligare myndigheter (varav flera idag är beredskapsmyndigheter). I kategorin övriga myndigheter med krav på redovisning vid detta tillfälle ingick sju myndigheter som idag inte är beredskapsmyndigheter.¹²²

För underlag som rör myndigheternas arbete med risk- och sårbarhetsanalys, se avsnitt 7.1.1.

7.2 Ekonomiska förutsättningar

För det nya generella beredskapsansvaret, första steget i ansvarstrappan, har inga statliga myndigheter erhållit ökade anslag. Möjligheterna för myndigheter som inte är beredskapsmyndigheter att få extra finansiering för att utveckla sin beredskap är därtill begränsad. Exempelvis kan endast beredskapsmyndigheter, eller andra särskilt utpekade myndigheter, söka bidrag från anslag 2:4 Krisberedskap (ap.5) för utvecklingsprojekt inom krisberedskap och civilt försvar (inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap).

7.3 Iakttagelser

7.3.1 Stöd för tolkning av uppgifter

Flera faktorer påverkar de statliga myndigheternas ansvar och uppgifter enligt avsnitt 7.1 och därmed deras förutsättningar för att lösa uppgifterna. En sådan är i vilken grad en uppgift är förtydligad och konkretiserad i form av till exempel föreskrifter och allmänna råd. Exempel på uppgifter som i hög grad är förtydligade är arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser, informationssäkerhet, rapportering av IT-incidenter och upprätthållandet av kryptoberedskap. För andra uppgifter har det inte gått att identifiera ytterligare underlag som stöd för tolkning och specificering av dem. Hit hör särskilt sådana som är knutna till den egna myndighetens förutsättningar, som att utbilda och öva personalen i tillräcklig grad, att kunna vidta de åtgärder som krävs i en fredstida krissituation och att beakta totalförsvarets krav i sin planering inför höjd beredskap.

Av intresse för MTFA att undersöka närmare är hur de berörda aktörerna tolkar ansvar och uppgifter i aktuella författningar och tillhörande föreskrifter.

7.3.2 Myndigheter utan särskilt ansvar för krisberedskap och civilt försvar

För att öka kunskapen om hur ansvar och uppgifter uppfattas av olika myndigheter, bör det undersökas hur kategorin statliga myndigheter som inte är beredskapsmyndigheter tar sig an de uppgifter som följer av de förordningar som redovisats i detta kapitel.

¹²¹ Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 17 §.

¹²² Havs- och vattenmyndigheten, Kommerskollegium, Rymdstyrelsen, Sveriges geologiska undersökning, Statens geotekniska institut, Statens institutionsstyrelse och Valmyndigheten (källa: MSB, Beslut om att lämna en sammanfattande redovisning av risk- och sårbarhetsanalyser för icke-bevakningsansvariga myndigheter utifrån regeringsbeslut Ju2022/02143, MSB 2022-08838, lydelse 2022-06-29).

8. Beredskapsmyndigheter och beredskapssektorer

I detta kapitel redovisas indelningen i beredskapssektorer och förutsättningarna för beredskapsmyndigheters och sektorsansvariga myndigheters arbete inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

8.1 Beredskapsmyndigheter och indelning i beredskapssektorer

De delar av strukturreformen som avser beredskapsmyndigheter och indelning i beredskapssektorer regleras i beredskapsförordningen¹²³. Utöver de uppgifter som varje statlig myndighet har enligt förordningen – vilka beskrivs i kapitel 7 – tillkommer ett antal uppgifter för de som också pekas ut som beredskapsmyndigheter. Inom kategorin beredskapsmyndigheter ingår 10 sektorsansvariga myndigheter som har ytterligare tillkommande uppgifter. För den principiella fördelningen av uppgifter mellan de olika kategorierna, se Figur 4 i kapitel 7.

8.1.1 Beredskapsmyndigheter

Av beredskapsförordningen framgår vilka myndigheter som är beredskapsmyndigheter. Hittills har 61 beredskapsmyndigheter utsetts, fördelade på 40 centrala myndigheter och de 21 länsstyrelserna, se Tabell 1.

Tabell 1 Beredskapsmyndigheter

Förteckning över beredskapsmyndigheter	
Affärsverket svenska kraftnät	Pensionsmyndigheten
Arbetsförmedlingen	Polismyndigheten
Bolagsverket	Post- och telestyrelsen
Domstolsverket	Riksgäldskontoret
E-hälsomyndigheten	Sjöfartsverket
Energimarknadsinspektionen	Skatteverket
Finansinspektionen	Socialstyrelsen
Folkhälsomyndigheten	Statens energimyndighet
Försäkringskassan	Statens jordbruksverk
Kriminalvården	Statens servicecenter
Kustbevakningen	Statens skolverk
Lantmäteriet	Statens veterinärmedicinska anstalt
Livsmedelsverket	Strålsäkerhetsmyndigheten
Luftfartsverket	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
Läkemedelsverket	Säkerhetspolisen
Länsstyrelserna (21 stycken)	Trafikverket
Migrationsverket	Transportstyrelsen
Myndigheten för digital förvaltning	Tullverket
Myndigheten för psykologiskt försvar	Utbetalningsmyndigheten (från och med 1 jan 2024)
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Åklagarmyndigheten
Naturvårdsverket	

Utöver regleringen i beredskapsförordningen har varje beredskapsmyndighet fått en särskild bestämmelse införd i sin instruktion, där myndighetens roll(er) enligt beredskapsförordningen

¹²³ Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

framgår. Dessa bestämmelser har ofta införts som 1 a § i direkt anslutning till myndighetsinstruktionens portalparagraf.¹²⁴ Jämfört med tidigare ordning kan detta ses som en ytterligare betoning av de berörda myndigheternas uppgifter och ansvar inom samhällets krisberedskap och det civila försvaret.

I förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap finns en bestämmelse om beredskapsmyndigheters och sektorsansvariga myndigheters skyldighet att lämna underlag till Försvarsmakten.

Strukturutredningen föreslog att elva myndigheter, som tidigare inte varit bevakningsansvariga myndigheter, skulle bli beredskapsmyndigheter.¹²⁵ Regeringen beslutade i enlighet med detta, men utsåg även Domstolsverket till ny beredskapsmyndighet. Till det lades under 2022 den nya Myndigheten för psykologiskt försvar, och 2024 tillkommer den nya Utbetalningsmyndigheten. År 2024 kommer det finnas 15 beredskapsmyndigheter som inte tidigare varit bevakningsansvarig myndighet.

8.1.2 Indelning i beredskapssektorer

Beredskapsförordningen anger indelningen i beredskapssektorer, samt respektive sektors benämning och sektorsansvariga myndighet. Idag finns tio beredskapssektorer, totalt omfattande 58 myndigheter, se Tabell 2. Skolverket, Migrationsverket och Myndigheten för psykologiskt försvar är beredskapsmyndigheter utan att ingå i någon beredskapssektor. Det finns även andra områden som innefattar en omfattande samhällsverksamhet och där det finns ett antal tydliga aktörer – men som inte utgör en beredskapssektor.

Det finns myndigheter som ingår i flera beredskapssektorer. Det finns också myndigheter som är sektorsansvarig i en beredskapssektor och ingår som beredskapsmyndighet i en annan.

Det kan noteras att flertalet beredskapssektorer består av myndigheter som rapporterar till olika departement. Det är endast inom sektor Energiförsörjning där ett och samma departement har ansvar för alla i sektorn ingående myndigheter.

¹²⁴ Ur ett författningstekniskt perspektiv är detta en dubbelreglering som inte tillför något utöver den reglering som redan finns i beredskapsförordningen.

¹²⁵ Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Energimarknadsinspektionen, Kriminalvården, Lantmäteriet, Myndigheten för digital förvaltning, Naturvårdsverket, Skolverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Statens servicecenter och Åklagarmyndigheten.

Tabell 2 Indelningen i beredskapssektorer och ingående myndigheter

Beredskapssektorns benämning	Sektorsansvarig myndighet	Övriga myndigheter som ingår i beredskapssektorn
Ekonomisk säkerhet	Försäkringskassan	Arbetsförmedlingen Pensionsmyndigheten Riksgäldskontoret Skatteverket Statens servicecenter Utbetalningsmyndigheten ¹²⁶
Elektroniska kommunikationer och post	Post- och telestyrelsen	Affärsverket svenska kraftnät Myndigheten för samhällsskydd och beredskap Trafikverket
Energiförsörjning	Statens energimyndighet	Affärsverket 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 Statens jordbruksverk 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	Luftfartsverket Sjöfartsverket Transportstyrelsen

¹²⁶ Från och med 1 januari 2024.

8.2 Beredskapsmyndigheternas roll och ansvar

I detta avsnitt redogörs för beredskapsansvariga myndigheters uppgifter och vilka skillnader i dessa som kan läsas ut mot tidigare bevakningsansvariga myndigheter.

8.2.1 Ansvar och uppgifter

Beredskapsförordningens bestämmelser om beredskapsmyndigheternas uppgifter inleds med en övergripande uppgift om att de ska ”ha god förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap.”

Av samma stycke framgår att de ska ”verka för att de övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda utvecklar sin förmåga i dessa avseenden.”¹²⁷

Beredskapsmyndigheterna har utöver detta ett antal särskilda uppgifter, som innebär att de ska:

- 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.

Dessa bestämmelser motsvarar uppgifter som tidigare fanns för bevakningsansvariga myndigheter.

Beredskapsmyndigheterna ska ”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.” I förhållande till den tidigare krisberedskapsförordningen innebär detta en skärpning av kravet på framförhållning, då bisatsen ”om denna anskaffning inte kan anstå till en skärpt säkerhetspolitisk situation” tagits bort.

Beredskapsmyndigheterna ska ”planera, öva och utbilda personal och därutöver ha de planer som i övrigt behövs för att under höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation.” I förhållande till krisberedskapsförordningen utökas här skyldigheten genom det uttalade kravet på krigsorganisation.

En ny bestämmelse i beredskapsförordningen är uppgiften att ”planera för att, efter beslut av regeringen, kunna påskynda nödvändiga åtgärder inför höjd beredskap”, vilken skärper kraven på framförhållning och alternativ planering.

Av förordningen framgår därutöver att beredskapsmyndigheterna vid höjd beredskap ”i första hand ska inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret” och att de har en skyldighet att delta i arbetet inom den eller de beredskapssektor(-er) som myndigheten ingår i.

8.2.2 Krav på samverkan

Enligt beredskapsförordningen är beredskapsmyndigheterna skyldiga att samverka med flera typer av aktörer.

¹²⁷ Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, 20 §.

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.¹²⁸

Beredskapsmyndigheterna ska ”beakta det samarbete som sker inom Norden, Europeiska unionen, internationella forum och organisationer i frågor som rör samhällets krisberedskap och totalförsvaret.” I förhållande till den tidigare krisberedskapsförordningen utökas här skyldigheten i två riktningar – dels genom att även omfatta frågor om totalförsvaret, dels genom att lägga till Norden och internationella organisationer i uppräknningen av samarbetspartners.

I Tabell 3 har tydliga samverkansuppgifter för myndigheter markerats med fetstil.

8.2.3 Krav på rapportering och information

Beredskapsmyndigheter ska vartannat år lämna en risk- och sårbarhetsbedömning till Regeringskansliet och MSB. Den ska innehålla uppgifter om vilka åtgärder som vidtagits eller planerats i förhållande till de hot och risker som myndigheten 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.¹²⁹

Beredskapsmyndigheterna ska informera MSB om sin övningsverksamhet. De är skyldiga att delta i övningsverksamhet som berör myndighetens ansvarsområde.¹³⁰

Beredskapsmyndigheter är skyldiga att hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser inom sitt ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder.¹³¹

Beredskapsmyndigheter, i det fall de tillhör en beredskapssektor, är 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.¹³²

Inför och vid höjd beredskap – men inte inför och vid fredstida krissituationer – ska beredskapsmyndigheter även lämna underlag till civilområdesansvariga länsstyrelser för att dessa ska kunna fullgöra sina uppgifter.¹³³

Inför och vid höjd beredskap är beredskapsmyndigheterna även skyldiga att lämna underlag till Försvarsmakten.¹³⁴ Denna bestämmelse, till skillnad från de övriga som ingår i beredskapsförordningen, återfinns i förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.

¹²⁸ Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 20 § 1–4 pp.

¹²⁹ Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 19 §.

¹³⁰ Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 22 § 2 st.

¹³¹ Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 22 § 1 st.

¹³² Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, 22 § 3 st.

¹³³ Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 22 § 5 st.

¹³⁴ Förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap 8 §.

Tabell 3 Uppgifter för alla statliga myndigheter, beredskapsmyndigheter och sektorsansvariga myndigheter enligt beredskapsförordningen (tydliga samverkansuppgifter markeras med fetstil)

Alla statliga myndigheter	Beredskapsmyndigheter	Sektorsansvariga myndigheter
<p><u>Risk- och sårbarhetsanalys</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Identifiera samhällsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde • Kontinuerligt analysera om det inför eller vid fredstida krissituationer och höjd beredskap finns sårbarheter, hot och risker som allvarligt kan hota, skada eller försämra förmågan till den samhällsviktiga verksamheten inom ansvarsområdet • Bedriva systematiskt arbete för att kunna upprätthålla egen samhällsviktig verksamhet och verka för att aktörer inom ansvarsområdet bedriver sådant arbete • Minst vartannat år värdera och sammanställa resultatet i en risk- och sårbarhetsanalys <p><u>Krisberedskap</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Utbilda och öva personalen för fredstida krissituationer • Under fredstida krissituationer vidta åtgärder som behövs, samt samverka med och stödja andra myndigheter <p><u>Civilt försvar</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Beakta totalförsvarets krav • Planera för att fortsätta bedriva verksamheten under höjd beredskap • Planering för totalförsvaret ska ske i samverkan med statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare • Utbilda och öva krigsplacerad personal <p><u>Informationsskyldighet</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • På förfrågan från Regeringskansliet och MSB lämna information för samlad lägesbild • Lämna information för samlad lägesbild till Regeringskansliet och MSB <p><u>Informationssäkerhet</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Uppfylla säkerhetskrav i egna informationshanteringssystem • Särskilt beakta behov av säkra ledningssystem • Rapportera IT-incidenter till MSB 	<ul style="list-style-type: none"> • Lämna risk- och sårbarhetsbedömning • Ha god förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap • Verka för att berörda statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare utvecklar sin förmåga • Samverka med varandra • Samverka med länsstyrelser och civilområdesansvariga länsstyrelser • Samverka med övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare • Samverka med Försvarsmakten • Beakta samarbete i Norden, EU, internationella forum och organisationer • Beakta behovet av FoU-insatser och annan kunskapsinhämtning såsom erfarenhetsåterföring av inträffade händelser • Beakta behovet av säkerhet och kompatibilitet i tekniska system • Beakta deltagande i Rakel • Informera MSB om sin övningsverksamhet • Delta i den övningsverksamhet som berör ansvarsområdet • Genomföra omvärldsbevakning, utvecklingsinsatser, samt övriga förberedelser som krävs för att klara uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap • Planera, öva och utbilda personal för krigsorganisation • Planera för att kunna påskynda åtgärder inför höjd beredskap • Vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret <p><u>Rapportering</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Vid fredstida krissituationer och höjd beredskap till regeringen och MSB • Inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap till sektorsansvarig myndighet • Inför och vid höjd beredskap till civilområdesansvarig länsstyrelse 	<ul style="list-style-type: none"> • Inom beredskapssektorn leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap • Driva på arbetet i beredskapssektorn • Stödja beredskapsmyndigheterna • Verka för att uppgifter och roller inom beredskapssektorn tydliggörs • Verka för att de åtgärder som beredskapsmyndigheter i beredskapssektorn vidtar är samordnade med de åtgärder andra beredskapsmyndigheter och Försvarsmakten utför • Verka för att samverkan med näringslivet sker i den utsträckning det behövs • Inför och vid höjd beredskap rapportera om läget inom beredskapssektorns ansvarsområde • Vid fredstida krissituation eller höjd beredskap vid behov lämna underlag till regeringen avseende prioritering och fördelning av resurser inom beredskapssektorn

8.3 Ekonomiska förutsättningar för beredskapsmyndigheterna

8.3.1 Finansiering av nya beredskapsmyndigheter

Regeringen föreslog under 2022 att nya beredskapsmyndigheter, som inte tidigare varit bevakningsansvariga myndigheter, tillförs en årlig anslagsökning om 3,5 miljoner kronor för att implementera den nya strukturen för samhällets krisberedskap och civilt försvar.¹³⁵ Detta kan jämföras med strukturutredningens förslag om att de myndigheter som inte tidigare varit bevakningsansvariga myndigheter skulle förstärkas med tre årsarbetskrafter vardera, vilket bedömdes medföra en kostnadsökning om 4,2 miljoner kronor per år.¹³⁶ Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.

Flera av de nya beredskapsmyndigheterna uttryckte i sina remissvar på strukturutredningen att behovet var större än tre årsarbetskrafter och att utredningen inte tagit höjd för nödvändiga investeringar i kompetensutveckling, infrastruktur, ledningsförmåga och säkra kommunikationer inklusive signalskydd, säkerhetsskydd, samt stödfunktioner som för IT, juridik och upphandling. Flera myndigheter ansåg sig behöva minst fem till sex årsarbetskrafter inledningsvis.¹³⁷

8.3.2 Finansiering av tidigare bevakningsansvariga myndigheter

I samband med införandet av den nya strukturen tilldelades tidigare bevakningsansvariga myndigheter inga ytterligare medel knutna till den nya rollen som beredskapsmyndighet. Däremot har ett antal myndigheter fått ökade budgetanslag för sitt arbete med civilt försvar.

8.3.3 Finansiering på beredskapssektornivå

I totalförsvarspropositionen för 2021–2025¹³⁸ finns en ekonomisk fördelning som är gjord innan beredskapssektorerna beslutades av regeringen. Fördelningen kan till del relatera till beredskapssektorerna, medan den till del utgår från specifika aktörer eller verksamheter.

Den ekonomiska tilldelningen växer successivt från 1 miljard kronor år 2021 till 3,8 miljarder kronor 2025. Tillsammans med de 430 miljoner kronor som avsattes från och med 2018 blir totalsumman 4,2 miljarder kronor 2025. Av fördelningen 2025 framgår att hälso- och sjukvård får störst andel med 1 050 miljoner kronor (hälso- och sjukvård utgör en del av sektorn Hälsa, vård och omsorg). Övriga budgetposter som relaterar till en beredskapssektor är livsmedel och dricksvatten (500 miljoner kronor), transporter (400 miljoner kronor), befolkningsskydd och räddningstjänst (240 miljoner kronor), energiförsörjning (200 miljoner kronor), elektroniska kommunikationer (180 miljoner kronor), finansiell beredskap¹³⁹ (50 miljoner kronor), samt ordning och säkerhet (50 miljoner kronor).¹⁴⁰

Utöver dessa medel finns sedan tidigare särskilda beredskapsanslag för elberedskap och elektroniska kommunikationer som finansieras genom avgifter inom respektive bransch.

De medel som allokerats i totalförsvarspropositionen kan bland annat fördelas till beredskapsmyndigheter i form av långsiktig finansiering för olika uppgifter inom civilt försvar. Myndigheterna kan också få tillfälliga medel kopplade till regeringsuppdrag.

Den sammantagna bilden är att fördelningen mellan sektorerna skiljer sig väsentligt åt. Samtidigt skiljer sig sektorerna åt i omfattning. I vilken mån skillnaderna i finansiering påverkar

¹³⁵ Prop. 2022/23:1 Budgetpropositionen för 2023, s. 106.

¹³⁶ SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft, 504f.

¹³⁷ Se exempelvis remissvaren från E-hälsomyndigheten och Läkemiddelverket. (Läkemiddelverket, Yttrande över remissen Struktur för ökad motståndskraft 2021:25 (Dnr Ju2021/00971), Uppsala, 2021, 2), <https://www.regeringen.se/remisser/2021/03/remiss-av-betankandet-struktur-for-okad-motstandskraft-sou-2021x/>, lydelse 2023-11-06.

¹³⁸ Prop. 2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025.

¹³⁹ Här ingår både myndigheter i sektorn Ekonomisk säkerhet och Finansiella tjänster.

¹⁴⁰ Prop. 2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025, s. 126.

myndigheternas förutsättningar för att implementera den nya strukturen behöver analyseras ytterligare.

8.4 Sektorsansvariga myndigheters roll och ansvar

I detta avsnitt redogörs för de sektorsansvariga myndigheternas uppgifter. De förvaltningsjuridiska förutsättningarna för sektorsansvariga myndigheter är desamma som för beredskapsmyndigheterna.

8.4.1 Ansvar och uppgifter

Av beredskapsförordningen framgår att en sektorsansvarig myndighet framför allt har uppgifter som handlar om samordning och samverkan inom sektorn ifråga – men också uppgifter som riktar sig utåt, mot aktörer utanför sektorn. De senare berör samordning av åtgärder samt samverkan med näringslivet och beskrivs närmare i nästa avsnitt.

Den sektorsansvarigas 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, samt
- verka för att uppgifter och roller inom beredskapssektorn tydliggörs.¹⁴¹

8.4.2 Krav på samverkan

Som konstateras ovan ska en sektorsansvarig myndighet inom sin beredskapssektor leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Givet att samordning ses som ett resultat av ledning eller samverkan¹⁴², och givet att sektorsansvarig myndighet saknar mandat till ledning i form av föreskriftsrätt, blir den sektorsansvariga myndighetens uppgift att leda arbetet tillika ett krav på att samverka med de beredskapsmyndigheter som utgör sektorn. Utan samverkan kan en samordning av beredskapssektorns åtgärder inte åstadkommas.

En sektorsansvarig myndighet ska även verka för att de åtgärder som beredskapsmyndigheterna inom sektorn vidtar är samordnade med de åtgärder som andra aktörer utför. Även i detta fall, där sektorsansvarig myndighet saknar mandat till ledning, blir kravet på samordning ett krav på samverkan. Den sektorsansvariga myndigheten ska därmed samverka med andra beredskapsmyndigheter och Försvarmakten samt vid behov verka för att samverkan med näringslivet sker.¹⁴³

8.4.3 Krav på rapportering och information

En sektorsansvarig myndighet ska lämna information till två aktörer. Dels till Försvarmakten i den utsträckning som krävs för att Försvarmakten ska kunna fullgöra sina informations-skyldigheter till regeringen. Sådan information ska även omfatta tillståndet inom beredskapssektorns ansvarsområde.¹⁴⁴ Dels ska sektorsansvarig myndighet vid en fredstida krissituation eller höjd beredskap vid behov lämna information till regeringen om prioritering och fördelning av resurser inom beredskapssektorn.¹⁴⁵

¹⁴¹ Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 24 § 1 st.

¹⁴² , Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, utgåva 4, publikationsnummer MSB777, Ödeshög, 2018.

¹⁴³ Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 24 § 2 st.

¹⁴⁴ Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 25 § 1 st.

¹⁴⁵ Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 25 § 1 st.

8.5 Ekonomiska förutsättningar för de sektorsansvariga myndigheterna

De sektorsansvariga myndigheterna tilldelades vardera 7,5 miljoner kronor per år i ökat anslag för det nya uppdraget från 2023.¹⁴⁶ Ökningen gäller tillsvidare. Alla sektorsansvariga myndigheter fick samma förstärkning oavsett verksamhetens omfattning i de olika beredskapssektorerna.

Samhällssektorn *Hälsa, vård och omsorg* omfattade 2020 cirka 274 000 anställda i kommunal verksamhet.¹⁴⁷ I regionerna handlade det om huvuddelen av deras cirka 283 000 anställda.¹⁴⁸ Enbart hos kommuner och regioner handlar det således om uppåt 550 000 anställda. Till detta kommer personal hos privata vård- och omsorgsgivare, läkemedelsföretag, apotek, tillverkare och distributörer av sjukvårdsmateriel, leverantörer av digitala vårdtjänster osv. Sammantaget är detta en omfattande sektor.

Samhällssektorn *Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen* omfattar betydligt färre anställda. Den största aktörgruppen är kommunal räddningstjänst som uppgår till cirka 16 000 personer (heltidsanställd personal cirka 6 000 och cirka 10 000 räddningstjänstpersonal i beredskap).¹⁴⁹ Kustbevakningen har cirka 850 anställda¹⁵⁰, medan SOS Alarm Sverige AB har ca 1 350 anställda¹⁵¹. Inom Polismyndigheten, länsstyrelserna och Sjöfartsverket utgör personalen som på heltid arbetar med räddningstjänstfrågor en mindre del av den samlade verksamheten. Skydd av civilbefolkningen är i dagsläget en begränsad verksamhet som består av bland annat personal som arbetar med skyddsrumfrågor och planering av storskalig utrymning. Sammantaget omfattar sektorn sannolikt färre än 20 000 anställda, vilket skulle motsvara knappt fyra procent av antalet offentligt anställda inom *Hälsa, vård och omsorg*. Även antalet privata aktörer är begränsat, jämfört med *Hälsa, vård och omsorg*.

8.6 Iakttagelser

8.6.1 Samverkan en framträdande del av det utökade ansvaret

För såväl beredskapsmyndigheter som sektorsansvariga myndigheter är uppgifter och ansvar för att samverka med andra aktörer en väsentlig del av de åtaganden som följer av beredskapsförordningen. Vilka rutiner och arbetsformer som skapas för att möjliggöra denna samverkan, är därför en viktig del av implementeringen av den nya strukturen och något som behöver undersökas i det fortsatta arbetet.

8.6.2 Skillnader i beredskapsmyndigheternas ekonomiska förutsättningar

De ekonomiska förutsättningarna för att implementera den nya strukturen skiljer sig åt mellan beredskapsmyndigheter. Denna variation beror på om myndigheterna tidigare haft rollen som bevakningsansvariga myndigheter eller inte. Det finns också skillnader i historisk medeltilldelning för civilt försvar till de som tidigare varit bevakningsansvariga myndigheter. Således påverkar både tidigare ansvar och historisk medeltilldelning en enskild myndighets ekonomiska möjlighet att implementera den nya strukturen.

¹⁴⁶ Prop. 2022/23:1, bet. 2022/23:FiU1, rskr 2022/23:51 samt bet. 2022/23:FöU1, rskr 2022/23:79, 80 och 81.

¹⁴⁷ Statistik från Sveriges kommuner och regioner, <https://skr.se/skr/arbetsgivarekollektivavtal/uppfoljninganalys/personalstatistik/personalenisiffror/tabellerkommunalpersonal2022.62991.html>, lydelse 2023-11-24.

¹⁴⁸ Statistik från Sveriges kommuner och regioner, <https://skr.se/skr/arbetsgivarekollektivavtal/uppfoljninganalys/personalstatistik/personalenisiffror/tabellerregionanstalldpersonal2022.62992.html>, lydelse 2023-11-24.

¹⁴⁹ Försvarsdepartementet, *Promemoria Aktivering av civilplikten inom den kommunala räddningstjänsten och elförsörjningsområdet*, 2023.

¹⁵⁰ Kustbevakningen, <https://www.kustbevakningen.se/jobba-hos-oss/att-arbeta-som-kustbevakare/#:~:text=Inom%20Kustbevakningen%20arbetar%20drygt%20850%20medarbetare%20som%20alla,lyssna%20p%C3%A5%20v%C3%A5ra%20medarbetare%20och%20tillgodose%20deras%20behov>, lydelse 2023-11-24.

¹⁵¹ SOS Alarm, *Arsberättelse* 2022, 2023.

De ekonomiska förutsättningarna för att implementera den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap skiljer sig åt mellan myndigheter, utan att det inte alltid framgår hur medelstilledningen sammanhänger med uppdrag, komplexitet eller omfattning av uppgifter avseende civilt försvar.

8.6.3 Beredskapssektorernas omfattning

Beredskapsförordningen reglerar att vissa beredskapsmyndigheter ska ingå i beredskapssektorer. Samtidigt kan den tolkas som att arbetet inom beredskapssektorerna även omfattar andra aktörer, även om regeringen i beredskapsförordningen endast reglerar relationen mellan statliga myndigheter. Det finns anledning att studera hur olika sektorsansvariga myndigheter och beredskapsmyndigheter har tolkat vilka aktörer som ska engageras i beredskapssektorernas arbete. Vilken tolkning som görs, påverkar omfattningen på uppgifterna för de sektorsansvariga myndigheterna.

8.6.4 Samhällsfunktioner i beredskapssektorerna

Till skillnad från förslagen i strukturutredningen, som angav vilka viktiga samhällsfunktioner som skulle ingå i respektive beredskapssektor, pekar beredskapsförordningen endast ut de tio beredskapssektorerna. MSB har i sin *Lista med viktiga samhällsfunktioner*¹⁵² beskrivit vilka viktiga samhällsfunktioner som ingår i respektive beredskapssektor. MSB:s lista avviker i flera fall från indelningen i strukturutredningens förslag. Ett exempel är att MSB inkluderat *Digitala plattformar, tjänster och informationssystem* i sektorn Elektroniska kommunikationer och post. Denna funktion saknades i beskrivningen av sektorn i utredningen, där man främst fokuserade på kommunikationsinfrastrukturen. Ett annat exempel är sektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen. Strukturutredningen inkluderade blåljussamverkan i den. Med blåljussamverkan avses fler aktörer än räddningstjänst, som ambulanssjukvård och Polismyndighetens ingripande-verksamhet. MSB har inte med blåljussamverkan i sin lista.

Det faktum att regeringen inte närmare beskrivit sektorernas innehåll, kan medföra en viss osäkerhet hos aktörerna om hur sektorsindelningen mer specifikt ser ut. Om detta är fallet, och hur det i så fall påverkar arbetet inom de beredskapssektorerna, bör MTFA undersöka.

8.6.5 Sektorsansvaret på flera nivåer

En otydlighet i sektorsansvaret är om det endast kan och bör utövas på central nivå. Trafikverket har exempelvis börjat tillämpa sitt sektorsansvar på högre regional nivå. Myndigheten har inom sin region Väst initierat samverkan med aktörer inom transportområdet. Framöver avser Trafikverket att tillämpa sektorsansvaret i alla sina regioner.¹⁵³ Trafikverket kommer även att anpassa sin regionindelning så att den överensstämmer med indelningen i civilområden. Det bör nämnas att Trafikverket haft ett samordningsansvar för krisberedskap och planering för höjd beredskap i transportsektorn sedan 2017, och således haft mer tid på sig att utveckla sin samordnande roll inom sektorn.

Även Polismyndigheten har en regionindelning (polisregioner) som delvis liknar indelningen i civilområden. Polismyndigheten har även en indelning på länsnivå (polisområden). Alltså skulle Polismyndigheten åtminstone teoretiskt sett på dessa nivåer kunna ta en samordnande roll gentemot aktörerna i sektorn Ordning och säkerhet.

Det kan vara intressant att studera rollfördelningen mellan en sektorsansvarig myndighet som agerar på högre regional nivå och de civilområdesansvariga länsstyrelserna.

¹⁵² Myndigheten för totalförsvarsanalys, *Lista med viktiga samhällsfunktioner*, publikationsnummer MSB1844, 2023.

¹⁵³ Telefonsamtal med enhetschef vid Trafikverket, 2023-10-12.

8.6.6 Sektorsansvariga myndigheters skilda roller

Både beredskapsmyndigheter och sektorsansvariga myndigheter har i flera fall andra uppdrag som innebär ansvar för att interagera med aktörer som man möter i arbetet i beredskapssektorerna. Beroende på om en myndighet är en tillsynsmyndighet, ett affärsverk eller en expertmyndighet, finns det olika förutsättningar och utmaningar att hantera. En aspekt av detta som MTFA avser att titta närmare på i relation till implementeringen av den nya strukturen är eventuella svårigheter i att kombinera en tillsynsroll med sektorsansvar för en och samma myndighet, utifrån att samverkan ska bedrivas med aktörer som samtidigt är tillsynsobjekt.

9. Civilområden

Sverige är sedan oktober 2022 indelat i sex civilområden med var sin utpekad civilområdesansvarig länsstyrelse. I detta kapitel redovisas indelningen i civilområden och förutsättningarna för länsstyrelsernas och de civilområdesansvariga länsstyrelsernas arbete.

9.1 Författningsmässiga förutsättningar

Förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser reglerar indelningen av landet i sex civilområden. Den innehåller också ansvar och uppgifter för civilområdesansvariga länsstyrelser.

Länsstyrelsernas arbete i övrigt med krisberedskap och uppgifter rörande 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 (LEH) 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.

Förordningen (2022:593) om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning innehåller bestämmelser om regional indelning. Den gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen i den omfattning som regeringen föreskriver i myndighetens instruktion eller i någon annan förordning eller beslutar särskilt om. Förordningen följer samma indelning som civilområdena. I nuläget är Statens servicecenter och Arbetsförmedlingen indelade enligt denna genom sin respektive instruktion från regeringen.¹⁵⁴

Trafikverket har aviserat att myndigheten kommer anpassa sin regionala indelning från och med den 1 januari 2024. Den geografiska indelningen blir då densamma som följer av civilområdena i strukturen för civilt försvar. Beslutet är fattat av myndigheten och inte genom styrning från regeringen.

Försvarsmaktens grundorganisation, det vill säga indelning av myndighetens fredstida organisationsenheter, regleras i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten. Enligt förordningen ska Försvarsmakten ha fyra militärregionstaber vilka ska organiseras på fyra utpekade orter.¹⁵⁵

9.1.1 Den geografiska indelningen i civilområden

Länsstyrelserna kan delas in i två kategorier: de som har och de som inte har civilområdesansvar. De länsstyrelser som är civilområdesansvariga har, utöver de uppgifter som följer med det ansvaret, även de uppgifter som åläggs samtliga länsstyrelser.

Från och med den 1 oktober 2022 finns följande civilområden med civilområdesansvariga länsstyrelser:

¹⁵⁴ Förordningen (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter 5 a § och förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen, 20 a §.

¹⁵⁵ Förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten 14 § samt bilaga 1.

- Norra civilområdet (Civo N) omfattande länsstyrelserna i Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, med länsstyrelsen i Norrbottens län som civilområdesansvarig.
- Mellersta civilområdet (Civo M) omfattande länsstyrelserna i Uppsala, Södermanlands, Västmanlands, Värmlands, Örebro, Dalarnas och Gävleborgs län, med länsstyrelsen i Örebro län som civilområdesansvarig.
- Östra civilområdet (Civo Ö) omfattande länsstyrelserna i Stockholms och Gotlands län, med länsstyrelsen i Stockholms län som civilområdesansvarig.
- Sydöstra civilområdet (Civo SÖ) omfattande länsstyrelserna i Jönköpings, Kalmar och Östergötlands län, med länsstyrelsen i Östergötlands län som civilområdesansvarig.
- Västra civilområdet (Civo V) omfattande länsstyrelserna i Hallands och Västra Götalands län, med länsstyrelsen i Västra Götalands län som civilområdesansvarig.
- Södra civilområdet (Civo S) omfattande länsstyrelserna i Kronobergs, Blekinge och Skåne län, med länsstyrelsen i Skåne län som civilområdesansvarig.¹⁵⁶

Se Figur 5 nedan för illustration.



Figur 5 Bild över civilområdesindelningen (bild från MSB)

¹⁵⁶ Förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser, bilaga.

9.1.2 Länsstyrelsernas ansvar och uppgifter

Länsstyrelsen är högsta civila totalförsvarsmyndighet inom sitt län. Den är även geografiskt områdesansvarig myndighet.¹⁵⁷ 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 samt under höjd beredskap. Länsstyrelsen ska ha ett regionalt råd för krisberedskap, skydd mot olyckor och totalförsvär.¹⁵⁸

Länsstyrelserna ska även vara sammanhållande för krisberedskapen inom sitt geografiska område inför, under och efter en kris. De ska även särskilt:

- ansvara för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid krissituationer,
- stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet när det gäller planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning,
- upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser som ska kunna användas som underlag för egna och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder,
- följa upp kommunernas tillämpning av lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,
- årligen till MSB rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner och regioner vidtagit inför en kris och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna,
- årligen till MSB och den länsstyrelse som är civilområdesansvarig enligt 7 a § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner och regioner vidtagit inför höjd beredskap och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna,
- 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, och
- samverka med den länsstyrelse som är civilområdesansvarig och övriga länsstyrelser inom civilområdet för att bidra till det gemensamma arbetet inom civilområdet.¹⁵⁹

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

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 Försvarmakten och med den länsstyrelse som är civilområdesansvarig verka för att det civila och det militära försvaret samordnas,

¹⁵⁷ Förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion 7 § och förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

¹⁵⁸ Förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap 1 a §.

¹⁵⁹ Förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap 4 §.

- 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.¹⁶⁰

9.1.3 Civilområdesansvariga länsstyrelserns ansvar och uppgifter

Den civilområdesansvariga länsstyrelsens landshövding är tillika civilområdeschef. Civilområdeschefen leder arbetet med stöd av ett beredskapskansli, som leds av en kanslichef. Denne är direkt underställd civilområdeschefen.¹⁶¹

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.¹⁶²

En civilområdesansvarig länsstyrelse får även ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst inom sitt civilområde om insatsen är särskilt omfattande eller det finns andra synnerliga skäl.¹⁶³ Om flera civilområden berörs av en räddningsinsats får de berörda civilområdesansvariga länsstyrelser komma överens om vilken av länsstyrelserna som ska ta över ansvaret för räddningstjänsten i kommunerna.¹⁶⁴

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:

- ta initiativ till att samordna planeringen mellan statliga myndigheter och mellan dessa och Försvarsmakten,
- samverka med Försvarsmakten 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.¹⁶⁵

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 Försvarsmakten verka för att det civila och militära försvaret samordnas, ansvara för att en samlad lägesbild sammanställs samt hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen, tillgängliga resurser, om vidtagna och planerade åtgärder,
- samordna den civila delen av världlandsstödet.¹⁶⁶

De civilområdesansvariga länsstyrelserna ska vid höjd beredskap ge länsstyrelserna inom civilområdet vägledning i fråga om inriktning och prioritering av deras verksamhet samt på alla

¹⁶⁰ Förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion 6 §.

¹⁶¹ Förordningen (2022:868) med länsstyrelseinstruktion.

¹⁶² Förordningen (2022:868) med länsstyrelseinstruktion 5–6 §§.

¹⁶³ Förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor 4 kap. 33 § 1 st.

¹⁶⁴ Förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor 4 kap. 33 § 2 st.

¹⁶⁵ Förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser 8 §.

¹⁶⁶ Förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser 9 §.

sätt försöka upprätthålla förbindelse med regeringen, relevanta myndigheter, länsstyrelser inom civilområdet och med övriga civilområdesansvariga länsstyrelser.¹⁶⁷

I samtliga uppgifter ska de civilområdesansvariga länsstyrelserna ansvara för nödvändig samverkan mellan civilområdena.¹⁶⁸

Försvarets regionala nivå

Försvarets regionala indelning kallas militärregioner (MR) och är fyra till antalet. Dessa leds av en militärregionstab (MRS) och är organiserade på fyra utpekade orter (Boden, Upplands-Bro/Kungsängen, Skövde samt Lund/Revinge). Militärregionsstabernas lokalisering regleras av förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvaretsmakten. Gotlands regemente (P18) i Visby verkar som en militärregion, då de löser samma uppgifter som en militärregion inom Gotlands län, men är inte formellt en militärregion enligt förordningen.

Uppgifterna för militärregionerna bestäms inte av regeringen utan av Försvaretsmakten. Deras uppgifter framgår av Försvaretsmaktens interna bestämmelser. I korthet kan dessa beskrivas som att militärregionernas ansvar består av samverkan med regionala och lokala aktörer, regional försvarsplanering, världlandsstöd, mobiliseringsförberedelser, ledning av hemvärns- och insatsförband samt ledning av säkerhets- och underrättelsetjänst.¹⁶⁹

9.1.4 Krav på samverkan

Som framgår av avsnitt 9.1.2 handlar den största delen av de uppgifter som givits till länsstyrelserna inom ramen för arbetet med civilområden, oavsett om de är civilområdesansvariga eller inte, att samverka med andra myndigheter. Det handlar om processansvar och om samordning av andra myndigheter. Länsstyrelserna har därmed en viktig roll inom den statliga förvaltningen som kontaktyta gentemot den region och de kommuner som ingår i respektive län.

När det gäller reglering av samverkan mellan det civila försvaret och det militära försvaret har även enskilda länsstyrelser, och inte enbart civilområdesansvariga länsstyrelser, en skyldighet att samråda med Försvaretsmakten.¹⁷⁰

Av förordningen (2007:1266) med instruktion till Försvaretsmakten framgår att Försvaretsmakten själv bestämmer vilka organisationsenheter som ska samverka med länsstyrelser, civilområdesansvariga länsstyrelser och kommuner, med mera.¹⁷¹

9.1.5 Krav på rapportering och information

Beredskapsmyndigheterna har krav på sig att inför och vid höjd beredskap lämna underlag till de civilområdesansvariga länsstyrelserna, för att dessa ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.¹⁷² I och med att varje enskild länsstyrelse är en beredskapsmyndighet täcker bestämmelsen in såväl intern informations-skyldighet inom civilområdet som skyldighet för övriga beredskapsmyndigheter, inom eller utom beredskapssektorerna, att förse civilområdesansvariga länsstyrelser med underlag.

¹⁶⁷ Förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser 10–11 §§.

¹⁶⁸ Förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser 7 resp. 4 §§.

¹⁶⁹ FIB 2022:6 Försvaretsmaktens interna bestämmelser (ArbO), Försvaretsmakten, 2022.

¹⁷⁰ Förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap 6 § 3 p.

¹⁷¹ Förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvaretsmakten 16 §.

¹⁷² Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 22 § (del av).

Civilområdesansvariga länsstyrelser ska inför och vid höjd beredskap lämna Försvarsmakten det underlag som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sin informationsskyldighet till regeringen.¹⁷³

En tredje bestämmelse i sammanhanget är mer specifik, och anger att länsstyrelserna årligen ska rapportera vilka beredskapsförberedelser som länets kommuner och regioner vidtagit inför höjd beredskap. Det görs till MSB och civilområdesansvarig länsstyrelse.¹⁷⁴ I samband med detta ska länsstyrelserna redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna.

9.2 Ekonomiska förutsättningar

Strukturutredningen gjorde en konsekvensanalys av antalet tjänster som skulle krävas för att lösa de föreslagna uppgifterna för de sex civilområdesansvariga länsstyrelserna, samt kostnaden för dessa. För tre av dem beräknades det behövas en chef, två stödfunktioner och åtta handläggare per beredskapskansli. För övriga varierar antalet handläggare något från det, och i ett fall även antalet stödfunktioner. Till berörda länsstyrelser bedömdes, utöver beredskapskanslierna, två årsarbetskrafter per länsstyrelse behövas, däribland för juridiskt stöd.¹⁷⁵

Strukturutredningen bedömde att kostnadsbilden såg något olika ut för civilområdena. Bedömningen baserades på ett antagande om att uppgifterna kommer att variera något mellan civilområdena, beroende på antalet län som ingår i det, såväl som på olika geografiska förutsättningar.

Regeringen avsatte 132 miljoner kronor per år i budgetpropositionen för 2023 för denna del av reformen. Tre civilområden tilldelades medel utifrån det på exakt den nivå som strukturutredningen föreslagit, medan tre tilldelades högre medel än föreslaget, vilket framgår av Tabell 4.

Tabell 4 Strukturutredningens förslag till medelstildelning per civilområdesansvarig länsstyrelse, och regeringens beslut om tilldelning (miljoner kronor)

Civilområde	Strukturutredningen	Regeringen
Norra	22,2	22,2
Södra	20,7	20,7
Sydöstra	20,7	20,7
Mellersta	20,7	22,6
Västra	17,4	20,7
Östra	19,6 ¹⁷⁶	25,1 ¹⁷⁷

Utöver tilldelade medel för strukturreformen har länsstyrelserna fått generella tillskott, från 2018 och framåt, för att stärka sin organisation och ledning avseende civilt försvar. Bland annat 36 miljoner kronor från 2018 och 30 miljoner kronor från 2021 (sammanlagt 66 miljoner kronor årligen).

9.3 Iakttagelser

9.3.1 Civilområden och rätten att meddela föreskrifter

De civilområdesansvariga länsstyrelserna har inte någon rätt att meddela föreskrifter gentemot länsstyrelser och övriga myndigheter inom sitt geografiska område. Rollen är i stället till

¹⁷³ Förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap 8 §.

¹⁷⁴ Förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap 4 § 6 p.

¹⁷⁵ SOU 2021:25. Struktur för ökad motståndskraft, 504f.

¹⁷⁶ Varav Stockholm 12,2 och Gotland 7,4.

¹⁷⁷ Varav Stockholm 20,7 och Gotland 4,4.

övervägande del av samordnande och samverkande art. I strukturutredningen ingick förslag om att ge föreskriftsrätt till de civilområdesansvariga länsstyrelserna om planläggning av det civila försvaret och i situationer under höjd beredskap. Av intresse att följa upp är därför frågan om i vilken utsträckning tydliga ansvars- och ledningsförhållanden kan etableras i den befintliga strukturen utan sådan föreskriftsrätt.

Den civilområdesansvariga länsstyrelsens möjligheter att överblicka övrig samverkan mellan övriga myndigheter och länsstyrelserna inom civilområdet, givet de skyldigheter att samverka som finns i dessa separata relationer, är också av intresse att undersöka.

9.3.2 Avvikelse mellan civil och militär regional indelning

I direktiven till strukturutredningen underströk regeringen vikten av en överensstämmande geografisk indelning för civilt och militärt försvar för att skapa effektiva lednings- och samordningsförhållanden.¹⁷⁸

Regeringen gav, i samband med beslutet om att införa civilområdena, Försvarmakten ett kompletterande uppdrag att beakta behovet av att anpassa sin regionala ledning till den högre regionala ledningen i det civila försvaret. Svaret till regeringen presenterades den 1 november 2022, en månad efter civilområdenas införande. Redan innan svaret redovisades hade dock Försvarmakten presenterat en interimslösning för hur den regionala indelningen skulle hanteras. Interimslösningen innebär att Försvarmakten ska göra en anpassning mot civilområdena snarast – när metodologiska och organisatoriska förutsättningar finns för det.¹⁷⁹ Anpassningen är dock avgränsad till civil-militär samverkan i totalförsvarsfrågor. Övriga uppgifter för militärregionerna som territoriell verksamhet och regional underrättelse- och säkerhetstjänst, kvarstår.

I sitt svar till regeringen, föreslog Försvarmakten att interimslösningen skulle bli permanent.^{180,181} Försvarmakten yrkade på att behålla strukturen med fyra militärregioner, men anpassa dessa efter civilområdena så att varje civilområdeschef har en tydlig motpart hos Försvarmakten. Försvarmakten ansåg att det inte var ändamålsmässigt att tillföra två nya militärregioner då de civilområdesansvariga länsstyrelserna inte har mandat att leda och inrikta länsstyrelserna inom civilområdet. Försvarmakten menade att de fortsatt behöver förhålla sig till samtliga länsstyrelser och inte bara de civilområdesansvariga.

I och med detta kan man hävda att ett av de övergripande syftena med reformen, nämligen att ha en överensstämmande geografisk indelning för civilt försvar och militärt försvar ännu inte har uppnåtts. Detta medför att de brister avseende skillnaderna i regional indelning mellan det militära och det civila försvaret som tidigare identifierats kvarstår.¹⁸² Hur dessa skillnader påverkar den konkreta samverkan och samordningen i den nya strukturen, bör studeras närmare.

9.3.3 Skillnader och likheter i regional indelning

Bland de statliga myndigheter som har en regional indelning skiljer sig indelningen åt i olika utsträckning. Hittills har regeringen beslutat att två beredskapsmyndigheter ska anpassa sin regionala indelning till motsvarande regionala indelning som civilområdena, Statens servicecenter och Arbetsförmedlingen (se 9.1 ovan). En sektorsansvarig myndighet, Trafikverket, har själv beslutat om att anpassa sin regionindelning till motsvarande indelning som civilområdena.¹⁸³

¹⁷⁸ Dir. 2018:79 Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar.

¹⁷⁹ Försvarmakten, Beslut om interimslösning för militärregionernas samverkan med civilområdena, FM2022-21222:1.

¹⁸⁰ Försvarmakten, Försvarmaktens underlag för fortsatta politiska ställningstaganden, FM2022-19979:13.

¹⁸¹ Med en justering avseende uppgiftsöverlämning gällande Örebro och Värmlands län från MR Väst till MR Mitt.

¹⁸² Dir. 2018:79 Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar.

¹⁸³ Trafikverket, TRV 2022/124574, 2022-11-01. Beslutet innebär en justering av Trafikverkets regionala indelning från den 1 januari 2024.

En beredskaps- och tillika sektorsansvarig myndighet som tidigare tagit ställning mot att omorganisera sig efter motsvarande indelning som civilområdena är Polismyndigheten. Som främsta skäl anförts att myndigheten ombildades 2015, och då indelades i sju polisregioner. En ny strukturförändring skulle därför enligt Polismyndigheten leda till stora svårigheter.¹⁸⁴

De civilområdesansvariga länsstyrelserna har idag att hantera en situation med varierande regionala indelningar hos flera myndigheter. Konsekvenserna av detta för den samverkan och samordning som ska ske på regional nivå bör undersökas närmare. Det gäller såväl förberedelser, planering som samordnat agerande i fredstida krissituationer och höjd beredskap.

9.3.4 Relationen mellan beredskapssektorer och civilområden

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. I de fall en beredskapssektor omfattar aktörer med en tydlig geografisk indelning kan samordningen underlättas. Samtidigt bör det i samtliga beredskapssektorer förekomma nationella aspekter som behöver samordnas med civilområdena. Hur berörda myndigheter organiserar och genomför samordningen mellan beredskapssektorer och civilområden är en fråga av intresse att titta närmare på.

En angränsande fråga är hur samverkan med kommuner och regioner sker i frågor som tydligt relaterar till en eller flera beredskapsmyndigheter. Många beredskapsmyndigheter och andra aktörer har inte någon regional indelning. Länsstyrelsernas och de civilområdesansvariga länsstyrelsernas roll i detta, liksom hur beredskapsmyndigheternas behov av samverkan med kommuner och regioner tillgodoses, bör undersökas i det fortsatta arbetet.

¹⁸⁴ Polismyndigheten, remissvar med diarienummer A159.458/2018, 2018-08-30.

10. MSB:s roll i den nya strukturen

I den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap har MSB en sammanhållande roll och ska bland annat 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. Vidare ska MSB förmedla aggregerade underlag kopplade till civilt försvar och samhällets krisberedskap till regeringen. I nedanstående avsnitt redovisas dessa uppgifter och detta ansvar på en mer detaljerad nivå.

Vid sidan av sin sammanhållande roll ingår MSB också i strukturen 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.¹⁸⁵ Uppgifter och ansvarsområden för beredskapsmyndigheter och sektorsansvariga myndigheter redogörs för i kapitel 8.

Utöver de roller som MSB har i strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap, har myndigheten även andra uppgifter och ansvar som saknar eller endast har en svag koppling till civilt försvar. Dessa ingår inte i följande redovisning.

10.1.1 Ansvar och uppgifter

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. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara.

I den uppgiften ingår bland annat:

- att utveckla och stödja arbetet med civilt försvar,
- att bidra till att minska konsekvenser av olyckor, kriser, krig och krigsfara,
- att följa upp och utvärdera samhällets arbete med krisberedskap och civilt försvar,
- se till att utbildning och övningar inom myndighetens ansvarsområde tillhandahålls,
- att 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.¹⁸⁶

I fredstid ska myndigheten 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.¹⁸⁷

Myndigheten har enligt förordningen även 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,¹⁸⁸

¹⁸⁵ De uppgifter och ansvar som följer av dessa roller framgår av förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap och beskrivs närmare i tidigare kapitel i delredovisningen.

¹⁸⁶ Förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 1 §.

¹⁸⁷ Förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 6 §.

¹⁸⁸ Förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 5 §.

- beredkapssektorsvis, geografiskt områdesvis och på en övergripande samhällsnivå följa upp och utvärdera krisberedskap och civilt försvar och bedöma om vidtagna åtgärder fått önskad effekt,¹⁸⁹
- beställa, kvalitetssäkra och förmedla forskning och utvecklingsarbete för skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar,¹⁹⁰
- tillsammans med andra berörda aktörer verka för att skapa en sammanhållen information om skydd mot olyckor, krisberedskap och totalförsvar samt om säkerhetspolitik.¹⁹¹

MSB har också till uppgift att besluta vilka myndigheter, utöver en given krets som regeringen pekar ut, som ska ha säkra kryptografiska funktioner.¹⁹² MSB beslutar också vilka företag som efter överenskommelse ska få tillgång till säkra kryptografiska funktioner. MSB beslutar även om att ingå avtal om tilldelning med kommuner och organisationer som har motsvarande behov.

Vid sidan av de förutsättningar som följer av lagar och förordningar, har MSB ett antal ytterligare tillfälliga uppgifter och uppdrag att utföra. I regleringsbrevet till myndigheten för 2023 betonas att dess stödande och samordnande roll är av särskild betydelse för arbetet med att förebygga och hantera olyckor, kriser och ytterst krig.¹⁹³

MSB ska enligt regleringsbrevet även redovisa hur arbetet fortskrider i planeringsgrupperna inom området för civil beredskap i Nato, samt hur arbetet utvecklar den svenska krisberedskapen och det civila försvaret. Vidare ska MSB och Försvarsmakten gemensamt redovisa en kartläggning av övningar med deltagande av civila och militära aktörer som planeras fram till 2026, med utblick mot 2030.¹⁹⁴ Myndigheten ska också utarbeta en vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret.¹⁹⁵

MSB har fått en rad särskilda regeringsuppdrag gällande civilt försvar. Däribland att föreslå åtgärder för att stärka det civila försvaret¹⁹⁶ samt pröva förmågan avseende rapportering under höjd beredskap.¹⁹⁷

10.1.2 Krav på samverkan

I MSB:s ansvar ingår att arbeta med och verka för samordning mellan berörda samhällsaktörer för att förebygga och hantera olyckor, kriser och konsekvenser av krig och krigsfara.¹⁹⁸ 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.¹⁹⁹

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,

¹⁸⁹ Förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap), 10 §.

¹⁹⁰ Förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap), 12 §.

¹⁹¹ Förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap), 15 §.

¹⁹² Förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap, 16 §. Enligt förordningen ska Regeringskansliet Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen, Myndigheten för psykologiskt försvar, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets plikt- och prövningsverk, Myndigheten för totalförsvarsanalys, Fortifikationsverket och Försvarshögskolan ha säkra kryptografiska funktioner.

¹⁹³ Fö2023/01205.

¹⁹⁴ Fö2023/01205.

¹⁹⁵ Fö2023/01205.

¹⁹⁶ Ett urval: JU2022/01209, JU2022/00865, JU2021/02444, JU2020/04658.

¹⁹⁷ JU2022/02410.

¹⁹⁸ Förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap), 1 §.

¹⁹⁹ Förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap), 15 §.

- samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder.²⁰⁰

MSB ska i samverkan med myndigheter, kommuner, regioner, organisationer och företag identifiera och analysera sådana sårbarheter, hot och risker i samhället som kan anses vara särskilt allvarliga.²⁰¹ MSB presenterar sedan en nationell risk- och sårbarhetsbedömning.²⁰² Underlaget kommer från beredskapsmyndigheter som själva gör en risk- och sårbarhetsbedömning om sin egen verksamhet som delges MSB.²⁰³ MSB har även rätt, i enskilda fall, att begära in underlag från statliga myndigheter som inte är beredskapsmyndigheter.²⁰⁴

MSB ska stödja och samordna arbetet med samhällets informationssäkerhet 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 även föreskriftsrätt i ett antal frågor som rör rapportering och planering. I detta mandat ingår rätt att meddela närmare föreskrifter om:

- säkerhetskrav för informationshanteringssystem,²⁰⁵
- risk- och sårbarhetsanalyser,
- it-incidentrapportering,
- beredskapsmyndigheternas informationsskyldighet,
- uppgifter inför (planering och krigsplacering) och vid (förberedelser och övergång till krigsorganisation) höjd beredskap.²⁰⁶

10.1.3 Krav på rapportering och information

MSB ska bistå Regeringskansliet med underlag och information av betydelse inom myndighetens ansvarsområde under höjd beredskap och i samband med allvarliga olyckor och kriser.²⁰⁷

Gällande samhällets informationssäkerhet, ska MSB årligen lämna en rapport till regeringen med en sammanställning av de incidenter som rapporterats till myndigheten.²⁰⁸

Av förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap, framgår att länsstyrelser årligen ska rapportera till MSB vilka beredskapsförberedelser som kommuner och regioner vidtagit inför höjd beredskap, samt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna.²⁰⁹ Även regionerna ska rapportera till MSB om de beredskapsförberedelser som vidtagits och om övriga förhållanden kopplade till det civila försvaret inom regionens ansvarsområde.²¹⁰

²⁰⁰ Förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) 7 §.

²⁰¹ Förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2 §.

²⁰² Förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2 §.

²⁰³ Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 19 §.

²⁰⁴ Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 17 §.

²⁰⁵ För informationshanteringssystem är Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarmakten undantaget. För uppgifter inför och vid höjd beredskap är Kustbevakningen, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, Fortifikationsverket och Försvarshögskolan undantagna.

²⁰⁶ Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 26–27 §§.

²⁰⁷ Förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 7 §.

²⁰⁸ Förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 11 §.

²⁰⁹ Förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap 4 §.

²¹⁰ Förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap 7 §.

MSB ska vartannat år lämna en nationell risk- och sårbarhetsbedömning till regeringen. I arbetet med att ta fram en ska MSB beakta de risk- och sårbarhetsanalyser som beredskapsmyndigheterna lämnar till myndigheten.²¹¹

10.2 Ekonomiska förutsättningar för MSB:s arbete

Strukturutredningen bedömde att dess förslag påverkar MSB på flera sätt som såväl ökar som minskar MSB:s verksamhet. Sammantaget bedömdes effekterna av förslagen ta ut varandra. Därför föreslogs varken ökade eller minskade medel till MSB.²¹²

MSB bedömde i sitt remissvar att strukturutredningens förslag medför att MSB skulle behöva tillföras 40 miljoner kronor för att finansiera 25 årsarbetskrafter samt ytterligare verksamhetsmedel. MSB bedömde att den uppgift som genererar störst behov är att stödja sektorsövergripande samverkan. Även uppgiften att följa upp och utvärdera beredskapen bedömdes kräva ökade resurser för bland annat analys, utvärdering och uppföljning. MSB bedömde vidare att ett flertal mindre uppgifter kommer att ställa ökade krav på MSB som sammantaget medför ett omfattande resursbehov.²¹³

Regeringen föreslog 2022 att MSB:s anslag ökas med 7,5 miljoner kronor årligen från och med 2023 för att finansiera den nya strukturen för samhällets krisberedskap och civilt försvar. Finansieringen avsåg enbart MSB:s nya roll som sektorsansvarig myndighet.²¹⁴

10.3 Iakttagelser

10.3.1 MSB:s roll i den nya strukturen

MSB kan i flera avseende ses som ett nav i den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap. Myndigheten har en sammanhållande roll och ska verka för samordning mellan olika civila aktörer och mellan det civila och det militära försvaret. Myndigheten ska också företräda det civila försvaret och bevaka dess behov vid fördelning av resurser samt förmedla övergripande, nationella lägesbilder till regeringen. MSB är därmed en central aktör i strukturen med uppgifter och ansvar av stor betydelse för totalförsvarets förmåga.

MTFA noterar att de författningsmässiga stöd som MSB har i sin roll som sammanhållande och samordnande främst består i att kunna stödja och underlätta samverkan mellan olika aktörer, medan utrymmet för att styra samverkan mellan aktörerna är begränsat. MSB:s möjligheter att åstadkomma samverkan mellan aktörer är därför ett område som MTFA anser är av intresse att undersöka.

10.3.2 Bedömning av de ekonomiska förutsättningarna

Som påpekats i avsnitt 10.2 är tilldelade ekonomiska medel lägre än MSB:s egna bedömning av sitt resursbehov. Samtidigt har MSB tilldelats medel för sitt arbete med civilt försvar i olika omgångar sedan 2017. För att kunna bedöma MSB:s ekonomiska förutsättningar för att omhänderta myndighetens uppgifter inom ramen för den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap, krävs ytterligare analyser.

²¹¹ Förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2 §.

²¹² SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft, 500 f.

²¹³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps remissvar på SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft, s. 27, Ärendenummer MSB 2021-03599.

²¹⁴ Prop. 2022/23:1 Budgetpropositionen för 2023, s. 97.

11. Att följa upp och utvärdera myndigheternas implementering – det fortsatta arbetet

Denna delredovisning har fokuserat på bakgrunden till reformen, att beskriva innehållet i själva reformen samt att kartlägga en del av förutsättningarna för myndigheternas implementering av reformen. I detta avslutande kapitel ligger fokus på det fortsatta arbetet med regeringsuppdraget och på områden som hittills identifierats som särskilt intressanta inför kommande analys.

I nästa steg av arbetet avser MTFFA att fokusera på att följa upp myndigheternas arbete med att implementera den nya strukturen (se Figur 6). Detta steg motsvarar i hög grad den del av regeringsuppdraget som handlar om ”myndigheternas samordning och uppbyggnad av arbetet enligt den nya strukturen inom det civila försvaret”. I korthet innebär detta att, med avstamp i kartläggningen av myndigheternas förutsättningar, undersöka hur långt myndigheternas arbete fortskridit, vilka steg som vidtagits, samt om det finns uppenbara hinder för arbetet med att implementera reformen.

I slutrapporten för regeringsuppdraget är det MTFFA:s mål att belysa den del av uppdraget som behandlar "hur strukturen bidrar till en effektiv användning av resurserna för att uppnå de fastställda målen." Detta illustreras av den sista delen av modellen som rör önskade utfall och effekter. MTFFA bedömer att strukturen fortfarande kommer att vara i implementeringsfasen, vilket kan medföra svårigheter att dra långtgående slutsatser om effektiv resursanvändning.



Figur 6 Fokus för nästa steg i arbetet

MTFA vill även betona att en förutsättning för genomförandet av detta, liksom kommande uppdrag, är att myndigheten kan ta del av uppgifter från offentliga aktörer inom totalförsvaret.²¹⁵ Det framgår även av betänkandet som ligger till grund för utformningen av MTFFA, där utredaren menar att betoningen på systemperspektivet innebär att MTFFA kommer att ha behov av de underlag som statliga myndigheter sammanställer inom sitt ansvarsområde.²¹⁶

11.1 Generella förutsättningar för implementering av reformen

MTFA:s kartläggning av myndigheternas förutsättningar för implementering av den nya strukturen visar att det finns vissa förhållanden och oklarheter som skulle kunna påverka implementeringen. Vissa av dessa iakttagelser handlar om förutsättningar för författningstolkning, tillgång till råd och stöd för implementering, ekonomiska förutsättningar, förutsättningar för rapportering, samband och samverkan. Med utgångspunkt i de iakttagelser som gjorts i tidigare kapitel, följer här en kort beskrivning av områden och förhållanden som kan vara av intresse att undersöka eller beakta i MTFFA:s kommande arbete.

Då ett stort antal aktörer berörs av och ingår i den nya strukturen för krisberedskap och civilt försvar, är samordningen mellan dem central för strukturens samlade funktionssätt, resurseffektivitet och måluppfyllelse. Hur samverkan och samordning fungerar blir därför

²¹⁵ Förordning (2022:1768) med instruktion för Myndigheten för totalförsvarsanalys 2 § 3st.

²¹⁶ SOU 2021:103 Totalförsvarsanalys – en oberoende myndighet för uppföljning och utvärdering.

centrala aspekter i det fortsatta arbetet, likaså hur informationsutbytet inom den nya strukturen fungerar.

11.2 En utökning av statliga myndigheters ansvar och uppgifter

Samtliga statliga myndigheter har genom strukturreformen fått en utökning av ansvar och uppgifter kopplade till beredskap. MTFA avser att följa hur ansvar och uppgifter uppfattas av olika myndigheter och kommer att undersöka hur kategorin statliga myndigheter som inte är beredskapsmyndigheter tar sig an de utökade ansvar och uppgifter för beredskap som följer av reformen.

Myndigheter som inte har ett särskilt ansvar för krisberedskap och civilt försvar, kan generellt sett antas stå längre ifrån beredskapsfrågor i sin ordinarie dagliga verksamhet än beredskapsmyndigheter. I kapitel 7 konstaterades att det för vissa ansvar och uppgifter finns utarbetad stöd, medan det för andra saknas stöd eller vägledning. Hur tillgången till stöd påverkar förståelsen av uppgifter inom denna kategori av myndigheter, är av intresse att belysa i det fortsatt arbetet.

11.3 Beredskapsmyndigheter och beredskapssektorer

I det fortsatta arbetet med att följa upp och utvärdera reformen behöver MTFA undersöka hur berörda myndigheter förändrat sitt eget arbete och sitt samarbete med andra berörda aktörer. Befintliga förmågebedömningar utgör en viktig del av underlaget i det fortsatta arbetet.

Samverkan är en framträdande del av det utökade ansvar för beredskap som ges till myndigheter i den nya strukturen, och framför allt för de beredskapsmyndigheter som ingår i beredskapssektorer. Vilka rutiner och arbetssätt som etableras för samverkan är därför viktigt för MTFA att undersöka. Som en del i utvärderingen avser MTFA att undersöka samordningen mellan myndigheterna inom en beredskapssektor respektive mellan olika beredskapssektorer.

I kapitel 8 beskrivs att beredskapssektorernas omfattning inte är helt tydligt definierade med avseende på om, och i så fall vilka, andra aktörer än statliga myndigheter som ingår i en sektor. Hur myndigheterna i en beredskapssektor tolkar vilka övriga aktörer som ingår i sektorn är av betydelse för implementeringen av strukturen, och påverkar även omfattningen av arbetsuppgifter för myndigheterna i en beredskapssektor. På motsvarande sätt ger beredskapsförordningen utrymme att göra olika tolkningar av vilka viktiga samhällsfunktioner som ingår i en beredskapssektor. Vilka tolkningar som görs, och om eventuella skillnader i tolkning påverkar arbetet i den nya strukturen, kan vara av intresse att undersöka.

En annan otydlighet som identifierades i kapitel 8 handlar om huruvida sektorsansvariga myndigheter kan och bör verka endast på central nivå, eller om de även kan utöva sitt ansvar på regional nivå. Det blir här av intresse att undersöka hur berörda myndigheter tolkar sitt ansvar, och hur frågor kopplade till regionala och/eller lokala nivåer hanteras av sektorsansvariga myndigheter och beredskapsmyndigheter. Ett angränsande område av intresse att undersöka är hur rollfördelningen fungerar mellan sektorsansvariga myndigheter på högre regional nivå och civilområdesansvariga länsstyrelser.

Det faktum att flera av de sektorsansvariga myndigheterna även har tillsynsuppgifter inom angränsande lagstiftningsområden, och därmed flera roller gentemot andra aktörer beroende på fråga, är en liknande aspekt att titta närmare på.

På samma sätt som det finns skillnader mellan beredskapsmyndigheter, finns det skillnader i förutsättningar mellan olika beredskapssektorer med avseende på antalet ingående aktörer, storleken på dessa, andelen operativ verksamhet som bedrivs i offentlig regi, ekonomiska

förutsättningar med mera. Det kan därför vara av intresse att jämföra olika beredskapssektorer och undersöka vilken betydelse nämna förhållande får för arbetet i beredskapssektorerna.

Det finns, som beskrivits i kapitel 8, skillnader i beredskapsmyndigheternas ekonomiska förutsättningar. Det framgår inte alltid hur den ekonomiska tilldelningen till olika beredskapsmyndigheter förhåller sig till uppdrag, komplexitet och uppgifter. Av den anledningen är det av särskilt intresse att undersöka hur olika beredskapsmyndigheter uppfattar sina ekonomiska förutsättningar för att hantera de nya uppgifter och ansvar som tilldelats dem genom reformen.

11.4 Civilområden

I den fortsatta uppföljningen av den nya strukturen, kommer MTFA att undersöka hur civilområdesansvariga länsstyrelser och övriga länsstyrelser tillsammans med andra aktörer etablerar och bygger upp arbetet inom respektive civilområde, och hur samverkan med övriga berörda aktörer organiseras. Med detta som grund kan frågor om hur arbetet i civilområdena bidrar till önskade effekter i form av stärkt samordning inom det civila försvaret belysas närmare.

En önskad effekt med införandet av civilområden är att underlätta samordningen mellan det civila och det militära försvaret på regional nivå. Här behöver även konsekvenserna av skillnader i geografisk indelning inom det civila och det militära försvaret belysas. Ytterligare ett intresseområde för uppföljning kan vara de skilda ledningsförhållanden som råder för det civila respektive det militära försvaret, där det militära försvaret i stort representeras av en myndighet, medan det civila består av ett stort antal aktörer inklusive myndigheter som är självständiga och likställda.

En annan del av det fortsatta arbetet är att undersöka hur arbetet i civilområdena påverkar samordningen mellan nationell, högre regional och regional nivå inom det civila försvaret. Många statliga myndigheter saknar en organisering i olika nivåer (central och regional) och av de myndigheter som har en regional indelning överensstämmer endast ett fåtal med civilområdena. Hur civilområdesansvariga länsstyrelser hanterar en situation med varierande regionala indelningar hos myndigheter, liksom eventuella konsekvenser av detta för förutsättningarna för samverkan och samordning på regional nivå, är en intressant aspekt att belysa i MTFA:s undersökning av implementeringen av den nya strukturen.

Det är också av intresse att följa hur relationen mellan beredskapssektorerna och civilområden kommer att utvecklas. I nuvarande uppgifts- och ansvarsfördelning finns ett fåtal uttalade länkar mellan dem. Även hur berörda myndigheter organiserar och genomför samordningen mellan beredskapssektorer och civilområden är en fråga av intresse att titta närmare på.

11.5 MSB:s roll och uppgifter

Det civila försvaret består av en mängd olika verksamheter som inför och vid höjd beredskap behöver samordnas för att ge en så god försvarsförmåga som möjligt. Det civila försvaret behöver även samordnas med det militära försvaret, och det civila försvarets behov på en aggregerad nivå måste tillgodoses. MSB är den myndighet som genom utpekade uppgifter ges ansvaret för att ha en samlad bild av det civila försvaret och verka för samordningen inom det.

De författningsmässiga förutsättningarna för det ansvar som i detta avseende ges till MSB, består framför allt av att myndigheten ges uppgiften att verka för samordning mellan myndigheter (och i viss utsträckning även andra aktörer), parallellt med att beredskapsmyndigheter och beredskapssektorer har ett utpekat ansvar att samordna arbetet inom och mellan sektorer. MSB:s möjlighet att styra andra myndigheter för att uppnå samverkan, består därmed till merparten av att underlätta och stödja samverkan och samordning. Det är av intresse att undersöka hur detta

fungerar, och hur väl de förutsättningar som MSB givits kan möta de behov av samordning som finns inom det civila försvaret och mellan det civila och det militära försvaret.

11.6 Övriga iakttagelser

11.6.1 Anslag till civilt försvar

Upp till 600 miljoner kronor per år har avsatts för att stärka det civila försvarets organisation och ledning.²¹⁷ MTFAs genomgång av strukturutredningen, remissvar, budgetpropositioner och enskilda myndigheters bedömningar visar att det finns olika uppfattningar om vilka ekonomiska resurser som krävs för att implementera den nya strukturen. Det finns också iakttagelser om att olika grupper av myndigheter har fått ungefär lika stor resurstilldelning även om omfattningen på deras uppdrag och ansvarsområde ser ut att tydligt skilja sig åt. En jämförelse mellan beredskapsmyndigheterna som grupp och övriga myndighet påvisar skillnader i anslagstilldelning. Eventuella konsekvenser av sådana skillnader i ekonomiska förutsättningar kommer fortsatt att analyseras.

Ett samlat intryck efter en genomgång av alla budgetpropositioner, ekonomiska vårpropositioner, ändringsbudgetar och extrabudgetar från 2012 till hösten 2023, är att det är en utmanande uppgift att försöka redovisa vilka anslag som träffas av begreppet civilt försvar, och vilka satsningar som gjorts på detta område år för år. En försvårande omständighet är att språkbruk och begrepps-användning för civilt försvar, och även krisberedskap, kan skifta såväl över tid som mellan utgiftsbilagor inom en och samma budgetproposition. Till detta kommer att de medel som redovisas i budgetpropositioner inte ger någon komplett bild av vilka medel som avsätts för civilt försvar. Det kan dels handla om att myndigheter använder andra medel för sådant arbete, dels om att medel som faktiskt är specifikt avsedda för civilt försvar inte syns på statsbudgetnivå.

11.6.2 Strukturen i en internationell kontext

Även om krisberedskap och civilt försvar i första hand är en nationell angelägenhet, finns det ett flertal områden där EU:s pågående utvecklingsarbete och regelverk kan komma att påverka förutsättningarna för den nya strukturen. Några exempel är försörjningsberedskap, hybridhot, cyberhot och klimathot. MTFA noterar att det är av betydelse att analysera hur nuvarande eller kommande regelverk på EU-nivå eller vid ett Natomedlemskap påverkar förutsättningarna för den nya strukturen.

11.6.3 Ledningsstödssystem

MSB:s ska vid höjd beredskap stödja berörda myndigheters samordning av åtgärder. 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. En grundläggande förutsättning för MSB:s möjlighet att stödja samordningen av det civila försvaret är ett fungerande och ändamålsenligt ledningsstödsystem för totalförsvarets behov. MTFA bedömer att denna aspekt bör beaktas i kommande uppföljningar av såväl det civila försvaret som totalförsvaret.

²¹⁷ Prop. 2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025, s. 126.

Källförteckning

Litteratur

Eka, Anders, Hirschfeldt, Johan, Jermsten, Henrik och Svahn Starrsjö, Kristina, *Regeringsformen – med kommentarer*, 2 uppl., Karnov Group, 2018.

Eriksson, Pär, Larsson, Per och Welander, Frej, *Kommunerna och det lokala geografiska områdesansvaret*, FOI-R--4800--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut, 2019.

Vedung, Evert, *Utvärdering i politik och förvaltning*, 3:e upplagan, Studentlitteratur, Lund.

Försvarsmakten och MSB, *Handlingskraft – handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025*, FM2021-1 7683:2, MSB2020-16261-3, 2021-08-27.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*, MSB1844, 2023.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Rätt person på rätt plats – Vägledning för krigsorganisation och krigsplacering*, publikationsnummer MSB2097, 2023.

Offentliga tryck

Statens offentliga utredningar

SOU 2005:104 Sverige och tsunamin – granskning och förslag.

SOU 2017:12 Att ta emot människor på flykt.

SOU 2019:51 Näringslivets roll inom totalförsvaret.

SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft.

SOU 2021:103 Totalförsvarsanalys – en oberoende myndighet för uppföljning och utvärdering

SOU 2022:10 Sverige under pandemin.

Departementsserien

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

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

Direktiv

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

Dir. 2023:51, Kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap.

Propositioner

Prop. 2014/15:109 Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020.

Prop. 2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025.

Prop. 2022/23:1 Budgetpropositionen för 2023.

Betänkanden

KU 1973:26 Betänkande med anledning av Kungl. Maj:ts proposition 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m. jämte motioner.

FöU betänkande 2014/15:FöU11 Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020.

FiU betänkande 2022/23:FiU1 Statens budget 2023 – Rambeslutet.

FöU betänkande 2022/23:FöU1 Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap,

Riksdagsskrivelser

Rskr 2014/15:251.

Rskr 2022/23:51.

Rskr 2022/23:79.

Rskr 2022/23:80.

Rskr 2022/23:81.

Rapport från Justitiedepartementet

Skogsbrandsutredningen, Ju Fö 2014:02 (Diarieförd slutgiltigt vid Riksarkivet).

Promemoria från Försvarsdepartementet

Försvarsdepartementet, *Promemoria Aktivering av civilplik i inom den kommunala räddningstjänsten och elförsörjningsområdet*, 2023.

Författningar

Regeringsformen (1974:152).

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

Förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.

Förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

Förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

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

Förordningen (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter.

Förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.

Förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

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

Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

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

MSBFS 2009:11 föreskrifter om civila myndigheters kryptoberedskap, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

MSBFS 2016:7 Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser.

MSBFS 2020:6 föreskrifter om informationssäkerhet för statliga myndigheter, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

MSBFS 2020:7 föreskrifter om säkerhetsåtgärder i informationssystem för statliga myndigheter.

MSBFS 2020:8 föreskrifter om rapportering av IT-incidenter för statliga myndigheter, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Regeringsbeslut

Försvarsdepartementet

Fö2022/00125.

Fö2022/01177.

Fö2022/01610 (delvis).

Justitiedepartementet

Ju2018/04761.

JU2020/04658.

JU2021/02444.

Ju2021/00971 (delvis).

Ju2021/04048.

Ju2021/04219.

JU2022/01209.

Ju2022/00198.

Ju2022/02143.

Ju2022/00288.

JU2022/00865.

Webbsidor

Arbetsgivarverket, *Anställda i staten*, <https://www.arbetsgivarverket.se/statistik-och-analys/staten-i-siffror-anstallda-i-staten/>, lydelse 2023-10-30.

Kustbevakningen, <https://www.kustbevakningen.se/jobba-hos-oss/att-arbeta-som-kustbevakare/#:~:text=Inom%20Kustbevakningen%20arbetar%20drygt%20850%20medarbetare%20som%20alla,lyssna%20p%C3%A5%20v%C3%A5ra%20medarbetare%20och%20tillgodose%20deras%20behov>, lydelse 2023-11-24.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Kontinuitetshantering*,
<https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/samhallsviktig-verksamhet/kontinuitetshantering/> lydelse 2023-10-03.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Identifiera samhällsviktig verksamhet*,
<https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/samhallsviktig-verksamhet/identifiera-samhallsviktig-verksamhet/>, lydelse 2023-10-10.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Informationssäkerhet/ Metodstöd*,
<https://www.informationssakerhet.se/metodstodet/>, lydelse 2023-10-12.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Kurser hos Totalförsvarets signalskyddsskola (TSS)*,
<https://www.informationssakerhet.se/kompetensutveckling/kurser-hos-totalforsvarets-signalskyddsskola-tss/>, lydelse 2023-10-12.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Om systematiskt informationssäkerhetsarbete*,
<https://www.msb.se/sv/amnesomraden/informationssakerhet-cybersakerhet-och-sakra-kommunikationer/systematiskt-informationssakerhetsarbete/om-systematiskt-informationssakerhetsarbete/>, lydelse 2023-10-12.

MSB, Samverkan och ledning, <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/samverkan-och-ledning/>, lydelse 2023-10-12.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Lägesbild*,
<https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/gemensamma-grunder--ramverk-for-samverkan-och-ledning/rutiner-och-checklistor/lagesbild>, lydelse 2023-10-12.

MSB, Samordning och inriktning vid samhällsstörningar,
<https://www.msb.se/sv/amnesomraden/msbs-arbete-vid-olyckor-kriser-och-krig/inriktning-och-samordning-vid-samhallsstorningar/>, lydelse 2023-10-03.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Så här rapporterar du IT-incidenter*,
<https://www.msb.se/sv/amnesomraden/informationssakerhet-cybersakerhet-och-sakra-kommunikationer/it-incidentrapportering-for-statliga-myndigheter/sa-har-rapporterar-du-it-incidenter/>, lydelse 2023-10-12.

Remiss av SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft,
<https://www.regeringen.se/remisser/2021/03/remiss-av-betankandet-struktur-for-okad-motstandskraft-sou-2021x/>, lydelse 2023-11-06

Statistik från Sveriges kommuner och regioner,
<https://skr.se/skr/arbetsgivarekollektivavtal/uppfoljninganalys/personalstatistik/personalensiffror/tabellerkommunalpersonal2022.62991.html>, lydelse 2023-11-24.

Statistik från Sveriges kommuner och regioner,
<https://skr.se/skr/arbetsgivarekollektivavtal/uppfoljninganalys/personalstatistik/personalensiffror/tabellerregionanstalldpersonal2022.62992.html>, lydelse 2023-11-24.

Övrigt

Svenska institutet för standarder, *Vägledning för kontinuitetshantering*, SS 22304:2014.

Försvarsmakten, Försvarsmaktens underlag för fortsatta politiska ställningstaganden, FM2022-19979:13.

Försvarsmakten, Beslut om interimslösning för militärregionernas samverkan med civilområdena, FM2022-21222:1

Läkemedelsverket, Yttrande över remissen Struktur för ökad motståndskraft 2021:25 (Dnr Ju2021/00971), Uppsala, 2021.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, remissvar på SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft, Ärendenummer MSB 2021-03599, Karlstad, 2021.

SOS Alarm, *Årsberättelse 2022*, 2023.

Trafikverket, TRV 2022/124574, 2022-11-01. Beslutet innebär en justering av Trafikverkets regionala indelning från den 1 januari 2024.