

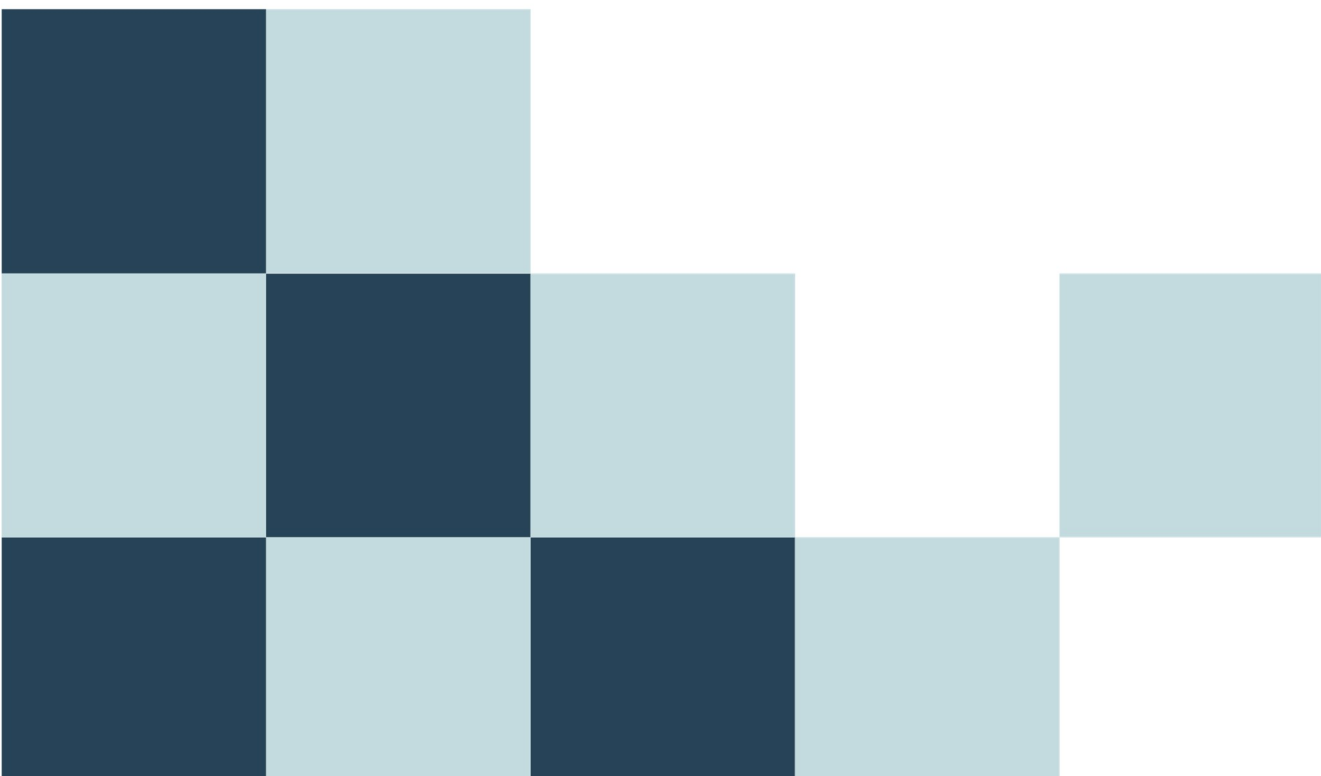


Myndigheten för
totalförsvarsanalys

Utvärdering av Handlingskraft

Erfarenheter, lärdomar och vägen framåt för
planeringen för totalförsvaret

Slutredovisning av uppdrag i 2024 års regleringsbrev



Myndigheten för totalförsvarsanalys
Utvärdering av Handlingskraft. Slutredovisning av uppdrag i
2024 års regleringsbrev
Diarienummer: 2024-30
Datum: 2025-11-27
Format: Endast digitalt

Rapporten finns publicerad på www.mtf.se

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1 Uppdraget	3
1.2 Delredovisningen <i>Utveckling av anvisningar för totalförsvaret</i>	4
1.3 Utgångspunkter och avgränsningar	5
1.4 Syfte och frågor	6
1.5 Källor	6
2. Användning av <i>Handlingskraft</i> under försvarsbeslutsperioden 2021–2024	7
2.1 Utgångspunkt för Försvarsmaktens och MSB:s arbete	8
2.2 Stöd för myndigheternas interna arbete	8
2.3 Stöd för det myndighetsgemensamma arbetet	9
2.4 Stöd för att involvera näringsliv och frivilligorganisationer	10
2.5 Vidareutveckling av handlingsplaner på regional nivå	11
3. Lärdomar för planeringsarbetet 2025–2030	13
3.1 Spridning av scenarier och typsituationer	13
3.2 Användningsområden för <i>Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030</i>	14
Referenser	16

Sammanfattning

Denna rapport är slutredovisningen av uppdraget till Myndigheten för totalförsvarsanalys (MTFA) i 2024 års regleringsbrev att utvärdera hur Försvarsmaktens och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps rapport *Handlingskraft* använts för att utveckla totalförsvaret.

MTFA delredovisade uppdraget den 1 oktober 2024 och lämnade då förslag på hur kommande anvisningar för totalförsvaret kan utvecklas. Dessa förslag omhändertogs både av regeringen och av ansvariga myndigheter. I delredovisningen föreslog MTFA även att berörda civila beredskapsmyndigheter ska få i uppdrag att ta fram dimensionerande målbilder för planeringen inom sina respektive ansvarsområden.

MTFA har i arbetet med slutredovisningen fokuserat på frågor om hur *Handlingskraft* har använts av myndigheterna samt vilka erfarenheter från arbetet som kan fungera som lärdomar för arbetet med planeringen för totalförsvaret under försvarsbeslutsperioden 2025–2030.

MTFA konstaterar att *Handlingskraft* i flera avseenden positivt har påverkat olika aktörers arbete med totalförsvaret. Den har spridits på bred front och använts inom flera olika områden inom totalförsvaret. Flera myndigheter har använt *Handlingskraft* för att internt utveckla utbildningar, scenarier och planering för krigsorganisation, som stöd för myndighetssamordning och för att involvera privata aktörer i planeringen för totalförsvaret. *Handlingskraft* har även haft betydelse för att utveckla planeringen på regional nivå genom länsstyrelser och Försvarsmaktens militärregioners regionala handlingsplaner för totalförsvaret.

MTFA bedömer att det finns lärdomar från användningen av *Handlingskraft* som bör tillvaratas i det fortsatta arbetet. I Försvarsmaktens och MSB:s rapport *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030* beskrivs ett antal dimensionerande typsituationer avseende situationer med höjd beredskap och krig. Utifrån erfarenheterna av användningen av *Handlingskraft* bedömer MTFA att *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030* kan användas som ett stöd för myndigheters och andra berörda aktörers interna arbete, myndighetssamordning, för ökad förståelse för och kunskap om totalförsvaret, för involvering av privata aktörer i totalförsvaret och fortsatt utveckling av planeringen på regional nivå som utförs på initiativ av militärregioner och länsstyrelser.



1. Inledning

I samband med totalförsvarsbeslutet i december 2020 fick Försvarmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i uppdrag av regeringen att i samverkan med bevakningsansvariga myndigheter främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025. Som en central del av uppdraget redovisade Försvarmakten och MSB handlingsplanen *Handlingskraft* i slutet av augusti 2021.¹

1.1 Uppdraget

Myndigheten för totalförsvarsanalys (MTFA) fick i regleringsbrevet för år 2024 i uppdrag att utvärdera genomförandet av *Handlingskraft*.

Uppdraget lyder enligt följande:

Utvärdering av Handlingskraft

Myndigheten ska utvärdera genomförandet av det uppdrag Försvarmakten och MSB fick från regeringen att i samverkan med bevakningsansvariga myndigheter främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025. Myndigheten ska fokusera utvärderingen på huruvida handlingsplanen har medfört en utvecklad och sammanhängande planeringsprocess av totalförsvaret samt lämna förslag på hur kommande anvisningar skulle kunna utvecklas.²

Enligt regleringsbrevet ska uppdraget slutredovisas senast den 1 december 2025.

MTFA delredovisade uppdraget den 1 oktober 2024 i rapporten *Utveckling av anvisningar för totalförsvaret*.

Föreliggande rapport utgör MTFA:s slutredovisning av uppdraget.

¹ Försvarmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Handlingskraft. Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025*, 2021.

² Regeringsbeslut Fö2023/00322, Fö2023/01892, *Regleringsbrev för budgetåret 2024 för Myndigheten för totalförsvarsanalys*, 2023-12-14.

1.2 Delredovisningen *Utveckling av anvisningar för totalförsvaret*

I delredovisningen den 1 oktober 2024 föreslår MTFA att regeringen ska ge i uppdrag till Försvarsmakten och MSB att även fortsatt stödja myndigheternas planering för totalförsvaret, på samma sätt som i samband med 2020 års försvarsbeslut. Stödet ska avse utvecklade hotbildsbeskrivningar samt scenarier och planeringsantaganden avseende olika händelseutvecklingar vid krigssituationer. Vi föreslår att det i uppdraget även ska ingå att bland annat utifrån lärdomar från Rysslands angreppskrig mot Ukraina ange vilka delar av samhället som skulle kunna angripas samt konsekvenserna av detta för olika samhällsfunktioner.

I delredovisningen konstateras att det till *Handlingskraft* bifogades en bilaga med ett scenario som klassificerades som begränsat hemligt och som inte kunde användas fullt ut eftersom alla aktörer inte fick ta del av den. MTFA framhåller därför att det är av stor vikt att det finns gemensamma scenarier, hotbildsbeskrivningar och planeringsantaganden som i den utsträckning det är ändamålsenligt och lämpligt bör kunna spridas till alla relevanta aktörer i totalförsvaret som statliga myndigheter, regioner, kommuner, näringslivet och frivilligorganisationer. Spridningen bör således även omfatta aktörer som ingår i totalförsvaret men som inte involveras i Försvarsmaktens operationsplanering. Vidare föreslår MTFA att berörda civila beredskapsmyndigheter ska få i uppdrag att ta fram dimensionerande målbilder för planeringen inom sina respektive ansvarsområden.³

MTFA:s förslag om uppdraget till Försvarsmakten och MSB omhändertogs av regeringen i beslutet om gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret 2025–2030. Försvarsmakten och MSB fick där i uppdrag att fortsatt främja och utveckla en samordnad planering inom totalförsvaret 2025–2030. Inom ramen för uppdraget ska Försvarsmakten och MSB även ta fram gemensamma utgångspunkter som kan användas som stöd för beredskapsmyndigheternas planering, i linje med *Handlingskraft*. De gemensamma utgångspunkterna ska särskilt belysa dimensionerande typsituationer samt preciserade antaganden avseende möjliga händelseutvecklingar inför och vid höjd beredskap inklusive konsekvenser för samhället.⁴ Det uppdraget redovisades i september 2025 genom

³ Myndigheten för totalförsvarsanalys, *Utveckling av anvisningar för totalförsvaret – delredovisning av uppdraget Utvärdering av Handlingskraft*, 2024, s. 2, 12 och 24.

⁴ Regeringsbeslut I:15 Fö2024/02054, *Gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret 2025–2030*, 2024-12-19, s. 8–9.

Försvarmaktens och MSB:s rapport *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030*. Rapporten beskriver dimensionerande typsituationer och möjliga händelseutvecklingar vid olika typer av hybridangrepp eller väpnade angrepp mot Sverige eller Sveriges närområde. I rapporten beskrivs även vilka samhällskonsekvenser som kan uppstå vid sådana händelser. Lärdomar från Ukraina har utgjort ett underlag för beskrivningarna.⁵

MTFA konstaterar att innehållet i Försvarmaktens och MSB:s rapport ligger i linje med våra förslag i rapporten *Utveckling av anvisningar för totalförsvaret*.

1.3 Utgångspunkter och avgränsningar

Under de fem år som har gått sedan Försvarmakten och MSB tog fram *Handlingskraft* har det skett stora förändringar i omvärlden. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och Sveriges medlemskap i Nato har haft avgörande betydelse för arbetet med att stärka totalförsvaret. Ett antal regeringsuppdrag till berörda myndigheter, ökade anslag samt införandet av den nya myndighetsstrukturen för civilt försvar 2022 har ritat om spelplanen.

Förutsättningarna för MTFA:s arbete med uppdraget att utvärdera genomförandet av *Handlingskraft* ser därmed annorlunda ut i dag än det gjorde när uppdraget skrevs hösten 2023. Vid den tidpunkten fanns exempelvis en tidsplan för försvarspolitiken som innebar att MTFA:s slutredovisning av uppdraget tidsmässigt skulle sammanfalla med ett nytt planerat försvarsbeslut i december 2025. När försvarsbeslutet istället tidigarelades till december 2024 ändrades premisserna för vårt uppdrag. Det är förklaringen till att vi i delredovisningen den 1 oktober 2024 fokuserade på den del i uppdraget som var inriktat mot nästkommande försvarsbeslutsperiod, det vill säga att föreslå hur kommande anvisningar skulle kunna utvecklas.

1.3.1 *Handlingskraft* kan inte särskiljas från andra förklaringsfaktorer

I regeringens uppdragsbeskrivning anges att utvärderingen ska fokusera på huruvida *Handlingskraft* har medfört en utvecklad och sammanhängande planeringsprocess för totalförsvaret.

MTFA konstaterar att det finns ett antal faktorer som kan ha påverkat arbetet med totalförsvaret under åren 2021–2025, inte minst de omvärldsfaktorer som vi nämner ovan. Den specifika effekten av

⁵ Försvarmakten och MSB: Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030 2025-09-08 FM2025-19772:2, MSB 2025-08877.

Handlingskraft kan därför vara svår att särskilja från effekter som orsakats av andra faktorer. Det går därför inte att entydigt besvara frågan huruvida *Handlingskraft* som en enskild förklaringsfaktor har medfört en utvecklad och sammanhängande planeringsprocess för totalförsvaret. Däremot undersöker vi hur myndigheterna har använt sig av *Handlingskraft* och hur den har påverkat myndigheternas arbete.

1.4 Syfte och frågor

Syftet med denna utvärdering är att beskriva användningen av *Handlingskraft* och att bedöma vilka lärdomar som kan dras inför den fortsatta planeringen för totalförsvaret.

Vi har utgått från följande frågor:

1. Hur har *Handlingskraft* använts av myndigheter och andra aktörer?
2. Vilka är lärdomarna från användningen av *Handlingskraft*?
3. Hur kan erfarenheterna från arbetet utifrån *Handlingskraft* tillvaratas i det fortsatta planeringsarbetet som sker med stöd av *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030*?

1.5 Källor

För att besvara våra frågor har vi genomfört dokumentanalyser och intervjuer.

Dokumentanalyserna baseras främst på underlag från Försvarsmakten, MSB och berörda beredskapsmyndigheter. För att komplettera dokumentanalyserna har vi genomfört intervjuer med ett antal beredskapsmyndigheter.

Ytterligare ett underlag i utvärderingen är svaren på Försvarsmaktens och MSB:s enkät till beredskapsmyndigheter och andra berörda aktörer med frågor om användningen av *Handlingskraft*. Enkäten genomfördes under 2024 och besvarades av drygt 30 berörda aktörer, i huvudsak myndigheter.

2. Användning av *Handlingskraft* under försvarsbeslutsperioden 2021–2024

Bedömning

Handlingskraft har i flera avseenden positivt påverkat olika aktörers arbete med totalförsvaret. Den har spridits på bred front och använts som stöd för Försvarsmaktens och MSB:s fortsatta arbete, myndigheternas interna arbete, det myndighetsgemensamma arbetet, att involvera näringsliv och frivilligorganisationer samt vidareutveckling av regionala handlingsplaner.

Försvarsmakten och MSB har återkommande sedan 2015 års försvarsbeslut redovisat regeringsuppdrag om att utveckla och stödja en sammanhängande planering för totalförsvaret.⁶ I juni 2016 redovisade Försvarsmakten och MSB *Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret*. I augusti 2021 redovisades handlingsplanen *Handlingskraft – handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret*.⁷

I *Handlingskraft* anges följande utgångspunkter för arbetet med en sammanhängande planering:

- gemensamma planeringsantaganden avseende vilka konsekvenser ett väpnat angrepp skulle få för viktiga samhällsfunktioner
- fokusområden med behov att öka förmågan
- årlig process och mötesformer för samordning mellan militärt och civilt försvar.

Utöver dessa utgångspunkter beskrivs i en hemlig bilaga ett scenario avseende en möjlig händelseutveckling vid ett väpnat angrepp. Försvarsmakten och MSB anger att den öppna beskrivningen av

⁶ Se regeringsbesluten Fö2015/0916/MFI, *Uppdrag till Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap avseende totalförvarsplanering*, 2015-12-10, Fö2016/00864 *Inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret*, 2020-12-17 och I:15 Fö2024/02054, *Gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret 2025–2030*, 2024-12-19, s. 8–9.

⁷ Försvarsmakten och MSB, *Sverige kommer att möta utmaningarna. Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret*, FM2016-13584:3, MSB2016-25, 2016-06-10.

totalförvarsplaneringen, angivna planeringsantaganden och fokusområden i *Handlingskraft* ska kunna användas av samtliga aktörer inom totalförsvaret.⁸

2.1 Utgångspunkt för Försvarsmaktens och MSB:s arbete

MTFA konstaterar att de fokusområden och planeringsantaganden som anges i *Handlingskraft* har tagits upp och använts av Försvarsmakten och MSB i vägledningar, analyser och utvecklingsarbeten. De återkommer exempelvis i MSB:s rapport *Planeringsinriktning för civil beredskap* från 2023.⁹ Fokusområdena överensstämmer dessutom till stor del med analysområdena i rapporten *Krigets krav* som färdigställdes hösten 2023. Försvarsmakten och MSB redovisar där den samlade bedömningen av förmågan inom totalförsvaret.¹⁰ MSB har även använt *Handlingskraft* som utgångspunkt i arbetet med att ta fram dimensionerande planeringsförutsättningar för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap.¹¹

2.2 Stöd för myndigheternas interna arbete

Utifrån de svar som inkommit till Försvarsmaktens och MSB:s enkätfrågor konstaterar MTFA att flera myndigheter har använt *Handlingskraft* för att internt utveckla arbetet med totalförsvaret. *Handlingskraft* har utgjort ett underlag för myndigheter både för den långsiktiga verksamhetsplaneringen för totalförsvaret och för den planering som har en snävare tidsram.

De delmål, fokusområden och planeringsantaganden som anges i *Handlingskraft* har för flera myndigheter fungerat som stöd för arbetet med att stärka den egna förmågan i totalförsvaret. Det gäller exempelvis genomförandet av utbildningar, utveckling av egna scenarier, planering för krigsorganisation, framtagande av dimensionerande utgångspunkter samt att analysera och bedöma risker och sårbarheter inom det egna ansvarsområdet.¹² Trafikverkets *Inriktning för civil beredskap 2021–2025* utgår exempelvis bland annat från de planeringsantaganden, tidsangivelser och

⁸ Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Handlingskraft – Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025*, 2021, s. 8–9.

⁹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Planeringsinriktning för civil beredskap. Ett underlag till stöd för fortsatt planering*, 2023.

¹⁰ Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Krigets krav. En samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret*, 2023-09-29, s. 10.

¹¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap *Dimensionerande planeringsförutsättningar för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap. Svar på regeringsuppdrag Ju 2022/02313*, s. 17

¹² Enkät. Sammanställning av utvärdering *Handlingskraft* MSB FM till MTFA, 2024-09-06. Se även Svenska kraftnät, *Öppen antagonistisk hotbild för elförsörjningen*, 2021/4361, 2021-11-01.

delmål som anges i *Handlingskraft*. Ett annat exempel är Polismyndigheten, som har tagit fram planeringsförutsättningar för höjd beredskap och krig utifrån *Handlingskraft*.¹³

2.3 Stöd för det myndighetsgemensamma arbetet

Handlingskraft har kommit till användning för samordningen mellan olika myndigheter i planeringsarbetet både för att skapa förutsättningar för arbetet och för praktiska åtgärder.

Flera myndigheter anger i enkäten att *Handlingskraft* innehållsmässigt har skapat en ökad förståelse för behovet av att planera för totalförsvaret. Den har ökat kunskapen om behovet av en planering där vissa aktiviteter behöver prioriteras före andra. Vidare har *Handlingskraft* bidragit till att skapa en gemensam bild av vad som förväntas av civila försvaret genom de gemensamma planeringsförutsättningarna och fokusområdena. Planeringsantagandena och målen i *Handlingskraft* har använts av myndigheterna för planerings- och utvecklingsarbetet.¹⁴

I *Handlingskraft* presenterades en samordningsprocess för totalförsvaret med en mötesstruktur som genomförs genom handläggarmöten, chefsmöten och myndighetschefsmöten. Myndigheterna uppger att de följer denna mötesstruktur och deltar i möten.¹⁵ *Handlingskraft* används även som stöd för myndigheternas arbete med att organisera beredskapssektorerna. I beredskapssektorn energiförsörjning har myndigheterna exempelvis tecknat en överenskommelse om att tillämpa samma mötesstruktur som den som föreslås i *Handlingskraft*.¹⁶

¹³ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2024-05-20; Trafikverket, *Inriktning för civil beredskap 2021–2025* (reviderad version 2024-01-24) ärendenummer 2023/130102, s.7–8, 17–18, 21. Intervju med företrädare för Polismyndigheten, 2024-04-25.

¹⁴ Enkät. Sammanställning av utvärdering Handlingskraft MSB FM till MTFA, 2024-09-06; Energimyndigheten, *Energiförsörjning för totalförsvaret Redovisning av regeringsuppdrag* (KN2023/03802), 2024, s. 11; intervju med företrädare för Luftfartsverket, 2025-05-12.

¹⁵ Enkät. Sammanställning av utvärdering Handlingskraft MSB FM till MTFA, 2024-09-06; MSB, *Årsredovisning 2022, 2023*, s. 98; Försvarmakten, *Tillsammans försvarar vi Sverige. Försvarmaktens årsredovisning 2023*, Huvuddokument FM2023-9190:34, 2024, s. 47. Försvarmakten beskriver även här hur arbetet har anpassats efter att tio beredskapssektorer inrättades 2022; intervju med företrädare för Trafikverket, 2024-05-20.

¹⁶ Energimyndigheten, Energimarknadsinspektionen, Svenska kraftnät och Strålsäkerhetsmyndigheten, *Inriktningsdokument beredskapssektorn energiförsörjning. Överenskommelse mellan beredskapsmyndigheterna inom sektorn för energiförsörjning*, 2024-02-14, s. 9.

2.4 Stöd för att involvera näringsliv och frivilligorganisationer

Handlingskraft har använts som stöd för att involvera privata aktörer i planeringen för totalförsvaret. I sektorer med ett stort antal privata verksamhetsutövare har myndigheterna i arbetet med att stärka totalförsvaret, kontinuerligt kunnat hänvisa till *Handlingskraft* som en utgångspunkt för arbetet.¹⁷ Som ett konkret exempel på det kan nämnas dokumentet *Handlingsplan för civilt försvar – Åtgärder för ökad robusthet i finansiella tjänster* som Finansiella sektorns privat–offentliga samverkan (FSPOS) tog fram 2022. Syftet var att utveckla samarbetet med näringslivet genom att konkretisera de mål som presenterades i *Handlingskraft*.¹⁸ Svenska kraftnät beslutade i september 2023 med stöd av elberedskapslagen (1997:288) att aktörer inom elförsörjningen ska upprätta en beredskapsplan om hur verksamheten ska bedrivas vid höjd beredskap. I bilagan till beslutet finns ett planeringsunderlag som hänvisar till *Handlingskraft* och dess planeringsantaganden som ett av underlagen för framtagningen av dessa planer.¹⁹ Ett annat exempel är Riksbanken som angett i föreskrifter och allmänna råd att utgångspunkten för företagens planering och förberedelse inför höjd beredskap bör vara att under minst tre månader kunna hantera en säkerhetspolitisk kris.²⁰

Handlingskraft har även bidragit till att utveckla arbetet i beredskapssektorn transporters privat–offentliga samverkansgrupp *beredskapssektor transporter privat–offentlig samverkan* (BT POS). Arbetet som tidigare framför allt handlat om att skapa beredskap för att hantera terrorhotet har nu alltmer inriktats mot totalförsvaret.²¹

¹⁷ Enkät. Sammanställning av utvärdering *Handlingskraft* MSB FM till MTFA, 2024-09-06. Se även i intervju med Livsmedelsverket (2024-04-26) och i intervju med Energimyndigheten (2025-05-05).

¹⁸ Enkät. Sammanställning av utvärdering *Handlingskraft* MSB, FM till MTFA, 2024-09-06. Angående FSPOS se Finansiella sektorns privat–offentliga samverkan, *Aktuella planeringsförutsättningar för finansiella sektorns arbete med civilt försvar*, FSPOS AG Analys, 2023-06-14, s. 3 och 11.

¹⁹ Intervju med Svenska kraftnät (2024-05-06). Bilaga 1 till Svenska kraftnät 2023-09-25 (Svk SB 2023/145) Beslut om beredskapsåtgärd – genomföra beredskapsplanering och upprätta beredskapsplan.

²⁰ Riksbankens föreskrifter och allmänna råd om företag av särskild betydelse för genomförandet av betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap (RBFS 2023:3).

²¹ Intervju med Trafikverket (2024-05-20).

MTFA konstaterar att *Handlingskraft* använts av organisationer i civilsamhället. Svenska Röda korset utgår exempelvis från *Handlingskrafts* planeringsantaganden i fråga om hotbild och jämställdhets- och barnrättsperspektivet i en rapport om humanitära utmaningar i totalförsvaret.²²

2.5 Vidareutveckling av handlingsplaner på regional nivå

Handlingskraft har även haft betydelse för att utveckla planeringen för totalförsvaret på regional nivå. Det regionala arbetet påbörjades efter 2015 års försvarsbeslut, då Försvarsmakten och MSB tog fram *Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret*. Med detta arbete som grund togs grundsyrer på regional nivå fram av länsstyrelser och Försvarsmaktens militärregioner. Grundsyrernas syfte var att utgöra stöd och vägledning till regionala aktörer i det grundläggande gemensamma arbetet och att främja en aktörsgemensam och sammanhängande planering.²³

Efter 2020 års försvarsbeslut och framtagandet av *Handlingskraft* 2021 reviderades regionala grundsyrer och presenterades som regionala handlingsplaner under 2022. MTFA konstaterar att dessa regionala handlingsplaner utgår från de antaganden och fokusområden som anges i

²² Svenska Röda korset, *Värn i allvarstider. Ett humanitärt perspektiv på Sveriges totalförsvär*, 2024, s. 8.

²³ Se t.ex. Försvarsmakten och länsstyrelserna Hallands, Värmlands, Västra Götalands och Örebro län, *Totalförsvaret i Halland, Värmland, Västra Götaland, Örebro län och Militärregion Väst. Högre regional grundsyn 2017–2020*, 2017; Försvarsmakten Norrbottens regemente och länsstyrelserna Norrbotten, Västerbotten, Jämtland och Västernorrland, *Regional grundsyn – för en sammanhängande planering av totalförsvaret i de fyra nordliga länen*, 2017; Länsstyrelsen Västra Götalands län, *Regional grundsyn för Västra Götalands län 2019–2021*, 2019:22, 2019; Försvarsmakten Militärregion Mitt och länsstyrelserna Dalarnas, Gävleborgs, Uppsala, Västmanlands, Stockholms, Södermanlands och Gotlands län, *För ett tryggare Sverige. Högre regional grundsyn för militärregion Mitt 2018–2020*, 2018.

Handlingskraft och kompletterar dessa med regionala förutsättningar och målbilder.²⁴

Under 2025 har arbetet med att uppdatera de regionala handlingsplanerna tagit nästa steg. Företrädare för Norra civilområdet har exempelvis angett att de kommer anpassa bland annat fokusområden och utgångspunkter för totalförsvaret utifrån den nya inriktningen i Försvarsmaktens och MSB:s rapport *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030*.²⁵

²⁴ Se länsstyrelserna Skåne, Blekinge, Kronobergs, Jönköpings, Kalmar och Östergötlands län och Södra militärregionen, *Gemensam handlingsplan 2021–2025 för Totalförsvaret inom Södra militärregionen*, 2022, s. 6; länsstyrelserna Dalarnas, Gävleborgs, Uppsala, Västmanlands, Stockholms och Södermanlands län samt Försvarsmakten Mellersta militärregionen, *Högre regional grundsyn Mellersta militärregionen 2022–2025*, 2022, s. 10; Försvarsmakten Norra militärregionen, länsstyrelserna Jämtland, Norrbotten, Västerbotten och Västernorrland, *Regional handlingskraft – Handlingsplan för en sammanhängande planering av totalförsvaret i de fyra nordliga länen*, u.å, s. 9. Se även Länsstyrelsen Västra Götaland *Planeringsinriktning för civilt försvar och höjd beredskap för Västra Götalands län*, 2024-06-26. I bilaga 12 redovisar Försvarsmaktens västra militärregion (MRV) MRV:s behov av stöd vid höjd beredskap.

²⁵ Mejl från företrädare för norra civilområdeskansliet, 2025-03-12 och 2025-05-26.

3. Lärdomar för planeringsarbetet 2025–2030

Bedömning

Utifrån erfarenheterna av användningen av *Handlingskraft* bedömer MTFA att Försvarmaktens och MSB:s rapport *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030* kan användas som ett stöd för myndigheters och andra berörda aktörers interna arbete, myndighetssamordning, för ökad förståelse för och kunskap om totalförsvaret, för involvering av privata aktörer i totalförsvaret och fortsatt utveckling av planeringen på regional nivå som utförs på initiativ av militärregioner och länsstyrelser.

Regeringen har i december 2024, i samband med försvarsbeslutet för 2025–2030, beslutat om ett gemensamt uppdrag till Försvarmakten och MSB att fortsatt främja och utveckla en samordnad planering för totalförsvaret 2025–2030.²⁶ Som ett svar på uppdraget har Försvarmakten och MSB i september 2025 redovisat rapporten *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030*. Det finns anledning att undersöka närmare hur erfarenheter av användningen av *Handlingskraft* kan formuleras som lärdomar för hur *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030* kan användas för planeringsarbetet under kommande försvarsbeslutsperiod.

3.1 Spridning av scenarier och typsituationer

Till *Handlingskraft* bifogades en bilaga med ett scenario som klassificerades som begränsat hemligt. Scenariot kunde inte användas fullt ut eftersom alla aktörer inte fick ta del av det. I rapporten *Utveckling av anvisningar för totalförsvaret* i oktober 2024 konstaterade MTFA att det är av stor vikt att det finns gemensamma scenarier, hotbildsbeskrivningar och planeringsantaganden som i den utsträckning det är ändamålsenligt och lämpligt bör kunna spridas till alla relevanta aktörer i totalförsvaret som statliga myndigheter, regioner, kommuner, näringslivet och frivilligorganisationer. Spridningen borde således även omfatta aktörer som

²⁶ Regeringsbeslut I:15 Fö2024/02054, *Gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret 2025–2030*, 2024-12-19, s. 8–9.

ingår i totalförsvaret men som inte involveras i Försvarmaktens operationsplanering.²⁷

I Försvarmaktens och MSB:s rapport *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030* beskrivs ett antal dimensionerande typsituationer samt möjliga händelseutvecklingar och konsekvenser för samhället vid så kallade hybridsituationer samt situationer med höjd beredskap och krig. Rapporten är öppen i sin helhet. De gemensamma scenarierna kan därmed spridas inte bara till statliga myndigheter utan även till kommuner, regioner och näringslivet och användas av alla i totalförsvaret. Därmed stärks förutsättningarna för arbetet med att utveckla totalförsvaret bland annat genom att kommuner, regioner och privata aktörer får ett tydligare stödmaterial för sin planering. MTFA konstaterar att Försvarmaktens och MSB:s stöd således har utvecklats på ett sådant sätt att *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030* ännu bättre än *Handlingskraft* kan användas på flera sätt för att samordna planeringen för totalförsvaret.

3.2 Användningsområden för *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030*

Utifrån erfarenheter från hur *Handlingskraft* har använts ser MTFA flera användningsområden för *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030*. Rapporten kan exempelvis på samma sätt som *Handlingskraft* användas som ett stöd för myndigheters och andra berörda aktörers interna arbete för:

- genomförande av utbildningar
- utveckling av egna scenarier
- planering för krigsorganisation
- framtagande av dimensionerande utgångspunkter
- att analysera och bedöma risker och sårbarheter inom det egna ansvarsområdet.

MTFA bedömer vidare att *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030* skulle kunna användas för samordningen mellan olika myndigheter i planeringsarbetet, både för att skapa förutsättningar för arbetet och för praktiska åtgärder i syfte att

- skapa en ökad förståelse för behovet av att planera för totalförsvaret
- öka kunskapen om behovet av en planering där vissa aktiviteter behöver prioriteras före andra

²⁷ Myndigheten för totalförsvarsanalys, *Utveckling av anvisningar för totalförsvaret – delredovisning av uppdraget Utvärdering av Handlingskraft*, 2024, s. 2, 12 och 24.

- bidra till att skapa en gemensam bild av vad som förväntas av civila försvaret.

Utöver ovanstående bedömer MTFA att *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030* på samma sätt som *Handlingskraft* med fördel kan användas som stöd och utgångspunkt för

- att involvera och stödja privata aktörer i planeringen för totalförsvaret
- revideringar av de regionala handlingsplaner som tagits fram under de senaste försvarsbeslutsperioderna.

Referenser

Regeringsbeslut

Regeringsbeslut Fö2015/0916/MFI, *Uppdrag till Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap avseende totalförsvarsplanering*, 2015-12-10.

Regeringsbeslut Fö2023/00322, Fö2023/01892, *Regleringsbrev för budgetåret 2024 för Myndigheten för totalförsvarsanalys*, 2023-12-14.

Regeringsbeslut I:15 Fö2024/02054, *Gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret 2025–2030*, 2024-12-19.

Rapporter

Energimyndigheten, *Energiförsörjning för totalförsvaret. Redovisning av regeringsuppdrag* (KN2023/03802), 2024.

Energimyndigheten, Energimarknadsinspektionen, Svenska kraftnät och Strålsäkerhetsmyndigheten, *Inriktningsdokument beredskapssektorn energiförsörjning. Överenskommelse mellan beredskapsmyndigheterna inom sektorn för energiförsörjning*, 2024-02-14.

Finansiella Sektorns Privat-Offentliga Samverkan, *Aktuella planeringsförutsättningar för finansiella sektorns arbete med civilt försvar*, FSPOS AG Analys, 2023-06-14.

Försvarsmakten, *Tillsammans försvarar vi Sverige. Försvarsmaktens årsredovisning 2023*, Huvuddokument FM2023-9190:34, 2024.

Försvarsmakten Militärregion Mitt och länsstyrelserna Dalarnas, Gävleborgs, Uppsala, Västmanlands, Stockholms, Södermanlands och Gotlands län, *För ett tryggare Sverige. Högre regional grundsyn för militärregion Mitt 2018–2020*, 2018.

Försvarsmakten Norrbottens regemente och länsstyrelserna Norrbotten, Västerbotten, Jämtland och Västernorrland, *Regional grundsyn – för en sammanhängande planering av totalförsvaret i de fyra nordliga länen*, 2017.

Försvarsmakten Norra militärregionen, länsstyrelserna Jämtland, Norrbotten, Västerbotten och Västernorrland, *Regional handlingskraft – Handlingsplan för en sammanhängande planering av totalförsvaret i de fyra nordliga länen*, u.å.

Försvarsmakten och länsstyrelserna Hallands, Värmlands, Västra Götalands och Örebro län, *Totalförsvaret i Halland, Värmland, Västra Götaland, Örebro län och Militärregion Väst. Högre regional grundsyn 2017–2020*, 2017.

Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Sverige kommer att möta utmaningarna. Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret*, FM2016-13584:3, MSB2016-25, 2016-06-10.

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

Försvarsmakten och MSB, *Krigets krav. En samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret*, FM2021-17683:6, MSB 2022-08173-31, 2023-09-29.

Länsstyrelserna Dalarnas, Gävleborgs, Uppsala, Västmanlands, Stockholms och Södermanlands län samt Försvarsmakten Mellersta militärregionen, *Högre regional grundsyn Mellersta militärregionen 2022–2025*, 2022.

Länsstyrelserna Skåne, Blekinge, Kronobergs, Jönköpings, Kalmar och Östergötlands län och Södra militärregionen, *Gemensam handlingsplan 2021–2025 för Totalförsvaret inom Södra militärregionen*, 2022.

Länsstyrelsen Västra Götalands län, *Regional grundsyn för Västra Götalands län 2019–2021*, 2019:22, 2019.

Länsstyrelsen Västra Götaland, *Planeringsinriktning för civilt försvar och höjd beredskap för Västra Götalands län*, 2024-06-26, dnr 457-9412-2024.

MSB, *Planeringsinriktning för civil beredskap. Ett underlag till stöd för fortsatt planering*, 2023.

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

Svenska kraftnät, *Öppen antagonistisk hotbild för elförsörjningen*, 2021/4361, 2021-11-01.

Svenska Röda korset, *Värn i allvarstider. Ett humanitärt perspektiv på Sveriges totalförsvaret*, 2024.

Trafikverket, *Inriktning för civil beredskap 2021–2025* (reviderad version 2024-01-24) ärendenummer 2023/130102.