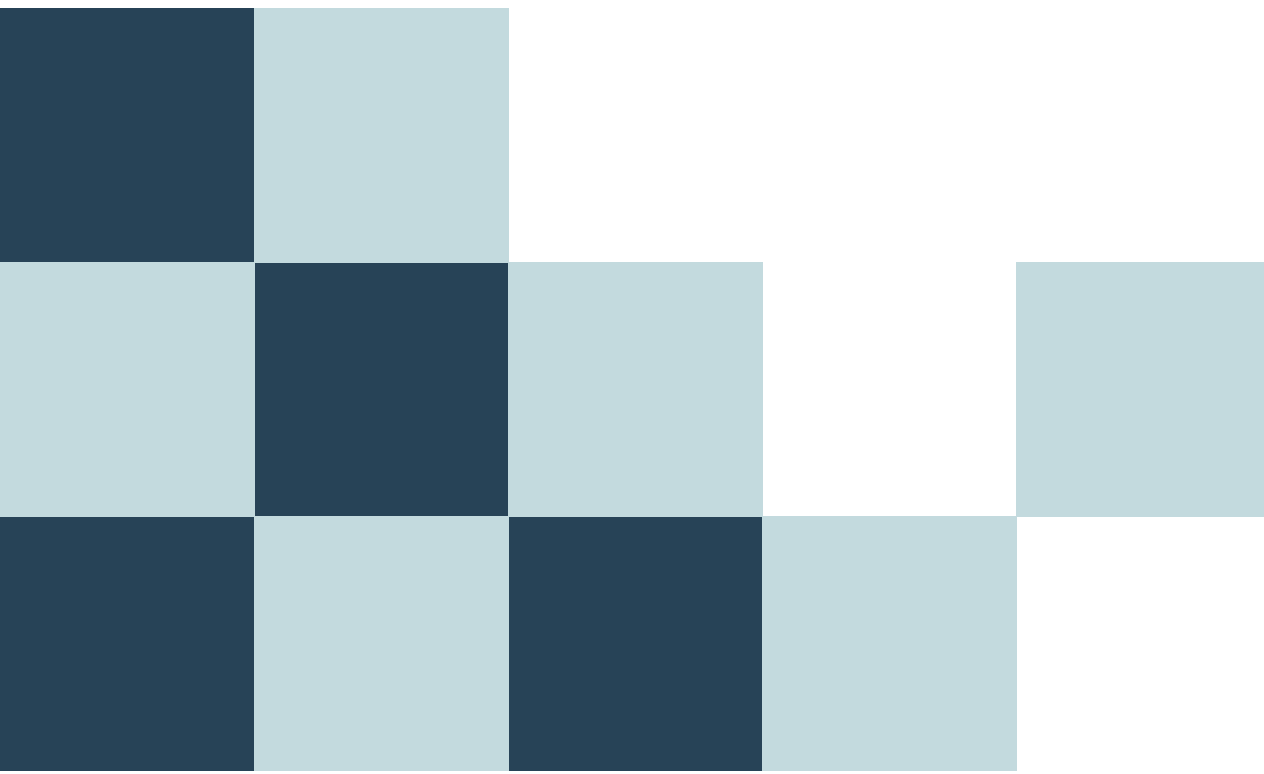




Myndigheten för
totalförsvarsanalys

Utveckling av anvisningar för totalförsvaret

– delredovisning av uppdraget Utvärdering av Handlingskraft



Myndigheten för totalförsvarsanalys
Utveckling av anvisningar för totalförsvaret – delredovisning
av uppdraget Utvärdering av Handlingskraft
Diarienummer: 2024-30
Datum: 2024-09-30
Format: Endast digitalt

Rapporten finns publicerad på www.mtfa.se

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	4
1.1 Uppdraget	4
1.2 Frågor	5
1.3 Genomförande	6
2. Bakgrund	7
3. Begreppet sammanhängande planering	10
4. Myndigheters uppfattningar om anvisningarna	12
4.1 Om 2020 års anvisningar	12
4.2 Om kommande anvisningar	13
5. Förutsättningar för att utveckla nya anvisningar	15
5.1 Förutsättningar för uppdaterade och tydliga planeringsantaganden	15
5.2 Förutsättningar för dimensionerande målbilder	19
6. Förslag om utveckling av kommande anvisningar	21
6.1 Förslag om uppdaterade och tydliga planeringsantaganden	22
6.2 Förslag om dimensionerande målbilder	24
Referenser	26

Sammanfattning

Denna rapport är en delredovisning av uppdraget Utvärdering av Handlingskraft i 2024 års regleringsbrev till Myndigheten för totalförsvarsanalys (MTFA). Delredovisningen avser den del av uppdraget som handlar om att lämna förslag på hur kommande anvisningar för en sammanhängande totalförsvarsplanering skulle kunna utvecklas. MTFA konstaterar att planeringen för ett sammanhängande totalförsvaret, där många olika aktörer är involverade, behöver bygga på en gemensam uppfattning om vad som skulle kunna hända vid ett väpnat angrepp.

MTFA har även identifierat ett behov av att skapa en gemensam uppfattning om de begrepp som används i arbetet med att utveckla totalförsvaret. Detta bland annat för att det ska bli tydligt vilken typ av planering som avses i olika sammanhang och för att underlätta integrering av planeringsprocesserna inom det civila respektive det militära försvaret med motsvarande processer där Sverige deltar som medlem i Nato.

MTFA föreslår att regeringen ger Försvarsmakten och MSB ett gemensamt uppdrag att, utifrån sin ansvarsområden och i nära samverkan med sektorsansvariga myndigheter, vidareutveckla hotbildsbeskrivningar och ta fram scenarier och planeringsantaganden avseende olika händelseutvecklingar vid krigssituationer. Innehållet bör avse en angripares agerande såväl i krig som vid så kallade hybridsituationer.

Vi föreslår att det i uppdraget 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. Vi vill samtidigt framhålla vikten av att totalförsvarets aktörer kan hantera händelseutvecklingar som avviker från givna typsituationer, scenarier och antaganden. Anvisningarna bör därför poängtera att planeringen även tar hänsyn till behovet av flexibilitet i totalförsvaret.

MTFA vill i sammanhanget påminna om vikten av att det finns en gemensam utgångspunkt för alla aktörer inom totalförsvaret. Det bör finnas underlag som kan utgöra grund för utveckling av förmågan inom totalförsvaret som alla berörda kan ta del av och utgå ifrån i sin egen planering. Sådana underlag kan även användas av aktörer som ingår i totalförsvaret men som exempelvis inte deltar i beredskapssektorens eller civilområdenas arbete eller involveras i Försvarsmaktens försvarsplanering.

Hotbildsbeskrivningar och planeringsantaganden bör i den utsträckning det är ändamålsenligt och lämpligt kunna spridas till alla relevanta aktörer i totalförsvaret som statliga myndigheter, regioner, kommuner, näringslivet och frivilligorganisationer. Spridning av information som är mer detaljerad eller känslig ska ske i enlighet med gällande sekretess- och säkerhetsskyddsbestämmelser.

MTFA konstaterar att det finns behov av tydliga mål, angivelser om vilka åtgärder som ska prioriteras, samt definierade ambitionsnivåer i arbetet med att stärka förmågan i totalförsvaret. Ju tydligare stöd för planering exempelvis genom dimensionerande målbilder eller nyckeltal, desto bättre förutsättningar för beredskapsmyndigheterna att ta ansvar för att utveckla och stärka förmågan inom ansvarsområdet.

MTFA föreslår att regeringen ger i uppdrag till de beredskapsmyndigheter som ingår i beredskapssektorerna samt de centrala beredskapsmyndigheter som inte ingår i någon beredskapssektor att ta fram dimensionerande målbilder inom sina ansvarsområden. En viktig beståndsdel i ett sådant uppdrag ska vara att inledningsvis analysera förutsättningarna för att ta fram ändamålsenliga målbilder inom olika ansvarsområden. I dessa arbeten bör Försvarmakten och MSB ha en stödjande funktion utifrån sina ansvarsområden. Det är särskilt angeläget att de myndigheter som bidrar till Natos sju civila förmågekrav (Seven Baseline Requirements for National Resilience) får sådana uppdrag. Mot bakgrund av det säkerhetspolitiska läget bör detta arbete påbörjas så snart som möjligt.

1. Inledning

Denna rapport är en delredovisning av uppdraget Utvärdering av Handlingskraft i 2024 års regleringsbrev till Myndigheten för totalförvarsanalys (MTFA). Delredovisningen är inriktad på den del av uppdraget som handlar om att lämna förslag på hur kommande anvisningar skulle kunna utvecklas.

1.1 Uppdraget

MTFA har i 2024 års regleringsbrev fått följande uppdrag av regeringen:

Utvärdering av Handlingskraft

Myndigheten ska utvärdera genomförandet av det uppdrag Försvarsmakten 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.

En slutredovisning ska lämnas till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) senast den 30 november 2025, med delredovisning den 30 november 2024.¹

Uppgiften till MTFA är att utvärdera genomförandet av det gemensamma uppdraget till Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret. Det uppdrag som avses här benämns *Inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret* och beslutades av regeringen den 17 december 2020.²

Regeringen betonar två särskilda områden för utvärderingen.

Det första är att undersöka om handlingsplanen *Handlingskraft* som Försvarsmakten och MSB tog fram gemensamt under uppdraget har

¹ Försvarsdepartementet, Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Myndigheten för totalförvarsanalys, Fö2023/00322 (delvis), Fö2023/01892 (delvis), 2023-12-14, s. 2

² Försvarsdepartementet, Inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret, Fö2016/00864 m.fl., 2020-12-17

medfört en utvecklad och sammanhängande planeringsprocess av totalförsvaret.³

Det andra området är att redovisa förslag på hur kommande anvisningar till myndigheterna skulle kunna utvecklas. MTFA tolkar denna formulering som att vi ska redovisa utvecklingsförslag på anvisningar som regeringen kan lämna till myndigheterna i syfte att nå en sammanhängande planering för totalförsvaret. I samband med 2020 års försvarsbeslut lämnade regeringen sådana anvisningar i beslutet om det gemensamma uppdraget till Försvarsmakten och MSB.

Enligt uppdraget till MTFA ska en delredovisning lämnas till Regeringskansliet senast den 30 november 2024.

Mot bakgrund av att nästkommande försvarsbeslut planeras till december 2024, har MTFA valt att i delredovisningen fokusera på den del av uppdraget som handlar om att föreslå hur kommande anvisningar skulle kunna utvecklas. Dessutom tidigarelägger vi delredovisningen till den 1 oktober 2024. Detta för att kunna bidra med underlag till arbetet med att utforma nya anvisningar som regeringen kan komma att besluta om i samband med kommande försvarsbeslut.

Enligt uppdraget till MTFA ska slutredovisningen ske senast den 30 november 2025. MTFA kommer i den att redovisa övriga delar av uppdraget, det vill säga en utvärdering av genomförandet av det gemensamma uppdraget med fokus på frågan om huruvida *Handlingskraft* har bidragit till en utvecklad och sammanhängande planeringsprocess av totalförsvaret. I slutredovisningen kan vi eventuellt även återkomma med kompletterande förslag avseende hur fortsatta och kommande anvisningar till myndigheterna skulle kunna utvecklas.

1.2 Frågor

Huvudfrågan som delredovisningen besvarar är hur kommande anvisningar för en sammanhängande planering för totalförsvaret skulle kunna utvecklas. För att kunna besvara huvudfrågan har MTFA i arbetet inför denna delredovisning utgått från följande delfrågor:

- Hur har regeringens anvisningar för en sammanhängande planering för perioden 2021–2025 uppfattats av myndigheterna?

³ 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

- Hur anser myndigheterna att kommande anvisningar skulle kunna utvecklas?
- Vilka förutsättningar finns för att kunna utveckla anvisningarna inför kommande försvarsbeslutsperiod?

1.3 Genomförande

MTFA har i arbetet med denna delredovisning analyserat ett antal dokument, bland annat anvisningarna från regeringen som beslutades i samband med 2020 års försvarsbeslut samt rapporter från Försvarsberedningen, Försvarsmakten och MSB. Vi har intervjuat personer vid myndigheter som på olika sätt deltagit i arbetet med en sammanhängande planering för totalförsvaret.⁴

Försvarsmakten och MSB var de direkta mottagarna av 2020 års anvisningar för en sammanhängande planering för totalförsvaret. De har också framträdande roller i samordningen av totalförsvaret. Därför har vi inför denna delredovisning lagt tyngdpunkten i intervjuarbetet på att inhämta synpunkter från dessa två myndigheter. Värdefulla synpunkter och förslag har även lämnats av andra intervjuade myndigheter.

⁴ Intervjuade myndigheter anges i referenslistan.

2. Bakgrund

I december 2015 fick Försvarmakten och MSB i uppdrag att gemensamt lämna förslag till gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret. I uppdraget betonade regeringen vikten av en samlad styrning av planeringen och angav att en sammanhängande planering för totalförsvaret säkerställs genom planeringsanvisningar till berörda myndigheter.⁵ I övrigt ingick inte någon ytterligare beskrivning av vad som ingår i en sammanhängande planering.

I juni 2016 redovisade Försvarmakten och MSB rapporten *Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret*. Där angav myndigheterna att en sammanhängande planering ”består av en gemensam målbild, en gemensam syn på de effekter som vi vill uppnå, en övergripande tidsplan för viktiga gemensamma aktiviteter samt en gemensam syn på hotet och den hotbild myndigheterna ska planera utifrån”.⁶

Flera av dessa beståndsdelar i en sammanhängande planering aktualiseras även i Försvarsberedningens rapport *Motståndskraft* i förslaget om ett gemensamt mål för totalförsvaret. Försvarsberedningen motiverade förslaget med att en samlad förmåga i totalförsvaret, där många olika aktörer är involverade, förutsätter gemensamma utgångspunkter och målsättningar samt en gemensam inriktning.⁷ I linje med Försvarsberedningen föreslog regeringen i propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* ett övergripande mål för totalförsvaret som alla berörda aktörer bidrar till. Regeringen motiverade förslaget på samma sätt som Försvarsberedningen.⁸ Det övergripande målet för totalförsvaret beslutades av riksdagen i enlighet med regeringens förslag.⁹

I propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* angav regeringen sin avsikt att besluta om reviderade anvisningar för planeringen inom det civila försvaret, det militära försvaret och totalförsvaret. Regeringen framhöll vikten av att

⁵ Förvarsdepartementet, Uppdrag till Försvarmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap avseende totalförsvarfsplanering, Fö2015/0916/MFI (delvis), 2015-12-10

⁶ Försvarmakten och MSB, Sverige kommer att möta utmaningarna. Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret, FM2016-13584:3, MSB2016-25, 2016-06-10, s. 13-14

⁷ Ds 2017:66, Motståndskraft, s. 80–81

⁸ Prop. 2020/21:30, Totalförsvaret 2021–2025, s. 86

⁹ Regeringens proposition 2020/21:30, Försvarsutskottets betänkande 2020/21:FöU4, riksdagsskrivelserna 2020/21:133–136

fortsätta utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret och angav dimensioneringsgrund och uthållighet som utgångspunkter för totalförsvarfsplaneringen. Vidare konstaterade regeringen att gemensamma mål och utgångspunkter förbättrar förutsättningarna för att åstadkomma en sammanhängande inriktning, planering och utveckling av totalförsvaret.¹⁰

Med utgångspunkt i riksdagens ställningstagande till regeringens proposition *Totalförsvaret 2021–2025*¹¹, beslutade regeringen den 17 december 2020 om ett antal uppdrag till berörda myndigheter genom anvisningar för det militära försvaret, det civila försvaret och totalförsvaret.¹²

Ett av dessa uppdrag var det gemensamma uppdraget med anvisningar till Försvarmakten och MSB att, i samverkan med de bevakningsansvariga myndigheterna, främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025.¹³ Försvarmakten och MSB skulle senast den 1 september 2021 redovisa dels hur de avsåg att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret under försvarsbeslutsperioden, dels planeringsantaganden avseende totalförsvaret som skulle tas fram för de dåvarande bevakningsansvariga myndigheterna. Som nämnts i inledningen är det dessa anvisningar som står i fokus i föreliggande delrapport.

Enligt regeringens anvisningar ska myndigheternas arbete med att främja och utveckla planeringen ske enligt att antal angiva planeringsförutsättningar. Dessa består av ett urval av formuleringar från propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* där flera passager återges ordagrant från försvarspolitikens inriktning och utgångspunkter. Vidare återges övergripande beskrivningar av hotbilden och en övergripande dimensionerande målbild om att den sammanhängande planeringen för totalförsvaret ska utgå från att totalförsvaret under minst tre månader ska kunna hantera en

¹⁰ Prop. 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 97

¹¹ Regeringens proposition 2020/21:30, Försvarsutskottets betänkande 2020/21:FöU4, riksdagsskrivelserna 2020/21:133–136

¹² Se t.ex. Förvarsdepartementet, *Inriktning för Försvarmakten 2021–2025*, Fö2018/01425 m.fl., 2020-12-17, Justitiedepartementet, *Anvisningar för det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden 2021–2025*, Ju2020/04658 (delvis), 2020-12-17 och Justitiedepartementet, *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret*, Ju2020/04658 (delvis), 2020-12-17

¹³ Förvarsdepartementet, *Inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret*, Fö2016/00864 m.fl., 2020-12-17

säkerhetspolitisk kris där det under del av tiden förekommer krigshandlingar på svenskt territorium.¹⁴

Utöver det gemensamma uppdraget till Försvarmakten och MSB beslutades samtidigt ett antal andra uppdrag om inriktning och utveckling av det militära försvaret och det civila försvaret. MTFA konstaterar att dessa beslut skiljer sig åt när det gäller detaljeringsgraden i återgivna hotbildsbeskrivningar. I beslutet *Inriktning för Försvarmakten för försvarsbeslutsperioden 2021–2025* finns exempelvis en utförligare beskrivning av det väpnade angreppet än i det gemensamma uppdraget till MSB och Försvarmakten.¹⁵ Det som anges avseende ett väpnat angrepp i beslutet om inriktning för Försvarmakten, är en något utvecklad beskrivning av det som anges i propositionen *Totalförsvaret 2021–2025*. Det kan tilläggas att i regeringsbeslutet om anvisningar för det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden 2021–2025 ges en kortfattad beskrivning av hotbilden samtidigt som det anges att myndigheternas arbete ska genomföras med utgångspunkt i regeringens proposition *Totalförsvaret 2021–2025*.

¹⁴ Förvarsdepartementet, Inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret, Fö2016/00864 m.fl., 2020-12-17

¹⁵ Förvarsdepartementet, Inriktning för Försvarmakten 2021–2025, Fö2018/01425 m.fl., 2020-12-17, s. 2–3

3. Begreppet sammanhängande planering

Det gemensamma uppdraget med anvisningar till Försvarmakten och MSB i december 2020 innehåller inte någon närmare beskrivning eller förtydligande av begreppet sammanhängande planering. Regeringen anger i uppdraget att ”det civila försvaret och det militära försvaret behöver utvecklas samordnat och det bör finnas en sammanhängande planering för totalförsvaret”.¹⁶

En tolkning av detta är att sammanhängande planering för totalförsvaret är liktydigt med att samordna planeringen för det civila och det militära försvaret och genom en sådan samordning åstadkomma ett sammanhängande totalförsvaret.

En annan tolkning är att regeringen ser behov av en särskild planering för totalförsvaret vid sidan av planeringen för det civila respektive det militära försvaret för frågor som inte omhändertas där. MTFA hittar dock inget uttalat stöd för en sådan tolkning i uppdraget.

I sina tidigare uppdrag till Försvarmakten och MSB som rört planering för totalförsvaret har regeringen bland annat betonat ”vikten av en samlad styrning av planeringen för totalförsvaret” och angett att ”en sammanhängande planering för totalförsvaret säkerställs genom planeringsanvisningar till berörda myndigheter”.¹⁷ Sådana planeringsanvisningar har regeringen förmedlat till det civila försvaret respektive till Försvarmakten i form av separata uppdrag.¹⁸ MTFA tolkar därför begreppet ”sammanhängande” som att planeringen för det civila och det militära försvaret ska samordnas i syfte att åstadkomma ett sammanhängande totalförsvaret.

Den tolkningen stöds även av Försvarmaktens och MSB:s svar på det gemensamma uppdraget i form av handlingsplanen *Handlingskraft*. Där

¹⁶ Förvarsdepartementet, Inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret, Fö2016/00864 m.fl., 2020-12-17, s. 3

¹⁷ Förvarsdepartementet, Uppdrag till Försvarmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap avseende totalförsvartsplanering, Fö2015/0916/MFI (delvis), 2015-12-10, s. 2

¹⁸ Se Förvarsdepartementet, Inriktning för Försvarmakten 2021–2025, Fö2018/01425 m.fl., 2020-12-17 och Justitiedepartementet, Anvisningar för det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden 2021–2025, Ju2020/04658 (delvis), 2020-12-17

skriver myndigheterna att de för att åstadkomma en sammanhängande totalförsvarsplanering introducerar en årlig process som ”syftar till att samordna planeringen mellan det civila och det militära försvaret så att beroenden kan identifieras och särskilda satsningar lyftas fram till regeringen”.¹⁹

Även begreppet ”planering” i det gemensamma uppdraget lämnar utrymme för olika tolkningar. Inom utgiftsområdet försvar och krisberedskap förekommer två huvudtyper av planering som rör förmåga. Den första är ”förmågeskapande planering” som handlar om att planera genomförandet av åtgärder för att utveckla och vidmakthålla förmåga. Den andra är ”förmågeutnyttjande planering” som handlar om att planera hur befintliga förmågor ska användas i olika tänkta scenarier eller pågående situationer. Brister eller obalanser i förmåga som kan identifieras i samband med förmågeutnyttjande planering utgör ett av flera ingångsvärden i den förmågeskapande planeringen. De två huvudtyperna av planering regleras och genomförs på olika sätt och det finns därför anledning att skilja på dem i styrningen.

Det gemensamma uppdraget till Försvarsmakten och MSB anger inte närmare vilken typ av planering som avses. Det kan tolkas som att uppdraget omfattar både förmågeskapande och förmågeutnyttjande planering. I andra underlag där regeringen hänvisar till det gemensamma uppdraget skriver regeringen dock om ”Försvarsmaktens och MSB:s arbete med att utveckla en sammanhängande totalförsvarsförmåga”²⁰ och att deras arbete ”bidrar till den pågående processen för att öka den samlande förmågan och på sikt uppnå det övergripande målet för totalförsvaret”²¹. MTFÄ tolkar detta som att det gemensamma uppdraget till Försvarsmakten och MSB avser förmågeskapande planering. I den del av Försvarsmaktens och MSB:s svar på uppdraget som handlar om en bedömning av förmågan i totalförsvaret, *Krigets krav*, konstaterar de också att planeringen ”hittills främst utgått från ett förmågeskapande perspektiv”.²²

¹⁹ 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, s. 2

²⁰ Prop. 2021/22:1, Utgiftsområde 6, Försvar och samhällets krisberedskap, s. 16

²¹ Prop. 2022/23:1, Utgiftsområde 6, Försvar och samhällets krisberedskap, s. 12–13

²² Försvarsmakten och MSB, Krigets krav. En samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret, FM2021-17683:6, MSB 2022-08173-31, 2023-09-29, s. 17

4. Myndigheters uppfattningar om anvisningarna

MTFA har intervjuat personer vid myndigheter som på olika sätt deltagit i arbetet med frågor som rör samordning inom totalförsvaret. Vi har bland annat ställt frågor om hur anvisningarna från 2020 uppfattades och hur kommande anvisningar skulle kunna utvecklas.

4.1 Om 2020 års anvisningar

Försvarsmakten och MSB har i intervjuerna framfört synpunkter på utformningen av 2020 års anvisningar. I svaren på MTFA:s frågor framgår att anvisningarna i det gemensamma uppdraget uppfattades som otydliga. Det gäller exempelvis uppgiften att ”redovisa de planeringsantaganden för totalförsvaret som tas fram för de bevakningsansvariga myndigheterna”. Det framgick inte av uppdraget om Försvarsmakten och MSB förväntades ta fram andra antaganden utöver de som regeringen redovisat som planeringsförutsättningar i uppdraget, om de skulle lägga till ytterligare antaganden eller om uppgiften handlade om att utveckla och bryta ned de antaganden regeringen angett i uppdraget i form av planeringsförutsättningar. Den tolkning som valdes, och som kommer till uttryck i *Handlingskraft*, blev att ta fram tydligare antaganden utifrån de planeringsförutsättningar som angavs i regeringsuppdraget. För att kunna bidra med ytterligare konkretion i fråga om antaganden valde Försvarsmakten och MSB att fram ett scenario om väpnat angrepp.

I intervjuerna har det framkommit att detta scenario har fungerat som ett ramverk för myndigheternas planeringsarbete. Samtidigt har det framhållits i intervjuerna att scenariot bara fått en begränsad spridning och att skälet till att inte alla aktörer fått ta del av scenariot är att det klassificerades som begränsat hemligt. Utifrån denna iakttagelse har det framförts att det är av stor vikt att det finns gemensamma scenarier för totalförsvarets aktörer och att nya scenarier bör få en större spridning till berörda aktörer i totalförsvaret. Särskilt framhålls betydelsen av att de även kan spridas till kommuner, regioner och näringslivet.

4.2 Om kommande anvisningar

MTFA konstaterar att myndigheternas synpunkter och förslag om kommande anvisningar genomgående efterfrågar större tydlighet och ökad konkretion.

I detta kapitel sammanfattar vi myndigheternas synpunkter under följande teman:

- uppdaterade och tydliga antaganden,
- dimensionerande målbilder.

Uppdaterade och tydliga antaganden

Intervjuade myndigheter har angett att de planeringsantaganden som togs fram efter 2020 års försvarsbeslut anses vara alltför generella. Det har framförts att dessa behöver uppdateras och preciseras. Vidare har det framförts att antaganden som belyser konsekvenserna både för samhället i stort och för viktiga samhällsfunktioner bör utvecklas. Det föreslås utveckling av mer preciserade planeringsantaganden som konkretiseras för olika beredskapssektorer och att beredskapsmyndigheterna bör vara involverade i detta arbete. Det har framhållits att utveckling av mer konkreta planeringsantaganden bör bygga på tillgång till uppdaterade hotbilder och framtagna scenarier.

Enligt intervjuade myndigheter finns behov av tydligare precisering av tidsramar i planeringsantagandena. Exempelvis efterfrågas antaganden om vilka krav som ska ställas på totalförsvaret efter de tre månader som totalförsvaret ska kunna hantera en säkerhetspolitisk kris där det under del av tiden förekommer krigshandlingar på svenskt territorium. Sådana preciseringar kan enligt intervjuade myndigheter exempelvis avse hur länge aktörer enskilt ska kunna hantera störda förhållanden. I detta avseende efterfrågas tydligare planering av mottagande av stöd från andra länder, främst inom Nato men även inom ramen för EU-samarbetet.

Enligt intervjuade myndigheter finns ett behov av att kunna bedöma både konsekvenserna av en säkerhetspolitisk kris och krigssituation såväl på övergripande samhällsnivå som på sektorsnivå, liksom inom olika geografiska områden. Det har framförts att det finns behov av konsekvensanalyser för hur olika hotbilder påverkar olika delar av totalförsvaret. Sådana analyser skulle enligt intervjuade myndigheter kunna användas för att beräkna olika nivåer av förmåga inom olika beredskapssektorer.

Dimensionerande målbilder

I intervjuerna har det efterfrågats uppdrag för beredskapsmyndigheterna att beräkna nyckeltal som bygger på antaganden kring tid, geografi och hotbild. Det har framförts att nyckeltalen sedan kan utgöra ett underlag för att kunna bedöma utvecklings- och resursbehov inom olika områden som exempelvis personalförsörjning, reparationsberedskap och försörjningsberedskap. Därigenom skulle regeringen kunna tydliggöra vilken förmåga aktörerna ska uppnå och hur detta ska finansieras. I intervjuer har det föreslagits att berörda myndigheter samordnat bör få regeringsuppdrag att utveckla och föreslå konkreta ambitionsnivåer, inriktningar och målbilder som regeringen kan fatta beslut om.

Flera myndigheter har framfört att frågan om det går att kvantifiera vad totalförsvaret ska klara av behöver analyseras. I sammanhanget har det framförts att det civila försvaret behöver mål för operativ förmåga i likhet med det militära försvaret. I intervjuerna har det efterfrågats tydligare bedömningskriterier, mätbara mål eller resultatindikatorer som stöd för planeringsarbetet. Det har framförts att sådana skulle möjliggöra en tydligare styrning av planeringen för ett sammanhängande totalförsvaret och förbättra förutsättningarna för att utvärdera effektivitet och ändamålsenlighet i olika verksamheter.

5. Förutsättningar för att utveckla nya anvisningar

MTFA bedömer att myndigheternas synpunkter och förslag om kommande anvisningar är relevanta. Det gäller exempelvis synpunkterna om att hotbilder, scenarier och antaganden bör uppdateras och anpassas till de senaste årens omvärldsförändringar och förslagen om behoven av tydligare ambitionsnivåer, indikatorer eller nyckeltal. Vi bedömer samtidigt att det finns anledning att närmare belysa förutsättningarna för att kunna omsätta dessa förslag och synpunkter till regeringsbeslut.

I skrivande stund har regeringen ännu inte lagt fram den proposition som ska ligga till grund för kommande försvarsbeslut. Vi kan därför inte redovisa hur myndigheternas synpunkter och förslag förhåller sig till regeringens politiska inriktning för totalförsvaret. Vi har därför istället undersökt i vilken utsträckning dessa förslag och synpunkter har stöd i underlagen till kommande försvarsbeslut och i myndighetsrapporter.

I detta avsnitt belyser vi underlag från Försvarsberedningen, Försvarsmakten, MSB och andra myndigheter som ger förutsättningar att tillgodose myndigheters förslag och synpunkter.

5.1 Förutsättningar för uppdaterade och tydliga planeringsantaganden

MTFA delar intervjuade myndigheters bedömning att utgångspunkten för kommande anvisningar bör vara Sveriges medlemskap i Nato och lärdomarna från Rysslands anfallskrig mot Ukraina.

Regeringen skriver i den nationella säkerhetsstrategin att Sveriges medlemskap i en försvarsallians med bindande ömsesidiga försvarsåtaganden innebär ett paradigmskifte i svensk säkerhets- och försvarspolitik och för samtliga delar av det svenska totalförsvaret.²³ MTFA konstaterar att målen för totalförsvaret, det militära försvaret och det civila försvaret behöver ta sin utgångspunkt i det svenska medlemskapet och de åtaganden som följer av detta. Försvarsberedningen har inför det kommande försvarsbeslutet

²³ Skr. 2023/24:163, Nationell säkerhetsstrategi, 2024-07-04, s. 18

föreslagit justerade målformuleringar för totalförsvaret, det militära försvaret och det civila försvaret för att omhänderta denna förändring.²⁴

Försvarsberedningen konstaterar att Sverige som allierad ska delta i Natos gemensamma operations- och förmågeplaneringsprocesser och att Sveriges nationella förmågebehov fortsatt utgör en central utgångspunkt för det svenska engagemanget i Natos förmåge- och operationsplanering.²⁵ Sverige kommer framöver att integreras i Natos olika planeringsprocesser och de olika behov av, krav på och mål för förmåga som dessa resulterar i. I instruktionen för myndigheters verksamhet inom Nato anger regeringen bland annat att Sverige ska verka för en ökad integrering mellan Natos arbete med operations- respektive förmågeplanering och Natos arbete med resiliens och civil beredskap.²⁶

En central del i den gemensamma förmågeskapande planeringen inom alliansen sker genom NATO Defence Planning Process (NDPP). Den förmågeutnyttjande planeringen omfattar dels Natos gemensamma operationsplanering där Sverige ingår i en regional plan, dels planering inom ramen för Natos krishanteringsmekanism (NATO Crisis Response System, NCRS), inklusive de i förväg beslutade åtgärder som benämns Crisis Response Measures (CRM). Även Natos styrkegenereringsprocess är en del av den förmågeutnyttjande planeringen.

Samhällets motståndskraft är centralt för förmågan och trovärdigheten i alliansens avskräckning och försvar. Arbetet med resiliens och civil beredskap inom Nato är både ett nationellt ansvar och ett kollektivt åtagande. Den gemensamma planeringen för resiliens och civil beredskap låter sig inte indelas på samma tydliga sätt som Natos militära planering. Tre kritiska funktioner, eller grundförmågor, pekas ut som särskilt viktiga för att samhället ska fungera.²⁷ Utifrån dessa pekas sju civila förmågekrav ut som

²⁴ Ds 2023:34, Kraftsamling. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret, 2023-12-19, s. 21–24

²⁵ Ds 2024:6, Stärkt försvarsförmåga. Sverige som allierad, 2024-04-26, s. 119

²⁶ Försvarsdepartementet, Instruktion för myndigheters verksamhet i Nato, Fö2023/01701, 2023-10-26, s. 4

²⁷ De tre områdena är upprätthållande av politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner, säkerställande av samhällsviktiga tjänster för befolkningen och civilt stöd till militära verksamheter.

särskilt viktiga för att stärka den civila motståndskraften (Seven Baseline Requirements for National Resilience).²⁸

Rysslands angreppskrig mot Ukraina har bidragit till att kraftigt försämra Sveriges säkerhetsläge. Samtidigt har kriget blivit en påminnelse om att arbetet med att utveckla totalförsvaret behöver tas på allvar. Försvarmakten redovisade den 31 maj 2024 ett regeringsuppdrag om erfarenheter och lärdomar från kriget i Ukraina och hur dessa kan tas tillvara i Försvarmaktens verksamhet och den fortsatta utvecklingen av det militära försvaret.²⁹ MSB har den 7 juni 2024 redovisat ett motsvarande uppdrag om hur erfarenheter och lärdomar från kriget i Ukraina kan tas till vara i MSB:s verksamhet och i den fortsatta utvecklingen av det civila försvaret.³⁰

Det svenska medlemskapet i Nato och Rysslands krig mot Ukraina utgör utgångspunkter för Försvarmaktens budgetunderlag för 2025. I beskrivningen av den militärstrategiska kontexten konstateras att uppgiften att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp hanteras inom ramen för det kollektiva försvaret tillsammans med allierade och att Sverige är en del i försvaret av allierades territorium. Ett dimensionerande antagande är därför att ett angrepp inledningsvis ska kunna mötas med i huvudsak nationella resurser. I budgetunderlaget anger Försvarmakten sju typsituationer³¹ som beskriver tänkbara delar av en militär konflikt och som utgör dimensionerande grund för fortsatt utveckling av Försvarmaktens förmåga. En verklig konflikt skulle troligtvis innehålla stridshandlingar som i olika grad avviker från eller består av en kombination av vad som beskrivs i typsituationerna. Typsituationerna delas in i tre kategorier.

- Försvar mot hybridkrigföring samt förmåga till värdlandsstöd.
- Försvar mot väpnat angrepp som innefattar strid på svenskt territorium.

²⁸ De sju förmågorna är 1) Säkerställande av politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner, 2) Resilient energiförsörjning, 3) Effektiv hantering av okontrollerade befolkningsrörelser, 4) Resilienta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning, 5) Hantering av stora masskadeutfall och hälsokriser, 6) Resilienta civila kommunikationssystem samt 7) Resilienta transportsystem

²⁹ Försvarmakten, Försvarmaktens lärdomar från kriget i Ukraina, FM2023:2379-9, 2023-11-02 samt Förddjupade lärdomar och erfarenheter från kriget i Ukraina, FM2023-2379:18 2024-05-31

³⁰ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Erfarenheter från Ukraina – Lärdomar för det civila försvaret. Slutredovisning av regeringsuppdrag Fö2023/01325, MSB2381, 2024-06-07

³¹ Angående Försvarmaktens användning av begreppet typsituation se Försvarmakten, Försvarmaktens strategiska inriktning 2021–2030, FM2021-7333:1, 2021-03-19, s. 30

- Försvar mot väpnat angrepp som innefattar strid utanför svenskt territorium inom ramen för Natos verksamhet.³²

MTFA bedömer att dessa öppet redovisade typsituationer som beskrivs av Försvarsmakten är av relevans även för planeringen av det civila försvaret och för ett sammanhängande totalförsvaret.

Hotbilder och antaganden som kan utgöra utgångspunkt för den samordnade planeringen för totalförsvaret beskrivs också i Försvarsberedningens underlag inför kommande försvarsbeslut. Flera av dessa överensstämmer i stort med de utgångspunkter som angavs i 2020 års försvarsbeslut men har nu anpassats till Sveriges medlemskap i Nato. Det gäller till exempel att planeringen ska utgå ifrån att Sverige är i krig och att krigshandlingar pågår såväl på annat allierat territorium som på svenskt territorium samt att Nordatlantiska rådet åberopat artikel 5 i nordatlantiska fördraget och att regeringen beslutat om högsta beredskap. Liksom inför 2020 års försvarsbeslut föreslås en planering för att totalförsvarsviktiga verksamheter ska kunna verka under tre månader trots svåra påfrestningar, vilket ska ge tid för omställning för att kunna hantera en längre period av allvarlig säkerhetspolitisk kris eller krig.³³

På motsvarande vis har Försvarsberedningen i utpekandet av strategiskt viktiga geografiska områden angett samma områden som tidigare men också lagt till vissa områden som är av vikt för Natos militära operationer i Nordeuropa i händelse av krig.³⁴

Försvarsberedningen har utifrån lärdomar från kriget i Ukraina beskrivit konsekvenser för samhällsviktiga funktioner vid en säkerhetspolitisk kris eller krig. Det konstateras att Ryssland attackerat civilbefolkning och civil infrastruktur brutalt, målmedvetet och urskillningslöst, vilket fått konsekvenser för exempelvis räddningstjänst och befolkningsskydd. Försvarsberedningen beskriver även hur andra civila objekt som energiförsörjning, elektroniska kommunikationer, finanssektorn och sjukvården kan utsättas för olika typer av angrepp.³⁵

³² Försvarsmakten, Försvarsmaktens budgetunderlag för 2025, FM2023-24770:10, Bilaga 1, 2024-03-01, s. 4–5.

³³ Ds 2023:34, Kraftsamling. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret, 2023-12-19, s. 47

³⁴ Ds 2023:34, Kraftsamling. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret, 2023-12-19, s. 46

³⁵ Ds 2023:34, Kraftsamling. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret, 2023-12-19, s. 180–181, 184, 199, 203, 231, 236–237, 246–247, 259, 283, 296.

MTFA bedömer att Försvarsberedningens mer konkreta och detaljerade beskrivningar av krigets samhällskonsekvenser utgör ett användbart underlag för arbetet med att utveckla tydligare anvisningar för planeringen av totalförsvaret.

5.2 Förutsättningar för dimensionerande målbilder

Som nämnts ovan har det i MTFA:s intervjuer framförts förslag och synpunkter om behovet av nyckeltal och indikatorer för att konkretisera ambitionsnivåer för exempelvis resurser och förmåga inom olika delar av totalförsvaret. Syftet skulle vara både att möjliggöra en tydligare planering och att förbättra förutsättningarna för att utvärdera effektivitet och ändamålsenlighet i olika verksamheter. MTFA delar denna bedömning.

Utvecklingen av totalförsvaret sker på olika nivåer och av olika aktörer. MTFA konstaterar att flera beredskapsmyndigheter arbetar med frågan om behov och ambitionsnivåer inom totalförsvaret. Det gäller exempelvis områden som energiförsörjning, transporter, livsmedelsförsörjning samt hälso- och sjukvården.³⁶

MTFA vill särskilt lyfta fram det uppdrag som regeringen gav till Socialstyrelsen om att ta fram nyckeltal och dimensionerande målbilder för hälso- och sjukvårdens planering för civilt försvar. Syftet med det uppdraget var att utreda vilka sjukvårdsbehov som kan uppstå i krig, för att på så sätt kunna planera och dimensionera sin verksamhet så att hälso- och sjukvården kan upprätthållas även vid krig. De dimensionerande målbilderna som redovisades i december 2023, ska kunna användas av regionerna och kommunerna som ett stöd vid till exempel utbildningar eller planering för resursåtgång. Scenarierna som används har sin grund i olika former av väpnade angrepp som drabbar civilbefolkningen. Skadepanorama och skadeutfall för typhändelser beräknades för att beskriva olika skadeutfall vid angrepp på en större stad eller kommuner med olika tätortsstorlek. Det framtagna underlaget är skalbart och kan användas för att beräkna det förväntade skadeutfallet i en kommun eller ett område under givna förutsättningar. De dimensionerande målbilderna omfattar antal skadade personer och typ av skador vid olika typer av scenarier avseende väpnat

³⁶ Se t.ex. Energimyndighetens rapport Energiförsörjning för totalförsvaret – redovisning av regeringsuppdrag (KN2023/03802), 2023-12-20, Trafikverkets rapport Åtgärder för att stärka förmågan inom krisberedskap och civilt försvar inom beredskapssektorn för transporter, LI2023/02842, TRV 2023/75532, 2024-01-15 och Livsmedelsverkets, Jordbruksverkets och Statens veterinärmedicinska anstalts gemensamma rapport Uppbyggnad av livsmedelsberedskapen 2021–2023, 2024-03-27

angrepp. Socialstyrelsen framhåller att de redovisade målbilderna bygger på ett stort antal antaganden och därmed bör ses som en prognos. Vidare konstateras att resultaten bygger på beräkningsmodeller som är under utveckling, varför de redovisade dimensionerande målbilderna bör ses som ett första steg i utvecklingen mot mer robusta siffror.³⁷ Socialstyrelsen har i 2024 års regleringsbrev fått i uppdrag att utveckla och uppdatera underlaget för dessa nyckeltalsberäkningar och dimensionerande målbilder genom att inkludera den dimensionering som ett Natomedlemskap medför.³⁸

³⁷ Socialstyrelsen, Nyckeltal och dimensionerande målbilder för hälso- och sjukvårdens planering för civilt försvar, 2023-12-8916, december 2023, s. 7 och 16–17

³⁸ Socialdepartementet, Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Socialstyrelsen, S2020/05537 m.fl., 2023-12-21

6. Förslag om utveckling av kommande anvisningar

Förslagen i denna delredovisning handlar om identifierade utvecklingsområden avseende dels regeringsuppdraget till Försvarsmakten och MSB om en samordnad planering för ett sammanhängande totalförsvaret, dels anvisningar och uppdrag till beredskapsmyndigheter om utvecklad planering inom olika beredskapssektorer. Syftet med våra förslag är att bidra till arbetet med att utarbeta nya anvisningar som regeringen kan besluta om i samband med kommande försvarsbeslut.

Utgångspunkten är att planeringen för ett sammanhängande totalförsvaret, där många olika aktörer är involverade, behöver bygga på en aktörs gemensam uppfattning om den övergripande hotbilden. Det bör även finnas en gemensam uppfattning om hur en angripare skulle kunna agera vid en säkerhetspolitisk kris eller krigssituation och samhällskonsekvenserna av ett sådant angrepp. Dessa hotbilder och konsekvensanalyser bör kunna anpassas, bearbetas och brytas ned så att de blir användbara i planeringen inom olika geografiska områden och olika verksamheter.

Anvisningarna för en samordnad planering kan över tid behöva kompletteras med ytterligare regeringsuppdrag med inriktning på att främja och utveckla en mer detaljerad planering exempelvis inom vissa samhällsområden och beredskapssektorer.

Vidare finns behov av en gemensam uppfattning om de centrala begrepp som används i arbetet med att utveckla totalförsvaret. Att tala om en sammanhängande totalförsvarensplanering kan uppfattas som att det finns en separat sådan planering vid sidan av den planering som sker inom det civila respektive det militära försvaret och som i sin tur redan idag är föremål för samordning. Genom att i stället, i linje med vad som anges i *Handlingskraft* (se kap. 3 i denna rapport), tala om en samordnad planering för ett sammanhängande totalförsvaret ökar tydligheten om de förhållanden som råder. Vidare skiljer sig ansvarsfördelning, förutsättningar och processer åt för förmågeskapande respektive förmågeutnyttjande planering. I kommande styrningar som rör planering för ett sammanhängande totalförsvaret bör det därför vara tydligt vilken typ av planering som styrningen avser alternativt att den omfattar båda typerna av planering.

6.1 Förslag om uppdaterade och tydliga planeringsantaganden

MTFA föreslår att regeringen ger Försvarmakten och MSB i uppdrag att gemensamt utifrån sina ansvarsområden utarbeta hotbildsbeskrivningar, vidareutvecklade scenarier och antaganden avseende händelseutvecklingen vid ett väpnat angrepp som innefattar stridshandlingar på svenskt territorium eller utanför svenskt territorium inom ramen för Natos verksamhet. Vi föreslår att det i uppdraget ska ingå att, utifrån vad som exempelvis anges i Försvarsberedningens rapport *Kraftsamlings*, ange möjliga civila objekt som skulle kunna angripas samt konsekvenserna av detta för olika samhällsfunktioner. Dessa scenarier och planeringsantaganden ska kunna användas av en bred krets av offentliga och privata aktörer som stöd för planeringen inom totalförsvaret. Uppdraget bör bedrivas i nära samverkan med berörda sektorsansvariga myndigheter.

I regeringens anvisningar bör anges att utgångspunkten för arbetet ska vara den hotbild som ligger till grund för 2024 års försvarsbeslut och myndigheternas egna hotbildsanalyser och planeringsdokument. I anvisningarna bör det samtidigt framhållas att arbetet även ska avspegla förhållandet att en verklig säkerhetspolitisk kris eller krigssituation kanske bara delvis överensstämmer med vad som kan beskrivs i framtagna scenarier och antaganden. Det bör framgå att det finns behov av flexibilitet i planeringen som även ger utrymme för totalförsvarets aktörer att hantera oförutsedda händelser.³⁹

För att stödja arbetet med planering för ett sammanhängande totalförsvaret bör scenarier och antaganden, med utgångspunkt i vad som anges i kommande försvarsbeslut och de underlag som ligger grund för detta, ytterligare utveckla:

- vilka delar av samhället och vilka samhällsfunktioner som kan bli föremål för attacker från en angripare vid en säkerhetspolitisk kris eller krig,
- vilka geografiska områden i Sverige som kan vara av strategiskt intresse och utgöra ett prioriterat mål för en angripare och som därför kräver särskild uppmärksamhet i planeringsarbetet,
- antaganden om tidsförhållanden med utgångspunkt i vad som anges i försvarsbeslutet.

³⁹ Jfr Försvarmakten, Försvarmaktens nya budgetunderlag för 2025, FM2023-24770:26, Bilaga 1, 2024-06-05, s. 10

Scenarierna och antagandena bör utformas så att de kan användas som grund för arbetet med att stärka totalförsvaret. De bör avse olika typer av krigssituationer och innehålla information om hur en angripare kan tänkas att slå mot svenska intressen, med vilka medel och vilka konsekvenser detta medför för samhället. Innehållet bör avse en angripares agerande såväl i krig som vid så kallade hybridsituationer.

MTFA konstaterar att det finns två möjliga alternativ för att ta fram sådana scenarier, antaganden och konsekvensanalyser. Ett alternativ är att regeringen ger Försvarmakten och MSB sådana uppdrag var för sig utifrån sina ansvarsområden. Ett annat alternativ är att regeringen ger ett sådant uppdrag gemensamt till båda myndigheterna.

MTFA bedömer att uppdrag om anvisningar i samband med kommande försvarsbeslut bör ges gemensamt till Försvarmakten och MSB. Gemensamma uppdrag med anvisningar till Försvarmakten och MSB har beslutats både i samband med 2015 och 2020 års försvarsbeslut. MTFA konstaterar att ett gemensamt uppdrag till myndigheterna kan leda till merarbete i genomförandet exempelvis när det gäller samordning, ansvarsfördelning och rapportering. Vi vill dock samtidigt framhålla att symbolvärdet i att Försvarmakten och MSB gemensamt står bakom ett underlag som en bred krets av mottagare inom totalförsvaret kan utgå ifrån i det fortsatta arbetet med att utveckla förmågan inom totalförsvaret inte ska underskattas.

Kommande anvisningar bör förtydliga att arbetet med ett sådant gemensamt uppdrag också innebär en arbetsfördelning utifrån myndigheternas ansvarsområden. Försvarmakten och MSB har olika uppgifter när det gäller att ta fram hotbilder och analyser av samhällskonsekvenser.

I Försvarmaktens instruktion anges att Försvarmakten ska bedriva omvärldsbevakning och upptäcka och identifiera yttre hot mot Sverige och svenska intressen. Vidare anges att Försvarmakten fortlöpande ska lämna upplysningar till berörda myndigheter om förhållanden i försvarsplaneringen som har betydelse för deras verksamhet.⁴⁰ I MSB instruktion anges att myndigheten ska arbeta med och verka för samordning mellan berörda samhällsaktörer för att förebygga och hantera konsekvenser av krig och krigsfara samt bidra till att minska konsekvenser av krig och krigsfara. Vidare ska MSB företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har

⁴⁰ 3 § i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten

betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av annan författning.⁴¹

MTFA vill i sammanhanget påminna om vikten av att det finns en gemensam utgångspunkt för alla aktörer inom totalförsvaret. Det bör finnas underlag som kan utgöra grund för utveckling av förmågan inom totalförsvaret som alla berörda kan ta del av och utgå ifrån i sin egen planering. Sådana underlag kan även användas av aktörer som ingår i totalförsvaret men som exempelvis inte deltar i beredskapssektorernas eller civilområdenas arbete eller involveras i Försvarens försvarfsplanering.

Hotbildsbeskrivningar och planeringsantaganden bör i den utsträckning det är ändamålsenligt och lämpligt kunna spridas till alla relevanta aktörer i totalförsvaret som statliga myndigheter, regioner, kommuner, näringslivet och frivilligorganisationer. Spridning av information som är mer detaljerad eller känslig ska ske i enlighet med gällande sekretess- och säkerhetskyddsbestämmelser.

6.2 Förslag om dimensionerande målbilder

MTFA föreslår att regeringen ger i uppdrag till de myndigheter som ingår i beredskapssektorerna samt de centrala beredskapsmyndigheter som inte ingår i någon beredskapssektor att ta fram dimensionerande målbilder inom sina ansvarsområden. En viktig beståndsdel i ett sådant uppdrag ska vara att inledningsvis analysera förutsättningarna för att ta fram ändamålsenliga målbilder inom olika ansvarsområden. I dessa arbeten bör Försvarens makt och MSB ha en stödjande funktion utifrån sina ansvarsområden. Det är särskilt angeläget att de myndigheter som bidrar till Natos sju civila förmågekrav (Seven Baseline Requirements for National Resilience) får sådana uppdrag. Med tanke på det säkerhetspolitiska läget bör detta arbete påbörjas så snart som möjligt.

MTFA konstaterar att det finns behov av tydliga mål, angivelser om vilka åtgärder som ska prioriteras, samt definierade ambitionsnivåer för arbetet med att planera för totalförsvaret. Ju tydligare stöd för planering genom exempelvis konsekvensanalyser, dimensionerande målbilder och nyckeltal, desto bättre förutsättningar för beredskapsmyndigheterna att ta ansvar för att utveckla och stärka förmågan inom sina ansvarsområden. Framtagna

⁴¹ 1 § i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

scenarier och planeringsantaganden som utvecklats i enlighet med förslaget i ovanstående avsnitt bör kunna analyseras, brytas ned och specificeras när det gäller konsekvenser och behov av förmåga inom olika beredskapssektorer. MTFAs konstaterar samtidigt att förutsättningarna för att ta fram dimensionerande målbilder och nyckeltal kan variera mellan olika samhällsområden. Att utveckla dimensionerande målbilder med mätbara indikatorer avseende varuförsörjning inom totalförsvaret skiljer sig exempelvis från motsvarande arbete avseende tjänsteförsörjning. Beredskapssektorerna ställs således inför olika metodologiska utmaningar i ett sådant utvecklingsarbete. För att kunna ta fram dimensionerande målbilder och nyckeltal bör beredskapsmyndigheterna inledningsvis analysera förutsättningarna för att ta fram sådana inom det egna ansvarsområdet.

Som nämnts tidigare har flera beredskapsmyndigheter påbörjat ett arbete med att konkretisera behov och ambitionsnivåer inom det egna ansvarsområdet.

Socialstyrelsen har exempelvis på uppdrag av regeringen analyserat och redovisat dimensionerande målbilder för hälso- och sjukvården för civilt försvar.⁴² Även inom andra beredskapssektorer efterfrågas konkreta gemensamma utgångspunkter och förtydligade krav på förmåga som ett stöd för planeringen inom sina egna ansvarsområden. Det arbete som bedrivits av Socialstyrelsen kan i detta avseende fungera som ett gott exempel på hur ett sådant arbetet kan gå till.

⁴² I Socialstyrelsens uppdrag att skyndsamt stärka den nationella och regionala förmågan vid masskadehändelser ska dimensionerande målbilder och nyckeltal ligga till grund för hur patienter bör fördelas mellan sjukhus och regioner (se Socialstyrelsen, Nyckeltal och dimensionerande målbilder för hälso- och sjukvårdens planering för civilt försvar, 2023-12-8916, december 2023, s. 9).

Referenser

Rapporter

Energimyndigheten, *Energiförsörjning för totalförsvaret – redovisning av regeringsuppdrag* (KN2023/03802), 2023-12-20

Försvarsmakten, *Försvarsmaktens lärdomar från kriget i Ukraina*, FM2023:2379-9, 2023-11-02

Försvarsmakten, *Fördjupade lärdomar och erfarenheter från kriget i Ukraina*, FM2023-2379:18, 2024-05-31

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 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

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

Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt, *Uppbyggnad av livsmedelsberedskapen 2021–2023*, 2024-03-27

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Erfarenheter från Ukraina – Lärdomar för det civila försvaret. Slutredovisning av regeringsuppdrag Fö2023/01325*, MSB2381, 2024-06-07

Socialstyrelsen, *Nyckeltal och dimensionerande målbilder för hälso- och sjukvårdens planering för civilt försvar*, 2023-12-8916, december 2023

Trafikverket, *Åtgärder för att stärka förmågan inom krisberedskap och civilt försvar inom beredskapssektorn för transporter*, LI2023/02842, TRV 2023/75532, 2024-01-15

Offentliga tryck

Departementsserien

Ds 2017:66, *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*, 2017-12-20

Ds 2023:34, *Kraftsamling. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*, 2023-12-19

Ds 2024:6, *Stärkt försvarsförmåga. Sverige som allierad*, 2024-04-26

Propositioner

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

Prop. 2021/22:1, *Budgetpropositionen för 2022, Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap*

Prop. 2022/23:1, *Budgetpropositionen för 2023, Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap*

Utskottsbetänkanden

Betänkande 2020/21:FöU4, *Totalförsvaret 2021–2025*

Riksdagsskrivelser

Rskr 2020/21:133-136

Författningar

Förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten

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

Regeringsbeslut

Försvarsdepartementet, *Uppdrag till Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap avseende totalförvarsplanering*, Fö2015/0916/MFI (delvis), 2015-12-10

Försvarsdepartementet, *Inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret*, Fö2016/00864, Fö2017/00850, Fö2019/01291 (delvis) Fö2020/01269 (delvis), 2020-12-17

Försvarsdepartementet, *Inriktning för Försvarsmakten 2021–2025*, Fö2018/01425, Fö2020/00228 (delvis), Fö2020/01269 (delvis), 2020-12-17

Försvarsdepartementet, *Instruktion för myndigheters verksamhet i Nato*,
Fö2023/01701, 2023-10-26

Försvarsdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Myndigheten för
totalförsvarsanalys*, Fö2023/00322 (delvis), Fö2023/01892 (delvis), 2023-12-14

Justitiedepartementet, *Anvisningar för det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden
2021–2025*, Ju2020/04658 (delvis), 2020-12-17

Justitiedepartementet, *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att
göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret*, Ju2020/04658
(delvis), 2020-12-17

Socialdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Socialstyrelsen*,
S2020/05537, S2022/03076, S2023/03257 (delvis), 2023-12-21

Regeringsskrivelser

Skr. 2023/24:163, *Nationell säkerhetsstrategi*, 2024-07-04

Övrigt

Försvarsmakten, *Försvarsmaktens strategiska inriktning 2021-2030*, FM2021-
7333:1, 2021-03-19

Försvarsmakten, *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2025*, FM2023-24770:10,
Bilaga 1, 2024-03-01

Försvarsmakten, *Försvarsmaktens nya budgetunderlag för 2025*, FM2023-
24770:26, Bilaga 1, 2024-06-05

Intervjuer

- Försvarsmakten
- Livsmedelsverket
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- Polismyndigheten
- Socialstyrelsen
- Svenska Kraftnät
- Trafikverket