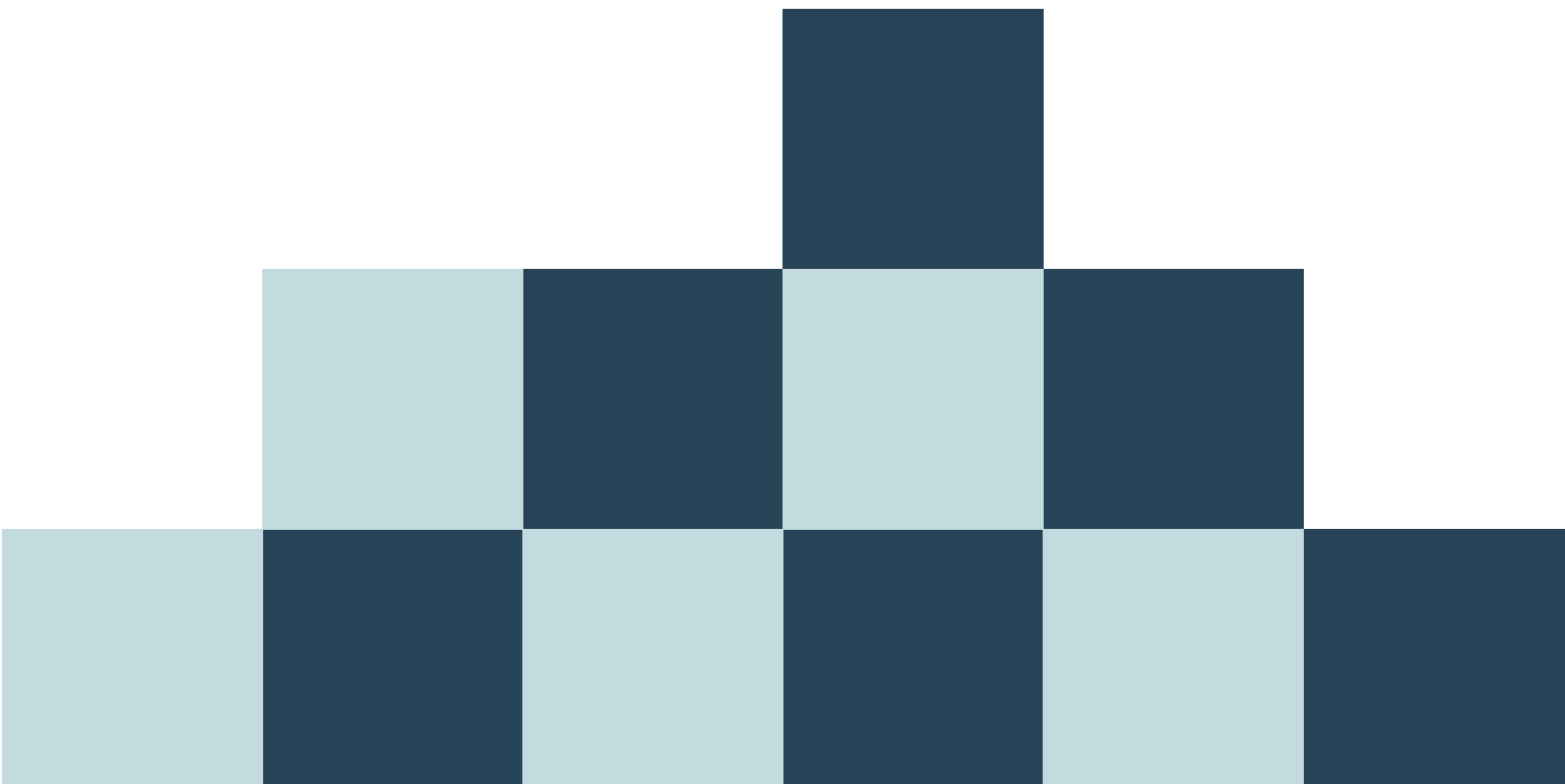




Myndigheten för
totalförsvarsanalys

MSB:s systemstödjande roll i strukturen

Delredovisning 3 av regeringsuppdraget att utvärdera
implementeringen av den nya strukturen för civilt försvar och
samhällets krisberedskap



Myndigheten för totalförsvarsanalys

Rubrik på publikationen

Diarienummer: 2023-110

Datum: 2025-05-28

Format: Endast digitalt

Rapporten finns publicerad på www.mtfa.se

Innehåll

Sammanfattning	3
1. Inledning	10
1.1 Regeringens uppdrag till MTFA	11
1.2 Strukturreformen i korthet	11
1.3 Syfte och frågeställning	12
1.4 Metod och genomförande	14
1.5 Rapportens disposition	15
2. MSB:s roll i den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap	16
2.1 Utredningarna som föregick strukturen ger en förståelse för bakgrunden och förklarar syftet med reformen	16
2.2 Strukturreformen befäster MSB:s systemstödjande roll	17
2.3 Senare förslag om MSB:s roll och ansvar	20
3. MSB:s arbete för att utveckla och stödja myndigheternas arbete med det civila försvaret och den nya strukturen	22
3.1 Sammanfattade iakttagelser	22
3.2 MSB har haft ett systemperspektiv i arbetet med implementeringen	23
3.3 Mötesstrukturen är ett verktyg för inriktning, samordning och utveckling	25
3.4 Det finns utmaningar kopplat till MSB:s roll och mandat	31
4. MSB:s arbete med att stödja myndigheterna i planeringen av civilt försvar	34
4.1 Sammanfattade iakttagelser	34
4.2 Flera regeringsuppdrag har format MSB:s arbete med planering för civilt försvar	35
4.3 Planeringen av civilt försvar möter flera utmaningar	39
5. MSB:s arbete med att stödja myndigheterna och regeringen under kriser och höjd beredskap	44

5.1	Sammanfattade iakttagelser	44
5.2	MSB stödjer regeringen med beslutsunderlag	44
5.3	MSB stödjer berörda myndigheters samordning	46
6.	Slutsatser	49
6.1	MSB:s arbete med implementeringen har gjort skillnad	50
6.2	Målkonflikter skapar utmaningar i MSB:s arbete	50
6.3	Regeringsuppdragen tynger systemet	54
6.4	Det saknas planering för viktiga samhällsfunktioner som inte har en hemvist i beredskapssektorer	54
6.5	MSB:s mandat kan bli tydligare – tydlighet gynnar handlingskraft och resurseffektivitet	55
6.6	MTFA:s rekommendationer	56
	Referenser	58
	Bilaga 1. Metod	63
	Bilaga 2 Intervjuer	65
	Bilaga 3. Lista över intervjuer i delredovisning 2	66
	Bilaga 4. Lista över intervjuer i delredovisning 4	70

Sammanfattning

Den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap började gälla den 1 oktober 2022.¹ Syftet är att stärka samhällets förmåga att hantera fredstida krissituationer, situationer med höjd beredskap och ytterst krig. Myndigheten för totalförsvarsanalys (MTFA) har fått i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera implementeringen av den nya strukturen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har en viktig roll i att utveckla, stödja och samordna arbetet med civilt försvar. Av särskild vikt är myndighetens arbete med att hålla samman planeringen för civilt försvar. Vi har valt att sammanfattande kalla detta för MSB:s systemstödjande roll. Det är en roll som myndigheten har haft i beredskapssystemet redan innan strukturen trädde i kraft och strukturreformen medförde inte några större förändringar i MSB:s uppgifter. Däremot infördes en ny organisering och nya roller och ansvar för många andra myndigheter genom strukturreformen, exempelvis civilområdesansvariga länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheter. Det betyder att MSB behöver anpassa sin roll och sitt arbete till den omorganisering av det civila försvaret som den nya strukturen innebär.

Utvärderingen i denna delredovisning handlar om MSB:s arbete med och implementering av den nya strukturen utifrån myndighetens systemstödjande roll. I arbetet med delredovisningen har vi utgått från följande frågeställningar:

- Hur arbetar MSB med att utveckla och stödja myndigheternas arbete med civilt försvar?
- Hur arbetar MSB med att stödja myndigheternas planering för civilt försvar?

¹ Strukturreformen består av förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser, förändringar i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap, förändringar i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, samt vissa justeringar i ytterligare ett antal myndigheters instruktioner.

- Hur arbetar MSB för att kunna stödja myndigheterna och regeringen under höjd beredskap?

MSB:s arbete är viktigt för implementeringen av strukturen och för utvecklingen av det civila försvaret

MTFA:s övergripande slutsats är att MSB tagit sig an arbetet med den nya strukturen på ett sätt som stödjer och utvecklar myndigheternas arbete med strukturen och civilt försvar. Samtidigt synliggörs i vår utvärdering en rad utmaningar som är förenade med MSB:s systemstödjande roll.

MSB:s arbete har bidragit till etableringen av den nya strukturen

Den nya strukturen har medfört nya roller och ansvar för många myndigheter. Beslutet att införa beredskapssektorer och civilområden har också inneburit en omorganisering av det civila försvaret. MSB konstaterade tidigt att det fanns ett behov av att myndigheterna tillsammans gjorde gemensamma tolkningar av ansvars- och rollfördelningen, liksom ett gemensamt arbete med hanteringen av tvärssektoriella frågor. MSB såg också att arbetsformerna i olika beredskapssektorer och civilområden behövde likriktas för att undvika att skilda tolkningar och arbetssätt skulle bli till hinder för samverkan. Redan innan strukturen trädde i kraft samlade MSB därför de blivande beredskapsmyndigheterna och påbörjade ett implementeringsarbete.

MTFA bedömer att MSB:s arbete har medfört att strukturen etablerats snabbare än om övriga myndigheter hade behövt samordna det gemensamma implementerings- och utvecklingsarbetet själva samtidigt som de hade fokus på att etablera arbetet i beredskapssektorer och civilområden.

Mötesstrukturen tar sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser resurser i anspråk

Ett verktyg för MSB:s arbete med implementeringen av strukturen och utvecklingen av civilt försvar är en mötesstruktur för aktörsgemensamma frågor som syftar till att skapa samordning och inriktning. Mötena genomförs på myndighetschefs-, avdelningschefs- och handläggarnivå. Syftet är att förankra beredskapsarbetet hos de deltagande myndigheterna och skapa goda förutsättningar för deras utvecklingsarbete med civilt försvar och krisberedskap. De flesta möten riktar sig till sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser, som sedan ska förmedla vidare information till myndigheterna i respektive beredskapssektor och civilområde.

MTFA:s undersökning visar att MSB:s mötesstruktur har skapat forum och systematik för myndigheternas gemensamma arbete med att utveckla civilt försvar. Fokuset på sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser effektiviserar samordningen och kan skapa utrymme för annat arbete hos övriga beredskapsmyndigheter. Samtidigt visar MTFA:s undersökning att civilområdesansvariga länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheter anser att för mycket tid går till att förbereda och delta på MSB:s möten. MTFA konstaterar att det uppstår en målkonflikt mellan behovet av tid och resurser för samordning och tid och resurser för myndigheternas interna beredskapsarbete. Även om MSB redan idag vinnlägger sig om att undersöka myndigheternas behov och anpassa mötena till dessa är det av vikt att MSB tillsammans med berörda myndigheter fortsätter arbetet med att effektivisera möten och samordning. MTFA konstaterar att det också är en fråga om hur övriga myndigheter fördelar och prioriterar sina resurser, men MTFA kan i denna delredovisning inte ta ställning till hur detta görs.

Fokus på civilområdesansvariga länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheter gör övriga beredskapsmyndigheter mindre informerade

De flesta möten som genomförs inom ramen för MSB:s mötesstruktur riktar sig till sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser. Det innebär att övriga beredskapsmyndigheter har mindre kontakt med MSB nu än innan strukturen trädde ikraft. Myndigheterna behöver därför förlita sig på att information förmedlas vidare till dem via den sektorsansvariga myndigheten eller den civilområdesansvariga länsstyrelsen. Flera myndigheter framhåller i våra intervjuer att de upplever ett informationstapp jämfört med tidigare. MTFA konstaterar att det är centralt att nödvändig information tillgängliggörs för alla berörda beredskapsmyndigheter, då det i förlängningen i annat fall finns en risk för missförstånd och minskad systemförståelse bland övriga myndigheter.

MSB upplever en ökad acceptans för sitt samordnande uppdrag, även om några myndigheter anser att MSB är för styrande

Enligt MSB strävar myndigheten efter att myndigheterna gemensamt ska skapa inriktning och samordning. MSB ser det som sin roll att driva på och underlätta detta arbete och upplever en ökande acceptans för sitt samordnande uppdrag hos andra myndigheter.

Vår undersökning visar också att myndigheterna generellt är nöjda med hur MSB arbetar med sitt uppdrag och har förståelse för svårigheterna förknippade med myndighetens roll. Vägledningar och annat stödmaterial

ses som viktiga för att skapa likriktning, även om flera myndigheter anser att kvaliteten varierar. Några myndigheter är dock mer ifrågasättande och anser att MSB:s arbete är en form av konceptuell styrning genom att i möten, vägledningar och annat stödmaterial formulera hur andra myndigheter bör arbeta.

MTFA bedömer att förhållningssättet att skapa förutsättningar för gemensam inriktning och samordning är rimligt i förhållande till övriga myndigheters självständighet. MTFA anser också att MSB:s instruktion kan göras tydligare i vissa avseenden (se vidare nedan) och bedömer att det ytterligare skulle öka förståelsen för myndighetens roll och uppdrag.

Regeringsuppdragen har varit viktiga i framtagandet av en planeringsprocess, men uppfattas samtidigt vara ett hinder för förmågeutveckling

Under föregående försvarsbeslutsperiod har MSB haft i uppdrag av regeringen att göra bedömningar av förmågan i det civila försvaret. Därtill har myndigheten fått ytterligare regeringsuppdrag som på olika sätt berör beredskapsmyndigheternas arbete med det civila försvaret.

Regeringsuppdragen har riktat fokus mot förmågeutveckling och bidragit till MSB:s arbete med den övergripande planeringen av civilt försvar. Samtidigt visar vår undersökning att beredskapsmyndigheterna upplever att regeringsuppdragen har medfört en så omfattande arbetsbelastning att de bedömer att förmågeutvecklingen har hämmats.²

MTFA konstaterar att totalförsvaret befinner sig i en intensiv tillväxtfas med omfattande investeringar. Att följa upp utvecklingen och hur tillförda medel används är nödvändigt. Det är också grundläggande att regeringen har en god bild av förmågan i såväl det militära som det civila försvaret. MTFA anser att det är av fortsatt vikt att följa utveckling och investeringar inom det civila försvaret. MTFA rekommenderar därför att regeringen i dialog med MSB skapar en mer hållbar tids- och innehållsmässig fördelning av framtida regeringsuppdrag.

² Detta har även påtalats i Riksrevisionens rapport *Den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad*, RiR 2025:4, s. 57–58 och i Försvarsutskottets rapport *Uppföljning av det civila försvaret – erfarenheter från tre beredskapssektorer*, 2024/25:RFR3, s. 120.

Det saknas planering för viktiga samhällsfunktioner som inte har en hemvist i beredskapssektorer

MSB tog i samband med Covid-19-pandemin fram en lista på viktiga samhällsfunktioner. De flesta av dessa funktioner har sin hemvist i en beredskapssektor och beredskapsplaneringen för den samhällsfunktionen görs av beredskapsmyndigheterna i den aktuella sektorn. Vissa viktiga samhällsfunktioner saknar dock hemvist i en beredskapssektor, och därmed saknas enligt MSB en systematisk beredskapsplanering för dessa funktioner. I intervjuer med medarbetare på MSB framgår att myndigheten har lyft problematiken till regeringen vid flera tillfällen.

MTFA konstaterar att avsaknaden av beredskapsplanering för vissa samhällsviktiga funktioner i förlängningen kan utgöra ett hinder för att uppnå den del av målet för det civila försvaret som innebär att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner. Av denna anledning rekommenderar MTFA att regeringen med stöd av MSB ser över ansvarsfördelningen mellan statliga myndigheter i förhållande till viktiga samhällsfunktioner.

Det är svårt för MSB att få en tydlig bild av det civila försvarets stöd till det militära försvaret

En del av målet för det civila försvaret är bidra till det militära försvarets förmåga. MSB:s möjlighet att få en fullständig bild av myndigheternas planering för stöd till det militära försvaret är dock begränsad. Försvarsmakten förmedlar i huvudsak behoven bilateralt till enskilda myndigheter, och av sekretesskäl kan MSB endast ta del av dessa på en övergripande nivå. Det medför i förlängningen att myndigheten har svårt att teckna en fullständig bild av de resurser som finns att tillgå. MTFA anser därför att det är särskilt viktigt att MSB så långt det är möjligt synliggör för regeringen vad myndigheten inte har kännedom om. Det är viktigt att regeringen kan beakta att underlagen från MSB inte ger en komplett bild när resurser ska prioriteras och fördelas.

MSB:s arbete skulle underlättas om ansvaret för en övergripande planering uttrycktes tydligare i myndighetens instruktion

Av MTFA:s undersökning framgår att MSB har andra och sjätte paragrafen i myndighetens instruktion som formell grund för arbetet med att ta fram en planeringsprocess, en nationell tioårig plan för förmågeplanering och det nationella systemunderlaget. Därutöver har myndigheten fått stöd för detta arbete av olika regeringsuppdrag.

MTFA konstaterar att den sjätte paragrafen uttalat handlar om civilt försvar medan den andra paragrafen är mer öppen för tolkning. Paragrafen tar främst sikte på arbetet med risk- och sårbarhetsbedömningar. MTFA anser att disposition och formuleringar i MSB:s instruktion generellt behöver ses över, för att tydligt förmedla myndighetens uppdrag avseende det civila försvaret. Att lägga in uppgiften om att ta fram en övergripande planering i sjätte paragrafen, som tydligt avser civilt försvar, kan vara ett sätt att öka tydligheten och minska tolkningsutrymmet.

Försvarsmakten ser en risk för att MSB:s samordning skapar centralisering som motverkar regional redundans

I den nya strukturen ska de sektorsansvariga myndigheterna samordna arbetet i respektive beredskapssektor, och de civilområdesansvariga länsstyrelserna ska samordna arbetet inom civilområdet. I intervju med Försvarsmakten framhåller de intervjuade att det finns en risk för att civilområdesansvariga länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheter i alltför stor utsträckning förlitar sig på MSB:s samordnande arbete, med följderna att myndigheternas egna samordningsuppdrag nedprioriteras. Intervjuade på MSB framhåller att myndighetens roll är att bidra med ett nationellt perspektiv.

MTFA instämmer i vikten av att civilområdesansvariga länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheter utvecklar och stärker sitt arbete med samordning. MTFA anser dock inte att MSB:s samordning är ett hinder för detta, utan snarare att myndigheternas samordningsansvar kompletterar varandra.

MTFA:s rekommendationer

Mot ovanstående bakgrund lämnar MTFA i denna redovisning följande rekommendationer till regeringen:

- Det saknas en systematisk beredskapsplanering för ett antal viktiga samhällsfunktioner. MTFA rekommenderar att regeringen, med stöd av MSB, ser över ansvarsfördelningen mellan statliga myndigheter i förhållande till de viktiga samhällsfunktionerna.
- MTFA anser att det är av fortsatt vikt att följa utveckling och investeringar inom det civila försvaret. Samtidigt är det av stor vikt att skapa utrymme för arbetet med förmågeutveckling. Att hitta lämpliga intervaller mellan uppföljningarna är nödvändigt. MTFA rekommenderar därför att regeringen i dialog med MSB skapar en

mer hållbar tids- och innehållsmässig fördelning av framtida regeringsuppdrag.

- MTFA anser att disposition och formuleringar i MSB:s instruktion bör ses över för att tydligare förmedla myndighetens uppdrag avseende det civila försvaret. MTFA vill särskilt framhålla att MSB idag finner stöd för arbetet att tillsammans med övriga myndigheter genomföra en övergripande planering i instruktionens andra paragraf, som i övrigt handlar om risk- och sårbarhetsbedömningar. MTFA rekommenderar därför att regeringen tydliggör MSB:s uppdrag att ta fram övergripande planering för civilt försvar. Det kan exempelvis göras genom att lägga till uppgiften i sjätte paragrafen, som tydligt avser civilt försvar.

1. Inledning

Den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap trädde i kraft den 1 oktober 2022.³ Syftet är att stärka samhällets förmåga att hantera fredstida krissituationer, situationer med höjd beredskap och ytterst krig. Regeringen har gett Myndigheten för totalförsvarsanalys (MTFA) i uppdrag att under tre år följa upp och utvärdera myndigheternas implementering av den nya strukturen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har en viktig roll i att utveckla, stödja och samordna arbetet med civilt försvar. Av vikt är också myndighetens arbete med att hålla samman planeringen för civilt försvar. Vi har valt att sammanfattande kalla detta för MSB:s systemstödande roll. Det är en roll som myndigheten har haft i beredskapssystemet redan innan strukturen trädde ikraft och strukturreformen medförde inte några större förändringar i MSB:s uppgifter. Däremot infördes en ny organisering och nya roller och ansvar för många andra myndigheter genom strukturreformen. 61 myndigheter har blivit beredskapsmyndigheter och några av dem är också civilområdesansvariga länsstyrelser eller sektorsansvariga myndigheter. Det innebär att MSB behöver anpassa sin roll och sitt arbete till den omorganisering av det civila försvaret som den nya strukturen innebär.

I denna delredovisning följer MTFA upp och utvärderar hur MSB hanterat sin systemstödande roll i arbetet med och implementeringen av strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap.

³ Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap; förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser; förordningen om ändring i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Se även Justitiedepartementet, Ärendeförteckning I, ärende 18, regeringssammanträde 2022-05-19; Dir. 2018:79, *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*; regeringens presskonferens 2022-05-18.

1.1 Regeringens uppdrag till MTFA

Regeringen har gett följande uppdrag till MTFA:

Myndigheten för totalförsvarsanalys ska 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.⁴

I den första delredovisning av regeringsuppdraget kartlade MTFA författningsmässiga och ekonomiska förutsättningar för myndigheternas arbete med den nya strukturen. Vi gjorde också en översiktlig analys av syftet med att införa reformen.⁵ Den andra delredovisningen var en uppföljning och utvärdering av myndigheternas arbete med att bygga upp civilområden.⁶

Denna redovisning är en uppföljning och utvärdering av MSB:s systemstödjande roll i strukturen. I kommande redovisningar av regeringsuppdraget fokuserar MTFA på uppbyggnaden av beredskapssektorer, samt på en övergripande analys av implementeringen av den nya strukturen.

1.2 Strukturreformen i korthet

Den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap är ett led i ambitionen att stärka Sveriges totalförsvaret. I maj 2022 fattade regeringen beslut om nya förordningar och förordningsändringar och presenterade dessa som en strukturreform av statens organisering. Syftet med strukturen är att skapa tydligare ansvars- och ledningsförhållanden samt en stärkt samordning inom civilt försvar.⁷

⁴ Regeringsbeslut Fö2022/01177, Fö2022/01610 (delvis), *Regeringsbrev för budgetåret 2023 anseende Myndigheten för totalförsvarsanalys*. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 november 2025.

⁵ Myndigheten för totalförsvarsanalys, *Uppföljning och utvärdering av ny struktur för civilt försvar och samhällets krisberedskap*, Delredovisning 1, 2023.

⁶ Myndigheten för totalförsvarsanalys, *Uppbyggnaden av civilområden. Delredovisning 2 av uppdraget att utvärdera den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap*, Delredovisning 2, 2024.

⁷ Justitiedepartementet, Ärendeförteckning I, ärende 18; regeringssammanträde 2022-05-19; Dir. 2018:79, *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*; regeringens presskonferens, 2022-05-18.

Konkret består strukturreformen av:

- förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (härefter benämnd ”beredskapsförordningen”)
- förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser
- förändringar i förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap och i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt ett antal justeringar i ytterligare ett antal myndigheters instruktioner.

I den första delredovisningen av detta regeringsuppdrag bedömde vi utifrån ovan nämnda förordningar att den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap innehåller fyra huvudsakliga delar:

- en utökning av statliga myndigheters ansvar och uppgifter inom civilt försvar och samhällets krisberedskap
- utpekande av vissa statliga myndigheter som beredskapsmyndigheter, indelning av huvuddelen av dessa beredskapsmyndigheter i tio olika beredskapssektorer samt utpekande av tio sektorsansvariga myndigheter
- en geografisk indelning av länsstyrelser i sex civilområden med sex utpekade civilområdesansvariga länsstyrelser
- MSB i rollen som sammanhållande och stödjande funktion i strukturen.⁸

1.3 Syfte och frågeställning

Rapportens övergripande syfte är att följa upp och utvärdera MSB:s systemstödjande roll⁹ i och arbete med implementeringen av den nya strukturen. I det ingår att undersöka om det finns hinder som påverkar implementeringen, motverkar en effektiv resursanvändning eller i övrigt utgör problem i strukturen.

I arbetet med delredovisningen har vi utgått från följande frågeställningar:

- Hur arbetar MSB med att utveckla och stödja myndigheternas arbete med civilt försvar?

⁸ Myndigheten för totalförsvarsanalys, *Uppföljning och utvärdering av ny struktur för civilt försvar och samhällets krisberedskap*, Delredovisning 1.

⁹ Vi utgår från ansvar och uppgifter som MSB har enligt Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

- Hur arbetar MSB med att stödja myndigheterna i planeringen av civilt förvar?
- Hur arbetar MSB för att kunna stödja myndigheterna och regeringen under höjd beredskap?

Utgångspunkten för utvärderingen är de intentioner som finns med reformen och MSB:s systemstödjande roll i strukturen.

1.3.1 Avgränsningar och tolkning av uppdraget

Utvärderingen ska enligt uppdraget utgå från riksdagens mål för totalförsvaret, det militära försvaret och det civila försvaret.¹⁰ MTFA utvärderar implementeringen av strukturen i förhållande till de intentioner och antaganden som låg till grund för reformen. Dessa intentioner, och syftet med strukturen, är i sin tur kopplade till riksdagens mål. Utvärderingen har därmed en övergripande utgångspunkt i dessa mål.

Vidare ska utvärderingen enligt regeringsuppdraget fokusera på myndigheternas samordning och uppbyggnad av arbetet enligt den nya strukturen. MTFA bedömer därför att det är av särskilt intresse att undersöka hur olika aktörer tolkar roller, ansvar, begrepp och gränsdragningar samt hur det påverkar uppbyggnad och samordning av arbetet enligt den nya strukturen. Fokus i denna delredovisning är därför på gränssytorna mellan MSB och berörda myndigheter och på det arbete som sker där.

Enligt regeringsuppdraget ska uppföljningen och utvärderingen också fokusera på hur strukturen bidrar till en effektiv resursanvändning i arbetet att nå de uppsatta målen. Eftersom strukturreformen befinner sig i ett implementeringsskede är det för tidigt att göra en utförlig bedömning av om den nya strukturen bidrar till effektiv resursanvändning. MTFA fokuserar därför på hinder för en effektiv resursanvändning i implementeringen av den nya strukturen.

Regeringsuppdraget anger även att fokus för MTFA:s uppföljning och utvärdering ska vara på civilt försvar. Fokus är därför på MSB:s arbete och roll i den nya strukturen kopplat till civilt försvar. Det går dock inte att helt separera civilt försvar från krisberedskap och därför förekommer även iakttagelser och slutsatser relaterat till krisberedskap i utvärderingen när så är relevant.

¹⁰ Prop. 2020/21:30, s.125; Bet. 2020/21: FöU4; Rskr. 2020/21:133–136.

Slutligen vill MTFA understryka att denna delredovisning handlar om MSB:s stödjande, utvecklande och samordnande roll i den nya strukturen, det vill säga de uppgifter som ger MSB en systemstödjande roll. MSB ingår också i strukturen som beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet men myndighetens arbete med dessa uppdrag ingår inte i delredovisningen. Vidare har vi avgränsat rapporten till vissa centrala uppgifter i den systemstödjande rollen. Andra delar, så som utbildning, övning och ansvaret att verka för att samordning av planeringen för civilt försvar sker i förhållande till det militära försvaret¹¹, har inte ingått i vår undersökning.

Delredovisningen omfattar perioden från den 1 oktober 2022 till och med april 2025.

1.4 Metod och genomförande

MTFA utgår från en programteoretisk ansats för att följa upp och utvärdera implementeringen av den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap. Förenklat innebär det att vi utvärderar våra resultat mot syftet med reformen. För att göra det behöver vi förstå bakgrunden till reformen, vilka problem som reformen är tänkt att lösa och på vilket sätt reformen antas kunna göra det. I kapitel 2 redogör vi för bakgrunden till reformen. I bilaga 1 finns en kortfattad beskrivning av programteori.

Underlaget till rapporten utgörs av semistrukturerade intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer med fokus på MSB:s systemstödjande roll i strukturen har genomförts med chefer och medarbetare på MSB samt med ett antal beredskapsmyndigheter och ett civilområdeskansli. Dessa intervjuer genomfördes i huvudsak under våren 2025. Vidare har en mängd intervjuer som gjorts inom ramen för delredovisningarna om civilområdenas uppbyggande samt om beredskapssektorernas uppbyggnad ingått i underlaget till denna rapport. Dessa intervjuer har inte haft primärt fokus på MSB:s roll i strukturen, men MSB:s roll berörs ändå i flertalet av dem. Intervjuerna genomfördes under 2024 samt våren 2025. I bilaga 2 finns en förteckning över intervjuerna.

Underlaget till dokumentstudierna består främst av rapporter, vägledningar, mötesagendor och annan intern dokumentation från MSB samt av

¹¹ För en analys av processen för en sammanhängande totalförsvarsplanering se MTFA:s kommande redovisning av regeringsuppdraget om utvärdering av Handlingskraft, Försvarsdepartementet, Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Myndigheten för totalförsvarsanalys. Fö2024/00407.

utredningar, regeringsbeslut och liknande dokumentation kopplade till strukturreformen och till MSB:s uppdrag.

Rapporten har kvalitetssäkrats genom MTFAs interna rutiner och med stöd av myndighetens vetenskapliga råd. MSB samt de myndigheter¹² som deltagit i intervjuer med fokus på MSB:s systemstödjande roll har fått möjlighet att faktagranska innehållet i kapitel 1–5.

1.5 Rapportens disposition

Kapitel 1 innehåller en beskrivning av syftet med och bakgrunden till denna rapport. Vi redogör också kortfattat för metod, genomförande och avgränsningar samt för strukturens olika beståndsdelar.

Kapitel 2 beskriver hur MSB:s systemstödjande roll är tänkt att fungera i strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap.

I kapitel 3 redogör vi för hur MSB arbetar med att stödja och utveckla myndigheternas arbete med civilt försvar. Fokus är på MSB:s arbete med att implementera den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap. Vi beskriver också den mötesstruktur som MSB format i samband med implementeringen av strukturen och som är ett verktyg för utveckling, inriktning och samordning.

I kapitel 4 redogör vi för MSB:s arbete med att stödja myndigheterna i arbetet med planeringen av civilt försvar.

I kapitel 5 beskrivs hur MSB arbetar med att kunna stödja regeringen och andra myndigheter under kriser och höjd beredskap.

I kapitel 6 presenterar vi våra slutsatser.

¹² Civilområdeskansliet på Länsstyrelsen Stockholm, Energimyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Försvarsmakten, Polismyndigheten.

2. MSB:s roll i den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap

I det här kapitlet analyserar vi hur MSB:s roll är tänkt att fungera i strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap. Först i kapitlet beskriver vi hur vi använder utredningar som föregick beslutet att införa strukturen till att få en förståelse för intentionerna med strukturreformen. Därefter redovisar vi vad som framkommit om MSB:s systemstödjande roll och uppdrag i vår analys av utredningarna. Sist i kapitlet redogör kortfattat för några förslag om MSB:s roll från regeringen och Försvarsberedningen som framkommit efter att strukturen trädde i kraft.

2.1 Utredningarna som föregick strukturen ger en förståelse för bakgrunden och förklarar syftet med reformen

MTFA använder i denna utvärdering en programteoretisk ansats. Det innebär i korthet att vi utvärderar våra resultat mot syftet med reformen och i detta fall särskild mot intentionerna med MSB:s roll i strukturen (se även bilaga 1). För att förstå intentionerna utgår vi från de resonemang som förs i Försvarsberedningens rapport *Motståndskraft* och i betänkandet *Struktur för ökad motståndskraft* (härefter benämnd ”strukturutredningen”) samt från regeringens direktiv till strukturutredningen. Utredningarna föregick beslutet att införa strukturen och ger tillsammans med direktivet till strukturutredningen en förståelse för bakgrunden och för målsättningarna med reformen. Viktigt att notera är dock att alla förslag som framförs i *Motståndskraft* och strukturutredningen inte har realiserats. Till de nya förordningar som strukturreformen i huvudsak består av saknas förordningsmotiv som kan förklara de avvägningar regeringen gjort.¹³ Genom att analysera texterna får vi ändå en bild av intentionerna med strukturreformen – det vill säga vilka problem som strukturen är tänkt att lösa och på vilket sätt olika delar och konstruktioner i strukturen antas

¹³ Enligt en rapport från Försvarsutskottet tog Justitiedepartementet fram ett antal promemorior inför beslutet om strukturreformen, men dessa är inte gemensamberedda i Regeringskansliet. Promemoriorna har dock fått en viss spridning bland aktörerna i beredskapssystemet. Se vidare Försvarsutskottet, 2024/25:RFR3 *Uppföljning av det civila försvaret – erfarenheter från tre beredskapssektorer*, s. 125.

kunna lösa problemen. Dessa intentioner och antaganden är utgångspunkter för vår uppföljning och utvärdering av MSB:s systemstödjande roll i den nya strukturen.

2.2 Strukturen reformen befäster MSB:s systemstödjande roll

En utgångspunkt för strukturen reformen är Förvarsberedningens bedömning att lednings- och ansvarförhållanden inom civilt försvar behövde förtydligas och stärkas. I syfte att åstadkomma en sammanhängande planering i fredstid och ett samordnat agerande under höjd beredskap ansåg Förvarsberedningen därför bland annat att ledningsstrukturen på central myndighetsnivå behövde förtydligas och stärkas. Regeringen uttrycker i direktivet till strukturutredningen att en struktur med statliga myndigheter indelade i sektorer, sektorsansvariga myndigheter och en högre regional ledning medför ett behov av en myndighet som har ett övergripande ansvar för samordningen och som kan verka för en sammanhållen planering inför och ett samordnat agerande under fredstida kriser, höjd beredskap och då ytterst i krig.¹⁴

MTFA konstaterar att reformen endast medförde följdändringar i MSB:s instruktion, men av de resonemang som förs i *Motståndskraft* och i strukturutredningen framgår att MSB har en systemstödjande roll. Ett antal uppgifter och uppdrag kopplade till denna roll lyfts fram som särskilt viktiga. Den systemstödjande rollen har MSB i stor utsträckning haft i beredskapssystemet redan innan den nya strukturen, men den ska nu anpassas till den omorganisering av det civila försvaret som den nya strukturen innebär.

Nedan redogör vi kortfattat för Förvarsberedningens och strukturutredningens förslag och beskrivningar av MSB:s uppdrag och uppgifter i den nya strukturen.¹⁵

2.2.1 MSB:s ska vara ett stöd till regeringen

Förvarsberedningen konstaterade att samhällets samlade resurser och de förberedelser inför höjd beredskap som sker inom civilt försvar behöver

¹⁴ Dir. 2018:79, s. 15.

¹⁵ I sammanhanget bör noteras att MSB har en stor mängd uppgifter. Myndigheten har sitt ursprung i en sammanslagning år 2008 av Statens räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar. Myndighetens ansvar idag omfattar även områden som tematiskt ligger utanför civilt försvar och krisberedskap, exempelvis uppgifter kopplat till skydd mot olyckor. Vidare har MSB även rollerna som beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet i strukturen. I denna rapport är fokus dock på MSB:s systembärande roll.

kunna överblickas. Beredningen föreslog därför att MSB i fredstid ska hålla samman planeringen för civilt försvar, övning och utbildning på central nivå samt samordna sektorsansvariga myndigheters verksamhet på central nivå. Myndigheten ska också kunna lämna förslag till regeringen på prioriteringar och fördelning av resurser till olika verksamheter och områden.¹⁶ Även strukturutredningen betonade vikten av att en myndighet har överblick över det civila försvaret och dess resurser, behov och planering och kan bistå regeringen med beslutsunderlag och annan information.¹⁷

Under höjd beredskap och krig behöver regeringen fatta beslut som är strategiskt avgörande för landet. Försvarsberedningen ansåg att regeringen under höjd beredskap behöver koncentrera sitt arbete på de strategiskt avgörande besluten och därför bör avlastas från uppgiften att samordna totalförsvarets många aktörer. Försvarsberedningen bedömde också att samordningen mellan det militära och det civila försvaret på central nivå försvårades av att Försvarsmakten behöver samverka med ett stort antal myndigheter. Försvarsberedningen ansåg därför att MSB under höjd beredskap ska stödja regeringen och Regeringskansliet med samordning, information och sakkunskap. Samordningen skulle bland annat innefatta ett övergripande ansvar för det civila försvaret på central nivå genom att samordna och stödja övriga myndigheter med uppgifter i det civila försvaret. Försvarsberedningen betonade dock att myndigheterna i enlighet med ansvarsprincipen ansvarar för den egna verksamheten. Vidare ansåg Försvarsberedningen att det borde övervägas om MSB efter särskilt beslut av regeringen ska ha förmågan att inrikta och samordna sektorsansvariga myndigheter.¹⁸

Strukturutredningen ansåg i likhet med Försvarsberedningen att MSB under höjd beredskap ska stödja regeringen och Regeringskansliet med beslutsunderlag, information och sakkunskap. Strukturutredningen ansåg dock inte att det var lämpligt att MSB i höjd beredskap per automatik ges ett utökat mandat för samordningen av det civila försvaret. Utredningen bedömde 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 i normalfallet bör leda det civila försvaret, men att det genom en förordningsändring i MSB:s instruktion skulle tydliggöras att regeringen vid behov kan besluta om att MSB ska

¹⁶ Ds 2017:66, s. 93-95.

¹⁷ SOU 2021:25, s. 405-411.

¹⁸ Ds 2017:66, s. 93-94.

stödja regeringen med samordningsuppgifter.¹⁹ Förslaget om att regeringen vid behov kan besluta om att MSB ska stödja regeringen med samordningsuppgifter resulterade inte i någon förordningsändring i och med strukturreformen.

2.2.2 Företräda det civila försvaret

Enligt MSB:s instruktion ska myndigheten 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.²⁰ Utredningen ansåg att MSB fortsatt behövde ha den rollen och såg även behov av att MSB ska kunna företräda det civila försvaret i andra långsiktiga utvecklingsprocesser som exempelvis i planering av totalförsvaret och i Försvarsberedningens arbete.²¹

2.2.3 MSB ska stödja och verka för samordning av andra myndigheter

Strukturutredningen ansåg att MSB fortsatt ska ha rollen att stödja och verka för samordning av andra myndigheters arbete med civilt försvar och krisberedskap, inte minst avseende planering i beredskapssektorer och civilområden. Arbetet ska anpassas till den nya strukturen med beredskapssektorer och civilområden som utredningen föreslog.

I strukturutredningens arbete framkom att övriga myndigheter generellt var nöjda med det stöd MSB gav, men att myndigheter också uppfattade att MSB hade tolkat sitt stödjande och samordnade uppdrag för långtgående under hanteringen av ett antal kriser. Utredningen ansåg att det fanns en risk för att MSB:s initiativ och beslut inte fullt ut sågs som legitima av andra myndigheter och föreslog därför en ändring i MSB:s instruktion där det skulle framgå att MSB:s stöd till myndigheternas samordning skulle utgå från myndigheternas behov.²² Någon sådan ändring genomfördes inte.

2.2.4 MSB har ett ansvar för att utveckla den nya strukturen

MSB har sedan länge haft en förvaltande och utvecklande roll i det civila beredskapssystemet. Strukturutredningen ansåg att myndigheten även i den

¹⁹ SOU: 2021:25, s. 100, 419–422.

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

²¹ SOU 2021:25, s. 407–408.

²² SOU 2021:25, s. 100, 407, 416–419

nya struktur som utredningen föreslog skulle ha den rollen med fokus på att hålla samman helheten.²³

2.2.5 MSB ska ansvara för att hålla ihop och utveckla planeringen för civilt försvar

Både Försvarsberedningen och strukturutredningen ansåg att MSB ska ha ett ansvar för att hålla ihop och utveckla planeringen för det civila försvaret och för samordningen med planeringen för det militära försvaret. Enligt strukturutredningen ska arbetet med att utveckla en sammanhängande planering för civilt försvar ske inom den av utredningen föreslagna strukturen. Beredskapsmyndigheterna ska arbeta med konkret planering och förberedelse inför höjd beredskap och varje beredskapsmyndighet har ett ansvar att vidta de åtgärder som behövs. De sektorsansvariga myndigheterna ska ansvara för att det bedrivs ett arbete för en sammanhängande planering i varje sektor och att det i respektive sektor finns förmåga att lösa uppgifter vid höjd beredskap. De regionala perspektiven ska beaktas i planeringen och samordning ska ske med civilområdesansvariga länsstyrelser. I utredningens förslag ges MSB ett övergripande ansvar för den sammanhängande planeringen genom att stödja myndigheterna i beredskapssektorer och civilområden. I det ingår att samla ihop den sektorsvisa och områdesvisa planeringen utifrån ett nationellt.²⁴

2.3 Senare förslag om MSB:s roll och ansvar

I det här avsnittet beskriver vi kortfattat några förslag och uttalanden om MSB:s roll som framförts av regeringen och Försvarsberedningen efter att den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap trätt ikraft.

2.3.1 MSB kan stödja regeringens samordning av civilt försvar, men en renodling av myndighetens uppdrag kan förbättra stödet

Försvarsberedningen återkommer i sin rapport Kraftsamling till behovet av en central myndighet som kan utgöra ett stöd till regeringens samordning av det civila försvaret och föreslår en renodling av MSB:s uppdrag för att stärka denna förmåga.²⁵ Regeringen instämmer i att det finns behov av en myndighet som kan stödja regeringens samordning av det civila försvaret och bedömer att MSB med befintliga uppgifter och ansvar i huvudsak kan

²³ SOU 2021:25, s. 427–428

²⁴ Ds 2017:66, s. 94-95; SOU 2021:25, s. 405-408

²⁵ Ds 2023:34, s 130–132.

förväntas tillgodose detta behov.²⁶ Regeringen överväger dock att omforma och renodla MSB för att myndigheten bättre ska kunna utgöra stöd till regeringens samordning av det civila försvaret på nationell nivå. I det ingår också att se över hur ansvar för en funktion för planering, ledningsförmåga och samordning kan se ut.²⁷

2.3.2 MSB föreslås bli Myndigheten för civilt försvar

Regeringen föreslår i en promemoria ett namnbyte på MSB till Myndigheten för civilt försvar (MCF) samt en förändring i myndighetens organisering. Namnbytet ska tydliggöra myndighetens uppdrag inom civilt försvar. Vidare ska myndighetens verksamhet för skydd mot olyckor och åtgärder inom befolkningsskydd bedrivas inom en egen del av myndigheten. Syftet med ändringen är att ge myndigheten en bättre struktur för att på nationell nivå kunna hålla samman planeringen och förberedelserna för det civila försvaret.²⁸

2.3.3 MSB som toppnod i det civila försvaret

Toppnod är ett begrepp som regeringen på senare tid använt för att beskriva MSB:s roll i det civila försvaret. Begreppet toppnod finns inte tydligt definierat i skrift från regeringen, men har i olika sammanhang använts för att uttrycka regeringens syn och förväntningar på myndigheten. Bland annat använde ministern för civilt försvar begreppet i kammardebatten som föregick totalförsvarsbeslutet för perioden 2025–2030.²⁹ I MSB:s årsredovisning för 2024 beskrivs att regeringen har gett myndigheten inriktning att vara toppnod och att utgöra ett stöd för regeringens samordning av det civila försvaret på nationell nivå.³⁰

²⁶ Regeringen konstaterar också att regeringsformen ger utrymme för regeringen att vid krig och eller omedelbar krigsfara att med stöd av riksdagens bemyndigande besluta att en uppgift som ska fullgöras av regeringen istället ska fullgöras av en annan myndighet. Se Prop. 2024/25:34, s. 114–115.

²⁷ Prop. 2024/25:34, s. 114–115.

²⁸ Försvarsdepartementet, Promemoria *Myndigheten för civilt försvar – Ett nytt namn för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och vissa organisatoriska förändringar*. 2024

²⁹ Riksdagens protokoll 2024/25:52, Anf. 34 och 42.

³⁰ MSB, *Årsredovisning 2024*, 2025, s.93.

3. MSB:s arbete för att utveckla och stödja myndigheternas arbete med det civila försvaret och den nya strukturen

Enligt MSB:s instruktion ska myndigheten bland annat arbeta med att utveckla och stödja arbetet med civilt försvar.³¹ I detta kapitel beskriver vi MSB:s arbete med att stödja implementeringen av den nya strukturen utifrån uppdraget att utveckla det civila försvaret och stödja och samordna övriga myndigheter i arbetet med civilt försvar. Kapitlet inleds med en beskrivning av hur MSB arbetat med implementeringen i olika faser. Därefter redogör vi för den mötesstruktur som utgör ett viktigt verktyg för utveckling, inriktning och samordning. Sist i kapitlet lyfter vi fram utmaningar kopplade till MSB:s roll och mandat.

3.1 Sammanfattade iakttagelser

- MSB identifierade tidigt behovet av enhetliga tolkningar av roller och ansvar samt ett harmoniserat arbetssätt. Syftet är att undvika variationer i synsätt mellan olika beredskapssektorer och civilområden, eftersom sådana skillnader kan försvåra samverkan.
- MSB påbörjade arbetet med att implementera och utveckla den nya strukturen redan innan regeringen fattat beslut om den. I det inledande arbetet med implementeringen har ett viktigt verktyg varit mål som MSB och beredskapsmyndigheterna gemensamt tagit fram för de tidiga skedena av implementeringen.
- MSB ser det som sin roll att verka för att myndigheterna gemensamt ska nå inriktning och samordning.
- Ett verktyg för MSB:s arbete med att skapa samordning och gemensam inriktning är en mötesstruktur för beredskapsmyndigheterna. Mötesstrukturen är generellt uppskattad, men samtidigt anser många myndigheter att den är resurskrävande och tränger undan annat arbete.
- Överlag upplever MSB att det finns en stor acceptans bland övriga myndigheter för hur MSB tolkar och utövar sitt mandat. Dock skulle ökad tydlighet i myndighetens instruktion underlätta arbetet.

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

3.2 MSB har haft ett systemperspektiv i arbetet med implementeringen

I detta avsnitt beskriver vi MSB:s arbete med att skapa förutsättningar och stödja implementeringen av den nya strukturen. Vår undersökning visar att MSB har haft ett systemperspektiv och sett det som sin roll att uppmärksamma och arbeta med frågor av betydelse för strukturen som helhet vid implementeringen. Av intervjuer och arbetsmaterial från MSB som MTFA tagit del av framgår också att den roll och det arbetssätt som myndigheten valde grundades på tidiga analyser av både externa och interna behov och utmaningar. MTFA:s undersökning visar också på att andra myndigheter välkomnat att MSB tagit ansvar för systemperspektivet.

3.2.1 MSB såg tidigt behov av samordning, likriktning och gemensam tolkning av roller och ansvar

Redan innan regeringen hade fattat beslut om strukturreformen började MSB arbeta med att förbereda implementeringen av strukturen. I februari 2021 överlämnades slutbetänkandet *Struktur för ökad motståndskraft* (här benämnd ”strukturutredningen”) till regeringen med förslag på en ny struktur av det civila försvaret.³² Av våra intervjuer med beredskapsmyndigheter framgår att det blev startskottet på ett intensivt tolkningsarbete.

MSB beskriver också i intervjuer och i olika arbetsmaterial att det under hösten 2021 fanns en stor osäkerhet bland de då bevakningsansvariga myndigheterna. Det rädde ovisshet om hur deras föreslagna nya roller som beredskapsmyndigheter, och vissa fall också som sektorsansvariga myndigheter eller civilområdesansvariga länsstyrelser, skulle utövas. I sitt remissvar på utredningen konstaterade MSB även att den föreslagna strukturen krävde tvärsektoriell samordning mellan beredskapssektorer och civilområden för att undvika situationer där planering och operativ hantering i stor utsträckning sker inom sektorer och områden på bekostnad av helheten.³³

Det var tydligt för MSB att utvecklingsarbetet behövde involvera de tilltänkta beredskapsmyndigheterna och att implementeringen behövde delas in i olika skeden. MSB bedömde också att det var viktigt att utveckla

³² SOU 2021:25

³³ MSB (2021). *Remissvar. Betänkandet SOU 2021:25 – Struktur för ökad motståndskraft*. MSB 2021-035999.

gemensamma arbetsformer för myndigheterna i strukturen. MSB avsåg därför att skapa forum för dialog och utveckling som skulle främja en likriktning i strukturen och i förlängningen underlätta samverkan mellan myndigheterna.³⁴

3.2.2 Andra myndigheter var positiva till att MSB tog ansvar för systemfrågor

MSB bedömde att det bland berörda myndigheter fanns ett stort behov av kunskap om beredskapssystemet och vad den nya strukturen skulle innebära. Våren 2021 höll MSB så kallade dialogmöten om den nya strukturen med de dåvarande bevakningsansvariga myndigheterna. På dessa möten efterfrågade myndigheterna vägledning om hur de skulle ta sig an sina uppdrag i den föreslagna strukturen. Enligt MSB växte det under mötena fram en samsyn om att det var nödvändigt att skapa en gemensam förståelse av och gemensamma lösningar för arbetet i strukturen.

Under hösten 2021 och 2022 fortsatte dialogmötena med myndigheterna. Enligt MSB uppmuntrades myndigheten under dessa möten att ta en ledarroll för systemövergripande frågor i den nya strukturen. Intervjuer med andra myndigheter bekräftar bilden av att myndigheterna såg behov av en nationell nod som kunde hålla ihop systemet.

3.2.3 MSB tog tillsammans med beredskapsmyndigheterna fram mål för implementeringen

Ett verktyg i MSB:s arbete med att etablera och utveckla den nya strukturen har varit att ta fram mål för vad som ska uppnås i de inledande skedena av implementeringen. I juni 2022 sammankallade MSB alla myndighetschefer för de blivande beredskapsmyndigheterna. Syftet var att ta fram gemensamma mål för arbetet med implementeringen. Ett första steg var att tillsammans med övriga myndigheter komma överens om vad som behövde vara på plats innan strukturen trädde ikraft i oktober samma år.³⁵

Efter att strukturen trätt i kraft fokuserade övriga myndigheter främst på det interna arbetet i beredskapssektorer och civilområden, men under våren 2023 tog myndigheterna gemensamt fram nya mål för vad som skulle vara klart under 2023. Dessa mål innefattade bland annat att alla

³⁴ Se exempelvis MSB. Promemoria *Implementering av struktur för ökad motståndskraft: Sammanfattning och slutsatser ISMÖ 2022-2024*. 2024.

³⁵ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Målbild för implementering av en ny struktur för civil beredskap. MSB 2022-14500-107. s. 2.

beredskapssektorer och civilområdeskanslier skulle vara etablerade och ha en grundläggande förmåga att utföra sina uppgifter. Man skulle även nå samsyn om gränsdragningen mellan det geografiska områdesansvaret och sektorsansvariga myndigheters samordningsansvar, samt om MSB:s samordnade roll.³⁶

3.3 Mötesstrukturen är ett verktyg för inriktning, samordning och utveckling

I detta avsnitt beskriver vi MSB:s mötesstruktur som syftar till att underlätta samordning och gemensam inriktning. MTFA:s undersökning visar att mötesstrukturen skapat forum och systematik för att myndigheterna gemensamt ska kunna arbeta med utveckling av det civila försvaret, med att tolka roller och ansvar i den nya strukturen och för att hantera tvärsektoriella frågor. Samtidigt konstaterar MTFA att det också finns utmaningar med mötesstrukturen.

3.3.1 Ett civilt beredskapsråd för myndighetschefer i syfte att inrikta och följa upp aktörsgemensamma frågor

Den 1 december 2023 inrättade MSB ett civilt beredskapsråd vars syfte är att inrikta och följa upp aktörsgemensamma frågor inom det MSB valt att benämna den civila beredskapen (dvs civilt försvar och krisberedskap). Rådet består av myndighetscheferna för beredskapsmyndigheter, civilområdesansvariga länsstyrelser, övriga länsstyrelser samt Riksbanken. MSB leder och administrerar mötena, men innehållet bestäms i samråd med övriga myndigheter. Rådet träffas i ett större och ett mindre format.

I det mindre formatet deltar myndighetscheferna för de sektorsansvariga myndigheterna och för de civilområdesansvariga länsstyrelserna samt för Riksbanken och Myndigheten för psykologiskt försvar (MPF). Syftet är att skapa inriktning och samordning i gemensamma frågor. Under 2025 finns tre inplanerade möten.

Fokus i det större formatet är att delge information av betydelse för utvecklingen av civilt försvar och krisberedskap. I det större formatet träffas myndighetscheferna för samtliga beredskapsmyndigheter samt myndighetschefen för Riksbanken. Länsstyrelserna kan välja att låta sig

³⁶ MSB, PM Målbild för implementering av en ny struktur för civil beredskap, 2023-05-15

representeras av några av landshövdingarna. Ett möte är planerat under år 2025.³⁷

3.3.2 Möten på avdelningschefsnivå för inriktning

Forum för civil beredskap (FCB) vänder sig till avdelningschefer vid sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser samt till avdelningschefer på MPF och Riksbanken. Syftet med forumet är att förbereda möten med det civila beredskapsrådet, omhänderta de inriktningar rådet lämnar och samordna det aktörsgemensamma utvecklingsarbete. Därtill följer forumet upp och inriktar arbetsgrupper kopplade till mötesstrukturen. Även frågor som rör planering kan hanteras, men forumet hanterar inte operativa frågor kopplat till en händelse. För forumet finns 11 möten inplanerade under år 2025.

För avdelningschefer på samtliga beredskapsmyndigheter samt Försvarmakten och Riksbanken finns *chefsmöte civil beredskap*. Syftet är att följa utvecklingsarbetet och identifiera gemensamma utvecklingsbehov samt dela information om utvecklingsläget. Chefsmöte har ett möte planerat för år 2025.

I *Forum för operativa chefer* deltar chefer från sektorsansvariga myndigheter, MPF, Migrationsverket, Försvarmakten, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen och Strålsäkerhetsmyndigheten. Länsstyrelserna finns också representerade. Forumets syfte är övergripande samordning och inriktning utifrån aktuell lägesuppfattning. Deltagarna träffas en gång per månad.

Därtill finns forum för inriktning för specifika teman som exempelvis geografiskt områdesansvar och kommunikation. Antalet gånger som dessa olika grupper träffas under året 2025 varierar mellan 1–12 tillfällen.³⁸

3.3.3 Expertmöten för samordning

På handläggare- och expertnivå finns expertmöte för civil beredskap med sex inplanerade möten under 2025. Syftet är att mötena ska kunna hantera uppkomna behov och tre teman behandlas:

³⁷ MSB 2024-00694-17, PM. *Beskrivning av forum med relation till det civila beredskapsrådet*; MSB 2024-00694-90, *Mötesdatum 2025. Forum på central nivå för att uppnå inriktning och samordning i beredskapssystemet.*

³⁸ MSB 2024-00694-17, PM. *Beskrivning av forum med relation till det civila beredskapsrådet*; MSB 2024-00694-90, *Mötesdatum 2025. Forum på central nivå för att uppnå inriktning och samordning i beredskapssystemet.*

- utveckling av metoder och process, informationsdelning och kunskapshöjande verksamhet
- förmågeplanering i syfte att bearbeta och förankra systemunderlag och uppnå nationell sammanhållen förmågeutveckling
- förberedande planering i syfte att stödja planeringsarbetet och uppnå nationell samordning.

Arbetsgrupper för temana rapportering, signalskydd, lokaler och teknik för ledning och samverkan samt kommunikatörer träffas 2–4 gånger per år.³⁹

Tabell 1 Mötesstrukturen för civil beredskap

Myndighetschefsnivå Civilt beredskapsråd
Civilt beredskapsråd, mindre format Civilt beredskapsråd, större format Samverkanskonferenser för myndighetschefer
Inriktande nivå Chefsforum
Forum för civil beredskap (FCB) Chefsmöte civil beredskap (CCB) Planeringsgrupp geografiskt områdesansvar Forum kommunikationschefer Forum operativa chefer
Samordnande nivå Arbetsgrupper och nätverk
Forum Signalskydd Expertmöte civilberedskap (XCB) Forum lokaler och teknik för ledning och samverkan Kommunikatörsforum Regelbunden samverkanskonferens

3.3.4 Forum för totalförvarssamordning

Parallellt med mötesstrukturen för civil beredskap leder MSB och Försvarsmakten gemensamt en mötesserie för totalförvarssamordning.

³⁹ MSB 2024-00694-17, PM. *Beskrivning av forum med relation till det civila beredskapsrådet*; MSB2024-00694-90, *Mötesdatum 2025. Forum på central nivå för att uppnå inriktning och samordning i beredskapssystemet.*

Detta är ett resultat av MSB:s och Försvarmaktens gemensamma uppdrag att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret. Mötena är ett verktyg för att samordna planeringen av det militära och det civila försvaret och används bland annat för att utvärdera genomförd verksamhet och befintlig förmåga samt att samordna åtgärder för att nå uppsatta mål.⁴⁰

3.3.5 De tre nivåerna i mötesserierna ska skapa förankring och utveckling av beredskapsarbetet

Mötesstrukturens tre nivåer är enligt MSB ett sätt att skapa förankring och utveckling av arbetet med civilt försvar och krisberedskap. Innan reformen trädde i kraft arbetade MSB med mötesserier kopplade till samverkansområdena. Dessa riktade sig framförallt till handläggare och behandlade oftast en sakfråga i taget. En erfarenhet från detta var, enligt MSB, att beredskapsfrågorna i stor utsträckning stannade på handläggarnivå på de olika bevakningsansvariga myndigheterna. Det fanns också övergripande oklarheter kring syftet med samverkansområdena och dessa frågor var svåra att lösa på handläggarnivå.

Genom att knyta samman olika nivåer inom myndigheterna och genom att på mötena ha ett bredare perspektiv där olika frågor kan behandlas i ett systemperspektiv vill MSB att arbetet med civilt försvar och krisberedskap ska få en djupare förankring hos myndigheterna. MSB menar att myndighetschefsnivån är viktig för att skapa legitimitet, förankring och inriktning. Avdelningschefsnivå är viktig för att inriktningar ska omsättas i verksamheterna. Precis som förut är det också viktigt att handläggare- och expertnivån finns med, eftersom det i hög utsträckning är på den nivån arbetet utförs. Genom att mötesstrukturen knyter samman olika nivåer är det MSB:s förhoppning att ett mer sammanhållet system skapas där man kan göra gemensamma förflyttningar framåt.

3.3.6 Mötesstrukturen ska möjliggöra samordning och gemensam inriktning

Mötesstrukturen är enligt MSB ett som ett verktyg för att driva utvecklingen av beredskapssystemet framåt. Av dokumentation framgår att MSB tidigt såg behov av att likrikta arbetssätt mellan beredskapssektorer och civilområden så att formerna inte skilde sig åt på ett sätt som i förlängningen kunde skapa hinder för samverkan. Fokus är på frågor som kan beskrivas som

⁴⁰ Försvarmakten och MSB, *Handlingskraft – handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025*, FM2021-1783:2, MSB2020-16261-3

aktörsgemensamma och som har betydelse för systemet som helhet och som skapar förutsättningar för samordning och gemensam inriktning.

3.3.7 Myndigheter ser både för- och nackdelar med MSB:s fokus på sektorsansvariga myndigheter

MSB:s möten riktar sig framför allt till sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser. Övriga beredskapsmyndigheter har mindre kontakt med MSB nu jämfört med den första tiden runt ikraftträdandet av strukturen och framför allt jämfört med innan strukturen infördes. Myndigheter som länsstyrelser och beredskapsmyndigheter som inte är civilområdesansvariga eller sektorsansvariga uppfattar att de hade tätare kontakt med MSB som bevakningsansvariga myndigheter. Myndigheterna ser både för- och nackdelar med detta.

Det finns en förståelse för att det blir tungarbetat om alla myndigheter kallas till alla möten och några uttrycker att de blir avlastade av att sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser representerar sektorn respektive civilområdet. Särskilt mindre myndigheter har svårt att få resurserna att räckta till för att delta på täta mötesserier. Några myndigheter framhåller också att det överensstämmer med syftet med strukturen att MSB:s kontaktytor i första hand upprättas med sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser.

Samtidigt finns det myndigheter som är oroliga för att de förlorar viktig information om den inte sprids vidare av sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser i sektorerna och civilområdena. I MTFA:s intervjuerna med beredskapsmyndigheter framgår också att alla myndigheter inte är insatta i det tolkningsarbete av roller, ansvar och gränsdragningar som gjorts gemensamt mellan sektorsansvariga myndigheter, civilområdesansvariga länsstyrelser och MSB.

3.3.8 Myndigheterna tycker att MSB:s mötesstruktur är viktig, men att dess omfattning medför en påfrestning i det löpande arbetet

MSB beskriver att det inledningsvis fanns en avvaktande inställning till mötesstrukturen och nyttan med den, men uppfattar att de andra myndigheterna ganska snart började arbeta aktivt i strukturen och att de ser ett värde i gemensamma forum för diskussion och samverkan. MSB vill vara en samlande och pådrivande aktör, men ser det samtidigt som viktigt att även sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser tar ansvar för samordning och utveckling.

Flera myndigheter uttrycker att MSB:s mötesstruktur underlättat diskussioner om roll- och ansvarsfördelning, samverkan och erfarenhetsutbyte. Mötena skapar också kontakter mellan sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser. En sektorsansvarig myndighet framhåller att kontakten med civilområdesansvariga länsstyrelser riskerar att upphöra utan MSB:s forum. Flera civilområdeskanslier anser att ett samordnande organ för strukturen på nationell nivå behövs och ser positivt på hur MSB har hanterat denna roll.

Vidare anser de flesta myndigheter vi intervjuat att MSB är lyhörd för de behov som finns och anpassar mötesstrukturen till dessa. Några myndigheter lyfter även fram att det är positivt att det inom ramen för mötesstrukturen har skapats nya samverkansformer på den övergripande nivån, till exempel mötesforum för olika roller såsom exempelvis jurister vid myndigheterna.

Mängden möten upplevs dock som betungande av många sektorsansvariga myndigheter. Flera myndigheter efterfrågar mer luft mellan mötena för att ge utrymme till förmågeskapande aktiviteter. Nyttan med mötena upplevs inte alltid stå i proportion till resurserna som tas i anspråk. Några myndigheter framhåller att såväl syftet med mötena som utfallet av dem är otydligt. MSB uppger att myndigheten strävar efter att skapa effektiva och ändamålsenliga möten, men anser också att det är en fråga om resurssättning hos de deltagande myndigheterna. Enligt MSB kräver den ökade ambitionen och förmågan som ska utvecklas att tid avsätts för samverkan i olika former.

3.3.9 Vissa myndigheter är kritiska till att MSB:s arbete inte anpassas till beredskapssektorernas olika behov

Flera beredskapsmyndigheter vars verksamhet är av en mer administrativ karaktär uttrycker att MSB saknar förståelse för hur deras verksamhet bedrivs och att både MSB:s möten och stöd är anpassade till myndigheter som driver en mer operativ verksamhet. De anser att MSB försöker tillämpa en enhetlig modell för alla sektorer trots att sektorernas behov ser olika ut. Frågorna som MSB ställer anser de utgår från att alla myndigheter själva bedriver operativ verksamhet. Mötena blir därför mindre relevanta för myndigheter som inte tillhör dessa sektorer. Även MSB ser en skillnad mellan myndigheterna där de myndigheter som själva i stor utsträckning driver den samhällsviktiga verksamhet de ansvarar för är mer vana att samverka.

3.3.10 Forum för totalförsvvarssamordning hamnar i skymundan

En synpunkt som lyfts fram i några intervjuer är att mötesstrukturen för civil beredskap tar tid från forumen för totalförsvvarssamordning som MSB och Försvvarsmakten arrangerar gemensamt. Många frågor på mötesagendorna för totalförsvvarssamordning har redan avhandlats i mötena om civil beredskap, vilket gör att de civila myndigheterna tappar engagemang när frågorna åter ska behandlas.

3.4 Det finns utmaningar kopplat till MSB:s roll och mandat

I detta avsnitt beskriver vi en rad utmaningar som är förknippade med MSB:s roll och mandat. MTFA:s undersökning visar att MSB har valt ett förhållningssätt där myndigheten driver på och stödjer myndigheternas arbete med att skapa samordning och inriktning. MSB har tidigare fått kritik för att tolka sitt mandat för långtgående, men menar att acceptansen för myndighetens uppdrag nu är större. Samtidigt framgår det av MTFA:s undersökning att det fortfarande finns utmaningar kopplade till MSB:s roll och mandat.

3.4.1 Tidigare tillkortakommanden och kritik har påverkat hur MSB tagit sig an arbetet med att implementera och utveckla strukturen

MSB har tidigare fått kritik för att bristande samordning mellan olika verksamhetsgrenar inom myndigheten medfört merarbete för andra aktörer. Exempelvis framkommer i våra intervjuer att flera myndigheter anser att MSB tidigare har haft en bristfällig intern samordning med följden att olika delar av MSB kontaktat myndigheter om samma sak eller med olika budskap. Vidare har MSB kritiserats för att ha tolkat sitt mandat alltför långtgående under hanteringen av en rad händelser och för att inte ha utgått från berörda myndigheters behov.⁴¹ Av dokumentation från och intervjuer med MSB framgår att myndigheten varit väl medveten om denna kritik. I början av 2022 startade därför ett samordningsarbete som omfattade hela myndigheten. Genom att olika verksamhetsgrenar samordnar sig innehållsmässigt och tidsmässigt i sina externa kontakter är förhoppningen att bättre än tidigare hushålla med övriga aktörers tid och arbete. Flera myndigheter som vi har intervjuat uttrycker att de märker en förbättring även om problemet fortfarande förekommer.

⁴¹ SOU 2021:25, s. 417.

3.4.2 En balansgång för att skapa inriktning och samordning

Både MSB och övriga myndigheter såg redan från början behov av att MSB har en ledande roll för systemfrågor i den nya strukturen. Samtidigt fanns som beskrivits ovan en historik där andra myndigheter kritiserat MSB för att göra en extensiv tolkning av sitt mandat. MSB har därför valt ett förhållningssätt där myndigheten verkar för att myndigheterna tillsammans ska uppnå inriktning och samordning av systemet. Det ligger i linje med ramverket för ledning och samordning inom civil beredskap som har tagits fram i samverkan med civila aktörer i beredskapssystemet. Ramverket är ett förhållningssätt för att nå inriktning och samordning som utgår ifrån den svenska förvaltningsmodellen där ingen myndighet har beslutsmandat över en annan.⁴² I intervjuer förtydligar MSB också att myndigheten sällan har färdiga lösningar på de utmaningar och frågor som finns och att det kräver gemensamt arbete av myndigheterna för att nå aktörsgemensamma lösningar. Ett tidigt val av arbetssätt har därför varit att identifiera utmaningar och lyfta dem för diskussion med övriga. Även stödmaterial och andra underlag som MSB tar fram bereds i samverkan med beredskapsmyndigheterna.

En annan utgångspunkt för arbetet har varit ett prövande förhållningssätt, att tillsammans med övriga myndigheter provar sig fram till lösningar och att backa om det inte skulle fungera. Ett civilområdeskansli framhåller att man ser och välkomnar den kulturförändring på MSB som det prövande arbetssättet innebär.

3.4.3 De flesta är positiva till MSB:s förhållningssätt, men diskussioner om mandatet förekommer

Överlag upplever MSB att det finns en acceptans bland övriga myndigheter kring hur MSB tolkar och utövar sin roll. Intervjuade på MSB berättar dock att många myndigheter ägnar tid åt att tolka och diskutera MSB:s instruktion. Våra intervjuer med andra myndigheter ger en liknande bild. De flesta uttrycker att MSB har ett svårt uppdrag och de anser att myndigheten hanterar det bra utifrån givna förutsättningar. Några myndigheter är dock kritiska och anser att MSB ägnar sig åt en konceptuell styrning genom att i möten, vägledning och annat stödmaterial formulera hur andra myndigheter bör arbeta. Intervjuade på MSB ser inte behov av ett starkare mandat för att klara sitt uppdrag. Däremot anser man att större tydlighet i myndighetens instruktion skulle vara önskvärt (se även kapitel 4). En

⁴² MSB, PM. Inriktning och samordning, MSB 2021-14046.

ensning av begrepp antas också kunna minska diskussionerna och risken för olika tolkningar.

Vidare upplever MSB att införandet av sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser har skapat en större förståelse för MSB:s roll. Myndigheternas roll och mandat i förhållande till övriga beredskapsmyndigheter i beredskapssektorena respektive länsstyrelserna i civilområdena speglar i stort MSB:s roll och mandat på nationell nivå. Bilden bekräftas också i intervjuer med sektorsansvariga myndigheter och civilområdeskanslier.

3.4.4 MSB:s vägledningar och annat stödmaterial ses som viktiga för likriktning

Vägledningar och annat stödmaterial som MSB tar fram ses som viktiga för att skapa likriktning och tydlighet i systemet. Berörda myndigheter menar att detta i sin tur bidrar till goda förutsättningar för samverkan. En av de intervjuade framhåller att en enhetlig begreppsanvändning och liknande arbetssätt är viktiga för effektivitet och för att undvika missförstånd som leder till merarbete. Stödmaterial från MSB anses bidra till en sådan likriktning. Samtidigt uttrycker flera av de intervjuade att tidigare stödmaterial inte hängt ihop på ett tydligt sätt och att kvaliteten varierat. De senaste materialen uppfattas dock ha god kvalitet.

4. MSB:s arbete med att stödja myndigheterna i planeringen av civilt försvar

MSB har ett ansvar för planering av civilt försvar. Enligt sin instruktion ska MSB bland annat stödja berörda aktörer i planeringen för civilt försvar, verka för att aktörerna samordnar planering för civilt försvar och verka för att samordning sker i förhållande till det militära försvaret. Dessutom framgår att MSB i samverkan med myndigheter, kommuner, regioner, organisationer och företag ska identifiera och analysera sårbarheter, hot och risker i samhället som anses vara särskilt allvarliga och tillsammans med ansvariga myndigheter genomföra en övergripande planering av åtgärder som behöver vidtas.⁴³

I detta kapitel redogör vi för MSB:s arbete med att bygga upp och främja en aktörsgemensam planering inom det civila försvaret baserat på den nya strukturens uppbyggnad av beredskapssektorer och civilområden. Sist i kapitlet lyfter vi fram utmaningar kopplade till MSB:s arbete med planeringen för civilt försvar som framkommit i MTFA:s undersökning.⁴⁴

4.1 Sammanfattade iakttagelser

- Regeringsuppdrag har bidragit till att MSB har haft fokus på att utveckla en process för förmågeplanering. MSB ser nu behov av att utveckla en större systematik för den aktörsgemensamma förberedande planeringen.
- Medarbetare på MSB framhåller att en ökad tydlighet i myndighetens instruktion skulle underlätta arbetet med planeringen.
- De flesta viktiga samhällsfunktioner ingår i en eller flera ansvarsområden för beredskapsmyndigheter i beredskapssektorerna. Det finns dock också viktiga samhällsfunktioner som inte ingår i någon beredskapssektors eller beredskapsmyndighets ansvarsområde. Enligt MSB saknas det därför en systematisk beredskapsplaneringen för dessa funktioner.

⁴³ Se 2 och 6 §§ förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

⁴⁴ För en utförligare analys se redovisningar av regeringsuppdraget om utvärdering av Handlingskraft, Försvarsdepartementet, Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Myndigheten för totalförsvarsanalys. Fö2024/00407.

- Det är svårt för MSB att få en tydlig bild av planeringen för det civila försvarets stöd till det militära försvaret, eftersom många uppgifter endast delas mellan Försvarsmakten och berörd myndighet.

4.2 Flera regeringsuppdrag har format MSB:s arbete med planering för civilt försvar

I det här avsnittet beskriver vi MSB:s roll och arbete för en sammanhängande planering för det civila försvaret. MTFAs undersökning visar att en rad regeringsuppdrag har varit ett stöd och en pådrivande faktor i MSB:s arbetet med att skapa en nationell process för förmågeplanering.

4.2.1 Försvarsmaktens och MSB:s arbete för totalförsvarsplaneringen har synliggjort behov av en process för planering av civilt försvar

En rad regeringsuppdrag har gett Försvarsmakten och MSB i uppdrag att återuppta och forma planering för totalförsvaret. I december 2020 gav regeringen Försvarsmakten och MSB i uppdrag att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret under perioden 2021–2025.⁴⁵ I augusti 2021 redovisade myndigheterna uppdraget i form av en handlingsplan för en sammanhängande planering för totalförsvaret.⁴⁶ Den riktar sig direkt till beredskapsmyndigheter⁴⁷ samt till övriga aktörer på nationell nivå, och indirekt till aktörer på regional och lokal nivå. I korthet var syftet med handlingsplanen att skapa en process där planeringen för civilt försvar samordnas med planeringen för militärt försvar.⁴⁸

I arbetet för att utveckla och främja en sammanhängande planering av totalförsvaret konstaterade Försvarsmakten och MSB också att den civila planeringen behövde utvecklas och harmoniseras med den militära planeringens tidsperspektiv och behov, samt med den statliga budgetprocessen.

⁴⁵ Förvarsdepartementet, *Uppdrag till Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap avseende totalförsvarsplanering*, Fö2015/0916/MFI (delvis), 2015-12-10; För en utförligare analys se redovisningar av regeringsuppdraget om utvärdering av Handlingskraft, Förvarsdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Myndigheten för totalförsvarsanalys*. Fö2024/00407

⁴⁶ Försvarsmakten och MSB, *Handlingskraft – handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025*, FM2021-1 7683:2, MSB2020-16261-3.

⁴⁷ Handlingsplanen riktades till bevakningsansvariga myndigheter. När den nya strukturen trädde ikraft ersattes bevakningsansvariga myndigheter med beredskapsmyndigheter.

⁴⁸ Försvarsmakten och MSB, *Handlingskraft – handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025*, s.7.

4.2.2 MSB tar fram processer både för planering för att använda befintlig förmåga och planering för att skapa förmåga

MSB har stegvis utvecklat aktörsgemensamma processer för planering av civilt försvar. MSB delar in planeringen i planering för att skapa förmåga och planering för att använda befintlig förmåga.⁴⁹

Planering för att skapa förmåga

- förmågeplanering – planering för att skapa förmåga på kort till medellång sikt (1–10 år).

Planering för att använda befintlig förmåga

- förberedande planering – generisk eller scenariospecifik planering för att kunna hantera möjliga händelser som kan få betydande konsekvenser i samhället
- responsplanering – planering för hantering av faktiskt inträffade eller omedelbart förestående händelser samt planering för ändrade förutsättningar.

Källa: MSBFS 2025:4

Under 2023 tog MSB fram en inriktning och en vägledning för förmågeplanering (se vidare avsnitt 4.2.4).⁵⁰ I intervjuer med MSB framgår att myndigheten ser behov av att utforma en process och vägledning även för den förberedande planeringen och det pågår nu ett sådant arbete. Syftet är att skapa en enhetlig och sammanhållen process där man kan efterlikna metoder som används för förmågeplanering.

Våren 2025 har MSB även tagit föreskrifter som bland annat behandlar beredskapsmyndigheternas förmågeplanering och förberedande planering. Föreskrifterna börjar gälla 1 juni 2025 (se även avsnitt 4.2.6).

4.2.3 Regeringsuppdrag har skyndat på arbetet med aktörsgemensam förmågeplanering av civilt försvar

Under försvarsbeslutsperioden 2021 – 2025 har beredskapsmyndigheterna haft i uppdrag av regeringen att årligen redovisa nuvarande förmåga och planerade åtgärder, på kort och medellång sikt till MSB och Regeringskansliet. Kopplat till det har MSB haft regeringsuppdraget att

⁴⁹ MSBFS 2025:4 *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap*; MSB (2023). *Vägledning. Planerings för civil beredskap. Process och metod* (version 2023), s. 25. Försvarsmakten och MSB *Handlingskraft - Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025*

⁵⁰ MSB (2023). *Vägledning. Planerings för civil beredskap. Process och metod* (version 2023).

utifrån beredskapsmyndigheternas underlag årligen göra en samlad bedömning av förmågan i det civila försvaret.⁵¹

Under det första året av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina fick MSB även två regeringsuppdrag som handlade om att sammanställa vilka åtgärder som vidtogs eller behövdes för att höja förmågan i det civila försvaret samt kostnaden för detta.⁵² I en intervju beskriver medarbetare på MSB att systemet tidigare var ovant vid att planera långsiktigt. Uppgiften har visserligen funnits ända sedan regeringens inriktningsbeslut 2015⁵³, men omvärldssituationen och 2022 års regeringsuppdrag accelererade arbetet med den aktörsgemensamma förmågeplaneringen.

4.2.4 MSB:s nationella plan för förmågeplanering samordnar myndigheternas planering

MSB tog år 2023 fram inriktning och vägledning⁵⁴ för en aktörsgemensam process för förmågeplanering i tidsperspektivet 1–10 år. I vägledningen beskrivs en årlig process med fokus på åtgärder som kräver samordning inom och mellan beredskapssektorer och civilområden.

I intervjuer med MSB förtydligas att vägledningen idag fungerar som en normativ bild av planeringsprocessen och att myndigheterna följer den i varierande utsträckning. Tanken är att det ska finnas en cyklisk process på beredskapsmyndigheterna och i beredskapssektorer och civilområden. Myndigheterna ska utifrån en analys av olika ingångsvärden planerar för åtgärder som genomförs samt ligger två eller flera år framåt i tiden. Det betyder att processen har fokus både på löpande åtgärder och på åtgärder som ännu inte påbörjats eller är i omedelbart begrepp att påbörjas. Samtliga åtgärder förs in i MSB:s nationella tioåriga plan för beredskapsåtgärder som uppdateras minst årligen.

Syftet med MSB:s tioåriga plan är att bidra till en balanserad beredskapsutveckling inom ramen för regeringens övergripande inriktning.

⁵¹ Ju2020/04658 (delvis), *Amvisningar för det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden 2021-2025*, 2020-12-17; Ju2020/04658 (delvis) *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret*, 2020-12-17; Försvarsmakten och MSB, *Handlingskraft - Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025*, s. 27.

⁵² Ju2022/00865, *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att bedöma vilka åtgärder som bör vidtas för att stärka det civila försvaret*, 2022-03-03; Ju2022/01209, *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att lämna förslag på åtgärder för att stärka det civila försvaret*, 2022-03-31.

⁵³ Ju2015/00054/SSK, Ju2015/00055/SSK, Ju2015/00067/SSK(delvis), Ju2015/09669/SSK, *Planeringsansvisningar för det civila försvaret*, 2015-12-10.

Planen ger möjlighet att samordna planeringen och. MSB kan därigenom identifiera möjliga synergier eller konkurrenssituationer. Exempelvis kan MSB föreslå prioriteringsordning mellan myndigheterna om flera av dem planerar att investera i en produkt med begränsad produktionsmöjlighet. På så vis kan MSB i dialog med berörda myndigheter nå en strategisk prioritering istället för att prioriteringen görs av leverantören.

Ett hinder för planeringen är enligt MSB att myndigheterna saknar en tydlig bild av hur de ekonomiska medlen ser ut. Medel för civilt försvar har fördelats i olika typer av anslag. I vissa fall går medlen in i de allmänna förvaltningsanslagen. Det gör det svårare att planera, eftersom det blir svårt att överblicka hur medlen kommer fördelas i förhållande till myndighetens övriga verksamhet.

4.2.5 Det nationella systemunderlaget ska ge en övergripande bild till regeringen

Sedan 2024 tar MSB fram ett så kallat nationellt systemunderlag som innehåller en sammanställning och bedömning av planerade åtgärder samt en analys av eventuella behov av ytterligare åtgärder vid planeringsårets slut. Systemunderlaget kan sägas utgöra en redovisning av det gångna planeringsåret och ger regeringen en ögonblicksbild från den ständigt löpande planeringsprocessen.

Syftet är enligt MSB att ge regeringen underlag för beslut om prioriteringar av medel inom och mellan sektorer och civilområden.⁵⁵ Syftet är också att åstadkomma en samordning, så att avsatta medel ska kunna omsättas så effektivt som möjligt. Mer precist är tanken att underlaget ska synliggöra luckor, risk för dupliceringar, möjligheter till synergier och hantering av konkurrens om leverantörer m.m. I det nationella systemunderlaget kan MSB också uppmärksamma regeringen på behov som inte är hanterade. Av intervjuerna framgår att MSB i dagsläget inte fått någon återkoppling från regeringen på underlagets användbarhet.

Intervjuade beredskapsmyndigheter har en varierad bild av systemunderlagets syfte och värde. Flera av de intervjuade framhåller att tanken med systemunderlagen är god. Man uppfattar att MSB vill skapa en heltäckande bild för att sedan kunna använda underlaget till att besvara frågor från regeringen. Samtidigt har framtagandet av systemunderlaget också genererat ytterligare arbete för beredskapsmyndigheterna, eftersom de

⁵⁵ MSB (2023). Vägledning. Planering för civil beredskap – process och metod (version 2023) s.

behöver vara delaktiga i processen. En invändning från några myndigheter är också att datamängden blir mycket stor samtidigt som detaljnivå är låg till följd av att underlaget baseras på aggregerade underlag. MSB anser dock att den nuvarande detaljeringsnivån ger möjligheter att samordna förmågeplaneringen på nationell nivå.

4.2.6 Föreskrifter i syfte att förtydliga planering och uppgifter

Den 1 juni 2025 börjar MSB:s föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap att gälla. Syftet är bland annat att ensa begrepp och öka tydligheten i viktiga planeringsfrågor. Av föreskrifterna framgår att beredskapsmyndigheterna ska delta i den gemensamma process för förmågeplanering som MSB bedriver och som syftar till en övergripande planering av åtgärder. Beredskapsmyndigheterna ska också samverka med MSB i sin förberedande planering inför höjd beredskap för att en mer samordnad planering inom det civila försvaret och mellan det civila försvaret och militära försvaret ska uppnås.⁵⁶

4.3 Planeringen av civilt försvar möter flera utmaningar

I detta avsnitt beskriver vi olika utmaningar kopplade till MSB:s arbete med planering av civilt försvar som har framkommit i MTFA:s undersökning.

Förebyggande och förberedande arbete

6 § Myndigheten ska stödja berörda aktörer i planeringen för civilt försvar. Myndigheten ska särskilt verka för att aktörerna samordnar planeringen samt för att samordning sker i förhållande till det militära försvaret.

Myndigheten ska se till att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet.

4.3.1 En tydligare instruktion skulle underlätta MSB:s arbete

MSB uppfattar att myndighetens instruktion ger ett starkt mandat för att driva och hålla samman planeringen av civilt försvar. Detta har också bekräftats i en rad regeringsuppdrag. Samtidigt är instruktionen formulerad och disponerad på ett sätt som enligt intervjuade på MSB gör den svårläst och skapar onödigt tolkningsutrymme.

MSB skriver i vägledningen för planering av civil beredskap, att myndigheten har i uppdrag av regeringen att verka för att berörda aktörer samordnar sin planering och genomför en övergripande planering. Den rättsliga grunden

⁵⁶ MSBFS 2025:4 *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap*; MSB, PM. *Bakgrund och motiv till Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter och allmänna råd (MSBFS 2025:4) om statliga myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap*.

för uppdraget finns i andra och sjätte paragrafen i myndighetens instruktion.⁵⁷

Intervjuade på MSB framhåller också att det av en mängd regeringsuppdrag framgår att regeringen förväntar sig att MSB ska kunna svara samlat för beredskapsmyndigheterna och att regeringen ser det som MSB:s roll att kunna hålla samman den planering som görs. Under formandet av planeringsprocessen och framtagandet av det nationella systemunderlaget har regeringsuppdragen bidragit till att skapa en förståelse och acceptans för MSB:s roll och uppdrag. Man upplever också att övriga myndigheter ser fördelar med att MSB kan företräda ett helhetsperspektiv.

Samtidigt framhåller de intervjuade på MSB att instruktionens formuleringar och disposition medför ett onödigt tolkningsutrymme. Det är inte alltid självklart vare sig för andra myndigheter eller inom MSB vad olika skrivningar syftar på eller hur de ska tolkas. Formuleringen om att MSB tillsammans med andra ska genomföra en övergripande planering av åtgärder som behöver vidtas finns exempelvis i andra paragrafen. Paragrafen handlar dock i övrigt om allvarliga hot, risker och sårbarheter i samhället och om att MSB:s ska göra en nationell risk- och sårbarhetsbedömning. Placeringen i förordningstexten öppnar upp för möjligheten till olika tolkningar av vad den övergripande planeringen syftar på. De intervjuade betonar att MSB:s arbete skulle underlättas av tydligt formulerade uppdrag och uppgifter i instruktionen.

Förebyggande och förberedande arbete

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

Myndigheten ska senast vid utgången av april månad varje udda årtal lämna en nationell risk- och sårbarhetsbedömning till regeringen. I arbetet ska myndigheten beakta de risk- och sårbarhetsbedömningar som beredskapsmyndigheter lämnar enligt 19 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Myndigheten ska genomföra bedömningen såväl på en övergripande samhällsnivå som beredskapssektorsvis. Av bedömningen ska särskilt allvarliga hot, risker och sårbarheter samt vidtagna och planerade åtgärder framgå. *

* MTFAs kursivering.

⁵⁷ MSB, *Vägledning. Planering för civil beredskap. Process och metod* (version 2023).

4.3.2 Den nationella planeringsprocessen innehåller luckor eftersom beredskapssektorerna inte täcker alla viktiga samhällsfunktioner

I målet för det civila försvaret ingår att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna⁵⁸ och funktionerna är därför viktiga utgångspunkter i beredskapsplaneringen.⁵⁹

I samband med covid-19-pandemin arbetade MSB fram en lista med 59 viktiga samhällsfunktioner. De flesta viktiga samhällsfunktioner ingår i ett eller flera ansvarsområden för beredskapsmyndigheter i beredskapssektorerna. Det finns dock också viktiga samhällsfunktioner som inte ingår i någon beredskapssektors eller beredskapsmyndighets ansvarsområde.⁶⁰ MSB bedömer därför att det saknas en systematisk beredskapsplaneringen för dessa funktioner. I intervjuer med medarbetare på MSB framgår att myndigheten har lyft problematiken till regeringen vid flera tillfällen. Vissa områden har inkluderats i offentliga utredningar, men för andra funktioner saknar MSB återkoppling.

4.3.3 MSB får ingen tydlig bild av planeringen för det civila försvarets stöd till det militära försvaret

En av huvuduppgifterna för det civila försvaret är att tillgodose det militära försvarets behov av civilt stöd.⁶¹ Ett dilemma i MSB:s nationella process för beredskapsplanering är dock att Försvarsmakten preciserar sina behov av stöd bilateralt med berörda myndigheter. MSB har därför inte en tydlig bild av myndigheternas planering för det civila försvarets stöd till det militära försvaret.

Riksrevisionen har in i sin rapport *Den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad*⁶² beskrivit att beredskapsmyndigheterna upplevt Försvarsmaktens behov som otydliga. I ett försök att konkretisera stödbehoven har Försvarsmakten genomfört scenariobaserade diskussioner med samtliga beredskapssektorer. Behovet av stöd har satts in i en kontext, och Försvarsmaktens bedömning är att det har tydliggjort stödbehovet. Av

⁵⁸ Prop. 2024/25:34, s. 62.

⁵⁹ Samhällsfunktioner ska förstås som sammanlänkade verksamheter som tillsammans utgör en funktion. Exempelvis är kollektivtrafik en viktig samhällsfunktion. Samhällsviktig verksamhet som gemensamt upprätthåller funktionen kollektivtrafik är fordon, fartyg, trafikledning, trafikinformation samt drift och planering av infrastruktur. Se MSB (2023), *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkter för att stärka samhällets beredskap*

⁶⁰ MSB (2023), *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*.

⁶¹ Prop. 2024/25:34, s. 62.

⁶² Riksrevisionen, *Den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad*. 2025:4.

intervju med medarbetare på Försvarmakten framgår också att bilaterala dialoger med beredskapsmyndigheter har förts i detta sammanhang. Den bilaterala kommunikationen möjliggör att detaljerad information sektioneras till berörda, vilket har möjliggjort ytterligare konkretion.⁶³ I MSB:s övergripande sammanställningar är det dock svårare att synliggöra hur det militära försvarets behov omhändertas i planeringen. MSB får därför förlita sig på att behoven integreras i myndigheternas planering och att Försvarmakten bjuds in att kontrollera att behoven är omhändertagna.

4.3.4 Regeringsuppdragen har medfört stor arbetsbelastning för beredskapsmyndigheterna

Under föregående försvarsbeslutsperiod fick MSB en rad regeringsuppdrag som innebar att MSB inhämtat underlag från övriga beredskapsmyndigheter. Även om regeringsuppdragen varit ett stöd i uppbygganden av planeringsprocessen anser MSB att mängden uppdrag medfört utmaningar.

MSB har arbetat med att bygga upp en planeringsprocess och i denna försökt skapa en årlig rytm för när underlag ska tas fram och redovisas. MSB menar att detta har försvårats av att regeringsuppdrag tillkommit som har inneburit att MSB har behövt begära in nya uppgifter, snarlika dem som tidigare lämnats från myndigheterna. Exempelvis redovisade myndigheten vid tre olika tillfällen under 2022 åtgärder för att stärka det civila försvaret utifrån olika regeringsuppdrag. 2023 redovisades förslag på en prioritering av åtgärder för att stärka det civila försvaret under perioden 2025–2030. 2024 lämnade MSB en samlad bedömning av genomförbarheten och konsekvenserna av de åtgärdsförslag som Försvarsberedningen lämnat i sin rapport *Kraftsamling*. Därtill har MSB under föregående försvarsbeslutsperiod haft ett löpande uppdrag att årligen bedöma det civila försvarets förmåga. Samtliga nämnda uppdrag har inneburit att underlag hämtats in från övriga beredskapsmyndigheter.⁶⁴

⁶³ Försvarmakten (2025). *Försvarmaktens redovisning av uppgift 9 i regleringsbrevet för budgetåret 2024 – Samverkan utifrån ny struktur för samhällets krisberedskap och civilt försvar*, FM2024-4113:42, 2025-02-11.

⁶⁴ Ju2022/00865, *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att bedöma vilka åtgärder som bör vidtas för att stärka det civila försvaret*, 2022-03-03; Ju2022/01209, *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att lämna förslag på åtgärder för att stärka det civila försvaret*, 2022-03-31; Fö2023/01000, *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att föreslå en prioritering av åtgärder för att stärka det civila försvaret*, Fö2023/01997, *Regeringsuppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om kompletterande underlag med anledning av Försvarsberedningens delrapport*, Ju2020/04658 (delvis), *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret*, 2020-12-17.

Intervjuade på olika beredskapsmyndigheter beskriver att de står ”i ett regn” av regeringsuppdrag, remissvar och begäranden om uppgifter från MSB. De anser att det tar tid och resurser i anspråk som annars skulle kunna användas till att utveckla förmåga. De underlag som begärts in av MSB har uppfattats som likartade, men med olika skärningar. Det har för myndigheterna inneburit upprepade bearbetningar av data att ta fram de underlag som MSB begärt in. Därtill finns de förordningsstyrda risk- och sårbarhetsbedömningar som uppfattas tänga frågeställningarna i regeringsuppdragen. För myndigheterna är syftena med de olika underlagen inte alltid tydliga. Flera myndigheter påpekar att uppgiftsinhämtningen borde kunna samordnas mer, både tidsmässigt och perspektivmässigt. En annan kritik som riktas mot MSB är att myndigheten bearbetar de uppgifter som lämnas på ett sätt som gör att myndigheterna själva inte känner igen dem.

I intervjuer med såväl MSB som med andra myndigheter framgår att det finns en stor förståelse för att regeringen behöver följa upp de investeringar som görs i det civila försvaret och ha en tydlig bild av dess förmåga. Samtidigt är de intervjuade eniga om att redovisningarna gör att tid och resurser läggs på redogörelser som istället skulle kunnat användas till förmågeutveckling. MSB har framfört till Regeringskansliet att det finns ett stort behov att minska redovisningsfrekvensen för att minska belastningen på systemet. Bland annat föreslog myndigheten att bedömningarna av förmågan i civilt försvar skulle lämnas vartannat år.



5. MSB:s arbete med att stödja myndigheterna och regeringen under kriser och höjd beredskap

MSB har ett ansvar att stödja myndigheterna och regeringen under kriser och höjd beredskap. Vid höjd beredskap och kriser ska MSB enligt sin instruktion bland annat arbeta med att stödja berörda myndigheters samordning av åtgärder och bistå Regeringskansliet med underlag och information.⁶⁵

I detta kapitel beskriver vi MSB:s arbete för att bistå regeringen med information och underlag vid kriser och höjd beredskap. Därefter följer ett avsnitt som handlar om MSB:s uppdrag att stödja myndigheternas samordning.

5.1 Sammanfattade iakttagelser

- MSB stödjer regeringen med beslutsunderlag. Det görs bland annat genom en tvärsektoriell lägesbild, vars syfte är att kartlägga vilka konsekvenser inträffade händelser kan få nationellt.
- Rapporteringen är enligt beredskapsmyndigheterna betungande för hela beredskapssystemet. MSB arbetar därför för att tillsammans med andra myndigheter hitta hållbara arbetssätt för att hantera rapporteringsbördan.
- MSB stödjer berörda myndigheters samordning, både vid kris och vid höjd beredskap. Försvarsmakten ser dock en risk för att civilområdesansvariga länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheter förlitar sig på MSB:s samordning och att beredskapssystemet blir för centraliserat.

5.2 MSB stödjer regeringen med beslutsunderlag

I det här avsnittet redogör vi för hur MSB bistår regeringen med underlag och information i samband med allvarliga olyckor och kriser samt under höjd beredskap. Vi beskriver också att beredskapsmyndigheterna uppfattar mängden rapporteringsvägar som utmanande.

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

5.2.1 MSB bistår regeringen med en tvärsektoriell lägesbild

MSB har som nämnts ovan till uppgift att bistå regeringen med information och underlag under kriser och höjd beredskap. Uppgiften att hålla regeringen informerad har funnits med sedan myndigheten bildades. MSB anser att de har en god dialog med Regeringskansliet om de behov som regeringen kan ha under höjd beredskap.

Omvärldsläget gör också att MSB redan idag månadsvis lämnar tvärsektoriella lägesbilder på nationell nivå till regeringen. Lägesbilderna utgår från beredskapssektorernas och länsstyrelsernas månadsvisa lägesrapportering till myndigheten. Syftet med MSB:s lägesbild är att beskriva möjliga tvärsektoriella konsekvenser som en händelse kan få för samhället. Vid särskilda behov och inträffade händelser begär MSB också rapportering direkt från de beredskapsmyndigheter som är berörda. MSB bearbetar och analyserar informationen vidare utifrån den kunskap myndigheten har om bland annat beroenden som kan bidra till spridningseffekter i samhället. MSB:s lägesbild syftar även till att identifiera effekter av en händelse som faller mellan enskilda myndigheters ansvarsområden. Vidare handlar en del i att bistå regeringen med underlag om att förmedla vilka resursbehov som föreligger nationellt samt att ge förslag på prioriteringar i syfte att fördela begränsade resurser på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt.

5.2.2 Rapporteringen är betungande för hela beredskapssystemet

Våra intervjuer tyder på att den författningsstyrda rapporteringen och olika myndigheters rätt att begära in information innebär en stor arbetsbelastning för i stort sätt samtliga beredskapsmyndigheter. Det gäller inte enbart lägesbildsrapporteringen, utan all form av rapportering och underlagsinhämtning. Det finns också farhågor att lägesbildsrapporteringen kommer att öka betydligt under höjd beredskap.

I en intervju med MSB beskrivs lägesrapporteringen som ett typexempel på oklarheter i beredskapssystemet som dessutom får konkreta konsekvenser. Om alla som har förordningsstadgad rätt att begära in information skulle börja nyttja den rättigheten, särskilt under höjd beredskap, kommer det endast finnas lite tid för andra aktiviteter. I vår intervju med Försvarsmakten bekräftar de bilden av att rapporteringsvägarna under höjd beredskap tycks vara ohållbara vad gäller antalet aktörer som ska rapportera till varandra.

Flera av de myndigheter MTFA har intervjuat ifrågasätter nyttan av den inrapporterade informationen i det läget vi befinner oss i nu. En

sektorsansvarig myndighet tar rapporteringen till civilområdeskanslier som exempel. Myndigheten menar att kanslierna begär in information för att skapa en lägesbild, men att det är oklart för de intervjuade hur lägesbilden används och vad den bidrar till.

5.2.3 MSB leder ett arbete för att hitta hållbara arbetssätt för rapporteringen

MSB har på begäran av det civila beredskapsrådet tillsatt en arbetsgrupp för att skapa praktiskt hållbara arbetssätt för den förordningsstyrda rapporteringen. MSB beskriver att myndigheten tillsammans med de sektorsansvariga myndigheterna och civilområdeskanslierna försöker att reda ut vem som är i behov av vilken information och hur man ska undvika att en aktör tvingas rapportera samma information i olika kanaler.

5.3 MSB stödjer berörda myndigheters samordning

I det här avsnittet redogör vi för hur MSB arbetar för att stödja myndigheternas samordning vid kriser och höjd beredskap. Bland annat beskriver vi hur synen på MSB:s roll och behovet av nationell samordning under höjd beredskap varierar.

5.3.1 MSB anser att deras mandat att samordna räcker förhållandevis långt, men att det viktiga är samsynen med andra myndigheter

Av MSB:s remissvar till strukturutredningen framgår att man anser att myndigheten bör ha samma samordnande roll vid höjd beredskap som vid fredstida kriser. De intervjuade betonar behovet av att facilitera diskussioner kring mandat och ansvarsförhållanden samt samordning och koordinering på nationell nivå. Ett exempel som MSB framförde är att regionala och lokala aktörer under höjd beredskap kan behöva nationell hjälp för att lösa större frågor som vårdlandsstöd eller liknande.

I MSB:s instruktion regleras myndighetens uppgifter under höjd beredskap främst i sjunde paragrafen. Enligt denna paragraf ska MSB stödja myndigheters samordning av åtgärder vid en kris eller vid höjd beredskap. MSB ska se till att berörda aktörer bland annat får tillfälle att samordna åtgärder.⁶⁶

De intervjuade på MSB menar att det mandat myndigheten får utifrån formuleringen i sjunde paragrafen generellt räcker långt. Att kalla samman aktörer och tillsammans ta fram en gemensam lägesbild menar man ofta är

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

tillräckligt för att uppnå en gemensam inriktning. Intervjuade på MSB uppfattar också att acceptansen för myndighetens roll som samordnare vid krissituationer har ökat allteftersom. Det är dels ett resultat av den nya strukturen och MSB:s mötesstruktur, dels ett resultat av lärdomar från inträffade händelser som visat att samordning inte fungerat som tänkt. Bilden bekräftas även i intervjuer med andra myndigheter där de intervjuade uttrycker att strukturreformen har gjort beredskapssystemet tydligare.

Regeringen har på senare tid beskrivit MSB som en *toppnod* i det civila försvaret och i MSB:s årsredovisning för 2024 beskrivs att myndigheten ska bli en toppnod som ska utgöra ett stöd för regeringens samordning av det civila försvaret på nationell nivå.⁶⁷ I de intervjuer vi haft med MSB framträder bilden av att begreppet egentligen inte uppfattas tillför så mycket nytt, utan är ett förtydligande av hur MSB har arbetat de senaste åren. I MTFA:s intervjuer med andra myndigheter framkommer dock en farhåga att toppnod blir ytterligare en lansering av ett odefinierat begrepp i beredskapssystemet som kommer att behöva tolkas gemensamt av myndigheterna.

5.3.2 Olika syn på risken för en alltför centraliserad samordning

Försvarsmakten har i olika remisser och skrivelser återkommande påpekat att MSB:s uppgifter och ansvar bör renodlas. Försvarsmakten är positiv till att MSB:s operativa roll ska vara stödjande i kris och höjd beredskap. De menar dock att det finns ett behov av att förtydliga vad det innebär.⁶⁸

I en intervju med representanter för Försvarsmakten framgår att man är positiva till att MSB stödjer myndigheterna i deras arbete med att bygga upp det civila försvaret. De menar att det behövs en aktör som håller ihop utvecklingen av den civila delen av totalförsvaret och samordnar dess innehåll och finansiering. De är positiva till att MSB samlar in och bereder underlag från myndigheter och överlämnar till regeringen, och anser att MSB på det sättet tar ett helhetsansvar för det civila försvaret.

Samtidigt framhåller de intervjuade på Försvarsmakten att det finns en risk att civilområdesansvariga länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheter förlitar sig på MSB:s samordning. Det menar man, kan leda till att de inte fullt ut arbetar med sina egna samordningsuppgifter.⁶⁹ I förlängningen ser de intervjuade en risk för att MSB:s samordning bidrar till en centralisering av

⁶⁷ MSB, *Årsredovisning 2024*, 2025, s.93.

⁶⁸ Försvarsmakten, *Remissyttrande Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25)*, FM2021-8946:2.

⁶⁹ Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap; Förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

beredskapssystemet som inte är önskvärd. Om MSB blir ett lager mellan myndigheter och regeringen kan det bli en fördröjande faktor i kritiska situationer. Försvarsmaktens representanter menar att samordningsansvaret i mångt och mycket är samma sak som det geografiska områdesansvaret. På nationell nivå är det regeringen som ska samordna riket, och sedan civilområdesansvariga länsstyrelser, länsstyrelser och ytterst kommuner. Det viktiga anser de, är att stärka och förtydliga den strukturen.

Även MSB framhåller att det är nödvändigt med samordning på lokal och regional nivå, men betonar samtidigt att systemet måste hänga ihop, från regeringen till myndigheterna i beredskapssektorer och civilområden och ner till kommunal nivå. MSB:s roll blir i det sammanhanget att samordna och hålla ihop systemet utifrån ett nationellt och tvärsektoriellt perspektiv. De intervjuade på MSB anser inte att civilområdesansvariga länsstyrelser eller andra myndighet skulle kunna arbeta tvärsektoriellt och nationellt på samma sätt som MSB gör.

I intervjuer med olika beredskapsmyndigheter framkommer att flera av de intervjuade inte anser att MSB:s mandat under höjd beredskap är tydligt. En oklarhet som lyfts fram är hur MSB:s samordnande roll under höjd beredskap ska förstås i förhållande till de civilområdesansvariga länsstyrelsernas roll och ansvar. Samtidigt finns det också flera myndigheter som ifrågasätter de civilområdesansvariga länsstyrelsernas förmåga att samordna. I MTFA:s tidigare delredovisning framförde bland annat medarbetare inom Försvarsmaktens militärregioner att de uppfattade att kanslierna var för små för att hantera kritiska uppgifter vid höjd beredskap.⁷⁰

⁷⁰ MTFA (2024), *Uppbyggnaden av civilområden*, s. 44.

6. Slutsatser

Syftet med denna delredovisning har varit att följa upp och utvärdera MSB:s arbete med och implementering av den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap utifrån myndighetens systemstödjande roll.

Intentionen med MSB:s roll i den nya strukturen framgår i korthet av regeringens formulering i direktivet till strukturutredningen. Regeringen uttrycker där att en struktur med statliga myndigheter indelade i sektorer, sektorsansvariga myndigheter och en högre regional ledning medför ett behov av en myndighet som har ett övergripande ansvar för samordningen. Den myndigheten ska kunna för en sammanhållen planering inför, och ett samordnat agerande under, fredstida kriser, höjd beredskap och då ytterst i krig.⁷¹

Ett antal uppgifter och uppdrag kopplade till MSB:s roll lyfts även fram av Försvarsberedningen och strukturutredningen som särskilt viktiga i sammanhanget. MSB har sedan länge haft en systemstödjande roll för civilt försvar. Strukturen reformen medförde endast följdändringar i MSB:s instruktion, men befäste samtidigt myndighetens roll. Genom det resonemang som förs av Försvarsberedningen och strukturutredningen synliggörs hur strukturens olika delar är tänkta att samspela. Nya roller och organisering för andra myndigheter samt återspeglings av delar av MSB:s uppdrag i beredskapsförordningen tydliggör också myndighetens roll i strukturen.⁷²

Vår undersökning visar att MSB har tagit sig an arbetet med den nya strukturen på ett sätt som i stort överensstämmer med den roll som beskrivs för myndigheten av Försvarsberedningen och strukturutredningen samt i regeringens direktiv till utredningen. Samtidigt visar vår undersökning på en rad utmaningar som är förenade med MSB:s systemstödjande roll i den nya strukturen.

I detta avslutande kapitel presenterar vi våra slutsatser. Sist i kapitlet lämnar vi tre rekommendationer till regeringen.

⁷¹ Dir. 2018:79, s. 15.

⁷² 12 och 22 §§ förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

6.1 MSB:s arbete med implementeringen har gjort skillnad

MTFA:s undersökning visar att MSB:s arbete har underlättat myndigheternas implementering av den nya strukturen. Det har funnits ett stort behov av att diskutera och tillsammans tolka roller och ansvar. Strukturen innebär också att en mängd tvärsektoriella frågor behöver hanteras. MSB har tidigt identifierat dessa behov och skapat forum där myndigheterna tillsammans kan arbeta med dessa frågor.

Både beredskapssektorer och civilområden har varit i en etableringsfas där myndigheterna har fokuserat på uppbyggnad och det interna arbetet i sektorer respektive civilområden. Enligt MTFA:s bedömning har därför MSB:s mötesstruktur, övrigt stöd och samordning bidragit till att strukturen som helhet etablerats snabbare än om myndigheterna hade behövt hantera denna typ av samordning själva.

6.2 Målkonflikter skapar utmaningar i MSB:s arbete

Av MTFA:s undersökning framgår att MSB arbetar med uppgifter och uppdrag som Försvarsberedningen och strukturutredningen kopplar till MSB:s systemstödjande roll. Det finns dock en rad målkonflikter som skapar utmaningar i arbetet för MSB och övriga myndigheter. Dessa beskriver vi i följande avsnitt.

6.2.1 Mötesstrukturen tar myndigheternas resurser i anspråk

Av MTFA:s undersökning framgår att övriga myndigheter anser att MSB:s mötesstruktur fyller en viktig funktion för utveckling och samordning. Myndigheterna uppskattar MSB:s faciliterande roll, det arbete myndigheten gör för att lyfta tvärsektoriella frågor samt att myndigheten skapat forum för samverkan och samordning. Samtidigt framhåller civilområdesansvariga länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheter att MSB:s mötesstruktur kräver mycket resurser och tar tid från annat viktigt beredskapsarbete. MSB har i sammanhanget framhållit att det gemensamma arbetet och samordningen måste göras för att implementera strukturen och utveckla det civila försvaret. MSB anser därför att det till del är en fråga om resurssättning hos övriga myndigheter.

MTFA konstaterar att det uppstår en målkonflikt mellan behovet av tid och resurser till samordning och tid och resurser till myndigheternas interna beredskapsarbete. Av undersökningen framgår att MSB vinnlägger sig om att skapa ändamålsenliga och effektiva möten. MTFA anser att det är av vikt att myndigheten fortsätter med det förhållningssättet. För att ytterligare beakta övriga myndigheters behov bör MSB tillsammans med berörda myndigheter

undersöka möjligheterna att ytterligare effektivisera möten och samordning. MTFA kan i denna delredovisning inte ta ställning till hur övriga myndigheter fördelar sina resurser eller om det behövs ytterligare resurser.

6.2.2 Fokus på civilområdesansvariga länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheter kan leda till att övriga beredskapsmyndigheter får mindre information

En övergripande intention med strukturreformen är att skapa tydligare lednings- och ansvarsförhållanden i det civila försvaret. Genom att införa beredskapssektorer med sektorsansvariga myndigheter och civilområden med civilområdesansvariga länsstyrelser skapas kluster av beredskapsmyndigheter samt noder i strukturen. Detta antas på flera sätt kunna skapa tydlighet, bättre förutsättningar för samordning och samverkan samt bidra till en ökad effektivitet.

MSB har i sitt arbete med att utveckla strukturen samt stödja och samordna beredskapsmyndigheterna följt strukturens uppbyggnad. Det innebär att det gemensamma arbetet som görs för att utveckla strukturen till stor del utförs av de sektorsansvariga myndigheterna och de civilområdesansvariga länsstyrelserna, tillsammans med MSB.

Vår undersökning tyder på att detta skapar effektivitetsvinster. Det blir mer lättarbetat och lättare att komma framåt om arbetet koncentreras till färre myndigheter som också kan representera och ta vidare arbetet till övriga myndigheter i respektive beredskapssektor och civilområde. Flera beredskapsmyndigheter uttrycker också att det är en avlastning att de inte själva behöver avsätta resurser till alla möten som behövs för att hålla samman och skapa utveckling i strukturen.

Samtidigt visar vår undersökning att flera beredskapsmyndigheter upplever ett informationstapp. Bland de som tidigare var bevakningsansvariga myndigheter framhålls att de hade större insyn i övergripande frågor tidigare, när kontakten med MSB var tätare. Av intervjuerna framgår också att vissa beredskapsmyndigheter har begränsad kännedom om det utvecklingsarbete som MSB gör tillsammans med sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser.

MTFA konstaterar att upplägget av arbetet med systemfrågor utifrån strukturens konstruktion både har för- och nackdelar. Det kan å ena sidan effektivisera arbetet och informationsspridningen inom strukturen. Å andra sidan blir länsstyrelser och övriga beredskapsmyndigheter beroende av hur väl den civilområdesansvariga länsstyrelsen respektive sektorsansvariga

myndigheten lyckas förmedla informationen vidare. Det finns en risk att information försvinner längs vägen, vilket leder till minskad förståelse för systemet som helhet. I förlängningen kan det skapa hinder för framdrift om myndigheter inte har tillräcklig kunskap om varför vissa uppgifter ska utföras eller hur roll- och ansvarsfördelning ser ut. Det är enligt MTFA:s mening nödvändigt att MSB fortsätter att arbeta för att informationsspridningen blir träffsäker och hanterlig.

6.2.3 Det är svårt för MSB att få en tydlig bild av planeringen för det civila försvarets stöd till det militära försvaret

En viktig del av det civila försvarets uppdrag handlar om att bidra till det militära försvarets förmåga. För att kunna göra det behöver Försvarsmakten dela sina behov av stöd med berörda myndigheter. Detta sker i stor utsträckning bilateralt mellan Försvarsmakten och enskilda myndigheter.

Samtidigt behöver MSB en helhetsbild av planeringen för att kunna bidra till samordningen av myndigheternas planering och till att det civila försvaret utvecklas enligt regeringens inriktning. Detta försvåras av att det militära försvarets behov av stöd från det civila försvaret av sekretessskäl endast kan delas med MSB på en övergripande nivå. Vi har i tidigare kapitel beskrivit att detta innebär att MSB behöver förlita sig på att myndigheterna integrerar Försvarsmaktens behov av stöd i sin planering och att Försvarsmakten kontrollerar att behoven är omhändertagna.

MTFA konstaterar att det är ett svårlöst dilemma för MSB att skapa en överblick över planering och behov samtidigt som väsentliga delar av planeringen och behoven är otydliga för myndigheten. Uppgiften att företräda det civila försvaret på central nivå, i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser kan bli särskilt utmanande. MSB behöver kunna överblicka det civila försvaret och på olika sätt kan förmedla dess status, utveckling och behov till regeringen. Enligt MTFA blir det därför särskilt viktigt att MSB så långt det är möjligt synliggör för regeringen vad myndigheten inte har kännedom om så att regeringen kan beakta det i bedömningen av hur resurser ska prioriteras och fördelas.

6.2.4 Försvarsmakten ser en risk för att MSB:s samordning skapar centralisering som motverkar regional redundans

Den nya strukturen innebär att de sektorsansvariga myndigheterna och de civilområdesansvariga länsstyrelserna har getts samordningsuppdrag: de sektorsansvariga myndigheterna ska samordna arbetet i respektive sektor och

de civilområdesansvariga länsstyrelserna ska samordna arbetet inom civilområdet.⁷³

Intervjuade medarbetare på Försvarsmakten framhåller att det finns en risk för att civilområdesansvariga länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheter i för stor utsträckning förlitar sig på MSB:s samordnande arbete med följden att myndigheternas egna samordningsuppdrag nedprioriteras. I förlängningen ser de intervjuade en risk för att det bidrar till alltför stor centralisering av samordningen. Om MSB blir ett lager mellan myndigheter och regeringen kan det bli en fördröjande faktor i kritiska situationer. Istället anser det intervjuade att principen om geografiskt områdesansvar bör stärkas.

Intervjuade på MSB framhåller å sin sida att myndigheten inte övertar andra myndigheters samordningsansvar. Enligt MSB är myndighetens roll att bidra med ett nationellt perspektiv och att överblicka hur resursbehoven ser ut över landet.

MTFA instämmer i vikten av att de sektorsansvariga myndigheterna och de civilområdesansvariga länsstyrelserna aktivt arbetar med sina förordningsstyrda samordningsuppgifter. Det är också grundläggande att det geografiska områdesansvaret fungerar. En väsentlig del av strukturreformen är att civilområdesansvariga länsstyrelser finns och kan samordna sig både inom och mellan civilområdena, eftersom det stärker den regionala redundansen. MTFA anser dock inte att MSB:s samordnande uppdrag behöver konkurrera med andra myndigheters samordningsuppgifter. MSB:s samordning är på många sätt annorlunda och vidare än den samordning som sker mellan beredskapsmyndigheter och inom och mellan civilområden. Att civilområdesansvariga länsstyrelser kan samordna sig kring exempelvis värdlandsstöd och liknande uppgifter är centralt. Däremot är det inte rimligt att den samordning som sker mellan civilområden ska kunna ge en likvärdig överblick över nationella behov och resurser som den bild MSB skapar genom sitt arbete. I sammanhanget bör också nämnas att medarbetare på militärregioner har framfört att de bedömer att civilområdeskanslierna inte har tillräcklig kapacitet att hantera kritiska uppgifter vid höjd beredskap.

Sammantaget ser MTFA behov av att civilområdesansvariga länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheter utvecklar och stärker sitt arbete med samordning. MTFA ser dock inte att MSB:s samordning är ett hinder för

⁷³ 24 § förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap; 8-9 §§ förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

detta. Snarare kan MSB bidra till att stärka myndigheternas samordning genom att arbeta för att lösa frågor på systemnivå och av tvärsektoriell karaktär. Att frågor av mer principiell karaktär hanteras bör underlätta för den konkreta samordning som behöver ske myndigheterna emellan. Slutligen konstaterar MTFA att det i vår undersökning inte har framkommit uppgifter om att MSB:s samordning i dagsläget är ett hinder för kontakten mellan enskilda myndigheter och regeringen.

6.3 Regeringsuppdragen tynger systemet

Totalförsvaret befinner sig i en intensiv tillväxtfas med omfattande investeringar. Att följa upp utvecklingen och hur tillförda medel används är nödvändigt. Det är också grundläggande att regeringen har en god bild av förmågan i såväl det militära som det civila försvaret. Mängden regeringsuppdrag till MSB ska ses i det perspektivet och är en konsekvens av att regeringen behöver information om hur uppbyggnaden av det civila försvaret fortlöper. Vår undersökning visar dock att beredskapsmyndigheterna upplever att regeringsuppdragen har medfört en så omfattande arbetsbelastning att de bedömer att förmågutvecklingen har hämmats.⁷⁴ MSB uppger att de påtalat svårigheterna för regeringen att hantera regeringsuppdragen.

MTFA anser att det är av fortsatt vikt att följa utveckling och investeringar inom det civila försvaret. Samtidigt är det av största vikt att skapa utrymme för arbetet med förmågutveckling. Att hitta lämpliga intervaller mellan uppföljningarna är nödvändigt. MTFA rekommenderar därför att regeringen i dialog med MSB skapar en mer hållbar tids- och innehållsmässig fördelning av framtida regeringsuppdrag.

6.4 Det saknas planering för viktiga samhällsfunktioner som inte har en hemvist i beredskapssektorer

Att hålla samman planeringen av civilt försvar pekas ut av Försvarsberedningen och strukturutredningen, och i regeringens direktiv till utredningen, ut som ett av de viktigaste uppdragen kopplat till MSB:s systemstödande roll. Strukturutredningen understryker också att planeringen ska utgå från den struktur med beredskapssektorer och civilområden som

⁷⁴ Detta har även påtalats i Riksrevisionens rapport *Den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad*, RiR 2025:4, s. 57–58 och i Försvarsutskottets rapport *Uppföljning av det civila försvaret – erfarenheter från tre beredskapssektorer*, 2024/25:RFR3, s. 120.

utredningen föreslog. Enligt strukturutredningen ska planeringen ske i varje beredskapsmyndighet för att sedan samordnas inom sektorer och civilområden och därefter på nationell nivå.

MSB tog i samband med covid-19-pandemin fram en lista på viktiga samhällsfunktioner. De flesta av dessa funktioner har sin hemvist i en beredskapssektor och beredskapsplaneringen för den samhällsfunktionen görs av beredskapsmyndigheterna i den aktuella sektorn. Vissa viktiga samhällsfunktioner saknar dock hemvist i en beredskapssektor, och därmed saknas enligt MSB en systematisk beredskapsplanering för dessa funktioner. I intervjuer med medarbetare på MSB framgår att myndigheten har lyft problematiken till regeringen vid flera tillfällen.

MTFA konstaterar att avsaknaden av planeringen för samhällsviktiga funktioner i förlängningen kan utgöra ett hinder för att uppnå den del av målen för det civila försvaret som innebär att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner. MTFA rekommenderar därför att regeringen med stöd av MSB ser över ansvarsfördelningen mellan statliga myndigheter i förhållande till viktiga samhällsfunktioner.

6.5 MSB:s mandat kan bli tydligare – tydlighet gynnar handlingskraft och resurseffektivitet

Av MTFA:s undersökning framträder bilden av att MSB å ena sidan anser sig ha ett starkt mandat i sin instruktion för de uppgifter och uppdrag som myndigheten har. Å andra sidan framkommer också att de intervjuade uppfattar instruktionen som otydlig i vissa avseenden och att andra myndigheter ägnar tid åt att tolka och diskutera den.

De intervjuade beskriver att det har vuxit fram en gemensam förståelse för MSB:s roll och uppdrag hos övriga myndigheter. En ökad tydlighet i instruktionen kring olika uppdrag skulle dock enligt de intervjuade underlätta MSB:s arbete.

MTFA instämmer i bedömningen att ett mer begränsat tolkningsutrymme och en ökad tydlighet skulle minska frågetecken kring ansvar och uppdrag och underlätta myndighetens arbete. Av den anledningen anser MTFA att det finns anledning att se över formuleringar i och dispositionen av MSB:s instruktion. Instruktionen är från 2008 och har sedan byggts på i omgångar. Därmed har myndigheten en instruktion vars struktur härstammar från en tid då uppgifter kopplat till civilt försvar utgjorde en relativt marginell del av myndighetens verksamhet. Idag är det civilt försvar som är i fokus för myndighetens verksamhet, och det tillskrivs en sådan vikt att regeringen

avser att byta namn på MSB till Myndigheten för civilt försvar. I det sammanhanget anser MTFA att instruktionens disposition och formuleringar tydligare bör förmedla myndighetens uppdrag avseende det civila försvaret.

MTFA anser att det behöver göras en noggrann översyn av instruktionen, och vill här särskilt framhålla att MSB idag finner stöd för arbetet med att stödja och samordna övriga aktörer i planeringen av civilt försvar i instruktionens sjätte paragraf samt stöd för att tillsammans med övriga myndigheter genomföra en övergripande planering i instruktionens andra paragraf. Medan den sjätte paragrafen uttalat handlar om civilt försvar är den andra paragrafen mer öppen för tolkning. Den senare paragrafen verkar främst ta sikte på arbetet med risk- och sårbarhetsbedömningar. Att lägga in uppgiften om att ta fram en övergripande planering i sjätte paragrafen som tydligt avser civilt försvar skulle kunna vara ett sätt att minska tolkningsutrymmet.

6.6 MTFA:s rekommendationer

Mot ovanstående bakgrund lämnar MTFA i denna redovisning följande rekommendationer till regeringen:

- Det saknas en systematisk beredskapsplanering för ett antal viktiga samhällsfunktioner. MTFA rekommenderar att regeringen, med stöd av MSB, ser över ansvarsfördelningen mellan statliga myndigheter i förhållande till de viktiga samhällsfunktionerna.
- MTFA anser att det är av fortsatt vikt att följa utveckling och investeringar inom det civila försvaret. Samtidigt är det av stor vikt att skapa utrymme för arbetet med förmågeutveckling. Att hitta lämpliga intervaller mellan uppföljningarna är nödvändigt. MTFA rekommenderar därför att regeringen i dialog med MSB skapar en mer hållbar tids- och innehållsmässig fördelning av framtida regeringsuppdrag.
- MTFA anser att disposition och formuleringar i MSB:s instruktion bör ses över för att tydligare förmedla myndighetens uppdrag avseende det civila försvaret. MTFA vill särskilt framhålla att MSB idag finner stöd för arbetet att tillsammans med övriga myndigheter genomföra en övergripande planering i instruktionens andra paragraf, som i övrigt handlar om risk- och sårbarhetsbedömningar. MTFA rekommenderar därför att regeringen tydliggör MSB:s

uppdrag att ta fram övergripande planering för civilt försvar. Det kan exempelvis göras genom att lägga till uppgiften i sjätte paragrafen, som tydligt avser civilt försvar.

Referenser

Författningar

Förordning (1988:1122) med instruktion för Överstyrelsen för civil beredskap

Förordning (2007:856) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten

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

Förordning (2015:1053) om totalförsvar höjd beredskap

Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap

Förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser

Föreskrifter

MSBFS 2025:4 *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap*

Rapporter

Årsredovisningar och redovisning av regeringsuppdrag

Försvarsmakten och MSB, *Handlingskraft – handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025*, FM2021-1783:2, MSB2020-16261-3

Myndigheten för totalförsvarsanalys, *Uppföljning och utvärdering av ny struktur för civilt försvar och samhällets krisberedskap – Delredovisning 1*, 2023.

Myndigheten för totalförsvarsanalys, *Utveckling av anvisningar för totalförsvaret – delredovisning av Utvärdering av Handlingskraft*, 2024.

Myndigheten för totalförsvarsanalys, *Uppbyggnaden av civilområden – Delredovisning 2 av regeringsuppdraget att utvärdera den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap*, 2024.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Implementering av struktur för ökad motståndskraft: Sammanfattning och slutsatser, ISMÖ 2022-2024*. 2024.

Riksrevisionen, *Den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad*, RiR 2025:4 2025.

Försvarsmakten, *Försvarsmaktens redovisning av uppgift 9 i regleringsbrevet för budgetåret 2024 – Samverkan utifrån ny struktur för samhällets krisberedskap och civilt försvar*, FM2024-4113:42, 2025-02-11

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Årsredovisning 2024*, MSB2491, 2025.

Vägledningar och stöd

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Planeringsinriktning för civil beredskap*, 2023.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Vägledning. Planering för civil beredskap - process och metod*, 2023.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Målbild för implementering av en ny struktur för civil beredskap*, 2023.

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

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, PM. *Bakgrund och motiv till Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter och allmänna råd (MSBFS 2025:4) om statliga myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap*, 2025.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, PM. *Inriktning och samordning*, MSB 2021-14046.

Remissvar

Försvarsmakten, *Remissyttrande Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25)*, FM2021-8946:2.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Remissvar. Betänkandet SOU 2021:25 - Struktur för ökad motståndskraft*, MSB 2021-035999.

Försvarsmakten, *Försvarsmaktens remissvar över Promemorian Myndigheten för civilt försvar – nytt namn för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)*, FM2024-28050:2.

Offentliga tryck

Departementsserien och promemorior

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

Försvarsdepartementet, *Myndigheten för civilt försvar – Ett nytt namn för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och vissa organisatoriska förändringar*, 2024.

Propositioner

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

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

Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030*

Utredningar

SOU 2021:25 *Struktur för ökad motståndskraft*

Riksdagsskrivelser och protokoll

Rskr 2014/15:251

Rskr. 2020/21:133

Rskr. 2020/21:134

Rskr. 2020/21:135

Rskr. 2020/21:136

Riksdagens protokoll 2024/25:52

Utskottsbetänkanden och -rapporter

Bet. 2014/15: FöU11 *Försvarspolitisk inriktning - Sveriges försvar 2016–2020*

Bet. 2020/21: FöU4 *Totalförsvaret 2021–2025*

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

Regeringsbeslut

Fö2015/0916/MFI (delvis), *Uppdrag till Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap avseende totalförsvarsplanering*

Ju2015/00054/SSK, Ju2015/00055/SSK, Ju2015/00067/SSK(delvis) ,
Ju2015/09669/SSK, *Planeringsansvisningar för det civila försvaret*, 2015-12-10.

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

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

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

Ju2022/00865, *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att bedöma vilka åtgärder som bör vidtas för att stärka det civila försvaret*, 2022-03-03

Ju2022/01209, *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att lämna förslag på åtgärder för att stärka det civila försvaret*, 2022-03-31

Fö2022/01177, Fö2022/01610 (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Myndigheten för totalförsvarsanalys*

Fö2023/01000, *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att föreslå en prioritering av åtgärder för att stärka det civila försvaret*

Fö2023/01997, *Regeringsuppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om kompletterande underlag med anledning av Försvarsberedningens delrapport*

Fö2024/00407, *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Myndigheten för totalförsvarsanalys*

Litteratur

Vedung Evert (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur, Lund

Funnell, Sue C, Rogers, Patricia J (2011), *Purposeful Program Theory. Effective Use of Theories of Change and Logic Models*. John Wiley and Sons Inc, San Francisco

Övrigt

MSB, *Målbild för implementering av en ny struktur för civil beredskap*. MSB 2022-14500-107

MSB *Målbild för implementering av en ny struktur för civil beredskap* 2023-05-15

MSB. *Implementering av struktur för ökad motståndskraft: Sammanfattning och slutsatser ISMÖ 2022-2024*. Promemoria. 2024.

MSB 2024-00694-17, PM. *Beskrivning av forum med relation till det civila beredskapsrådet*;

MSB 2024-00694-90, *Mötesdatum 2025. Forum på central nivå för att uppnå inriktning och samordning i beredskapssystemet*

Regeringens presskonferens 2022-05-18.

Justitiedepartementet, Ärendeförteckning I regeringssammanträde 2022-05-19, Underprotokoll A Nr 24, ärende 18

Bilaga 1. Metod

MTFA utgår från en programteoretisk ansats för att följa upp och utvärdera den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap. Det innebär att vi utvärderar våra resultat mot intentionerna med reformen.

Programteori

För att utvärdera den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap har MTFA valt att i huvudsak utgå från en programteoretisk ansats. Förenklat kan programteori sägas utgöra antaganden om *vad* en intervention – i detta fall strukturreformen – ska åstadkomma och *hur* reformen ska åstadkomma detta. En programteoretisk modell är uppbyggd av två delteorier – en övergripande *förändringsteori* och en mer operativ *aktivitetsteori*.

Förändringsteori utgörs av antaganden på en övergripande/strategisk nivå om vad som leder till förändring. Viktiga utgångspunkter i formulerandet av en förändringsteori är att identifiera de problem som interventionen ska lösa och att definiera mål och syfte med interventionen. Aktivitetsteorin handlar om att på en mer konkret/operativ nivå formulera vilka handlingar eller processer som utförs för att nå målen för interventionen.

I vissa fall planeras utvärdering redan vid införandet av en reform och en utvärderingsmodell konstrueras samtidigt med reformen. Det finns då explicita problembilder, syften, mål och processer att utgå från vid en utvärdering. När så inte är fallet behöver utvärderarna tolka och rekonstruera antaganden som ligger bakom interventionen för att kunna konstruera en utvärderingsmodell.⁷⁵

MTFA:s programteoretiska utvärderingsmodell

Reformer följs, som nämns ovan, ofta av någon typ av programförklaring där avsikten med reformen, liksom de problem som reformen ska lösa, tydliggörs. Den kan redan från början vara anpassad till programteori. Det kan också vara andra typer av programförklaringar, som görs utan koppling till eller tanke på kommande utvärderingar, men som ändå ger de

⁷⁵ Vedung, Evert (2009), *Utvärdering i politik och förvaltning*, Studentlitteratur, Lund; Funnell, Sue C, Rogers, Patricia J (2011), *Purposeful Program Theory. Effective Use of Theories of Change and Logic Models*. John Wiley and Sons Inc San Francisco.

nödvändiga nycklarna för att förstå avsikterna bakom program och reformer. Typiska exempel på det är förordningsmotiv och andra förarbeten.⁷⁶

När det gäller strukturreformen saknas förordningsmotiv som kan förklara regeringens avsikter och vägval. Vi utgår därför från de resonemang som förs i Försvarsberedningens rapport *Motståndskraft* och i betänkandet *Struktur för ökad motståndskraft* (härefter benämnd ”strukturutredningen”) samt från regeringens direktiv till strukturutredningen. Utredningarna föregick beslutet att införa strukturen och ger tillsammans med direktivet till strukturutredningen en förståelse för bakgrunden och för målsättningarna med reformen.

I delredovisning 1 påbörjade MTFA arbetet med en utvärderingsmodell genom att rekonstruera de problembilder som legat till grund för reformen liksom förmodade målsättningar med reformen. I det fortsatta arbetet med delredovisning 2 har MTFA utvecklat modellen. Bland annat har MTFA fördjupat analysen av vilka problem och syften som ligger till grund för införandet av civilområden. I detta delprojekt har MTFA undersökt vilka intentioner som finns bakom MSB:s roll i den nya strukturen (se kapitel 2). Intentionerna utgör sedan utgångspunkter i utvärderingen av resultat från intervjuundersökningar m.m.

⁷⁶ Vedung, Evert (2009), *Utvärdering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur

Bilaga 2 Intervjuer

Intervjuer med MSB med fokus på MSB systemstödjande roll (delredovisning 3)

Avdelning/enhet	Funktion/roll	Datum
Avdelningen för krisberedskap och civilt försvar (KC)	Biträdande avdelningschef krisberedskap och civilt försvar, tillika stabschef; strateg	2025-03-04
Avdelningen för krisberedskap och civilförsvar: Enheten för planering för civil beredskap	Enhetschef, verksamhetschef	2024-03-28
Avdelningen för krisberedskap och civilförsvar (KC), Operativa avdelningen (OA)	Avdelningschef KC, avdelningschef OA, strateg OA, biträdande avdelningschef krisberedskap och civilt försvar, tillika stabschef, analytiker OA stab	2025-05-28
Operativa avdelningen: stab	Strateg	2025-04-23
Avdelningen för krisberedskap och civilförsvar: Enheten för planering för civil beredskap	Utredare	2025-05-16

Intervjuer med andra myndigheter med fokus på MSB systemstödjande roll (delredovisning 3)

Myndighet	Funktion/roll	Datum
Försvarsmakten, Totalförsvars- och samhällsplaneringssektionen	Sektionschef, strateg	2025-03-18
Energimyndigheten	Verksamhetssamordnare	2025-04-03
Civilområdeskansliet på Länsstyrelsen Stockholm	Kanslichef	2025-04-01
Folkhälsomyndigheten	Två utredare	2025-03-27
Polismyndigheten	Samordnare	2025-04-27

Bilaga 3. Lista över intervjuer i delredovisning 2

Civilområden

Civil-område	Myndighet/motsvarande	Funktion/roll ⁷⁷	Datum
Mellersta	Länsstyrelsen Södermanlands län	Beredskapsdirektör	2024-03-27
	Polismyndigheten, polisregion Bergslagen	Regional beredskaps-samordnare	2024-04-04
	Länsstyrelsen Värmland	Försvarsdirektör	2024-04-05
	Länsstyrelsen Uppsala län	Försvarsdirektör; beredskapshandläggare	2024-04-10
	Civilområdeskansliet på Länsstyrelsen Örebro län	Kanslichef; handläggare; funktionsansvarig; kanslikoordinator	2024-04-11
	Länsstyrelsen Värmland	Landshövding	2024-04-15
	Länsstyrelsen Gävleborg	Enhetschef för samhällsskydd och beredskap/ försvarsdirektör; biträdande försvarsdirektör	2024-04-19
	Trafikverket, Mellersta regionen	Chef för enheten för beredskap; beredskaps-samordnare enheten för beredskap	2024-04-19
	Länsstyrelsen Örebro län	Beredskapsdirektör; biträdande beredskapsdirektör	2024-04-23
	Försvarmakten, Mellersta militärregionen	Avdelningschef	2024-04-24
Norra	Länsstyrelsen Västerbotten	Bitr. Enhetschef/beredskaps-direktör; beredskaps-handläggare	2024-03-20

⁷⁷ Avser den funktion eller roll som personen hade vid intervjutillfället.

	Region Västerbotten	Enhetschef; beredskapsöverläkare; beredskapssamordnare	2024-03-20
	Umeå kommun	Beredskapschef; säkerhetschef	2024-03-20
	Civilområdeskansliet på Länsstyrelsen Norrbotten	Kanslichef; två verksamhetskoordinatorer	2024-03-21
	Trafikverket, Norra regionen	Beredskapschef	2024-03-21
	Försvarmakten, Norra militärregionen	Avdelningschef	2024-03-21
	Polismyndigheten, polisregion Nord	Regional samordnare	2024-04-03
	Länsstyrelsen Jämtlands län	Försvarsdirektör	2024-04-08
Sydöstra	Länsstyrelsen Kalmar län	Beredskapsdirektör	2024-03-13
	Civilområdeskansliet på Länsstyrelsen Östergötland	Kanslichef; civilområdeshandläggare	2024-03-15
	Linköpings kommun	Säkerhetschef; två säkerhetsstrateger	2024-03-18
	Polismyndigheten, polisregion Öst	Polisintendent	2024-03-19
	Försvarmakten, Södra militärregionen	Avdelningschef	2024-02-26
Södra	Försvarmakten, Södra militärregionen	Avdelningschef	2024-02-26
	Länsstyrelsen Skåne; civilområdeskansliet på Länsstyrelsen Skåne	Landshövding/civilområdes- chef; länsöverdirektör; kanslichef	2024-02-27
	Malmö stad	Säkerhetsdirektör; hållbarhetsdirektör	2024-02-27
	Region Skåne	Beredskaps- och säkerhetsskyddschef tillika enhetschef Beredskap; medarbetare på beredskapsenheten	2024-02-27
	Trafikverket, Södra regionen	Beredskapschef	2024-02-28

	Länsstyrelsen Kronoberg	Försvarsdirektör	2024-03-05
	Länsstyrelsen Blekinge	Försvarsdirektör	2024-03-08
Västra	Försvarmakten, Västra militärregionen	Avdelningschef	2024-04-15
	Civilområdeskansliet på Länsstyrelsen Västra Götaland	Kanslichef; två handläggare	2024-04-16
	Polismyndigheten polisregion Väst	Samordnare totalförsvar	2024-04-16
	Länsstyrelsen Västra Götaland	Enhetschef samhällsskydd och beredskap/försvarsdirektör; chef för funktionen Planering civil beredskap	2024-04-17
	Trafikverket, Västra regionen	Regiondirektör	2024-04-17
	Länsstyrelsen Hallands län	Enhetschef för beredskapsfrågor/beredskapsdirektör	2024-04-19
	Västra Götalandsregionen	Chef avdelningen för säkerhet och beredskap	2024-04-23
	Göteborgs stad	Säkerhetschef tillika säkerhetsskyddschef	2024-04-24
Östra	Stockholms stad	Säkerhetsdirektör tillika säkerhetsskyddschef; säkerhetsstrateg	2024-03-11
	Civilområdeskansliet på Länsstyrelsen Stockholm	Kanslichef; biträdande kanslichef; koordinator; handläggare	2024-03-15
	Trafikverket, Östra regionen	Beredskapssamordnare	2024-03-22
	Region Gotland	Tf. enhetschef för beredskapsenheten	2024-03-26
	Länsstyrelsen Gotlands län	Försvarsdirektör	2024-03-26
	Länsstyrelsen Stockholm	Enhetschef för civilt försvar; beredskapshandläggare	2024-04-05

	Polismyndigheten, polisregion Stockholm	Chef gruppen för beredskapsplanering; verksamhetsutvecklare	2024-04-22
	Region Stockholm	Tf. direktör för säkerhet och beredskap; enhetschef katastrofmedicinsk beredskap; chefsläkare tillika avdelningschef	2024-04-29
	Försvarsmakten, P 18 Gotlands regemente	Avdelningschef	2024-08-07

Övriga intervjuer

Myndighet/motsvarande	Funktion/roll	Datum
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Biträdande avdelningschef krisberedskap och civilt försvar, tillika stabschef; enhetschef planering civil beredskap.	2024-08-15
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Tf. enhetschef samverkan och ledning; handläggare enheten för samverkan och ledning	2024-08-15

Övriga möten

Myndighet/motsvarande	Funktion/roll	Datum
Länsstyrelsen Örebro län	Landshövding/civilområdes- chef; länsråd	2024-06-12

Bilaga 4. Lista över intervjuer i delredovisning 4

Ekonomisk säkerhet		
Aktör	Befattning ⁷⁸	Datum
Pensionsmyndigheten	Två säkerhetsspecialister	2024-10-21
Försäkringskassan	Chef beredskap och sektorsansvar; tre verksamhetsutvecklare	2024-10-23
Statens servicecenter	Verksamhetsutvecklare	2024-10-24
Arbetsförmedlingen	Säkerhetsspecialist	2024-10-25
Utbetalningsmyndigheten	Säkerhetschef	2024-11-05
Skatteverket	Två säkerhetsspecialister	2024-11-07
Riksgäldskontoret	Säkerhetsanalytiker	2024-11-27

Elektroniska kommunikationer och post		
Aktör	Befattning	Datum
Svenska Stadsnätetsföreningen	Utvecklings- och säkerhetschef	2024-09-17
Post- och telestyrelsen	Chef beredskapsenheten; chef enheten för robusthet; medarbetare beredskapsenheten	2024-09-18 2024-09-24
Teracom AB	Verkställande direktör; operativ chef; ekonomichef	2024-09-20
MSB	Enhetschef; strateg	2024-09-20
Trafikverket	Två säkerhetsstrateger	2024-09-23
Svenska Kraftnät	Två beredskapsstrateger	2024-09-26
TechSverige, Svenskt Näringsliv	TS: två näringspolitiska experter; SN: ansvarig säkerhets- och försvarspolicy	2024-09-30

Energiförsörjning		
Aktör	Befattning	Datum
Drivkraft Sverige, Energiföretagen Sverige, Energigas Sverige	DS: Verkställande utskottschef; EFS: ansvarig säkerhetsfrågor; EGS: verkställande direktör	2025-01-20
Energimyndigheten	Avdelningschef; verksamhetssamordnare	2025-02-03

Finansiella tjänster		
Aktör	Befattning	Datum
Finansinspektionen	Områdeschef; avdelningschef; enhetschef	2024-11-25
Riksgäldskontoret	Säkerhetsanalytiker	2024-11-27
Riksbanken	Enhetschef; beredskapsspecialist	2024-11-28

⁷⁸ Befattning avser genomgående det som gällde vid intervjutillfället.

Svenska Bankföreningen, Svensk Försäkring och Svenskt Näringsliv	SB: rådgivare; SF: rådgivare; SN: ansvarig säkerhets- och försvarspolicy	2024-11-29
--	--	------------

Försörjning av grunddata		
Aktör	Befattning	Datum
Skatteverket	Analytiker	2024-12-02
Lantmäteriet	T.f. beredskapschef	2024-12-10
Myndigheten för digital förvaltning	Bitr. säkerhetschef	2024-12-10
Bolagsverket	Säkerhetsansvarig	2025-01-08

Hälsa, vård och omsorg		
Aktör	Befattning	Datum
Socialstyrelsen	Samordnare beredskapssektor; utredare	2024-11-26
E-hälsomyndigheten	Beredskapssamordnare	2024-11-28
Sveriges Kommuner och Regioner	Teamledare civil beredskap; handläggare	2024-12-03
Läkemedelsverket	Tf. säkerhets- och beredskapsdirektör; säkerhets- och beredskapsstrateg	2024-12-05
LiF, Swedish Medtech, Sveriges apoteksförening, Vårdföretagarna och Svenskt Näringsliv	L: sakkunnig policy; SM: verkställande direktör; SA: verkställande direktör; V: näringspolitisk chef; SN: ansvarig säkerhets- och försvarspolicy	2024-12-11
Folkhälsomyndigheten	Två utredare	2024-12-18

Livsmedelsförsörjning och dricksvatten		
Aktör	Befattning	Datum
Avfall Sverige	Chefsjurist	2025-01-21
Svenskt Vatten	Dricksvattenexpert	2025-01-22
Svensk Dagligvaruhandel	Beredskapsansvarig	2025-01-23
Lantbrukarnas Riksförbund	Samordnare	2025-01-28
Livsmedelsverket	Enhetschef; jurist	2025-01-29

Ordning och säkerhet		
Aktör	Befattning	Datum
Domstolsverket	Två beredskapsspecialister	2024-10-21
Kriminalvården	Utvecklings- och säkerhetschef	2024-10-22
Tullverket	Beredskapschef	2024-10-24
Polismyndigheten	Beredskapssamordnare	2024-11-07
Åklagarmyndigheten	Avdelningschef; enhetschef	2024-11-11
Bevakningsbranschens Yrkes- och Arbetsmiljönämnd (BYA), Säkerhetsföretagen,	BYA: Senior Advisor Totalförsvar; SF: näringspolitisk chef; arbetsrättsexpert; SN: ansvarig säkerhets- och försvarspolicy	2024-11-12

Svenskt Näringsliv		
MSB	Två sektorsansvariga utredare	2024-11-12

Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen		
Aktör	Befattning	Datum
Sjöfartsverket	Direktör; gruppchef	2024-11-13
Storstockholms brandförsvär	Förbundsdirektör	2024-11-13
SMHI	Verksamhetsansvarig krisberedskap	2024-11-25
Strålsäkerhetsmyndigheten	Avdelningschef	2024-11-28
Kustbevakningen	Strategisk rådgivare	2024-12-03
MSB	Enhetschef; sektorsamordnare; handläggare; forskningssamordnare; verksamhetsansvarig	2024-12-13 2024-11-18
SOS Alarm Sverige AB	Beredskapschef	2024-12-13
Sveriges Kommuner och Regioner	Handläggare	2025-01-03

Transporter		
Aktör	Befattning	Datum
BT POS Sjö	Ordförande	2025-01-23
Trafikverket	Avdelningschef; säkerhetschef; två nationella beredskapsplanerare;	2025-01-24
BT POS Luft	Ordförande	2025-01-28
BT POS Mark	Ordförande	2025-01-30

Övriga intervjuer		
Aktör	Befattning	Datum
Försvarsmakten, Totalförvarssektionen	Strateg	2025-04-08
Kansliet för Sydöstra civilområdet	Kanslichef	2025-04-16

Övriga möten		
Aktör	Befattning	Datum
Svenskt Näringslivs kris- och försvarsgrupp	Företrädare för Svenskt Näringslivs medlemsorganisationer	2024-08-26
Nationell rådgivare för stärkt privat-offentlig samverkan i totalförsvaret	Tre utredningssekreterare	2025-01-20 2025-01-07