



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Rapport

Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans

Slutredovisning av regeringsuppdrag
(Ju2022/01209/SSK)

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
Enhet: Enheten för inriktning av beredskapsplanering

Publikation: MSB2095 – oktober 2022
ISBN: 978-91-7927-316-3

Förord

I denna redovisning finns förslag för att konkret stärka det civila försvarets förmåga, som uppskattas kosta uppemot 27 miljarder kronor årligen från 2026 fram till 2030. Det är ett betydande belopp, och den bästa uppskattningen av vad det kostar att bygga ett tillräckligt starkt civilt försvar. Under höjd beredskap och krig ska det civila försvaret bland annat kunna upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna och nödvändig försörjning, värna civilbefolkningen, bidra till det militära försvaret samt stärka försvarsviljan. Den samlade förmågan i totalförsvaret ska fungera krigsavhållande. Den säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närområde, medlemskapet i Nato och det faktum att civila försvaret i praktiken helt avvecklades, innebär nu behov av stora investeringar de närmaste åren.

I arbetet har ett omfattande förankringsarbete skett med beredskapsmyndigheter, Försvarsmakten och andra relevanta aktörer. Ett sjuttioal myndigheter har inkommit med gedigna underlag, som vi har analyserat och värderat för att kunna erbjuda regeringen och Försvarsberedningen ett så väl avvägt beslutsunderlag som möjligt. Jag bedömer att det finns ett brett stöd för de grundläggande slutsatserna och förslagen i rapporten:

- Det civila försvaret bygger på att samhället fungerar i vardagen. Brister och sårbarheter i samhällets funktionalitet påverkar Sveriges beredskap.
- All verksamhet och allt beslutsfattande måste i större utsträckning beakta totalförsvarets krav och det civila försvaret behöver en tydlig och sammanhållen styrning
- Åren som kommer behöver vi ta oss över en investeringspuckel bestående av nödvändiga investeringar i kommuner och regioners beredskap, beredskapslager, infrastruktur och räddningstjänst som är några av rapportens mest omfattande områden.
- Trovärdighet kring Sveriges försvarsförmåga kräver långsiktighet avseende inriktning och ekonomiska ramar och en förmåga att anpassa planering och rutiner till ett stundande Nato-medlemskap.
- Samhällets funktionalitet är beroende av privata företag som äger, förvaltar och driver samhällsviktiga verksamheter. Företag behöver involveras än mer i utvecklingen av totalförsvaret.

Inriktningen för det pågående utvecklingsarbetet och denna rapport är ett sammanhållet totalförsvar, det vill säga ett civilt försvar som utvecklas i balans med det militära försvarets utveckling.



Charlotte Petri Gornitzka
Generaldirektör, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRORD	3
OM UPPDRAGET OCH REDOVISNINGEN	6
Metod och underlag	9
1 SAMMANFATTNING	12
2 KOSTNADER FÖR ETT STÄRKT CIVILT FÖRSVAR	17
2.1 Kostnader för samhällets funktionalitet	17
2.2 Det civila försvarets ekonomiska utveckling	18
3 BEHOV AV UTVECKLAD STYRNING OCH PLANERING	22
3.1 Det civila försvaret är en angelägenhet för alla.....	22
3.2 Styrningen behöver utvecklas	23
3.3 Ansvar måste pekats ut	27
3.4 Lagstiftning behöver ses över	28
3.5 Arbete med integrering i Nato måste intensifieras	29
3.6 Process för civil beredskapsplanering måste komma på plats.....	32
3.7 Övergripande perspektiv bör ges konkretion i planeringen.....	33
4 TVÄRSEKTORIELLA BEHOV OCH ÅTGÄRDER	35
4.1 En robust och säker organisation	35
4.2 Samverkan och ledning	40
4.3 Fysiskt skydd	45
4.4 Informations- och cybersäkerhet	50
4.5 Försörjningsberedskap	54
4.6 Kommunikation och försvarsvilja	57
4.7 Kunskaps- och kompetensutveckling.....	60
4.8 Personalförsörjning	64
5 BEHOV OCH ÅTGÄRDER HOS AKTÖRER OCH SEKTORER	68
5.1 Kommuners och regioners beredskap	68
5.2 Regionalt geografiskt områdesansvar (länsstyrelser)	76
5.3 Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen.....	78
5.4 Energiförsörjning.....	83
5.5 Finansiella tjänster.....	86
5.6 Ekonomisk säkerhet	89
5.7 Hälsa, vård och omsorg	91
5.8 Ordning och säkerhet.....	99
5.9 Livsmedelsförsörjning och dricksvatten.....	104
5.10 Transporter	108
5.11 Försörjning av grunddata	113
5.12 Elektroniska kommunikationer och post	115

6	YTERLIGARE OMRÅDEN UTANFÖR SEKTORERNA	118
6.1	Migration	118
6.2	Brådskande begravningstjänst	119
6.3	Barnomsorg och utbildning	121
6.4	CBRNE	123
6.5	Rymdsäkerhet	126
6.6	Skydd av undervattensinfrastruktur.....	129
6.7	Skydd av kulturarv	131
	BILAGOR	136
	Bilaga 1 – tabell över föreslagna kostnader per kapitel.....	136
	Bilaga 2 – tabell över justerade belopp 2024-2025 per utgiftsområde.....	137
	Bilaga 3 – tabell över medel till kommuner och regioner	138
	Bilaga 4 – tabell över kostnadsförslag per åtgärd	139

Om uppdraget och redovisningen

Uppdraget från regeringen

Regeringen gav den 31 mars 2022 i uppdrag¹ till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) redovisa förslag på åtgärder som kan vidtas för att stärka det civila försvaret.² Den första delen av uppdraget utgjorde kompletterande underlag inför budgetpropositionen för 2023. Åtgärderna skulle redovisas i prioritetsordning och innehålla bedömningar av kostnader samt tidsåtgång för genomförandet av respektive åtgärd. Denna första del av uppdraget avslutades genom att MSB lämnade rapporten Ett balanserat civilt försvar till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) den 10 maj 2022.

Den del av regeringens uppdrag som redovisas här, formulerades av regeringen enligt nedan:

Regeringen ger också MSB i uppdrag att, utifrån målen för det civila försvaret, ta fram ett underlag rörande det civila försvaret på längre sikt, dvs. för 2024 och framåt. Underlaget ska innehålla analyser och bedömningar av aktörernas behov och förmågor inom det civila försvaret, förslag till åtgärder och prioriteringar samt kostnadsberäkningar. Underlaget ska bland annat ta sin utgångspunkt i genomförda förmågebedömningar. MSB ska hålla Regeringskansliet (Justitiedepartementet) informerat om arbetets gång. Uppdraget ska i de delar som handlar om det civila försvarets förmåga att bidra till det militära försvaret genomföras i samråd med Försvarsmakten. Vidare ska de myndigheter och aktörer som särskilt berörs av MSB:s förslag bistå MSB i genomförandet av uppdraget.

MSB har tolkat detta som att redovisningen i de delar som avser åren 2024 och 2025 ska vara kompletteringar av de förslag myndigheten redovisade den 10 maj 2022. Förslagen avseende perioden 2026–2030 är utformade för att bland annat kunna utgöra ett första underlag avseende det civila försvarets fortsatta utveckling inför kommande anvisningar till Försvarsberedningen. I och med denna redovisning är uppdraget i sin helhet avslutat.

¹ Regeringen (2022), *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att lämna förslag på åtgärder för att stärka det civila försvaret*, Ju2022/01209.

² Enligt lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap är totalförsvar i fred den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Under högsta beredskap är totalförsvar all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Totalförsvar består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Med civilt försvar avser därmed MSB i denna redovisning den civila verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig.

Kopplingen till militärt försvar

Det civila försvarets förmåga att stödja det militära försvarets förmåga att möta ett väpnat angrepp är av yttersta betydelse för totalförsvarets samlade utveckling. Detta har varit en viktig del i det arbete MSB gjort med att värdera inkomna förslag. Redovisningen är däremot inte strukturerad utifrån de olika delarna av målet för det civila försvaret, av flera skäl. Regeringen har beslutat om en struktur för beredskap som bygger på sektorer och geografiska nivåer och då utvecklingen inom det civila försvaret kommer att ske inom dessa sektorer och civilområden, anser MSB det rimligt att redovisa åtgärder på det sätt som regeringen valt för verksamheten. Dessutom har MSB eftersökt en igenkänning i ett antal viktiga tvärssektoriella områden som inte kan placeras inom ett enskilt mål för civilt försvar eller en sektor.³ Vidare ser MSB behov av att utöver detta kunna föra fram policyförslag och göra medskick inom områden som idag inte faller inom sektorerna eller tydligt kan placeras inom en struktur för målet för civilt försvar. Slutligen noterar MSB att regeringen inte strukturerar sin styrning av det civila försvaret utifrån de olika delmålen, varken i budgetpropositionen eller i den övriga styrningen av myndigheter. Sammanfattningsvis har detta varit skälen till utformningen och innehållet i redovisningen, vilket Försvarsmakten lämnat synpunkter på.

Samverkan med Försvarsmakten inför denna redovisning

MSB har, i enlighet med regeringens uppdrag, genomfört arbetet i samråd med Försvarsmakten i de delar som rör det civila försvarets förmåga att bidra till det militära försvaret. Försvarsmakten har redogjort för sina prioriteringar avseende behovet av stöd från det civila försvaret, vilka MSB har omhändertagit på övergripande nivå och tagit särskild hänsyn till. Försvarsmakten har lämnat ett yttrande som återfinns i separat till denna redovisning. Med hänsyn till försvarssekretess har MSB inte gjort någon separat inhämtning av förslag, analys eller redovisning av vilka åtgärder som syftar att bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld. Myndigheterna och MSB har dock genomgående tagit totalförsvaret i beaktande på generell nivå på så vis att både helheten och delar i redovisade förslag har hög prioritet vilket bedöms bidra till Försvarsmaktens förmåga.

Kopplingen till fredstida krisberedskap

Regeringen efterfrågar i uppdraget till MSB förslag på åtgärder för att stärka det civila försvaret, med utgångspunkt i målet för det civila försvaret. I målet för det civila försvaret ingår att det ska kunna bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred. Därmed kan de åtgärder som föreslås i denna redovisning även bidra till den fredstida

³ MSB redovisade enligt motsvarande struktur den 10 maj 2022 och exempelvis i Nationell risk- och förmågebedömning, exempelvis ledning och samverkan, informations- och cybersäkerhet, personal, försörjning osv.

krisberedskapen, men åtgärder som enbart syftar till förmåga för fredstida krisberedskap redovisas inte här.

För att tydliggöra den ömsesidigt förstärkande effekten av de åtgärder som vidtas inom det civila försvaret respektive krisberedskapen använder MSB i sin kommunikation begreppet civil beredskap. Den samlade förmågan i civil beredskap dimensioneras av de krav som ställs av det väpnade angreppet men omfattar hela hotskalan. Det betyder att civil beredskap ska kunna möta alla former av samhällsstörningar i ett operativt skede och den förmågan byggs genom beredskapshöjande åtgärder, såväl förebyggande som förberedande.

Kopplingen till Nato

I redovisningen den 10 maj avstod MSB från att redovisa åtgärder eller bedömningar inför ett eventuellt medlemskap i Nato, men aviserade att sådana bedömningar skulle vara en del av denna redovisning vid det fall en sådan ansökan lämnats in. Nu har Sverige ansökt om medlemskap i försvarsalliansen och accepterats som så kallad invitee. MSB gör därför i denna redovisning en första utblick kopplat till konsekvenser för det civila försvaret av ett medlemskap i Nato. Se avsnitt 3.5 *Arbete med integrering i Nato måste intensifieras*.

Läsanvisning

Inledningsvis beskrivs förutsättningarna för redovisningen, hur MSB tagit sig an uppdraget, med vilka underlag och hur analysprocessen genomförts.

I kapitel 1 lyfts sammanfattningsvis de övergripande och mest betydande delarna i redovisningen, där läsaren ges en överblick över flera av åtgärdsområdena som senare fördjupas i redovisningen.

I kapitel 2 beskrivs därefter på övergripande nivå de kostnader som redovisas för det civila försvaret, och den fortsatta ekonomiska utvecklingen i relation till det militära försvaret. Här finns även några resonemang om synen på ekonomiska behov.

I kapitel 3 beskrivs på övergripande nivå ett antal utvecklingsbehov som handlar om styrning av och inom civilt försvar. Det handlar om grundläggande förutsättningar som planeringsprocesser, ansvarsstruktur, lagstiftning, barnrätts- och jämställdhetsperspektiv m.m. som har betydelse för hela det civila försvaret och därmed totalförsvaret.

I kapitel 4 lyfts behov av policyutveckling samt åtgärdsförslag som berör förutsättningar för hela systemet, med kostnader för områden eller funktioner som är genuint tvärssektoriella. De av MSB föreslagna schablonerna för personal och investeringar (grundläggande finansiering för beredskapsmyndigheter) inför 2026–2030 beskrivs i kapitel 4.1 *En robust och säker organisation*.

I kapitel 5 lyfts behov av policyutveckling samt åtgärdsförslag med kostnader för respektive beredskapssektor, för länsstyrelserna samt för regioner och kommuner.

I kapitel 6 lyfts behov av policyutveckling samt åtgärdsförslag med kostnader för områden och aktörer utanför beredskapssektorerna. Områdena har valts ut av MSB bland annat utifrån en samlad bedömning av förmåga inom civilt försvar. De bör inte ses som heltäckande, utan som komplement till den befintliga strukturen och planeringen.

Slutligen finner läsaren sammanfattande tabeller i bilagor, samt Försvarsmaktens yttrande separat.

För varje avsnitt inom kapitel 4, 5 och 6 beskrivs ytterligare kompletteringar av kostnader åtgärder för 2024 och 2025 jämfört med MSB:s redovisning 10 maj 2022, samt nya förslag till åtgärder och kostnadsuppskattningar för perioden 2026–2030.

Avgränsningar

MSB konstaterar att det pågår ett stort antal utredningar, regeringsuppdrag och annat utvecklingsarbete syftande till att stärka det civila försvaret, vilka kommer att medföra nya uppgifter och därmed behov av tillkommande finansiering. Bland annat kommer denna redovisning i huvudsak inte att inkludera finansiering för sådana förslag som kan antas komma från pågående utredningar, exempelvis om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap (dir. 2021:30).

MSB har vidare valt att i denna redovisning i huvudsak inte ta med kostnader för företags deltagande i planeringen för det civila försvaret eller sådana kostnader som följer av att företag vidtar beredskapsåtgärder. Detta eftersom finansieringsprinciperna är föremål för översyn inom utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen (dir. 2021:65). MSB ser dock ett stort behov av att i större utsträckning än idag involvera företag och andra privata aktörer i planeringen för det civila försvaret. Planeringen tillsammans med företag kan de kommande åren komma att medföra betydande kostnader, inte minst i de fall staten ålägger eller kommer överens med företagen om större beredskapsåtgärder.

Metod och underlag

I detta avsnitt beskrivs hur MSB tagit sig an uppdraget metodologiskt och vilka underlag som legat till grund för analys och bedömningar.

Hemställan om underlag

Enligt regeringens uppdrag ska de myndigheter och aktörer som särskilt berörs av MSB:s förslag bistå MSB i genomförandet av uppdraget. MSB har därför hemställt om underlag från ett sjuttiofemtal myndigheter vid två tillfällen; en första hemställan i april 2022 och därefter en kompletterande hemställan i slutet av maj samma år. Myndigheterna valdes ut för att de tillhörde någon av följande tre kategorier; (1) dåvarande bevakningsansvariga myndigheter enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, (2) i betänkandet *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:25) föreslagna

beredskapsmyndigheter eller (3) de myndigheter som utöver dessa ska redovisa risk- och sårbarhetsanalys (RSA) till MSB och Regeringskansliet, undantaget myndigheter under Försvarsdepartementet. Även Riksbanken mottog hemställan. Myndigheterna som mottog hemställan erbjöds därmed en möjlighet att utifrån nya eller sedan tidigare identifierade brister föreslå åtgärder inom given tidsram för att stärka förmågan inom det civila försvaret.

I den kompletterande hemställan inför denna slutredovisning av uppdraget, hemställde MSB att länsstyrelserna skulle redovisa samlat och att de då föreslagna sektorsansvariga myndigheterna skulle redovisa för sina sektorer. MSB har fått underlag för alla myndigheter som hemställan riktats till. I vissa fall svarade de sektorsansvariga myndigheterna samlat för sina sektorer och i vissa fall redovisade varje myndighet för sig. Länsstyrelserna svarade samlat. Utöver de myndigheter som hemställan riktades till har Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och Sveriges kommuner och regioner (SKR) bistått med underlag. I underlagen fanns nästan 1 000 förslag till åtgärder vilka, i de fall förslagen var kostnadsatta, uppgick till nästan 150 miljarder kronor för sammanlagt för år 2024–2030.

Analys och prioriteringsgrunder

MSB:s analys och prioriteringsarbete har bland annat tagit sin utgångspunkt i den bedömning av den samlade förmågan i det civila försvaret som lämnades till regeringen den 22 februari 2022.⁴ Andra underlag för MSB:s analys har varit rapporten *Handlingskraft*⁵ som tar sin utgångspunkt i försvarsbeslutets politiska inriktning⁶ samt *Nationell risk- och förmågebedömning 2021*.⁷ Vidare har MSB tagit del av underlag från Försvarsmakten om övergripande prioriteringar avseende det civila försvaret, vilka tillmätts en stor betydelse i arbetet. Åtgärderna är integrerade i redovisningen. Därutöver har MSB arbetat utifrån ett antal generella prioriteringsprinciper:

Dels strävan efter rimlighet i hur många som bör arbeta med beredskapsplanering och liknande uppgifter vid enskilda myndigheter. Skälet till detta är dels behovet att hushålla med ekonomiska resurser i relation till *annan* personal som bidrar till förmåga. Därtill finns en potentiell tillväxtvärk när ett stort system expanderar utifrån en icke obegränsad personaltillgång. Personalkostnaderna behöver också balanseras mot behovet av olika typer av *investeringar* i anläggningar, teknik och löpande verksamhet som utbildning, övning samt förmåga till operativ hantering. Det samlade behovet för både personal och investeringar under 2026–2030 beskrivs därför på övergripande nivå, vilket utvecklas i avsnitt 4.1 *En robust och säker organisation*.

Dels att vissa åtgärder kan behöva förläggas senare i perioden för att skapa rimliga förutsättningar att ha kapacitet att omsätta de ekonomiska tillskotten som föreslås.

⁴ MSB. (2022). *Samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret*.

⁵ MSB, Försvarsmakten. (2021). *Handlingskraft – Handlingsplan för att utveckla och främja en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025*.

⁶ Prop. (2020/21:30). *Totalförsvaret 2021-2025*.

⁷ MSB. (2021). *Nationell risk- och förmågebedömning (NRFB) 2021*.

MSB har analyserat myndigheternas förslag och lämnar förslag på åtgärder som bedöms vara av särskild betydelse för att stärka förmågan inom det civila försvaret. Detta innebär att förslag på åtgärder från myndigheterna har valts bort, formulerats om samt att MSB har föreslagit nya åtgärder. MSB har också försökt att sekvensera olika åtgärder, för att synliggöra att vissa mer omfattande åtgärder kan kräva förutsättningsskapande åtgärder som behöver ligga tidigare under perioden, exempelvis förstudier, utredningar, analyser m.m.

MSB presenterar åtgärder på en mer övergripande nivå i denna redovisning än vad enskilda myndigheter har gjort i sina respektive underlag. Det går därför inte att följa exakt vilka åtgärdsförslag som MSB har tagit med och inte. Det väsentliga i sammanhanget är den ekonomiska omfattningen på olika åtgärdsområden och hur regeringen sedan väljer att omsätta MSB:s förslag i sin styrning. Utifrån medel som eventuellt tilldelas myndigheterna sker fortsatt planering, identifiering och prioritering av angelägna åtgärder.

Känslighet och risker

MSB har gjort ett antagande att de förslag som redovisades 10 maj 2022 får genomslag och kan utgöra en utgångspunkt för de förslag som redovisas här. Det gäller i synnerhet för 2024 och 2025 men även på allmänt plan inför perioden 2026 och framåt. Hur regeringen tar om hand förslagen i tidigare redovisning kommer därför att påverka genomförandet av förslagen lämnas i denna redovisning.

MSB bedömer att det finns osäkerheter i de kostnadsuppskattningar som finns i denna redovisning, särskilt vad avser perioden 2026 och bortåt. Delvis beror detta på att det finns många kvarstående osäkerheter kring ansvar, mandat och i viss mån strukturer, som gör att det är svårt att med säkerhet bedöma kostnader så långt framåt i tid.

MSB har ännu inte fullständiga underlag för att kunna bedöma de kostnader som kan antas uppstå i och med anpassningen till ett svenskt medlemskap i Nato, vilket innebär en påtaglig osäkerhet vad gäller de områden som särskilt kommer att påverkas av ett medlemskap. I sammanhanget kan även framhållas att det idag finns oklarheter kring roller och styrning för hur ett medlemskap ska implementeras, som ytterligare bidrar till osäkerheterna. MSB bedömer emellertid att Nato-medlemskapet kan komma att bidra till kostnadsökningar inom en rad områden.

Det finns även osäkerhet om genomförbarheten och möjligheten att omsätta tillkommande belopp som bygger på att nödvändiga beslut fattas, om exempelvis ansvar, mandat och regelverk, förtydliganden i prioriteringar, tillräcklig finansiering och inriktningar på politisk nivå och vid myndigheterna. Många åtgärdsförslag hänger samman vilket kräver en fungerande sammanhängande planering och enskilda myndighetsinitiativ. Utan detta riskeras arbetet bromsas in och föreslagna medel får sämre förutsättningar att omsättas.

1 Sammanfattning

De förslag som finns med i denna redovisning uppskattas totalt kosta ungefär 27 miljarder kronor årligen under åren 2026–2030. Utöver detta finns kompletterande förslag för åren 2024 och 2025 som uppgår till ungefär tre miljarder kronor årligen. Tillsammans med de av riksdagen beslutade och i redovisningen den 10 maj 2022 föreslagna medel innebär det totala anslagsnivåer motsvarande ungefär 16 miljarder kronor för 2024 och 17 miljarder kronor 2025.

Personal- och investeringskostnaderna för beredskapsmyndigheterna enligt uppgifter i beredskapsförordningen samt för ett antal ytterligare berörda myndigheter uppskattas till 1,5 miljarder kronor årligen. Detta inkluderar inte förvaltningskostnaderna för MSB och Myndigheten för psykologiskt försvar (MPF), eftersom dessa myndigheter i grunden har ett beredskapsuppdrag för hela sin verksamhet.

För kommunerna finns förslag som uppskattas till totalt 3,7 miljarder kronor årligen från 2026–2030, varav 1,3 miljarder kronor syftar till att finansiera kommunernas grundläggande uppgifter enligt i lagen (2006:544) *om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* (LEH). Utöver det finns bland annat förslag om flera kommunala investeringsprogram, för bland annat kollektivtrafik, dricksvattenförsörjning, energiförsörjning samt räddningstjänst under höjd beredskap.

För regionerna finns förslag som uppskattas till totalt 6,6 miljarder kronor årligen från 2026–2030, varav 260 miljoner syftar till att finansiera regionernas grundläggande uppgifter enligt LEH. 5,8 miljarder kronor syftar till att säkerställa sjukvårdens försörjning samt sjukvårdens säkerhet i krig.

MSB bedömer att anslagen till det civila försvaret behöver ligga på en hög nivå under perioden 2026–2030 för att nödvändiga investeringar ska kunna göras och därmed att reell förmåga ska kunna byggas. MSB bedömer att kostnaderna för det civila försvaret på sikt bör kunna nedgå när arbetet mer inriktas på förvaltning och omsättning, men konstaterar att det i dagsläget inte går att säga när så kan ske. Detta kan beskrivas som en investeringspuckel, som behöver tas mot bakgrund av den upparbetade beredskapsskulden från de senaste tre decennierna.

Det civila försvaret förutsätter robusta samhällsfunktioner

I redovisningen beskrivs hur det civila försvarets förmåga bygger på den grundläggande förmågan som finns i det fredstida samhället. Därför måste en högt prioriterad uppgift de kommande åren vara att göra nödvändiga investeringar och andra åtgärder för att säkerställa den grundläggande funktionaliteten i de viktigaste samhällsfunktionerna. I redovisningen föreslås vidare att kravet på myndigheter att beakta totalförsvarets krav i all sin verksamhet bör tydliggöras och beskriva hur förslagen i betänkandet påverkar totalförsvarets förmåga under höjd beredskap

och krig. MSB bedömer att detta skulle bidra positivt till totalförsvarets fortsatta utveckling.

Vad avser kommuner och regioner konstateras att det förslag till ny lagstiftning för deras beredskapsutveckling, som finns i betänkandet *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:65), skulle innebära skärpta krav även på kommuner och regioner. MSB anser det angeläget att den föreslagna lagstiftningen kan komma på plats. I redovisningen beskrivs även behovet av ett systematiskt arbete med att identifiera, kravställa och följa upp samhällsviktig verksamhet, även sådan som bedrivs av privata aktörer, vilket också vore positivt ur detta hänseende.

Nya områden och aktörer i beredskapsutvecklingen

Fler aktörer behöver involveras i beredskapsutvecklingen och arbetet bör breddas till områden som idag inte berörts i någon nämnvärd omfattning.

Integrering i Nato

Integrering i Nato kommer att innebära att strukturer och rutiner inom det civila försvaret behöver anpassas till nya krav och förutsättningar. MSB har påbörjat arbetet med att analysera konsekvenserna av ett medlemskap, men konstaterar att ett medlemskap kommer att ha en stor påverkan på huvuddelen av de förslag som förs fram i denna redovisning. Det civila försvarets planeringsprocesser, arbetet med säkerhetsskydd och arbetet med att utveckla förmågan till värdlandsstöd är några av de områden som kommer att beröras. Det är svårt att i dagsläget säga hur stora kostnaderna för denna anpassning kommer att bli, men det är sannolikt att det kommer att medföra ökade kostnader på sikt. För detaljer se avsnitt 3.5 *Arbete med integrering i Nato måste intensifieras*.

Företag behöver engageras ytterligare

En stor del av den samhällsviktiga verksamheten bedrivs idag av företag och andra privata aktörer. Även om dialogen mellan privata och offentliga aktörer har förbättrats under senare år behöver ytterligare steg tas för att involvera företagen i utvecklingen av civilt försvar, såväl avseende försörjningsberedskapen som upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet. MSB föreslår i denna redovisning inte några medel för näringslivets deltagande i arbetet eller för ersättning av kostnader för beredskapsåtgärder, utan avvaktar detta till att utredning om nationell samordning av försörjningsberedskapen ska redovisas i maj 2023.

Statliga bolags ansvar vid höjd beredskap och krig bör ses över. I den översyn MSB föreslår bör förutsättningarna för statens möjlighet att särskilt reglera ansvar och uppgifter i lag eller annan författning belysas såväl som förutsättningarna att på annat sätt, genom ägardirektiv, bolagsordning etc. reglera ansvaret. Till detta kommer även att utreda och klargöra finansieringsprinciper för dessa uppgifter med beaktande av EU:s statstödsregelverk.

Beredskapsutvecklingen behöver omfatta fler

I redovisningen beskrivs ett antal områden, som på ett tydligare sätt än idag behöver omfattas av totalförsvsararbetet. Bland annat behöver kultursektorn ytterligare involveras i arbetet, såväl vad avser skydd av kulturarvet som för kulturens betydelse att skapa försvarsvilja och motståndskraft i samhället. Här föreslås bland annat att ett nationellt kulturskyddsråd inrättas med företrädare för Riksantikvarieämbetet, MSB, länsstyrelserna eller civilområdescheferna och ytterligare ett antal statliga museer, bibliotek, arkiv samt Svenska kyrkan. Vidare beskrivs kulturens betydelse för upprätthållande av försvarsvilja, där MSB beskrivs ha en särskild roll i att involvera kultursektorn i arbetet.

Planeringen av förskola och skolverksamhet under höjd beredskap och krig bör utvecklas ytterligare. I redovisningen beskrivs att befintligt regelverk bör ses över och utvecklas så att det även omfattar förskoleklassen samt att enskilda huvudmän får samma skyldigheter som kommunala huvudmän. Skolverket föreslås att tillsammans med berörda aktörer klargöra roller och ansvar så att konkret beredskapsplanering kan inledas år 2024. Vad avser högre utbildning föreslås regeringen utse en myndighet att samordna planeringen vid lärosäten och relevanta myndigheter för höjd beredskap och krig vad avser högre utbildning och forskning.

Några ytterligare områden där beredskapsplaneringen måste utvecklas är bland annat rymdsäkerhet, begravningsjänst, CBRNE, migration, industriell försörjning samt skydd av undervattensinfrastruktur. För detaljer se bland annat kapitel 6 *Ytterligare områden utanför sektorerna.*

Utveckling av styrning och regelverk

Riksdagens och regeringens styrning genom lagstiftning, uppdrag och tilldelning av ekonomiska medel ger det ramverk för arbetet med civilt försvar som alla aktörer har att agera inom. En bakomliggande förutsättning är att det finns en förståelse och kunskap i samhället om varför det är viktigt att arbeta med civilt försvar. MSB uppfattar att det civila försvaret måste vara en angelägenhet för alla, särskilt inom de offentliga verksamheterna på alla nivåer. Därför föreslår MSB bland annat att kravet på att alla myndigheter i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav förs in i respektive myndighets instruktion.

Utvecklad styrning

I redovisningen beskrivs ett antal utmaningar med den befintliga styrningen av det civila försvarets utveckling. För att åtgärda dessa utmaningar avser MSB genomföra ett arbete där nuvarande styrning analyseras ytterligare och att förslag ska lämnas till regeringen om hur styrningen kan utvecklas. Utvecklingen av styrningen ska syfta till att den blir tydligare och mer långsiktig, samt mer stabil och konsekvent. Strävan ska vara att en ny styrning ska kunna vara på plats vid nästa försvarsbeslutsperiod 2026-2030. Myndigheten kommer även att påbörja perspektivstudier för det civila försvaret.

Utveckling av lagar och förordningar

Viss lagstiftning behöver förändras för och anpassas till nutida och framtida behov och förutsättningar. Arbetet med att se över och utveckla lagstiftning och regelverk bör kunna genomföras före 2025. MSB föreslår bland annat att regeringen går vidare med det förslag till ny lag om kommuner och regioners beredskap som finns i betänkandet *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:65). Annan lagstiftning där översyn är nödvändig är bland annat lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m., lagen (1943:881) om polisens ställning under krig, Krigsveterinärförordningen (1981:648) och Krigshandelslagen (1964:19).

Bygga motståndskraft

I redovisningen beskrivs såväl tvärspektoriella som sektorsspecifika åtgärder för att öka det civila försvarets förmåga inför och under höjd beredskap och krig. I stor utsträckning handlar det om att stärka alla samhällsviktiga verksamheters robusthet och säkerhet, inklusive försörjningskedjor, med fokus på att vid svåra påfrestningar under höjd beredskap och krig kunna upprätthålla nödvändig försörjning för befolkningens överlevnad, för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt för att bidra till det militära försvarets förmåga. MSB vill särskilt lyfta fram följande åtgärder som centrala för den fortsatta utvecklingen.

Säkerställa beroenden

De viktiga samhällsfunktioner som finns inom energiförsörjning, elektroniska kommunikationer och post samt transporter är av särskild betydelse för samhällets motståndskraft. Avbrott i dessa funktioner får direkta följdverkningar i alla andra samhällsområden. Den tekniska infrastrukturen inom dessa områden behöver bli mer robust och det fortifikatoriska skyddet behöver stärkas. MSB lyfte redan i redovisningen den 10 maj 2022 att viktiga investeringar behöver göras 2023-2025 för att bl.a. stärka viktig infrastruktur och anläggningar. Denna typ av åtgärder behöver utvecklas och prioriteras även 2026 och framåt. Högre krav behöver kunna ställas på de privata aktörer som bedriver den samhällsviktiga verksamheten. Finansieringen av detta måste utvecklas ytterligare.

Beredskapslager

Tillgången till varor nödvändiga för att upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna kan vara av kritisk betydelse för att samhället ska kunna fortsätta fungera. Därför föreslår MSB i denna redovisning att det påbörjas arbete beredskapslagring av olika former inom bland annat hälso- och sjukvården, livsmedelsförsörjningen och försörjningen av industrivaror. Kostnaderna för beredskapslager uppskattas bli betydande, men bedöms helt nödvändiga för att kunna upprätthålla en nödvändig försörjning.

Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen

Kriget i Ukraina har tydligt visat att det i krig behövs en fungerande räddningstjänst och ett fungerande skydd av civilbefolkningen. I denna redovisning föreslår MSB åtgärder både för att stärka de kommunala

räddningstjänsternas förmåga att verka under höjd beredskap och krig, men också den samlade förmågan till alarmering inför och vid höjd beredskap och krig. Den pågående utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap kommer att återkomma med utvecklade förslag om bland annat skyddsrum och planering för utrymning och inkvartering, varför dessa områden i huvudsak utelämnats i redovisningen.

Reservkraft

Det är av särskild betydelse att det inom de viktigaste samhällsfunktionerna säkerställs reservkraft för att minska de negativa konsekvenserna av störningar i el-försörjningen. Reservkraft med fungerande drivmedelsförsörjning inklusive transportkapacitet är en av de viktigaste reservåtgärderna som kan vidtas för att säkra funktionaliteten i samhällsviktiga verksamheter. Behovet är stort, men samtidigt konkret och tydligt. Mycket bör kunna göras redan nu och de närmaste åren. I detta arbete är det även nödvändigt att beakta de förutsättningar som klimatförändringarna och omställningen till ett fossiloberoende samhälle ställer.

Kommunala trygghetspunkter

Det måste finnas reservlösningar som befolkningen kan använda och få stöd av, om grundläggande infrastruktur och service bryter samman. Utöver behovet att fortsätta stärka egenberedskapen, att säkerställa att det finns skyddsrum och planering för utrymning och evakuering, föreslår MSB också fortsatta satsningar på kommunala trygghetspunkter och att nya inrättas på flera olika platser i landet. Dessa ska stärka förmågan på lokal nivå att tillgodose befolkningens behov av stöd och trygghet, och att stöd ska kunna ges i form av information, värme, dricksvatten, el och elektroniska kommunikationer.

Samverkan och ledning

Beredskapsmyndigheter och andra aktörer som har ansvar för att hantera en händelse behöver säkerställa att det finns nödvändiga ledningsplatser, system för säker kommunikation, tekniska stödsystem och utrustning för att kunna bedriva samverkan och ledning. Med de satsningar som MSB föreslår bör en del av behoven kunna tillgodoses redan före 2025. Former och rutiner för försvarsplanering och responsplanering behöver fortsatt och kontinuerligt övas, utvärderas och utvecklas.

2 Kostnader för ett stärkt civilt försvar

I detta kapitel redovisas resonemang om kostnader för civilt försvar, i denna redovisning och utvecklingen på sikt.

De förslag som MSB redogör för i föreliggande redovisning uppskattas kosta ungefär 27 miljarder kronor årligen under perioden. Förslagen är sådana som MSB bedömer påtagligt skulle stärka det civila försvarets förmåga och bör betraktas som den bästa tillgängliga uppskattningen av vad det civila försvaret kan komma att kosta under perioden.

För att förstå den totala summan i sitt sammanhang bör man ha några aspekter i beaktande. För det första analyserar ett antal myndigheter fortfarande sitt ansvarsområde, den samhällsviktiga verksamhet de ansvarar för och sin roll under höjd beredskap och krig. Dessa myndigheter har haft svårt att identifiera åtgärder utöver den grundläggande organisationsberedskapen. För det andra är betydande delar av vissa sektorer behov inte redovisade då kostnader för privata aktörer (ersättning till företag m.m.) inte inkluderats i redovisningen. För det tredje är det osäkert hur stora kostnaderna blir för de områden som i redovisningen beskrivs utanför sektorerna. Och slutligen återfinns förmodligen kostnader i liggande utredningar och i anpassningen till Nato samt att det finns områden som inte idag är kända. Sammantaget är det sannolikt att de verkliga kostnadsbehoven för det civila försvaret under perioden kommer att vara högre.

Riksdagen har i och med försvarsbeslutet hösten 2020 och i ett par efterföljande beslut, anvisat strax under 5 miljarder kronor till det civila försvaret år 2025. I uppdraget till MSB som ligger till grund för denna redovisning och den redovisning som presenterades för regeringen den 10 maj 2022 fanns inga ekonomiska ramar angivna. I avsnitt 3.2 *Styrningen behöver utvecklas* beskrivs några av de problem som uppstår. När sådana ramar saknas och det därmed inte finns en i ekonomiska termer uttryckt politisk ambition har myndigheterna ingen ekonomisk nivå att förhålla sig till i planering och prioritering.

2.1 Kostnader för samhällets funktionalitet

Det civila försvarets förmåga utgår från den grundläggande förmågan i det fredstida samhället och dess olika aktörer och verksamheter. Denna förmåga kompletteras vid behov med tilläggsåtgärder för att samhället ska klara de specifika förhållanden som råder under höjd beredskap och krig. I krig omfattar totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas.⁸

I arbetet med denna rapport har MSB konstaterat att det finns sådana brister, bland annat till följd av betydande underinvestering, som kan komma att riskera

⁸ Enligt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap

funktionaliteten i de viktigaste samhällsfunktionerna och i förlängningen försvåra förmågeutvecklingen i det civila försvaret. Vissa av sårbarheterna omfattas av sekretess och redovisas inte här. Men som exempel identifierar livsmedelsmyndigheterna i den öppna sammanfattningen av rapporten *Livskraft – mätt och frisk* att det finns investeringsbehov för att klara robustheten i dricksvattenförsörjningen motsvarande väl över 100 miljarder kronor.⁹ Coronakommissionen pekar i sitt delbetänkande om äldreomsorgen under pandemin, på betydande brister i den kommunala äldreomsorgen som kom att verka menligt på möjligheten att skydda de äldre under pandemin.¹⁰

Sådana brister kan komma att begränsa det civila försvarets möjligheter att utveckla en tillräcklig förmåga att hantera sådana situationer under höjd beredskap och krig. Det bör vara en högt prioriterad uppgift att åtgärda dessa brister, men detta kan inte göras enskilt inom ramen för det civila försvaret. Det krävs ett brett perspektiv på säkerhet i byggandet av samhället.

MSB har i uppgift att identifiera och analysera sådana sårbarheter, hot och risker i samhället som kan anses vara särskilt allvarliga. Det är myndighetens ansvar att belysa sådant som kan riskera att bidra till kriser i fred eller som ökar sårbarheterna under höjd beredskap och krig. Därför betonar MSB betydelsen av att åtgärder vidtas som gör att de viktigaste samhällsfunktionerna har en sådan säkerhet, robusthet och motståndskraft och därmed önskad förmåga under höjd beredskap och krig.

2.2 Det civila försvarets ekonomiska utveckling

Totalförsvaret ska enligt försvarsbeslutet 2020 ha en sådan styrka, sammansättning, ledning, beredskap och uthållighet att det avhåller från försök att anfalla, kontrollera eller på annat sätt utnyttja svenskt territorium och därmed vara krigsavhållande. Därför måste den ekonomiska utvecklingen i det militära och det civila försvaret ske i balans, dels inom respektive område men också samlat inom totalförsvaret. Även Försvarsmakten ser behov av att accelerera tillväxttakten inom det civila försvaret, både för att tillgodose militära behov och för en god beredskap i samhället i stort.

Hur mycket pengar bör avsättas för civilt försvar?

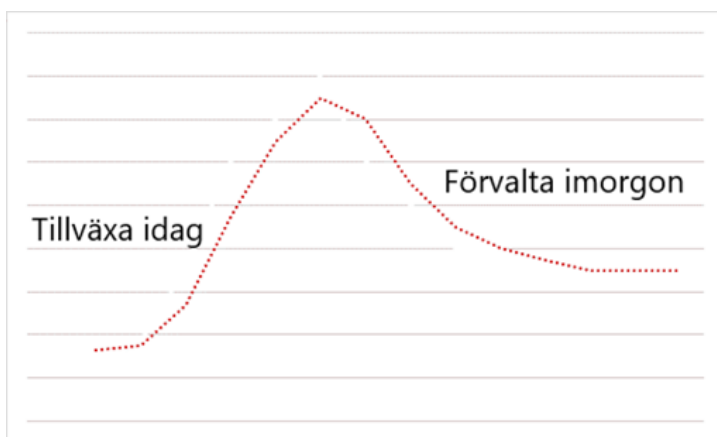
För det militära försvaret finns en politiskt uttryckt ambitionsnivå att de medel som avsätts ska motsvara två procent av bruttonationalprodukten (BNP). Det saknas motsvarande politisk-ekonomisk målsättning för det civila försvaret. Det är också långt ifrån självklart att en ambitionsnivå uttryckt på det sättet vore lämpligt för den verksamhet som det civila försvaret utgör.

⁹ Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Statens veterinärmedicinska anstalt (2020) *Livskraft – mätt och frisk. Öppen sammanfattning av Livsmedelsverkets, Jordbruksverkets och Statens veterinärmedicinska anstalts redovisning gällande underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret.*

¹⁰ Exempelvis: SOU (2020:80) (Coronakommissionen). *Äldreomsorgen under pandemin*, s.124ff

Nuvarande tillväxttakt inom civilt försvar beslutades 2020 i en annan säkerhetspolitisk miljö än dagens. Den hade också föregåtts av en period med förvaltning och slutligen avveckling av det civila försvaret under 1990- och tidiga 2000-talet. Det kraftigt försämrade säkerhetspolitiska läget, den förhållandevis låga förmågenivå som utvecklingsarbetet utgår från, Försvarmaktens behov samt kommande arbete med integrering i Nato enligt försvarsalliansens kravbild, gör att det finns betydande behov inom det samlade beredskapsområdet. Det gäller såväl investering och anskaffning som personaltillväxt. Detta kräver sammantaget stora statliga satsningar. Jämförelser med kostnader för den civila beredskapen under 1980- och tidiga 1990-talen blir sannolikt inte rättvisande, då det nu är fråga om uppbyggnad och inte i huvudsak förvaltning eller nedmontering. Vi behöver gå längre tillbaka i tiden än så för att förstå vad en upprustning i Sverige innebär i ekonomiska termer.

De investeringar och anskaffningar som är nödvändiga för att nu bygga ett starkt och motståndskraftigt civilt försvar kan beskrivas som en ”puckel” som behöver överkommas innan det civila försvaret kan övergå i en förvaltande fas, som sannolikt är mindre kostsam. Däremot går det inte att säga idag när toppen av denna puckel inträffar, om det är under den kommande försvarsbeslutsperioden eller om det är senare.



Figur 1. Principskiss över "investeringspuckeln" inom civilt försvar. Skissen visar den upprustning som nu behöver ske, men som i framtiden kan övergå i en konsoliderad fas med lägre årliga kostnader för staten. Vid vilken tidpunkt toppen nås är idag svårt att bedöma, och beror på flera faktorer.

Tre möjliga utgångspunkter

Ett första möjligt sätt att resonera vore att utgå från behoven inom civilt försvar. För att bedöma hur stor den årliga kostnaden för det civila försvaret bör vara, är det emellertid svårt att ha behovsbilden som enskild utgångspunkt. Det eftersom behoven inom det civila försvaret är, mer eller mindre, obegränsade på ett teoretiskt plan. Jämförelse kan göras mot denna redovisning som uppskattar den totala nivån till 27 miljarder kronor i årliga behov för år 2026–2030. Dessa nivåer bedöms utgöra grund för en bedömning av vad som vore en rimligt uttryckt

ambitionsnivå. Som redovisas här täcker detta dock inte samtliga potentiella kostnader för civilt försvar.

Ett annat sätt att bedöma behovet kan vara att beskriva kostnaderna för det civila försvaret som en viss andel av det militära försvarets kostnader. Inför totalförvarsbeslutet 2020 utgjorde den föreslagna nivån på det civila försvaret 10 procent av försvarsbudgeten (4,2 miljarder av tidigare cirka 42 miljarder, belopp som i beslutet ökades för militärt försvar men inte för civilt försvar). Baserat på preliminära beräkningar om att militärt försvar tilldelas cirka 130 miljarder i slutet av perioden 2026-2030 skulle 10 procent motsvara 13 miljarder kronor årligen för civilt försvar. De 27 miljarder kronor som här föreslås för 2026–2030 skulle därmed innebära större andel än 10 procent.

Fördelen med att ha en ekonomiskt uttryckt ambition kopplat till det militära försvaret, är att det skulle säkerställa en balans i den ekonomiska utvecklingen i hela totalförsvaret. Nackdelen är att det inte skulle ta höjd för att den ekonomiska utvecklingen i det militära respektive civila försvaret inte nödvändigtvis behöver följa varandra linjärt samt att kopplingen till ett fluktuerande 2-procentsmål för militärt försvar innebär osäkerheter. En ekonomisk nivå om 10 procent av det militära försvaret förutsätter också ett väletablerat civilt försvar. Då det civila försvaret är under upprustning krävs däremot en högre ekonomisk nivå åtminstone under åren 2024–2030. Denna så kallade investeringspuckel bör därefter långsiktigt kunna plana ut mot en nivå om 10 procent av det militära försvaret, när civilt försvar övergår i en mogen förvaltningsfas.

Ett tredje sätt att resonera är att utgå ifrån vad som är möjligt att genomföra och vad detta rimligen kommer att kosta enligt bästa tillgängliga bedömning. Alltså inte vad det civila försvaret *borde* kosta, eller vad det *får* kosta utan vad det *kan* kosta i meningen vad som kan genomföras. Behoven är som konstateras ovan mer eller mindre obegränsade, men också svåra att uppskatta på ett tillförlitligt sätt.

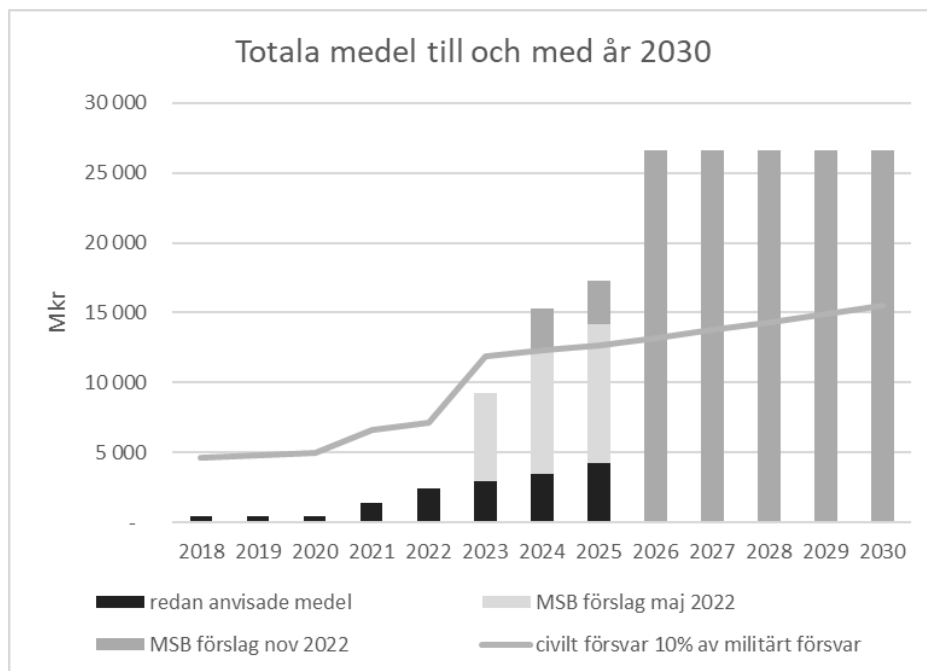
Politikområdet civilt försvar är i ett utvecklingsstadium och består av ett stort antal aktörer med varierande mognadsgrad i planeringen. Både behovsbeskrivningens fullständighet och åtgärdsförslagets kvalitet varierar därmed påtagligt mellan sektorerna. Aktörer som fortfarande arbetar med att kartlägga och analysera sin eller sektorns samhällsviktiga verksamhet på grundläggande nivå, eller tolkar sin roll och uppgift, har svårt att bedöma faktiska åtgärdsbehov. En annan betydande omständighet är att hela behovet i sektorn inte tas hänsyn till i och med att behov för privata aktörer som bedriver samhällsviktiga verksamheter i huvudsak inte inkluderas. Vidare existerar viktiga områden utanför sektorerna eller saknar utpekade myndighetsansvar, exempelvis försörjning av industrivaror, begravningsstjänst, kulturarv, fortifikation, skola och barnomsorg. Detta leder till att ingen aktör bedömer åtgärdsbehov eller uppskattar kostnader samlat för respektive område.

Hur ska förslaget i denna redovisning tolkas?

Samtliga ovan resonemang utgör grund för huvudbudskapet i denna redovisning. Förslagen bygger på aktörernas bästa uppskattning av vad man kan genomföra

med utgångspunkt i egna behovsanalyser, det är alltså svårt att säga att det är de samlade behoven i systemet. Denna redovisning är därmed MSB:s bästa möjliga förslag till en genomförandeplan inför kommande år, vilken kommer att behöva justeras löpande. Förslaget om 27 miljarder årligen 2026–2030 innebär en grovt uppskattad, men rimlig, ekonomisk nivå för perioden baserat på en samlad bedömning av civilt försvar idag. Den totala summan är en uppskattning av statens kostnader för det civila försvaret, inte en uppskattning av behov av tillskott.

Beloppet 27 miljarder kronor per år innebär i MSB:s förslag en jämn fördelning av totalsumman mellan de fem åren och innebär ingen bedömning per enskilt år. Fördelningen över åren kommer rimligen att förändras efter fortsatt beredning. Ökningen som föreslås till år 2026 innebär ungefär 10 miljarder kronor från budgetåret 2025 (17 miljarder kronor summan av beslutat och av MSB i denna och delredovisning föreslagna) (27 miljarder förslag). Rimligen behöver en upptrappning ske från ett lägre belopp än 27 miljarder kronor som innebär att beloppet för 2026 justeras nedåt medan periodens senare år ökar till ett belopp högre än 27 miljarder kronor. I vilken takt systemet kan byggas beror i hög utsträckning på storleken på de ekonomiska medel, som beslutas för 2024–2025 liksom på övriga politiska beslut som direkt och indirekt berör området. Vid tidpunkten då den här redovisningen publiceras är den slutliga ekonomiska nivån för åren 2023–2025 fortfarande okänd. Hur stora medel som avsätts för perioden 2023–2025 kommer att påverka möjligheten att förverkliga förslagen i denna redovisning.



Figur 2. Totala medel till och med år 2030. Källa: Redan anvisade medel samt militärt försvar 2018–2025 hämtade från *Försvarspolitisk inriktning - Sveriges försvar* (Prop. 2014/15:109), *Totalförsvarsproposition 2021–2025: inriktning av Sveriges försvarspolitik* (Prop. 2020/21:30). Militärt försvar 2026–2030 från regeringens direktiv *Kompletterande uppdrag till Försvarsmakten* 2022-05-19.

3 Behov av utvecklad styrning och planering

Detta kapitel introducerar ett antal frågeställningar som på olika sätt berör styrning och planering. Det civila försvaret är komplext och omfattar hela samhället. Därför finns det flera styrningsrelaterade utmaningar att reflektera kring och ett behov från regeringens sida att ta ett samlat grepp. I kapitlet redovisar MSB förslag på hur styrningen av det civila försvaret bör utvecklas.

3.1 Det civila försvaret är en angelägenhet för alla

Det är av stor betydelse för det civila försvarets fortsatta utveckling att totalförsvarets behov beaktas i beslutsfattande och i samhällsutvecklingen i stort. Särskilt myndigheters verksamhet i fred måste därför bedrivas på ett sådant sätt att den samtidigt bidrar till att stärka totalförsvarets förmåga under höjd beredskap och krig. Om totalförsvarets krav i större utsträckning beaktas vid beslutsfattande på alla nivåer, kommer sannolikt färre beslut fattas som kan få en negativ inverkan på totalförsvarets förmåga.

I nuvarande reglering framgår att varje myndighet i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav av 10 § i förordningen (2022:524) *om statliga myndigheters beredskap*. Kravet att beakta totalförsvarets krav har tidigare framgått av i alla fall vissa myndigheters instruktioner. Till exempel framgick av 4 § i förordningen (1967:258) *med instruktion för Vägverket* att verksamheten i fred ”skall bedrivas så, att även de krav som totalförsvaret i krig uppställer i största möjliga utsträckning kan tillgodoses”. På motsvarande sätt framgick av 25 § i förordningen (1985:764) *med instruktion för Televerket* att vid ”planeringen och genomförandet av verksamheten i fred skall de krav som totalförsvaret ställer beaktas”. Vidare framgick att Televerket skulle samverka med berörda totalförsvarsmyndigheter och att överbefälhavaren skulle hållas underrättad om ”viktigare planering av teleanläggningar och hur de är avsedda att användas under krig”. Dessutom skulle Överstyrelsen för ekonomisk beredskap hållas underrättad om ”beredskapsplanläggningen på det ekonomiska försvarets område”.

Att föra in kravet att beakta totalförsvarets krav i respektive myndighets instruktion kan vara ett sätt att få varje myndighet att se totalförsvaret som en del av sitt grundläggande uppdrag och därmed en naturlig del i all verksamhetsplanering. Regeringen bör överväga att skärpa och utveckla kraven på myndigheter att beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet, i enlighet med

ovanstående resonemang. I samband med en sådan beredning bör analyseras om befintligt krav på samverkan är tillräckligt i detta avseende.

Regeringen bör också överväga att i *kommittéförordningen* (1998:1474) föra in en skrivning om att varje kommitté ska beskriva hur förslagen i betänkandet påverkar totalförsvarets förmåga under höjd beredskap och krig. Det blir också ett sätt för staten att i sin framtida utveckling lämna sådana avvägda förslag som tar hänsyn till totalförsvaret.

Försvarsmakten, MSB samt civilområdesansvariga länsstyrelser bör i dialog med sektorsansvariga myndigheter, tydliggöra vilka krav totalförsvaret ställer, så att samtliga myndigheter kan ta hänsyn till detta i sin verksamhet.

MSB noterar att den nya lag om kommuner och regioners beredskap som föreslås i betänkandet *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:35) ställer krav på att även kommuner och regioner ska beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet.¹¹ MSB föreslår att regeringen går vidare med den föreslagna lagstiftningen så snart som möjligt. MSB kommer i denna redovisning inte att redovisa ytterligare förslag vad avser hur kommuner och regioner ska ta hänsyn till totalförsvarets krav i sin verksamhet.

Statens regionala indelning bör ensas

För att stärka och kraftsamla inom totalförsvaret fattade regeringen den 18 maj 2022 beslut om att en högre regional nivå skulle inrättas. Detta innebar att landets 21 länsstyrelser delades in i sex civilområden. MSB vill i detta sammanhang betona betydelsen av en gemensam regional indelning för statliga myndigheter, särskilt beredskapsmyndigheter och andra myndigheter med särskilt betydelse för totalförsvaret. MSB påminner därmed om regeringens beslut i maj 2022 om en sådan gemensam regional indelning, uttryckt i förordningen (2022:593) *om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning*. MSB noterar även regeringens uppdrag till Försvarsmakten att i sin planering beakta behovet av att Försvarsmaktens regionala ledning anpassas till den högre regionala ledningen i det civila försvaret.¹² En gemensam regional indelning är av stor vikt för en effektiv och sammanhängande planering och en effektiv styrning inom totalförsvaret. Om den nuvarande geografiska indelningen inte harmoniseras finns risk att samverkan och stöd inte sker på ett tillräckligt effektivt sätt.

3.2 Styrningen behöver utvecklas

MSB har i bland annat NRFB 2021¹³ och i bedömningen av det civila försvarets förmåga som redovisades i februari 2022 konstaterat att styrningen av det civila försvaret behöver utvecklas, så att den på ett bättre sätt stödjer den fortsatta utvecklingen inom området. MSB bedömer att styrningen av det civila försvaret bör utvecklas så att den uttrycker en större tydlighet avseende den politiska

¹¹ SOU. (2021:25). *Struktur för ökad motståndskraft*, s. 42.

¹² Kompletterande uppdrag till Försvarsmakten, *regeringsbeslut 11*, 2022-05-19, *Fö2022/00125 (delvis)*, *Fö2022/00262 (delvis)*, *Fö2022/00316* *Fö2022/00324*.

¹³ MSB. (2021). *Nationell risk- och förmågebedömning (NRFB) 2021*

inriktningen, en större långsiktighet avseende såväl inriktning som ekonomiska ramar och att den präglas av stabilitet och konsekvens.

På ett övergripande plan inriktas utvecklingen av det civila försvaret av målet för det civila försvaret. Därefter har regeringen inriktat planeringen närmare i inriktningen för totalförvarsplaneringen, som även innehåller planeringsförutsättningar som de dåvarande bevakningsansvariga myndigheterna ska utgå från i planeringsarbetet,¹⁴ och i anvisningar för det civila försvaret under försvarsperioden 2021–2025.¹⁵ Regeringen har även gett MSB och Försvarsmakten uppdraget att tillsammans främja och utveckla en sammanhängande totalförvarsplanering samt att utifrån de av regeringen givna planeringsförutsättningarna ta fram planeringsantaganden till stöd för myndigheternas planering.

Dessa övergripande styr signaler utgör grunden för regeringens styrning av utveckling av det civila försvaret. De har allt eftersom kompletterats med såväl uppdrag till myndigheter som styrning via anslagstillskott. Sedan det innevarande försvarsbeslutet togs har regeringen fattat beslut om ett 30-tal olika regeringsuppdrag avseende civilt försvar, till olika myndigheter och med olika tidsförhållanden. Vissa av dessa uppdrag är till sin karaktär väldigt detaljerade och påverkar därmed myndigheternas möjlighet till långsiktig planering och prioritering i arbetet med att utveckla det civila försvaret.

MSB vill särskilt belysa några särskilt betydande utmaningar med den nuvarande styrningen.

För det första saknas tydligt uttryckta ambitionsnivåer för vilken förmåga det civila försvaret ska ha inom sina olika delar. Sådana ambitionsnivåer, exempelvis uttryckt i form av mål, skulle vara ett sätt för regeringen att i högre detaljupplösning styra utvecklingen av det civila försvaret och ett ramverk för myndigheterna i arbetet med att omsätta den politiska inriktningen i prioriteringar och målsättningar i den egna verksamhetsplaneringen. En sådan ökad tydlighet skulle även ge bättre förutsättningar för uppföljning och förmågebedömning.

För det andra är det angeläget att det civila försvaret styrs på ett sammanhållet sätt. Några myndigheter har fått stora och långsiktiga uppdrag i sina regleringsbrev, andra myndigheter har fått flera uppdrag begränsade i såväl tid som omfattning och ytterligare andra har inte fått någon inriktning utöver de övergripande uppdrag regeringen ålade dåvarande bevakningsansvariga myndigheter i samband med att försvarsbeslutet fattades. Det kan i sammanhanget även noteras att regeringens krav på rapporteringar och uppföljningar, oavsett om de kommer genom uppdrag eller genom förordning, ofta är överlappande och brister i samordning. Det kan försvåra myndigheternas möjlighet till egna prioriteringar och därmed även en mer effektiv användning samt uppföljning av de medel som Riksdagen beslutat för att stärka det civila försvaret.

¹⁴ Regeringen. (2020). *Inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret.*

¹⁵ Regeringen. (2020). *Anvisningar för det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden 2021-2025.*

För det tredje saknas en långsiktighet i planeringen. Det finns idag ingen motsvarighet till det arbete med perspektivstudier som Försvarsmakten bedriver tillsammans med bland annat övriga myndigheter i det militära försvaret. Överstyrelsen för civil beredskap, ÖCB, hade fram till sin avveckling uppgiften att till regeringen enligt särskilt beslut redovisa en samlad studie över utvecklingen på längre sikt. Att det idag saknas sådana studier inom det civila försvaret, kan riskera leda till att satsningar uteblir eller till satsningar blir fel på grund av bristande förmåga till långsiktig bedömning.

Avslutningsvis finns brister i uppföljningen av de ekonomiska medel som avsatts för det civila försvaret. Riksrevisionen pekade i sin granskning av bland annat anslag 2:4 *Krisberedskap* från 2020 på svårigheterna att kunna redovisa och följa upp kostnader som gått till att stärka förmågan inom krisberedskap och civilt försvar.¹⁶ Det är svårt för myndigheterna att särredovisa kostnaderna för krisberedskap och civilt försvar, vilket gör det svårt att jämföra kostnader för beredskapsåtgärder mellan myndigheterna och därmed att kunna få en samlad bild av statens kostnader.

Nedan följer MSB:s förslag till utvecklade styrning av det civila försvaret. MSB vill betona betydelsen av att arbetet med detta påbörjas omgående, så att en ny styrmodell kan implementeras i och med försvarsbeslutsperioden 2026–2030.

Analysen behöver fördjupas

MSB avser att genomföra en fördjupad analys av nuvarande styrning och redovisa förslag till regeringen för hur styrningen kan utvecklas. Målet för ett sådant arbete är att styrningen på ett bättre sätt än idag ska säkerställa tydlighet, långsiktighet, stabilitet och konsekvens. Arbetet ska genomföras i nära dialog med sektorsansvariga myndigheter, civilområdesansvariga länsstyrelser och andra relevanta aktörer. Statskontoret kan följa detta arbete.

Beredskapsfinansiering bör anges i en samlad budgetram

Riksdagen bör efter förslag från regeringen ange en i ekonomiska termer uttryckt långsiktig ambitionsnivå för det civila försvaret genom att i statens budget ange en ram för kostnaderna för en angiven period. Hur en sådan ram kan konstrueras och vilka kostnader som bör inkluderas i ramen kommer fortsatt att analyseras och MSB avser återkomma med förslag.

Långsiktigheten bör öka med framtidsstudier

MSB avser även att påbörja perspektivstudier för det civila försvaret, för att identifiera och analysera utvecklingstendenser av relevans för det civila försvaret. Arbetet behöver ske i nära samverkan med sektorsansvariga myndigheter, civilområdesansvariga länsstyrelser och Försvarsmakten. Det kan övervägas om uppgiften att genomföra sådana studier bör regleras i MSB:s instruktion.

¹⁶ Riksrevisionen. (2021). *Projektbidrag från anslag 2:4 Krisberedskap – ett styrmedel med utmaningar*.

3.2.1 Arbetet med samhällsviktig verksamhet bör systematiseras

För att säkerställa den grundläggande robustheten i viktiga samhällsfunktioner, bör ett sammanhållet och systematiskt arbete med att identifiera, kravställa och följa upp samhällsviktig verksamhet utvecklas. Samhällsviktig verksamhet utgör grund för prioritering av samhällets resurser vid olika händelser, t ex pandemi, strömvabrott, skogsbrand eller höjd beredskap. All verksamhet som är viktig för totalförsvaret är samhällsviktig verksamhet. Under 2023 kommer sannolikt ett nytt EU-direktiv, *Critical Entities Resilience Directive* (CER-direktivet), om att stärka motståndskraften i samhällsviktiga verksamheter att antas. MSB ser stora möjligheter att få till stånd ett sådant sammanhållet och systematiskt arbete i samband med den kommande nationella implementeringen av CER-direktivet och det relaterade direktivet om säkerhet i nätverk och informationssystem (NIS2).

Det är viktigt att all samhällsviktig verksamhet omfattas av regleringen. Som förberedelse för ett sådant arbete bör MSB tillsammans med sektorsansvariga myndigheter, civilområdesansvariga länsstyrelser och andra relevanta aktörer ta fram förslag till regeringen på övergripande nationella mål för samhällets funktionalitet och försörjning. Ett systematiskt arbete med samhällsviktig verksamhet ska fortsatt beakta de krav på förmåga som ställs i Natos s.k. *Seven Baseline Requirements for Resilience* samt de ökade förväntningar på svensk efterlevnad som följer av ett medlemskap i Nato. (Se även avsnitt 3.5 *Arbete med integrering i Nato måste intensifieras*).

3.2.2 Statliga bolag bör få en utökad beredskapsroll

Statliga bolags ansvar under höjd beredskap och krig bör ses över i syfte att säkerställa upprätthållandet av den samhällsviktiga verksamhet som är av betydelse för totalförsvaret.¹⁷ I denna översyn bör förutsättningarna för statens möjlighet att särskilt reglera ansvar och uppgifter i lag eller annan författning belysas såväl som förutsättningarna att på annat sätt, genom ägardirektiv, bolagsordning etc. reglera ansvaret.

Till detta kommer även att utreda och klargöra finansieringsprinciper för dessa uppgifter med beaktande av EU:s statstödsregelverk. Det finns ett tydligt beroende till flera av de bolag med statligt ägande som upprätthåller viktiga samhällsfunktioner inom flera sektorer. Översynen av ansvar och uppgifter avseende bolag med statligt ägande är således nödvändig för att uppnå önskade effekter inom det civila försvaret.

¹⁷ Staten är en betydande bolagsägare i Sverige. I den statliga bolagsportföljen finns 43 hel- och delägda bolag, varav två är börsnoterade. Flera av dem bedriver samhällsviktig verksamhet. Vissa bolag med statligt ägande har ett särskilt beslutat samhällsuppdrag, dvs. ett uppdrag beslutat av Riksdagen att bedriva verksamhet som syftar till att generera andra effekter än ekonomisk avkastning för ägaren. I vissa fall kan verksamheter inom ramen för ett särskilt beslutat samhällsuppdrag delfinansieras genom anslag på statsbudgeten.

3.3 Ansvar måste pekars ut

Regeringens beslut om en ny struktur för civil beredskap, har gjort att ansvaret för beredskapsplaneringen förtydligats. MSB har utifrån ansvaret att förvalta det civila beredskapsystemet i detta arbete konstaterat att det finns ett antal områden där ansvar måste ses över, pekars ut ytterligare och i vissa fall skärpas. I detta avsnitt sammanfattas de behov av ansvarsutpekande MSB identifierat. Några av de större sådana områden där ansvar och struktur behöver pekars ut beskrivs i kapitel 6 *Ytterligare områden utanför sektorerna*. Som exempel kan nämnas barnomsorg, skolverksamhet och högre utbildning, begravningsjänst, migration, CBRNE samt skydd av kulturarv.

Inom försörjningsberedskapen saknas beredskapssektor och ansvariga beredskapsmyndigheter för områdena industriell försörjning och utrikeshandel. MSB gör bedömningen att området industriell försörjning kan behöva organiseras som en egen beredskapssektor, då det sannolikt är flera myndigheter som kan komma att behöva involveras i arbetet med att stärka beredskapen. MSB noterar att Överstyrelsen för civil beredskap var ansvarig för funktionen försörjning med industrivaror, som omfattade den produktion som inte var energi, livsmedel eller läkemedel, fram till att funktionsindelningen av det civila försvaret avvecklades i början av 2000-talet. MSB bedömer preliminärt att sektorsansvaret för en sådan sektor bör organiseras inom MSB, men vilka övriga myndigheter som bör ingå i sektorn måste analyseras vidare.

MSB konstaterar att ingen myndighet har ansvar för planering och hantering av internflyktingar i Sverige inför och under höjd beredskap och krig. Därmed saknas ansvar för en väsentlig del av Natos krav på en grundläggande förmåga att kunna hantera så kallade okontrollerade befolkningsrörelser. MSB bedömer att Migrationsverket har kompetens som vore relevant för en sådan uppgift och att myndigheten därför borde kunna få ett utpekat ansvar för detta. Vidare bedömer MSB att planeringen för och hanteringen av befolkningsrörelser både inom och till landet, ligger nära planering och hantering för utrymning och inkvartering, varför arbetet skulle kunna ske inom ramen för sektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen.

Enligt lagen (2006:546) och förordningen (2006:639) *om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap* får länsstyrelserna besluta om utrymning och inkvartering inom det egna länet. MSB får enligt förordningen meddela föreskrift om hur planeringen av utrymning och inkvartering ska ske, men ingen myndighet har en tydlig uppgift att genomföra denna förberedande planering. För att utrymning och inkvartering ska kunna genomföras när så behövs krävs gemensam planering och därför bör det framgå av förordningen vem som har ansvar för olika delar av planeringen. Regeringen bör därför förtydliga förordningen kring uppgiften att i fredstid planera och förbereda för utrymning och inkvartering under höjd beredskap och krig.

Ansvaret för planering och förberedelser av brådskande begravningsjänst är otydligt och MSB anser därför att regeringen bör fördela uppgiften till

beredskapssektorn Hälsa, vård och omsorg. Detta eftersom 2 kap. 1 § *Hälsa- och sjukvårdslagen* (2017:30) anger att omhändertagande av avlidna är att betrakta som hälso- och sjukvård. Frågan har också lyfts i betänkandet *Hälsa- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga* SOU (2022:6). Som sektorsansvarig för Hälsa, vård och omsorg, bör därmed Socialstyrelsen driva beredskapsutvecklingen i samverkan med övriga berörda beredskapssektorer samt med berörda myndigheter och aktörer som inte ingår i de befintliga sektorerna.

Det samordnande ansvaret för värdlandsstöd på nationell nivå är inte tydligt reglerat. MSB anser att regeringen bör förtydliga MSB:s samordnande roll nationellt på motsvarande sätt som för civilområdesansvariga länsstyrelser samordnande roll regionalt. Dessa ska enligt förordningen (2022:525) *om civilområdesansvariga länsstyrelser* inom civilområdet ”ta initiativ till åtgärder och hålla samman planering och förberedelser av civila aspekter av värdlandsstöd” samt under höjd beredskap ”samordna den civila delen av värdlandsstödet.”

Arbetsförmedlingen har en särskild roll kopplad till lagen (1994:1809) och förordningen (1995:238) *om totalförsvarsplikten* genom att de får besluta om vilka organisationer (förutom myndigheter) som ska omfattas av den allmänna tjänsteplikten och ska vid behov anvisa personer att utföra uppgifter. Regeringen behöver tydliggöra i vilken utsträckning Arbetsförmedlingen fortsatt ska ha detta uppdrag.

Ansvar för utpekande av, investering i samt drift av kritisk reservinfrastruktur, till exempel reservhamnar och reservflygplatser, bör utredas.

I redovisningen den 10 maj 2022 föreslog MSB att regeringen skulle ge en eller flera myndigheter uppgiften att planera åtgärder inom ramen för *Ransoneringslagen* (1978:268). Behovet av en sådan utredningsuppgift kvarstår.

3.4 Lagstiftning behöver ses över

MSB har i bland annat den nationella risk- och förmågebedömningen, NRFB, 2021 konstaterat att lagstiftningen inom beredskapssystemet är i huvudsak avsedd för en situation då höjd beredskap råder och regeringen därmed kan fatta beslut om höjd beredskap. Regeringen har tillsatt en parlamentarisk kommitté, som bland annat ska överväga om tillämpningsområdet för bestämmelserna i 15 kap. regeringsformen är ändamålsenligt utformat samt bedöma om det finns ett behov av att utvidga regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser. MSB bedömer att en sådan utredning kan bidra positivt till att ett fungerande regelverk kan komma på plats för att skapa bättre förutsättningar för ett sammanhängande planeringssystem.

MSB ser utöver grundlagsöversynen fortsatt behov av ett arbete inom lagstiftningsområdet för att Sverige ska kunna bygga en robust beredskap. Utöver behovet av en fungerande lagstiftning i hela hotskalan så har MSB konstaterat att regelverket för civilt försvar till stor del växte fram under en tid då samhället såg annorlunda ut. Teknisk och social utveckling, privatisering och andra

omstruktureringar är exempel på sådant som Sverige gått igenom sedan dess. Delar av regelverken har blivit omoderna eller motstridiga och behöver därför ses över för att utvecklingen av civilt försvar ska underlättas. Myndigheterna behöver ha aktuella regelverk (lag och förordning) för sin verksamhet.

Några av de lagstiftningar MSB bedömer bör ses över är lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m., lagen (1943:881) om polisens ställning under krig, krigsveterinärförordningen (1981:648), checklag (1932:131), krigsbandelslagen (1964:19), lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig och krigsfara m.m. m.fl. Sedan dessa lagar stiftades och senast uppdaterades har såväl den statliga förvaltningens struktur som fördelning av ansvar inom staten förändras på sådant sätt att lagstiftningen inte längre är möjlig att tillämpa så som en gång var lagstiftarens intention.

MSB anser vidare att regeringen bör gå vidare med det förslag om ny lagstiftning avseende kommuner och regioners beredskapsutveckling som finns i betänkandet *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:25), samt en översyn av *Säkerhetskyddslagen* (2018:585) i förhållande till *Kommunallagen* (2017:725). Detta beskrivs mer i avsnitt 5.1 *Kommuners och regioners beredskap*.

3.5 Arbete med integrering i Nato måste intensifieras

Den 16 maj 2022 fattade regeringen beslut om att ansöka om medlemskap i Nato. MSB konstaterar att ett svenskt Nato-medlemskap innebär stora förändringar för det civila försvarets fortsatta utveckling och underliggande planeringsåtgärder. Även om denna redovisning i huvudsak omfattar år 2024 och framåt vill MSB betona att anpassningen till följd av ett medlemskap i Nato måste påbörjas snarast.

Natos resiliensarbete och dess sju krav på förmåga¹⁸ för att stärka civil motståndskraft (NATO Baseline Requirements for National Resilience) är redan idag en central utgångspunkt i den svenska civila beredskapsplaneringen. Därmed utgör de ett viktigt ingångsvärde i arbetet med skydd av samhällsviktig verksamhet tillsammans med de sju sektorer¹⁹ som pekas ut inom ramen för EU:s s.k. NIS-direktiv²⁰ om åtgärder för att skapa och bibehålla en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela EU. Vid ett Nato-medlemskap skärps dock uppföljningen av Sveriges efterlevnad av kraven på förmåga, varför dessa sömlöst måste omhändertas i den nya beredskapsstrukturen och i den process för civil beredskapsplanering som är under utveckling.

Fem av Natos krav på förmåga harmonierar med befintliga beredskapssektorer medan två av dem; *Effektiv hantering av okontrollerade befolkningsrörelser* samt

¹⁸ Säkerställande av politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner, Resilient energiförsörjning, Effektiv hantering av okontrollerade befolkningsrörelser, Resilienta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning, Hantering av maskadeutfall, Resilienta civila kommunikationssystem samt Resilienta transportsystem.

¹⁹ Dessa sektorer överlappar till viss del Natos och är följande: Bankverksamhet, Digital infrastruktur, Energi, Finansmarknadsinfrastruktur, Hälso- och sjukvård, Leverans och distribution av dricksvatten samt Transport.

²⁰ The Directive on Security of Network and Information Systems (EU) 2016/1148.

Säkerställande av politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner inte omfattas i sin helhet i någon av beredskapssektorerna. För hantering av befolkningsrörelser har Migrationsverket som beredskapsmyndighet en central roll som MSB anser bör utvecklas, se vidare i kapitel 6 *Ytterligare områden utanför sektorerna*. Säkerställande av politiskt beslutsfattande (på nationell nivå) behöver ske med utgångspunkt i Regeringskansliets planering för regeringen, Riksdagen och Kungl. hovstaterna. I betänkandet *Struktur för ökad beredskap* lyfts vikten av området och att arbetet sker med särskilt stöd av Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och MSB.²¹ Utöver det behöver varje kommun och region säkerställa det egna beslutsfattandet för respektive politisk församling.

Planeringen för civilt försvar kommer således att i ännu högre grad än idag behöva ta hänsyn till de sju kraven för förmåga, men också till andra nya villkor och förutsättningar som följer av Nato-medlemskapet. MSB bedömer att anpassningar av inriktningar och strukturer för samverkan och planering utifrån Nato-standarder har hög prioritet de kommande åren. Fortsatta och fördjupade kontakter med Finland kopplat till Nato bedöms som värdefullt då de står inför en liknande situation som Sverige. MSB ser överlag en vinst i att de nordiska länderna gemensamt företräder och driver det nordiska perspektivet inom Nato utifrån ett gemensamt geopolitiskt och strategiskt förhållande till omvärlden.

I och med många osäkerheter kring ett Nato-medlemskap och dess påverkan på svenska myndigheter är det i nuläget svårt att göra en kostnadsberäkning för det civila försvarets anpassning till ett Nato-medlemskap och huruvida det kommer att innebära ökade kostnader. Ett medlemskap medför behov av närvaro i fler arbets- och planeringsgrupper och kommittéer än tidigare samt en utökad representation i form av sekonderingar till Natos strukturer. Befintliga utmaningar av särskilda personalkompetenser inom civilt försvar hos beredskapsmyndigheterna bedöms därför kunna öka i och med ett svenskt Nato-medlemskap.

Värdlandsstöd måste omhändertas samlat

Sveriges samarbetsavtal med Nato om värdlandsstöd från 2014 innebär att ansvariga aktörer ska planera för att både ta emot och ge omfattande militärt och civilt stöd. Det kan handla om civilt stöd vid mottagande av militär trupp med tillhörande tung utrustning och fordon, men också om civilt stöd, exempelvis försörjning av kritiska insatsvaror, materiel, lagerhållning och insatspersonal. Vid ett svenskt medlemskap behöver ansvariga myndigheter vidta ytterligare anpassningar till Natos krav för värdlandsstöd.

Förmågan till värdlandsstöd övas kontinuerligt och det kommer finnas förväntningar att Sverige deltar med både militära och civila resurser samt att övningar genomförs i Sverige. Samtidigt kommer militärt och civilt stöd från EU samt bilateralt dito till Sverige under höjd beredskap och krig vara fortsatt aktuellt. MSB bedömer därför att värdlandsstödsfrågan fortsatt måste omhändertas samlat med MSB som nationell samordnande myndighet, i samverkan med

²¹ SOU. (2021:25). *Struktur för ökad motståndskraft*, s.153ff.

civilområdesansvariga länsstyrelser, Försvarsmakten och berörda beredskapsmyndigheter. Se även avsnitt 4.2 *Samverkan och ledning*.

Deltagande i Natos planeringsprocesser

Vid ett medlemskap deltar Sverige fullt ut i Natos försvarsplaneringsprocess (NATO Defence Planning Process) inklusive den civila resiliensplaneringen (Resilience Planning and Review Cycle). Skarpa målsättningar på militär sida omfattar därmed även civila dimensioner som behöver omhändertas av ansvariga aktörer inom beredskapssystemet. Samtidigt stärks uppföljningen och dialogen med Nato även på civil sida, med utveckling av civila resiliensmål utifrån gemensamma riktlinjer och förmågekriterier. Dessa omfattar en bredd av sektorer såsom energi, transporter, hälso- och sjukvård, elektroniska kommunikationer och räddningstjänst.

Förmåga att samverka inom NATO Crisis Response System (NCRS)

Vid ett medlemskap förväntas Sverige också delta fullt ut inom Natos krishanteringssystem, (NATO Crisis Response System, NCRS). Det innebär att det måste finnas en förmåga att vidta vissa förutbestämda operativa åtgärder, så kallade "Crisis Response Measures" (CRM), som kan aktiveras efter beslut i Nordatlantiska rådet (North Atlantic Council (NAC) eller av Natos överbefälhavare (Supreme Allied Commander, SACEUR). Ett antal av dessa är rent civila samtidigt som flera av de operativa åtgärderna på militär sida också omfattar civila beredskapsaspekter. De operativa åtgärderna behöver vara identifierade och planerade i förväg för att kunna aktiveras när så krävs. Detta ställer krav på ett brett planerings- och genomförandearbete, tillsammans med Försvarsmakten samt berörda aktörer inom det civila försvaret. I vissa avseenden behöver planering även genomföras tillsammans med andra länder för att möjliggöra samverkan i ett skarpt läge

Nationell inriktning av Natos krav på säkerhetsskydd

Det är av vikt att det civila försvarets aktörer implementerar Natos processer och system på ett likvärdigt sätt. MSB ser därför behov av politisk styrning och nationell inriktning för hur myndigheterna ska anpassa sitt säkerhetsskydd till ett svenskt Nato-medlemskap i syfte att undvika särlösningar. I avsnitt 4.1 *En robust och säker organisation* förs ytterligare resonemang kring vilka åtgärder inom säkerhetsskydd, inklusive informationsdelning, som krävs kopplat till Nato.

3.6 Process för civil beredskapsplanering måste komma på plats

I betänkandet *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:25) beskriver utredaren behovet av att en sammanhängande planering utvecklas inom det civila försvaret och att MSB har ett övergripande ansvar för en sådan planering.²² Utredningen föreslår att MSB ska ha uppgiften att sammanställa de resursbehov som finns inom det civila försvaret till en helhetsbedömning som kan utgöra ett underlag för en välvägd helhet till regeringen.²³ MSB betraktar redovisningarna av detta regeringsuppdrag som en första sådan helhetsbedömning och ett sådant avvägt underlag för regeringen att ta ställning till. För att ett sådant underlag ska ha en legitimitet krävs en förankring hos berörda aktörer och det ställer stora krav på samarbete, transparens, accepterade prioriteringskriterier och en tydlighet i hur avvägningar gör. I arbetet med denna redovisning har MSB eftersträvat detta, men bedömer att en mer utvecklad process för beredskapsplanering inom det civila försvaret måste komma på plats. Detta kommer att bli en naturlig del av beredskapssektorernas arbete. En sådan process har under ett par års tid varit under utveckling inom MSB i dialog med ett urval av myndigheter.²⁴ MSB avser att påbörja implementeringen av en sådan planeringsprocess inför 2023. Arbetet med processen syftar till att:

- knyta samman krisberedskap och civilt försvar under termen civil beredskap²⁵
- åstadkomma samstämmiga årliga underlag avseende beredskapsåtgärder till regeringen från berörda myndigheter
- skapa underlag för att bedöma förmågan i civil beredskap, samt
- skapa underlag för samordning mellan civilt försvar och militärt försvar.

MSB avser verka för en samordnad planering genom att 1) ta fram ett planeringsunderlag; 2) driva och medverka i en aktörsgemensam process för planering, samt; 3) ta fram ett avvägt beslutsunderlag på systemnivå för beredskapsmyndigheternas planerade åtgärder.

Som konstaterats i avsnitt 3.5 *Arbete med integrering i Nato måste intensifieras*, kommer civila dimensioner av Natos planeringsprocesser samt implementering av Natos civila resiliensmål att behöva omhändertas av ansvariga aktörer inom ramen för den civila beredskapsplaneringen.

²² SOU. (2021:25). *Struktur för ökad motståndskraft*, s.405-408.

²³ SOU. (2021:25). *Struktur för ökad motståndskraft*, s. 409.

²⁴ Med stöd av Förordning (2022:524) (220519) om *statliga myndigheters beredskap*, och regeringsuppdrag Fö2029/01269 samt Ju2020/04658 verkar MSB för en samordnad planering av beredskapsåtgärder i civil beredskap.

²⁵ Civil beredskap är berörda aktörers samlade förmåga, och åtgärder för att öka den förmågan, att hantera samhällsstörningar inom ramen för krisberedskap och civilt försvar och över hela hotskalan – olyckor, kriser och väpnade angrepp inklusive hybridkrigföring under normal beredskap – och motsvaras av det internationella begreppet *civil preparedness*.

3.7 Övergripande perspektiv bör ges konkretion i planeringen

Barnrättsperspektivet

Sverige har enligt Förenta Nationernas (FN) barnkonvention förbundit sig att i enlighet med sina åtaganden enligt internationell humanitär rätt om att skydda civilbefolkningen i väpnade konflikter, vidta alla tänkbara åtgärder för att säkerställa skydd och omvårdnad av barn som berörs av en väpnad konflikt. Det innebär ett krav på att barnrättsperspektivet ska beaktas i planeringen och uppbyggnaden av det civila försvaret. Utöver basala behov som vatten, mat och värme behöver människors existentiella behov och behoven av trygghet och hopp tillfredsställas. Att barn upplever trygghet och kan upprätthålla sin vardag under påfrestning bidrar till samhällets funktionalitet, robusthet och uthållighet. Aktörer i civilsamhället, såsom Rädda Barnen, Röda Korset och trossamfundet har här en avgörande roll.

Jämställdhetsperspektivet

Att ett jämställdhetsperspektiv genomsyrar planeringen och uppbyggnaden av det civila försvaret är nödvändigt för att nå målet för det civila försvaret. Detta eftersom våld mot män och kvinnor ser olika ut, och därmed också behovet av stöd och skyddsåtgärder. Erfarenheter från moderna konflikter visar bland annat att flickor och kvinnor utsätts för könsbaserat våld och trafficking medan pojkar och män tvångsrekryteras.

Att planera åtgärder för kvinnors fysiska integritet vid vistelse i skyddsrum, under evakuering och på uppsamlingsplatser och läger, är av största vikt. Män och kvinnor kan också drabbas annorlunda av olika former av bristsituationer. Bland ensamstående föräldrar bor exempelvis män i högre uträkning i hus medan kvinnor bor i lägenheter, där möjligheten att ersätta ordinarie uppvärmning är sämre vid energibortfall. Män har också större tillgång till privata fordonsresurser i Sverige medan ensamstående kvinnor med barn är starkt underrepresenterade bland bilägare. Förutsatt tillgång till drivmedel, innebär detta större möjligheter för män att påverka sin situation och hantera påfrestningar. Ifall kollektivtrafiken minskar eller omprioriteras förstärks denna skillnad. Det kan påverka möjligheterna för evakuering, anskaffning av förnödenheter samt möjligheter att ta sig till arbetet, vilket i sin tur kan påverka Sveriges försvarsinsatser negativt. De åtgärder som planeras behöver därför innefatta en analys av åtgärdernas effekt på män respektive kvinnor.²⁶

Klimatperspektivet

Ytterligare ett perspektiv som måste beaktas i planeringen för civilt försvar är att klimatet förändras, vilket innebär ändrade risker och förutsättningar inom stora delar av samhället. När exempelvis beredskapslager byggs upp inom det civila försvaret, behöver fastställande av lämplig placering innefatta en analys av

²⁶ Combitech. (2019). *Jämställdhet i beredskapsplanering*.

klimataspekter såsom ökad sannolikhet för och ökad omfattning av översvämningar, erosion och skred. Även distributionen av lagrade varor är avgörande – vilka bränsle- och transportslag som används för ändamålet samt hur utsatta de är för olika typer av händelser kopplade till både klimatförändringar och klimatomställning. Den ökade elektrifieringen av fordon i klimatomställningen kan skapa sårbarheter under höjd beredskap om man inte även kan förlita sig på bränsledrivna fordon kompletterat med lagring av drivmedel, eller utveckling av mobila fristående lösningar för laddning av fordon. Exemplet ovan visar att det krävs analyser i flera steg för att fånga konsekvenserna av både klimatförändringarna och klimatomställningen i planeringen av det civila försvaret.

När arbetet med att stärka det civila försvaret fortskrider är det angeläget att de övergripande perspektiven barnrätt, jämställdhet och klimatomställning ges konkretion i planeringen hos myndigheter och andra ansvariga aktörer.

4 Tvärsektoriella behov och åtgärder

I detta kapitel redovisas åtgärdsförslag med en tematisk skärning utifrån verksamheter som har en tvärsektoriell karaktär inom det civila försvaret.

4.1 En robust och säker organisation

MSB konstaterade i redovisningen den 10 maj 2022 att beredskapsmyndigheterna i fredstid bör ha en tillräcklig bemanning för att genomföra beredskapsplanering och annat förberedande arbete inom sitt ansvarsområde. Myndigheter ska bland annat upprätta och bemanna en krigsorganisation och säkerställa att planer och rutiner för denna övas. För att berörda aktörer ska kunna verka under höjd beredskap och krig krävs grundläggande funktioner såsom el, lokaler samt tekniska system med den robusthet och sekretessnivå som krävs.

MSB vill i detta sammanhang återigen betona nödvändigheten av att alla myndigheter beaktar totalförsvarets krav i all sin verksamhet. Som exempel behöver de som arbetar med myndighetens ekonomi- och verksamhetsplanering, personalförsörjning samt upphandling och inköp ha god kunskap om och inkludera beaktande av totalförsvarets krav i sitt arbete. På motsvarande sätt behöver de som arbetar med fysisk planering på en myndighet, kommun eller region beakta beredskapshänsyn i samhällsplaneringen.

Behov av utvecklad policy och styrning

MSB lyfte i redovisningen den 10 maj 2022 att regeringen bör ge en myndighet i uppdrag att analysera vilka myndigheters uppgifter som inte ska fullföljas eller som kan övertas av en annan myndighet, utifrån lagen (1988:97) *om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig och krigsfara m.m.* Behovet kvarstår då lagen erbjuder en möjlighet för det allmänna att omfördela personal till prioriterad verksamhet under höjd beredskap och krig, vilket grundar sig på krigsplacering med anställningsavtalet som grund. Detta lägger även grunden för planeringen inför ett beslut om tjänstgöring med allmän tjänsteplikt.

Åtgärder 2024–2025

I redovisningen den 10 maj 2022 föreslog MSB åtgärder för ökad robusthet och kontinuitet motsvarande 482 miljoner kronor år 2024 och 521 miljoner kronor år 2025. I detta ingick en så kallad schablon för generell personalförstärkning vid berörda statliga myndigheter²⁷ för deras arbete med civilt försvar om 140 miljoner

²⁷ MSB lyfte i redovisningen den 10 maj 2022 att arbete med civilt försvar inom kommuner och regioner är särskilt prioriterat. Deras personalförstärkningar omhändertogs i den samlade ekonomiska förstärkningen för kommuners och regioners beredskap.

kronor år 2024 och 210 miljoner kronor år 2025 (i genomsnitt förstärkning med 2 årsarbetskrafter per myndighet).

För att säkerställa fortsatt tillgång till medel för utvecklingsprojekt och investeringar som faller utanför ramarna för en myndighets eget ansvarsområde, eller som är av väsentlig betydelse för beredskapen, föreslogs den 10 maj också att tilldelningen av medel för anslag 2:4 skulle öka med 150 miljoner kronor för 2024 jämfört med dagens nivå, och med 200 miljoner kronor för 2025 jämfört med dagens nivå. MSB:s förslag avseende säkerhetsskydd för samtliga berörda aktörer summerade därtill till 845 miljoner kronor för 2024 och 885 miljoner kronor för 2025. MSB föreslår inga avvikelser från dessa summor i denna redovisning. Däremot har ett antal kompletterande behov identifierats.

Behov av kartläggning och analys av beroenden av varor och tjänster

Parallellt med uppbyggnad av krigsorganisation och dess tillhörande uppgifter, bedömer MSB fortsatt att aktörer inom det civila försvaret kontinuerligt måste kartlägga och analysera vilka varor och tjänster de är beroende av för att kunna upprätthålla den samhällsviktiga verksamhet som de ansvarar för. Vidare måste resurser avsättas för att säkerställa försörjning av sådana varor och tjänster för den egna verksamhetens behov.

Säkerhetsskyddet måste stärkas

Aktörer i det civila försvaret ska uppfylla de grundläggande krav som ställs på verksamheten utifrån *Säkerhetsskyddslagen* (2018:585) och *Säkerhetsskyddsförordningen* (2021:955). Om aktörerna inte uppfyller kraven i den nyligen reviderade lagstiftningen kan det civila försvaret inte utvecklas i den takt och riktning som krävs.

Givet ett godkännande av ett svenskt Nato-medlemskap måste flera av aktörerna i sitt arbete och i kommande investeringar utgå även från Natos regelverk avseende säkerhetsskydd. Regelverket omfattar krav på sekretess, personalsäkerhet, fysisk säkerhet och säkerhet i informationssystem. Nya system för signalskydd kan behöva implementeras och förvaltas.

Aktörer i det civila försvaret måste kunna ta emot, upprätta, lagra och distribuera fysisk och digital Nato-klassificerad information i högre säkerhetsskyddsklasser och i större mängd än tidigare. Nato-regelverket ställer därtill krav på hur en verksamhet ska organisera och bedriva den fysiska säkerheten där Nato-uppgifter hanteras. De aktörer som berörs av Natos planeringsprocesser, inkl. *NATO Seven Baseline Requirements for Resilience*, behöver ha denna förmåga. Det gäller exempelvis sektorsansvariga myndigheter, civilområdesansvariga länsstyrelser samt ett fåtal ytterligare myndigheter (exempelvis Säkerhetspolisen och Myndigheten för psykologiskt försvar).

Vissa myndigheter kommer att träffas av Natos krav för första gången och det är i dagsläget inte klart vilka anpassningar som krävs hos respektive myndighet. Samtidigt har vissa myndigheter lång erfarenhet av att delta och hantera nämnda

krav. Som konstateras i avsnitt 3.5 *Arbete med integrering i Nato måste intensifieras*, ser MSB behov av en nationell inriktning för ett Nato-integrerat säkerhetsskydd i syfte att undvika särlösningar. Till dess att en sådan inriktning finns, är det svårt att bedöma vilka kostnader inom säkerhetsskydd som ett Nato-medlemskap kan innebära utöver de redan föreslagna satsningarna för år 2023–2025.

I stort har medel de senaste åren tillförts säkerhetsskydd genom särskilda satsningar, exempelvis för utbildning och tillsyn. Åtgärder för säkerhetsskydd behöver fortsatt beaktas i all utveckling och alla verksamhetsområden och därmed ingå i varje aktörs planering för åtgärder som är tänkta att stärka förmågan för att verka under höjd beredskap och krig.

Åtgärder 2026–2030

Det utvecklingsarbete avseende civilt försvar som påbörjats förväntas innebära att beredskapsmyndigheter fram till 2026 genomfört många nödvändiga grundläggande investeringar (inklusive säkerhetsskydd, reservkraft, med mer) för den egna verksamheten. För perioden 2026 och framåt bör myndigheterna i ökad utsträckning kunna övergå till att göra nödvändiga investeringar för önskad förmågeutveckling, samt drift och underhåll av egna anläggningar och lager. Behovet av en större personalstyrka samt investeringar är fortsatt stora inför kommande period. Därför ser MSB en poäng i att särskilja grundläggande finansiering som träffar samtliga någorlunda likartat beroende på storlek och betydelse, från ytterligare särskilda åtgärder som en myndighet behöver vidta.

Grundläggande finansiering för myndigheters beredskapsutveckling

MSB har inte tillräckliga underlag för att kunna bedöma varje enskild myndighets behov av medel, men MSB vill i denna redovisning beskriva en uppskattning av behovet av en grundläggande finansiering för beredskapsutveckling från år 2026 och framåt.²⁸ MSB:s uppskattning av grundläggande finansieringsbehov av myndigheters verksamhet omhändertas i respektive sektorsavsnitt (kapitel 5) avseende åtgärder 2026–2030 under rubriken ”Grundläggande finansiering av myndigheter i sektorn”. (Observera att kommuner och regioners motsvarande behov av finansiering omhändertas i avsnitt 5.1 *Kommuners och regioners beredskap*).

Behov av beredskapshandläggare

Den grundläggande finansieringen så som den beskrivs här bedöms omfatta beredskapshandläggare eller motsvarande på myndigheten, med ansvar för den egna myndighetens behov av analys, förberedande planering, kontinuitetshantering, säkerhetsskydd, övnings- och utbildningssamordning och samverkan med andra myndigheter och lämnande av stöd m.m. Sådan personal ingår normalt även i en krigsorganisation för operativ hantering. För sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser tillkommer

²⁸ Varje myndighets behov måste identifieras och beslutas inom ramen för den ordinarie budgetprocessen och i dialog med respektive departement. Däremot kan MSB bidra med en syn på den samlade tillgången och efterfrågan på personal inom området beredskap och civilt försvar.

ett särskilt ansvar att driva på utveckling inom sektorn/civilområdet i sin helhet avseende ovanstående samt specifika uppdrag kopplat till civilt försvar.

MSB gör fortsatt bedömningen att personalökningar på den nivå som aktörerna sammantaget har anfört inte kommer att vara möjlig under de kommande åren, utan att aktörerna i systemet utarmar varandra. (För mer utförliga resonemang kring systemets förmåga att växa personellt hänvisas till redovisningen den 10 maj 2022). MSB anser även att det av myndigheterna uttryckta behovet av ytterligare beredskapspersonal måste vägas mot den förmågeutveckling som behöver ske i övrigt inom de viktigaste samhällsfunktionerna. Vidare finns det skäl att förhålla sig avvaktande till allt för omfattande personaltillväxt. Beredskapsmyndigheter måste även prioritera inom befintliga personalramar och fokusera beredskapsutvecklingen på sådant som bedöms ha störst förmågeeffekt.

MSB har i beräkningen av en grundläggande finansiering utgått från myndigheternas storlek och vilket ansvar för beredskapsplanering och hantering av fredstida kriser, höjd beredskap och krig som de har. Med detta som utgångspunkt har MSB utgått från tre typer av myndigheter:

- 20 beredskapshandläggare för sektorsansvariga myndigheter samt för civilområdesansvariga länsstyrelser.
- 10 beredskapshandläggare för beredskapsmyndigheter som inte är sektorsansvariga samt länsstyrelserna som inte är civilområdesansvariga.
- 5 beredskapshandläggare för små beredskapsmyndigheter och/eller med en mindre omfattande roll avseende planering och hantering samt för andra myndigheter som bedöms ha en roll i beredskapsutvecklingen men inte är utpekade som beredskapsmyndigheter.

Utifrån en beräknad kostnad för en årsarbetskraft på 1 miljon kronor innebär detta enligt ovan lista sammanlagt från och med 2026 ca 730 miljoner kronor årligen för samtliga beredskapsmyndigheter och andra myndigheter. Observera att detta inte avser tillkommande tjänster jämfört med 2022, utan en mycket grov uppskattning av hur många årsarbetskrafter som staten bör avsätta budgetmedel för avseende beredskapsplanering under ett normalår i perioden 2026-2030. Detta innebär, beroende på myndighetsstorlek och uppgift, en indikation om genomsnittliga behovet vid en myndighet, exempelvis inför totala dimensioneringen av myndighetens kris- och beredskapsplaneringsenhet m.m. Det kan dock finnas myndigheter som utöver grundfinansiering har särskilda behov med tanke på verksamhetens karaktär och de uppgifter som regeringen ålägger myndigheten, men undantagen bör tillämpas restriktivt.

I denna uppskattning ingår inte myndigheter som MSB och MPF som har beredskapsfrågor som i princip uteslutande uppgift. MSB konstaterar att uppskattningen framstår som rimlig i jämförelse med hur många som beräknades arbeta med civil beredskap i slutet av 1990-talet²⁹ samt utifrån jämförelser med

²⁹ Se exempelvis: Överstyrelsen för civil beredskap. (2001). *Årsbok civilt försvar 2001*, s. 128.

tillgängliga beredskapshandläggare inom civil beredskap vid vissa myndigheter idag. Som tidigare framförts finns även ett behov av återhållsamhet för enskilda myndigheter mot bakgrund av den begränsade totala tillgången på handläggare inom beredskapsplanering de närmaste åren.

Vissa myndigheter kan behöva tillfällig förstärkning för operativ hantering eller specialistkompetenser för särskilda satsningar som går utanför den grundläggande finansieringen enligt ovan, men som ändå betraktas som beredskapspersonal. Detta redovisas i sådana fall i berörda sektorsavsnitt (i kapitel 5) som särskilda åtgärder utöver grundfinansieringen.

Behov av ytterligare investeringar, drift och underhåll

Utöver personal för att kunna utföra ovan uppgifter omfattar finansieringen även mindre investeringar och anskaffningar som är nödvändiga för att kunna fullfölja uppgiften som beredskapsmyndighet. Det kan vara sådant som reservkraft, säkerhetsskydd, fysiskt skydd, säker kommunikationsutrustning, viss lagerhållning för den egna organisation, vissa tekniska stödsystem och utrustning, från Rakel-terminaler till CBRNE-skyddsutrustning för egen personal. Observera att vissa behov av investeringar kan ligga utanför den grundläggande finansieringen, t.ex. skyddade eller mobila alternativa ledningsplatser (se avsnitt 4.2 *Samverkan och ledning*).

MSB bedömer att myndigheternas årliga behov för dessa investeringar från och med 2026 är 730 miljoner kronor. Detta under förutsättning att myndigheter tilldelas medel och under perioden 2023–2025 får möjlighet att genomföra de grundläggande investeringar som MSB föreslog i redovisningen den 10 maj 2022. Proportioner för hur mycket enskilda myndigheter föreslås få följer bedömningen för beredskapspersonal, med 5 miljoner kronor årligen för små myndigheter, 10 miljoner kronor årligen för mellanstora myndigheter och 20 miljoner kronor årligen för större myndigheter med särskilt ansvar. De myndigheter med omfattande egen samhällsviktig verksamhet som är spridd över flera platser har beräknats behöva en något högre andel, exempelvis för reservkraft.

Grundläggande finansiering innebär i sig inte en ökning av medel

Observera att MSB:s förslag om en grundläggande finansiering är ett sätt att samla ihop och översiktligt beskriva behov som även finns idag men uttrycks och sorteras på annat sätt från år 2026. Förslaget innebär alltså inte per se en ökning av medel jämfört med idag eller jämfört med vad MSB föreslog i redovisningen den 10 maj 2022.

Grundläggande finansiering omhändertar inte integrering av beredskapshänsyn i verksamheten eller särskilda satsningar

MSB vill även i detta sammanhang betona nödvändigheten av att alla myndigheter beaktar totalförsvarets krav i sin kärnverksamhet. Om det ställs högre krav på varje myndighet att beakta totalförsvarets krav i all sin verksamhet, är det sannolikt att fler kommer att arbeta med beredskap än de ungefär 730 årsarbetskrafter som

här beskrivs. Integreringen av beredskapshänsyn i samtlig verksamhet ingår inte i den grundläggande finansieringen för beredskapsutveckling utan behöver finansieras genom prioriteringar inom respektive myndighets verksamhetsmedel.

4.2 Samverkan och ledning

Grunden för samverkan och ledning under höjd beredskap och krig är i princip densamma som för den fredstida krisberedskapen. Arbetet utgår från ordinarie förvaltningsstruktur, ansvarsprincipen och geografiskt områdesansvar samt från den nya myndighetsstruktur som inrättades den 1 oktober 2022. Detta innebär att alla organisationer som bedriver samhällsviktig verksamhet har behov av att kunna samverka med andra och leda den egna organisationen vid svåra påfrestningar.

Samverkan och ledning inom det civila försvaret syftar till att under höjd beredskap och krig gynna försvarsansträngningarna och uppnå målet för civilt försvar och totalförsvar genom aktörsgemensam inriktning (vad ska uppnås) och samordning (hur ska det uppnås). Det kan avse behov av operativa åtgärder, prioritering och fördelning av resurser och en enhetlig kommunikation och samlade budskap. En förutsättning för detta är tydlighet i ansvar och rollfördelning samt metodik, arbetsformer och ledningsstöd (teknik, lokaler, och annan utrustning) som möter de krav som höjd beredskap och krig medför. Höjd beredskap och krig medför i jämförelse med fredstida kriser särskilda krav på förberedande planering, uthållighet, omställning, säkerhet och robusthet i hela ledningskedjan från nationell till lokal nivå.

För att säkerställa en uthållig och robust förmåga till samverkan och ledning inför och under höjd beredskap och krig behöver ytterligare utveckling av arbetsformer, förmågehöjande insatser och investeringar göras för att prioriterade aktörer bl.a. ska ha tillgång till och effektivt kunna nyttja alternativa och/eller skyddade ledningsplatser.

Kopplat till Nato, konstateras det i avsnitt 3.5 *Arbete med integrering i Nato måste intensifieras* att ansvariga myndigheter dessutom behöver vidta ytterligare anpassningar till Natos krav för värdlandsstöd. Detta har bäring på samverkan och ledning, där MSB anser att Nato-medlemskapet, i kombination med den nya myndighetsstrukturen, förstärker behovet av en nationell plan för värdlandsstöd samt att roller och ansvar förtydligas.

MSB föreslår också stärkt samband för nationella förstärkningsresurser samt ett tekniskt systemstöd för samordning av samhällets samlade resurser under höjd beredskap och krig. Alla dessa åtgärder bör beakta integreringen i Nato.

MSB har uppdraget att genom teknisk rådgivning och ekonomiska bidrag stödja civila aktörer utifrån deras behov av ledningsplatser. Stödet riktas till centrala myndigheter, civilområden, länsstyrelser (där MSB även har förvaltningsansvar för länsstyrelsernas ledningsplatser), regioner samt kommuner inklusive räddningstjänst. Stödet kan omfatta såväl ordinarie som alternativa ledningsplatser. Såväl skyddade som mobila ledningsplatser kan komma ifråga utifrån aktörens

behov och tillgängliga medel. Det är viktigt att säkerställa att civilområdescheferna i den nya strukturen har tillgång till alternativa ledningsplatser med god skyddsnivå och nödvändiga ledningssystem. Det är bland annat utifrån detta som MSB i redovisningen 10 maj efterfrågade utökade medel för investeringar i nya mobila eller fortifikatoriskt skyddade alternativa ledningsplatser.

Åtgärder inom samverkan och ledning är inte sällan sammantvinnade med åtgärder inom andra tvärssektoriella områden. Detta medför att åtgärder som stärker samverkan och ledning i flera fall även återfinns i andra kapitel i redovisningen.

Behov av utvecklad policy och styrning

Fler signalskyddschefer

Det finns idag brister avseende tillgång på i synnerhet signalskyddschefer, men även annan signalskyddspersonal. Idag är möjligheterna att utbilda tillräckligt med personal vid Totalförsvarets signalskyddsskola en flaskhals som i sin tur skapar begränsningar i utvecklingen av det civila försvaret. Åtgärder behöver vidtas för att fler ska kunna utbildas så snart som det är möjligt.

Utpekat samordnande nationellt ansvar för värdlandsstöd

Det samordnande ansvaret för värdlandsstöd på nationell nivå är inte tydligt reglerat. MSB förordar därför att regeringen förtydligar MSB:s samordnande roll nationellt på motsvarande sätt som för civilområdesansvariga länsstyrelser samordnande roll regionalt. Dessa ska enligt förordningen (2022:525) om *civilområdesansvariga länsstyrelser* inom civilområdet ”ta initiativ till åtgärder och hålla samman planering och förberedelser av civila aspekter av värdlandsstöd” samt under höjd beredskap ”samordna den civila delen av värdlandsstödet.”

Erfarenheter från Ukraina visar att en nationell värdlandsförmåga inte bara ska kunna ta emot militärt stöd utan även omfattande humanitär hjälp till civilbefolkningen och annat civilt stöd för samhällets funktionalitet, exempelvis inom ramen för EU:s civilskyddssamarbete eller genom Nato. Även om stödet i slutändan når befolkningen eller samhällsviktig verksamhet på kommunnivå så krävs en nationell planering för att likrikta det förberedande arbetet. Likaså krävs en nationell hantering eftersom hjälpen måste tas emot och samordnas nationellt för att kunna göra avvägningar mellan olika sektorer eller delar av landet. Detta gäller även om Sverige är transitland av humanitär hjälp eller annat civilt stöd till ett grannland. Det handlar bland annat om att samla in behov, prioritera förstärkningsresurser samt att begära och hantera omfattande internationellt humanitärt och civilt stöd.

En samlad nationell hantering krävs också för att internationella partners kommer att kräva dialog med en central civil aktör. Givet MSB att MSB utgör nationell kontaktpunkt för EU Emergency Response Coordination Centre (ERCC) samt Natos motsvarighet Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC) faller den nationellt samordnande uppgiften naturligt på MSB.

Åtgärder 2024–2025

I redovisningen den 10 maj 2022 föreslog MSB åtgärder inom området samverkan och ledning motsvarande 106 miljoner kronor för år 2024 och 106 miljoner kronor för år 2025. Detta bland annat för investeringar i skyddade och alternativa ledningsplatser, stärkt redundans i Rakel-systemet och stärkt samband för nationella förstärkningsresurser.

MSB ser behov av ytterligare medel motsvarande 695 miljoner kronor för år 2024 och 720 miljoner kronor för år 2025. Justeringar i belopp från redovisningen den 10 maj 2022 beror delvis på bättre uppskattningar av kostnader samt fördyringar av vissa komponenter samt finansieringsbehov av betydande belopp för Program 2032 (se nedan).

Förmågeutveckling gällande världlandsstöd

Sedan redovisningen den 10 maj 2022 har också planerna på ett svenskt Natomedlemskap konkretiserats, vilket inom ramen för samverkan och ledning innebär ett ökat fokus på världlandsstöd de kommande åren. Den förmågeutveckling som behöver komma till stånd innebär investeringsbehov och anpassningar i infrastruktur samt utveckling av metoder för en sammanhållen förberedande planering och för samverkan och ledning i ett hanteringsskede.

MSB kan i nuläget inte bedöma kostnaderna till följd av uppbyggnad av förmåga avseende världlandsstöd, men kan på sikt ge ingångsvärden för detta genom myndighetens pågående arbete med att ta fram en inriktning och en handlingsplan för en samlad förmågeutveckling i hela hotskalan. Åtgärder i handlingsplanen kommer behöva omsättas och implementeras under kommande år i form av planeringsunderlag, övnings- och utbildningsmoduler, vidareutveckling av förstärkningsresurser eller nya förmågor i systemet.

MSB:s arbete med inriktning och handlingsplan bör ske i nära samverkan med civilområdena, vilka ska organisera det regionala arbetet. Planering och förberedelser bör även ske i samverkan med berörda lokala aktörer samt med Försvarsmakten för att stärka förmågan. Arbetet måste omhänderta kraven enligt Natos världlandsstödsavtal att kunna förmedla resurser till andra Natoländer och bör bygga på de omfattande erfarenheter som finns inom MSB och andra myndigheter att förmedla resurser inom såväl EU:s civilskyddssamarbete som inom FN:s mekanismer.

Åtgärder 2026–2030

Myndighetsgemensamt program för test och vidareutveckling av ledning och samverkan

Förmågan att leda egen organisation samt aktörsgemensamt inrikta och samordna åtgärder behöver under perioden stärkas i hela hotskalan. Den nya myndighetsstruktur som beslutats och det viktiga utvecklingsarbete som pågår behöver omsättas till förmåga genom aktiv implementering samt vidareutvecklas utifrån lärdomar från inträffade händelser och övningar.

MSB föreslår ett strategiskt myndighetsgemensamt program för löpande test- och vidareutveckling av ledning och samverkan inom civilt försvar. Programmet bör byggas kring fyra komponenter: 1) en flerårig serie av prövande övningar (mindre övningar som genomförs i tät intervall) 2) utveckling av arbetsformer och tekniskt stöd 3) Riktade kunskaps- och förmågehöjande insatser som skräddarsys utifrån steg 1 och 2, samt 4) Ett särskilt utvecklingsspår för test och implementering av nya lösningar för säker digitalisering för samverkan och ledning inom totalförsvaret.

Investering i ledningsplatser

Under perioden finns ett fortsatt stort behov av att investera i skyddade och/eller mobila alternativa ledningsplatser för ett större antal aktörer inom det civila försvaret. MSB uppskattar därför att de medel som MSB behöver för att kunna möta upp den ökade efterfrågan på medfinansiering av och fullfinansiering av investeringar i ledningsplatser till centrala myndigheter, civilområden, länsstyrelser, regioner, kommuner inklusive räddningstjänst bör uppgå till omkring 300 miljoner kronor per år mellan 2026 och 2030.

Investering i signalskydd

Investeringar i signalskyddsmateriel för fler aktörer inom det civila försvaret och en ökad ambitionsnivå avseende förmågan till samverkan och ledning bland aktörer som redan har en grundläggande förmåga gör att MSB bedömer att kostnaderna för området kommer fortsatt att öka under tidsperioden. Kostnaderna för signalskydd beräknas uppgå till minst 75 miljoner kronor per år under perioden.

Utbyggnad av SGSI

En fortsatt utbyggnad av Swedish Government Secure Intranet (SGSI) är en viktig åtgärd för att stärka den grundläggande förmågan till såväl robust som säker kommunikation i fred och under höjd beredskap och krig. Myndigheter (inklusive länsstyrelser), civilområden, regioner och kommuners behov av medel för SGSI ingår i beräkningen av kostnaderna för aktörers grundläggande förmåga. MSB vidtar åtgärder för att underlätta för särskilt kommuner att leva upp till kraven för SGSI samt för att över tid minska kostnaderna för drift och förvaltning av systemet.

Etablering av Rakel G2

Inom ramen för ett gemensamt regeringsuppdrag till MSB och Trafikverket pågår sedan 2020 den fortsatta planeringen och etableringen av ett system som kan ersätta Rakel med funktionalitet som uppfyller höga krav på rådighet, robusthet, tillgänglighet och säkerhet. Målsättningen är att på ett kostnadseffektivt sätt nyttja befintlig och planerad infrastruktur med betydande synergier till bl.a. Program 2032 (se nedan). Med utgångspunkt i befintlig infrastruktur och inplacering i andra radionät förväntas tester och validering skapa tidig nytta för användarna som underlättar överflyttning till det nya systemet från 2028 och därefter avveckling av

nuvarande Rakel generation. Utveckling och driftsättande av nästa generations Rakel kommer innebära betydande förstärkning av kommunikationsförmåga men även kostnader för totalförsvaret i perioden bortom 2026. I slutredovisning av regeringsuppdraget den 1 februari 2023 kommer bland annat kostnader och förslag på finansiering att presenteras.

Enskilda aktörer kommer inom sina verksamheter vidta vissa åtgärder för att kunna ta emot Rakel G2 efterhand som systemet utvecklas och levereras.

Behov av uppdrag kopplat till Program 2032

MSB föreslår att regeringen ger i uppdrag till Lantmäteriet, Trafikverket, Transportstyrelsen, Skatteverket, Försäkringskassan, Fortifikationsverket och MSB att konkretisera hur ett nationellt system med säkra, statliga samordnade datacenter kan utformas, inklusive roller och ansvar för ett sådant system och en plan för hur denna infrastruktur kan utvecklas och förvaltas över tid.

Program 2032 utgår från att det inom varje civilområde ska finnas minst ett regionalt kluster med statliga datacenter. Regionala kluster med placering och utformning som anpassas till det civila försvarets behov för att möjliggöra säker it-drift i statlig regi upprättas. Planering för säkra, redundanta och robusta kommunikationslösningar mellan och inom regionala kluster ingår i projektet.

En övergripande tidplan för realisering av ett nationellt system och detaljplaner för det första regionala klustret har redan framtagits. Förstudier genom Fortifikationsverket för övriga fem regionala kluster har påbörjats under 2022 och kommer att ge tydligare kostnadsunderlag. Flera av de medverkande myndigheterna driver även redan 2022 planering och anpassning av egna nya identifierade säkra IT-utrymmen som kan utgöra en bas för projektet.

Etableringskostnaden för hela Program 2032 är beräknad till cirka 18 miljarder kronor för perioden 2024 till 2032.³⁰ MSB beräknar utifrån Trafikverkets underlag att programmet finansieras med ungefär 2,9 miljarder kronor årligen i genomsnitt under perioden 2026-2030. Besparingspotential till följd av konsoliderad löpande drift och förvaltning har ännu inte beräknats. Se även avsnitt 4.3 *Fysiskt skydd*.

Behov av alternativa samband

MSB behöver se över möjligheterna att implementera ett redundanta system för kommunikation för att inte endast vara beroende av Rakel och därmed öka tillförlitlighet och redundans. MSB leder ett arbete för att utveckla en sådan förmåga på nationell nivå. Behov och möjliga lösningar avseende den lokala nivån behöver ses över. Vidare behöver möjligheter för kompletterande internationella förbindelser med ökad robusthet för samverkan med främst övriga nordiska länder undersökas.

³⁰ För perioden 2026-2030 innebär detta en genomsnittlig årlig kostnad på 2,25 miljarder kronor, en kostnad som även behöver finansieras för 2024-2025 samt 2031-2032.

4.3 Fysiskt skydd

Det här avsnittet behandlar fysiskt skydd (fortifikation) på övergripande nivå, bygg- och reparationstjänst samt bevakningstjänst och driftvärn.

Fortifikationsverket utgör en expertmyndighet inom området fortifikation (fysiskt skydd) och ingår i det militära försvaret som stödmyndighet till Försvarmakten, men har även viktiga leveranser till det civila försvaret inom fortifikation. MSB har expertis och ansvar avseende ledningsplatser och skyddsrum. Generellt ansvarar varje verksamhetsutövare för sitt eget skydd, i vissa fall med stöd av offentliga fastighetsägare och förvaltare som exempelvis Fortifikationsverket, Statens fastighetsverk (SFV) eller offentligägda bolaget Specialfastigheter AB. Även privata fastighetsägare är aktuella i sammanhanget. Totalförsvaret kan särskilt inom detta område främjas av en helhetssyn som kombinerar civila och militära perspektiv, exempelvis genom stöd från Fortifikationsverket. Sådan helhetssyn bidrar till kostnadseffektivitet, adekvat förmåga och balansering av behov avseende skydds- och anläggningsteknik.

Fysiska angrepp³¹ mot samhällsviktiga verksamheter kan utgöra ett allvarligt hot mot funktionalitet och förmåga inom civilt försvar. Inte minst i Ukraina har vi sett riktade angrepp mot civil infrastruktur som inte konstruerats med tillräckligt skydd. Exempel på anläggningar som därför kan behöva fortifikatoriskt skydd är ledningsplatser, beredskapslager, noder för elektronisk kommunikation, anläggningar inom energiproduktion- och distribution, dricksvatten och avlopp, industriproduktion, datahallar, reservfunktioner och andra kritiska verksamheter. Sådana skyddade anläggningar behöver även konstrueras för en uthållighet avseende tekniska försörjningssystem, kommunikationer, reservdelar samt förnödenheter för den personal som ska verka i anläggningen.

Ett angränsande område till fortifikation inom civilt försvar är planering och förberedelser för forcerad utbyggnad av skydds nivå³² under höjd beredskap och krig (nybyggnation), reparation av skadade anläggningar och infrastruktur³³ samt röjning (se nedan om byggnads- och reparationsberedskapen (BRB)).

Vidare har fasta och rörliga bevakningstjänster en viktig funktion för skyddet vid samhällsviktig verksamhet. Kopplat till detta finns även förslag, bland annat från Försvarmakten, om ett återupprättat driftvärn.

³¹ Exempelvis direkt eller indirekt angrepp med ballistiska robotar, kryssningsrobotar, artilleri, bomber eller andra explosiva anordningar samt användning av kärnvapen, kemiska eller biologiska stridsmedel.

³² Nya bergtrum eller andra skyddade anläggningar samt befolkningskyddsrum, förstärkning av byggnadsstrukturer, med mer.

³³ Observera att detta inte avgränsas till fortifikationsområdet. Inom civilt försvar återfinns transportsektorns infrastruktur (hamnar, flygplatser, vägar och spårinfrastruktur etc). Även annan samhällsviktig verksamhet kan beröras som sjukhus, kommunikationsnoder, skydd eller reparation av viktig industri med mera.

Behov av utvecklad policy och styrning

Behovet av fortifikation är aktuellt och relevant

I debatten framstår det ibland som om modern vapenutveckling skulle innebära att fortifikatoriskt skydd inte längre vore relevant för framtidens försvar. Det framförs då att verksamheter istället kan skyddas fullgott genom andra metoder.³⁴ Detta stämmer inte. Fortifikation är en av flera metoder som kan skydda en verksamhet, och det fysiska skyddet kan i vissa fall vara avgörande för funktionalitet i det civila försvaret. Olika typer av skyddsåtgärder kompletterar varandra, och åtgärderna behöver kontinuerligt anpassas och balanseras mot varandra och mot hotbilden.

Finansieringsmodeller och roller bör ses över

MSB instämmer fortsatt i Fortifikationsverkets syn om behovet av en ny modell för långsiktig och stabil finansiering inom området för att främja helhetssyn på fortifikation inom civilt försvar. För att undvika målkonflikter mellan militära och civila behov bör regeringen tillämpa anslagsfinansiering via Fortifikationsverket som tydligt riktas till arbete med civilt försvar. Utvecklingsarbete, samordning och anskaffning med mera behöver ske i samråd med MSB när det gäller civila ledningsplatser och skyddsrum inklusive skyddade utrymmen. Det är viktigt med tydlighet i roller och ansvar mellan Fortifikationsverket, MSB och övriga aktörer.

Byggnads- och reparationsberedskapen bör återupprättas

Förmåga och ansvar inom bygg, reparation och röjningsarbete behöver återupprättas. Planering bör genomföras tillsammans med företag för behov inom civilt försvar.³⁵ Historiska paralleller finns till byggnads- och reparationsberedskapen (BRB) som var byggindustrins beredskapsorganisation.³⁶ Exakt hur ansvarsstrukturen för en modern BRB ska se ut och kostnader som förknippas med detta behöver ses över (se not). MSB hänvisar bland annat till den pågående utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen (dir. 2021:65) samt utredningen om ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin (dir. 2022:72).³⁷

³⁴ Som exempelvis sekretess, rörlighet eller geografisk spridning (redundans).

³⁵ Åtgärden finns med bland de förslag som i försvarsbeslut 2020 föreslås kunna genomföras med utökade ekonomiska ramar, vilket hanteras inom den i aviserade kontrollstationen 2023 och Försvarsmaktens underlag 1 nov 2022. Fokus för BRB kan vara bredare än civilt försvar, alternativt betraktas som civila försvarets stöd till militärt försvar.

³⁶ Verksamheter som exempelvis är aktuella inom BRB är byggföretag, anläggningsteknikföretag, projekterings- ingenjör- och arkitektkontor, entreprenad, spräng- och bergborrtjänster, schaktning, dyk, gjutning och svets m.m. Till verksamheterna behövs bland annat försörjning av cementvaror, fyllnads- och annat byggmaterial, asfalt (bitumen), armering, byggtrustning, tunga specialmaskiner och fordon, tillhörande transporter samt tillgång till personal inklusive kategorier av hantverkare och tekniker.

³⁷ Observera att MSB inte här framför att Fortifikationsverket bör ansvara för en ny byggnads- och reparationsberedskap. Försvarsmakten har synen att det inte bör vara Försvarsmakten som övergripande ansvarar för BRB utan att ansvarsprincipen ska gälla, vilket stöds av Fortifikationsverket. Trafikverket har nyligen redogjort för regeringen hur strategiska insatsvaror ska kunna säkerställas inom transportområdet. Det finns här koppling till förslaget om att även återupprätta väg- och vattenbyggnadskåren (VVK). Ur näringslivets perspektiv finns överlapp där samma leverantörer är aktuella för flera beredskapssektors behov. Slutsatsen är att det bör finnas sektorsövergripande samordning av BRB och ett samlat ansvar inom civilt försvar, eventuellt med MSB som ansvarig. Försvarsmakten planerar att upprätta en beställarfunktion, i vart fall från och med 2031, för Försvarsmaktens behov gentemot en ny BRB (och VVK).

Behov av genomlysning gällande fastigheter och lokaler för det civila försvaret

Det krävs en genomlysning av hur staten bör arbeta med fastigheter och lokaler för det civila försvaret. Många myndigheter pekar på utmaningar i att sitta i hyrda lokaler med tidsbegränsade avtal då investeringar i till exempel säkerhetsskydd är kostsamma och måste göras om vid eventuell flytt i samband med att hyresavtalen löper ut. Därtill kan det innebära svårigheter att som hyresgäst driva igenom nödvändiga ombyggnationer, inklusive olika typer av fysiskt skydd och fortifikation. MSB förordar därför lösningar där staten har full rådighet över vissa fastigheter. Verksamhetsutövare ska fortsatt identifiera behov av säkerhetsskyddsåtgärder som ska implementeras i lokalerna, men det arbetet kan ske med en långsiktighet som saknas idag när man tecknar hyresavtal med privata fastighetsbolag.

Åtgärder 2024–2025

I redovisningen den 10 maj 2022 föreslog MSB åtgärder motsvarande 38 miljoner kronor år 2024 och 51 miljoner kronor år 2025. Åtgärderna som föreslogs var bland annat analys av skyddsnivå, teknisk status, behov av renovering, statushöjande åtgärder samt att utveckla nya skyddslösningar och försörjningslösningar för civila anläggningar. Vidare föreslogs finansiering för förvaltning och vidareutveckling av bibliotek för skyddsprodukter samt kunskapsutbyte, forskning och utveckling inom fortifikation. Vikten av Program 2032 för säker it-drift betonades (se avsnitt 4.2 *Samverkan och ledning*). MSB föreslår inga avvikelser från summorna i denna redovisning.

Åtgärder 2026–2030

MSB uppskattar att 100 miljoner kronor årligen under perioden bör anslås till området fortifikation inom civilt försvar.³⁸ Till detta ska läggas behoven avseende ledningsplatser via MSB som beskrivs i avsnitt 4.2 *Samverkan och ledning* och för övriga investeringar i skyddade anläggningar inom sektorerna, exempelvis skyddsrum och Program 2032 för skyddad it-drift. Det bör framhållas att den sammanlagda kostnaden för ytterligare nybyggnation samt statushöjning av befintliga skyddade anläggningar innebär ytterligare kostnader utöver de uppskattade i denna redovisning. Troligen rör sig de oredovisade behoven om miljardbelopp, men vissa kostnader bör delvis kunna hållas nere genom samordning samt rationell centralstyrning och prioritering av vilka anläggningar som behöver en hög fysisk skyddsnivå.

Föreslagen finansiering bör även möjliggöra etablering (inrätta struktur, planering och vissa förberedelser) av en modern byggnads- och reparationsberedskap (BRB), samt för ett breddat uppdrag om samordning av fortifikation till MSB (utöver ledningsplatser och skyddsrum inklusive skyddade utrymmen).

³⁸ Huvuddelen (minst 70 miljoner kronor) bör anslås till Fortifikationsverket. Detta avsnitt avser främst finansieringen för Fortifikationsverkets samlade stöd till civilt försvar vilket bidrar till en kostnadseffektiv och samlad utveckling av skyddade anläggningar. Övriga medel bör i första hand anslås till MSB.

Behovsanalyser relaterat till statushöjning av skyddade civila anläggningar (anpassning av skyddsnivå)

Det finns skyddade anläggningar som är i behov av att rustas upp, med annat ord statushöjas. Analyser om skyddsnivå, försörjningsstatus samt övrig funktionalitet vid befintliga anläggningar utgör grund för förslag om vilka statushöjande åtgärder som bör vidtas.³⁹ Här skulle MSB, förutom befintligt arbete inom ledningsplatser, kunna få ett breddat samordningsuppdrag för skyddade anläggningar, exempelvis inom sjukvård och försörjningsberedskap med mera.

Utöver MSB:s befintliga ansvar inom ledningsplatser och skyddsrum bör därför ett uppdrag och finansiering ges till MSB, med stöd av Fortifikationsverket. Uppdraget skulle vara att kartlägga behov, bedöma kostnader, föreslå åtgärder och ansvara för att samordna investeringar och genomförandet av statushöjningar vid anläggningar. Uppdraget bör ske i samverkan med ytterligare beredskapsmyndigheter och vid behov med företag som bedriver samhällsviktig verksamhet.⁴⁰

Etablering och drift av försöksanläggning

Systemkoncept för skydd behöver verifieras och valideras i realistisk driftmiljö för att godkännas fullt ut.⁴¹ Om detta inte genomförs ökar risken att oväntade problem upptäcks efter installation, vilket leder till ökade funktionssårbarheter och fördyrande kostnader för korrigeringar. Därför behöver Fortifikationsverket bygga en test- och försöksanläggning, som under nästa försvarsbeslutsperiod kan utsättas för försök med explosionslast. Resultaten av försök vid en sådan testanläggning bidrar till säkerställande av tillräcklig skyddsnivå och funktionalitet vid viktiga anläggningar.

Kompetensutveckling och utbildning för civila myndigheter

Forskning och studier bidrar med kunskap om såväl hotutvecklingens krav som kunskaper om byggnation och förvaltning av anläggningar. Fortifikationsverket samverkar nationellt med RISE, FOI och en rad andra aktörer i olika konstellationer och nätverk samt kunskapsplattformar.⁴² Verksamheten bör utökas för att säkerställa nyttan för det civila försvaret, inklusive utbildningsverksamheten mot civila myndigheter. Detta för att hos dessa skapa goda kunskaper om skyddsnivåer och principer utifrån hotbilden, vilket bidrar till en bättre precision vid civila myndigheters beställningar av fortifikatoriska tjänster.

³⁹ Så kallad renovering och modifiering (REMO).

⁴⁰ Följt på förslagen om statushöjning vid civila anläggningar behöver verksamhetsutövaren därefter finansiering för att anpassa skyddsnivån genom nödvändiga investeringar, men kostnaden för detta kan idag inte uppskattas.

⁴¹ Exempelvis för anläggningens robusta kraftförsörjning, ventilation, brandskydd, elmiljö, larm och kylsystem.

⁴² Exempelvis Centrum för fortifikatorisk kompetens (CFORT), Tunnel Underground Safety Centre (TUSC) och Nätverk fysiskt skydd (NFS).

Bibliotek för skyddsprodukter samt typlösningar för byggnader och teknik

För specifika komponenter⁴³ i skyddade anläggningar och större befolkningsskyddsrum bygger Fortifikationsverket ett bibliotek med godkända skyddsprodukter. Produkterna som ska användas behöver uppfylla även framtida funktionskrav för att garantera tillräcklig skyddsnivå och uthållighet. Biblioteket behöver efter färdigställande löpande revideras med hänsyn till hotbild och teknikutveckling.

En förvaltningsplan för skyddsprodukter riktad till civilt försvar behöver tas fram och omfatta hela kedjan från bibliotek, beställning, lagerhållning, leverans och organisation. Vidare bör Fortifikationsverket till biblioteket ta fram typlösningar för byggnader⁴⁴ och tekniska system⁴⁵ tillgängliga för civilt försvar. MSB finansierar idag projekt inom denna åtgärd genom anslag 2:4, men arbetet behöver en fast finansiering på sikt genom Fortifikationsverkets anslag.

Klimatneutral energiförsörjning i skyddade anläggningar

Riksdagens mål inom klimatanpassningen innebär att beredskapsmyndigheterna behöver uppnå nollnettoutsläpp 2045. Det forskas och utvecklas idag ny teknik för fossilfri och robust energiförsörjning men takten behöver påskyndas.

Fortifikationsverket, Energimyndigheten och MSB kan tillsammans med andra aktörer bidra i arbetet med att ta fram koncept och systemlösningar för fossilfri reservkraft i skyddade anläggningar för att uppnå miljömål och framtidens krav på klimatneutralitet.

Risken är annars att investeringar görs i äldre fossilbunden teknik som sedan blir mycket kostsam om ens möjlig att modifiera eller ersätta inom överskådlig tid. Sådana framtida situationer skulle resa krav på att beredskapssystemet ges undantag från arbete med klimatanpassning – vilket i vissa delar kanske kommer att vara nödvändigt – men bör undvikas i den mån det går för både klimatets och ekonomins skull.

Behov av personal och bevakningstjänster

Behovet av att fysiskt skydda samhällsviktig verksamhet kommer sannolikt att öka under höjd beredskap och krig. Beredskapsmyndigheter, kommuner och regioner måste därför identifiera vilken samhällsviktig verksamhet som har särskilda behov av skydd och som därför behöver stärkt skydd.

Den samlade förmågan att bevaka sådan samhällsviktig verksamhet måste förbättras. Detta omfattar bland annat, men inte enbart, behov av ytterligare personal för skydd och bevakning och att all samhällsviktig verksamhet kan utses som skyddsobjekt enligt *Skyddslagen* (2010:305).

⁴³ Exempelvis stötvägsdörrar, snabbventiler för CBRN-skydd och luftreningsaggregat.

⁴⁴ Standardiserade byggnader med tillhörande ritningar, bygghandlingar, projekteringsanvisningar.

⁴⁵ Kyl- och värmesystem, reservkraft och skyddsinstallationer.

Idag finns flera tillgängliga vägar för att säkerställa tillgång på sådan personal.

- *Avtal med frivilliga försvarsorganisationer* om utbildning av skyddsvakter för krigsplacering i den egna krigsorganisationen.
- *Att genom köp av tjänst*, i avtal som täcker höjd beredskap och krig, få tillgång till privat utbildad personal som kan krigsplaceras.
- *Att genom köp av tjänst utbilda egen personal* för att kunna krigsplacera dessa som skyddsvakter eller annan skyddspersonal i egen krigsorganisation.

Driftvärn

MSB noterar att Försvarsmakten i en redovisning till regeringen, väntas föreslå att det ska utvecklas driftvärn i samverkan med utvalda myndigheter och leverantörer. Med utgångspunkt i det tidigare driftvärnets modell uppfattar MSB att utbildning och utrustning m.m. skulle kunna ske inom Försvarsmaktens regi. MSB bejaktar utvecklingen av ett modernt driftvärn för att bidra till skyddet vid samhällsviktiga verksamheter. Urvalet av myndigheter och leverantörer där driftvärn ska organiseras bör inte enbart ske utifrån det militära försvarets behov utan att även det civila försvarets behov måste beaktas.

4.4 Informations- och cybersäkerhet

Digitaliseringen skapar helt nya möjligheter för samhället – men gör det också sårbart på nya sätt. Ett större beroende av digitala lösningar ökar kraven på att dessa lösningar är robusta och pålitliga, både under normala och ansträngda förhållanden som kris och krig. Sverige har inte längre den självklara möjligheten att upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna med manuella rutiner när de digitala lösningarna fallerar. Säkerhetsarbetet har halkat efter länge och organisationerna har brister i sin informationshantering vilket är en utmaning under ansträngda förhållanden. Cyberattacker mot infrastruktur kan ge svåra samhällsstörningar med påverkan på såväl civil som militär verksamhet. Samhällsstörningar kan även orsakas av brister i digitala leveranskedjor, vanliga fel i komplexa digitala system, fallerande hårdvara och handhavandefel av olika slag.

Enskilda organisationer har ett grundläggande ansvar att informations- och cybersäkerhet inom sin ordinarie verksamhet. MSB, Försvarets radioanstalt, Försvarsmakten och Säkerhetspolisen har särskilda ansvar inom området.

Mot bakgrund av det säkerhetspolitiska läget redovisas här särskilda satsningar på stärkt digital motståndskraft och operativ förmåga inom civilt försvar i syfte att kunna motstå omfattande cyberstörningar. För att satsningarna ska uppnå avsett resultat på nationell nivå behöver samhällets aktörer stärka och investera ytterligare i sitt systematiska och riskbaserade informations- och cybersäkerhetsarbete. Förmågan till den incidenthantering som träder in när skyddet ändå inte räcker behöver också stärkas både på nationell nivå och hos aktörerna.

Det krävs nationella satsningar på enhetlig kravställning, koordinering och kompetensförsörjning inom informations- och cybersäkerhetsområdet.

Förebyggande och operativa råd och stöd måste finnas på plats där och när det behövs för att fånga det som enskilda organisationer inte klarar på egen hand. Insatser behöver göras för att säkerställa skydd för de system som uppkopplat och digitalt styr fysiska system i samhället och för de kommunikations- och övervakningslösningar i rymden som behövs för att system ska fungera i Sverige och i hela världen.

Behov av utvecklad policy och styrning

En samlad informations- och cybersäkerhetsreglering

För att höja lägstanivån av informations- och cybersäkerhet i offentlig sektor är en samlad informations- och cybersäkerhetsreglering av stor vikt. Motsvarande krav på informations- och cybersäkerhet som nu gäller för statliga myndigheter bör därför även omfatta kommuner och regioner och MSB bör ha möjlighet att meddela föreskrifter.

För att säkerställa att samhällets digitala motståndskraft möter det civila försvarets behov behöver dessa krav användas för att inrikta arbetet med informations- och cybersäkerhet, den lägsta nivån behöver höjas. Detta förutsätter att samhällets aktörer, både näringsliv och offentlig sektor, vet vilken förmåga de förväntas ha, ges ändamålsenligt stöd för förflyttningen och bidrar till löpande uppföljning på samhällsnivå. För att nå dit behövs en sammanhållen styrning och ledning av såväl samhällets informations- och cybersäkerhet som dess digitalisering.

Det behövs en samlad satsning och enhetligt regelverk för att stödja främst kommuner och regioner. Nivån behöver även höjas i företag med ansvar för samhällsviktig verksamhet. Det behöver bedrivas en effektiv samverkan för att kunna dra nytta av både nationell och internationell expertis och säkerheten behöver främjas både genom och i teknikutveckling och innovation. För att stärka informations- och cybersäkerheten i hela EU bör Sverige utveckla och nyttja det internationella samarbetet.

Ta till vara på NIS2

Den kommande utvidgningen av regleringen av informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster, NIS2⁴⁶, kan innebära en bra möjlighet att bygga ett samlat regelverk som även kan kanalisera det civila försvarets behov. Implementeringen av NIS2 under de kommande åren kommer att kräva ökade resurser, men bör nyttjas som en grundplatta för att skapa en tillräcklig nivå av informations- och cybersäkerhet hos det civila försvarets aktörer.

Behov av forskning och innovation

MSB har pekat på det civila försvarets behov av kompetensförsörjning, forskning och innovation på informations- och cybersäkerhetsområdet. Det krävs ett samarbete mellan högskola, näringsliv och myndigheter i Sverige för fler utbildningsplatser, stärkt forskning och utveckling och det behövs ökade

⁴⁶ Direktiv för säkerhet i nätverk och informationssystem i samhällsviktiga och digitala tjänster.

satsningar på finansiering från Sverige och EU. Se även avsnitt 4.7 *Kunskaps- och kompetensutveckling*.

Utveckla internationella samarbetet

Digitaliseringen har kopplat samman Sverige med resten av världen. De digitala hoten och riskerna är gränsöverskridande. Internationellt samarbetet är en grundförutsättning för att öka Sveriges informations- och cybersäkerhet. De satsningar på cybersäkerhet som genomförs inom EU och Nato kommer att kräva resurser, men är en viktig pusselbit för att stärka informations- och cybersäkerheten hos det civila försvarets aktörer.

Åtgärder 2024 – 2025

I redovisningen den 10 maj 2022 föreslog MSB åtgärder motsvarande 475 miljoner kronor för år 2024 och 473 miljoner kronor för år 2025. Detta avsåg åtgärder för att stärka det förebyggande informations- och cybersäkerhetsarbete som bygger Sveriges digitala motståndskraft samt åtgärder för att stärka den operativa cybersäkerhetsförmågan.

MSB ser behov av ytterligare medel motsvarande 14 miljoner för år 2024 och 20 miljoner kronor för år 2025, som beskrivs nedan.

Stärkt digital motståndskraft

Av dessa utökade medel beräknas 10 miljoner kronor per år 2024–2025 behövas för att ytterligare bygga Sveriges digitala motståndskraft genom att förstärka kommunikationssatsningarna för att MSB:s råd och stöd ska nå fram till de som behöver det mest samt för att med andra myndigheter inrätta en funktion för gemensamt lärande av it-incidenter och cyberangrepp.

Stärkt operativ cybersäkerhet

Inom Sveriges nationella *Computer Security Incident Response Team* (CERT-SE) ser MSB möjlighet öka takten på utvecklingen av och samtidigt höja ambitionsnivån avseende samverkan med det nationella cybersäkerhetscentret (NCSC) och arbetet med lägesbilder för cybersäkerhet, med ytterligare 4 miljoner 2024 och 10 miljoner 2025. Detta för att på kort tid höja den operativa förmågan att svara upp mot det allt allvarigare säkerhetspolitiska läget.

Åtgärder 2026–2030

För att fortsätta utveckla arbetet med att bygga Sveriges digitala motståndskraft och stärka den operativa cybersäkerhetsförmågan i enlighet med de krav som ställs för ett fungerande civilt försvar krävs fortsatt stora satsningar under perioden. MSB uppskattar samlat kostnaden för åtgärderna nedan till 275 miljoner kronor årligen under perioden.

Stärkt digital motståndskraft

MSB bedömer att det användarnära stödet behöver utvecklas under perioden för att kunna tillfredsställa svenska organisationers fortsatta behov av stöd för att bygga förmåga att anpassa skyddet för sin information till de krav som ställs utifrån den civila beredskapens behov. Påbörjade initiativ för att implementera NIS2, förstärka kommunikationssatsningar för att MSB:s råd och stöd ska nå fram till de som behöver det mest och att utveckla gemensamt lärande av it-incidentrapporteringen bedöms pågå och intensifieras under hela perioden.

I syfte att stärka Sveriges digitala suveränitet bedöms kraven på tillgänglighet till och rådighet över den information och den digitala infrastruktur som behövs för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna öka under perioden. MSB behöver ge riktat stöd för att förmågan att dela och använda information på ett säkert sätt i samhället ska öka och de digitala leveranskedjorna säkras.

För att säkerställa det civila försvarets behov av kompetens och teknik behövs satsningar på utbildning, forskning och innovation inom cybersäkerhet och civilt cyberförsvar. Kostnaderna för dessa åtgärder sammanfattas till omkring 200 miljoner kronor per år för perioden.

Stärkt operativ cybersäkerhet

För att möta organisationers ökande behov av att detektera cyberattacker utvecklas på nationell nivå en s.k. SOC-funktionalitet (Security operations centre). Detta skapar förutsättningar för att upptäcka och förhindra cyberangrepp, och samtidigt vidareutvecklas förmågan att inhämta information och sammanställa lägesbilder.

Vidare behöver den nationella förmågan att hantera cyberangrepp genom träning och övning, både på organisationsnivå och på individnivå, fortsätta utvecklas. I detta ingår att stärka nationella cyberanläggningar (cyber range), särskilt den nationella anläggningen CRATE vid FOI.

Vid ett ansträngt läge där viktiga informationssystem eller informationsinfrastruktur är drabbat behöver samhället ha tillgång till den kompetens som behövs för att hantera cyberangrepp. För att öka möjligheterna att stödja drabbade aktörer, och även dra nytta av frivilliga inom cyberområdet, etableras en nationell personell förstärkningsresurs inom cybersäkerhet.

Kostnaderna för dessa åtgärder sammanfattas till omkring 75 miljoner kronor per år för perioden.

Kommunernas informations- och cybersäkerhetsarbete behöver stärkas

MSB anser att det under perioden finns ett behov av att stärka kommunernas informations- och cybersäkerhetsarbete. Detta beskrivs närmare i avsnitt 5.1 *Kommuners och regioners beredskap*.

4.5 Försörjningsberedskap

Det saknas idag en etablerad definition av vad försörjningsberedskap är och vad den omfattar. MSB anser att försörjningsberedskapen ska beskrivas som den verksamhet som syftar till att i kris och krig upprätthålla den försörjning av varor och tjänster som är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt för att bidra till det militära försvarets förmåga.

Ansvar och struktur för försörjningsberedskapen är föremål för utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen. Utredningen ska lämna sitt betänkande 31 maj 2023. Av den senaste totalförsvarspropositionen⁴⁷ framgår att robustheten i de viktigaste samhällsfunktionerna måste öka, inklusive förmågan att upprätthålla en nödvändig försörjning. Det finns utvecklingsbehov vad gäller såväl förmågan att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna som att upprätthålla nödvändig försörjning.

Vidare behöver näringslivet involveras i allt större utsträckning i beredskapsplaneringen. Detta är avgörande för säkerställandet av kritiska varor och tjänster för att upprätthålla samhällsviktig verksamhet.

Utöver de åtgärder som föreslås i detta avsnitt återfinns åtgärder med relevans för försörjningsberedskapen även i kapitel 4, bland annat avseende livsmedelberedskapen, energiförsörjningen och elektroniska kommunikationer.

Statens geologiska undersökning (SGU) redovisas i avsnitt 5.11 *Försörjning av grunddata* avseende de åtgärder som faller inom det området. I övrigt kvarstår MSB i sin bedömning avseende behov av tillägg för beredskap avseende råvaru- och mineralförsörjning som redovisades den 10 maj 2022.

Behov av utvecklad policy och styrning

Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen

Den pågående utredningen⁴⁸ ska bl.a. lämna förslag på en nationellt samordnande aktör för försörjningsberedskapen. MSB stödjer denna utveckling och anser att ett beslut om vilken aktör som får det samordnade ansvaret på nationell nivå bör fattas så snart som möjligt efter att utredningen lämnat sitt betänkande till regeringen. MSB vill betona betydelsen av att samordning och inriktningen av försörjningsberedskapen inte bör skiljas från samordning och inriktning av beredskapsutvecklingen i stort och att detta måste beaktas vid beslut om vilken myndighet som får uppgiften att upprätta en funktion för nationell samordning av försörjningsberedskapen.

Behov av uppdrag gällande ransonering och prioritering

MSB föreslog i redovisningen den 10 maj 2022 att regeringen uppdrar till en eller flera myndigheter att ansvara för planering och förberedelser inom ramen för

⁴⁷ Sveriges Riksdag. (2020/21:FöU4). *Totalförsvaret 2021–2025*.

⁴⁸ Dir. (2021:65). *Nationell samordning av försörjningsberedskapen*.

Ransoneringslagen (1978:268). MSB bedömer det som fortsatt angeläget att det beslutas om ett sådant uppdrag. Ransonering är ett verktyg som i vissa lägen kan bli nödvändigt för att säkerställa att vissa kritiska resurser används på rätt sätt och av rätt aktörer.

För att underlätta hanteringen vid en bristsituation, inklusive beslut om ransonering, bör det i planeringsskedet tas fram principer för prioriteringar inom ett antal områden. Initialt bedömer MSB att principer för prioritering bör tas fram inom områdena energi, livsmedel och dricksvatten, transporter, elektroniska kommunikationer samt läkemedel. Regeringen bör uppdra till ansvariga myndigheter att ta fram principer för prioritering inom dessa områden.

Säkerställ ansvar för försörjning

Ansvar för upprätthållande av nödvändig försörjning av kritiska varor och tjänster behöver tydliggöras och ansvaret för vissa samhällsfunktioner av betydelse för försörjningsberedskapen som idag hamnat utanför strukturen, till exempel industriell försörjning och utrikeshandel, behöver säkerställas, se vidare resonemang och bedömningar i avsnitt 3.3 *Ansvar måste pekas ut*. MSB konstaterar att utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen till del har dessa frågeställningar i sitt uppdrag och har en dialog med utredningen kring detta.

Behov av stöd gällande avtal och upphandling

Avtal kommer behöva tecknas för att säkerställa försörjningen. Det finns behov av gemensamma statliga inköp för samverkande aktörer inklusive för kommunernas räkning. Behovet finns exempelvis inom räddningstjänsten för utrustning för att säkra tillgång och enhetlig utbildning i hela landet. Det finns även fördelar med gemensamma system för reparation, kalibrering och underhåll. Ett annat område med behov av inköp via statliga ramavtal är fordon för kommunernas tillkommande uppgifter. MSB bedömer att regeringen bör ge en myndighet i uppdrag att stödja berörda aktörer i upphandlingsfrågor och avtalsskrivningar.

Behov av krishandelsavtal

Regeringen bör uppdra till en myndighet att inventera behovet av krishandelsavtal för så väl fredstida kriser som för krig. Detta för att säkerställa inhemsk produktionsförmåga för det civila försvarets behov. Om ett sådant behov föreligger behöver regeringen ta ställning till vilken myndighet som bör ges uppdraget att se över och föreslå uppdateringar på befintliga krishandelsavtal.

Åtgärder 2024–2025

I redovisningen den 10 maj 2022 föreslog MSB åtgärder motsvarande 532 miljoner kronor år 2024 och 832 miljoner kronor år 2025, bland annat för åtgärder kopplat till upprätthållande av utrikeshandel. MSB föreslår inga avvikelser från de summorna i denna redovisning. Däremot har kompletterande behov identifierats avseende försörjningsanalyser.

Arbetet med försörjningsanalyser behöver intensifieras

I redovisningen den 10 maj 2022 lyftes att bevakningsansvariga myndigheters arbete med att göra försörjningsanalyser inom sina ansvarsområden bör intensifieras samt att myndigheterna bör genomföra företagsplanläggning i allt större utsträckning. Denna bedömning kvarstår, dock bör arbetet nu bedrivas inom ramen för den nya beredskapsstrukturen. Länsstyrelserna understryker i sina redovisningar att de försörjningsanalyser som görs av beredskapsansvariga myndigheter, enskilda eller sektorsvisa, i relevanta delar behöver delges regional och lokal nivå som utgångspunkter för den fortsatta planeringen.

Utrikeshandel

I redovisningen den 10 maj 2022 föreslog MSB att Kommerskollegium skulle få ökade anslag med 5 miljoner kronor årligen för år 2024 och år 2025. Ingen avvikelse gäller i denna redovisning.

Åtgärder 2026–2030

MSB har inte möjlighet att göra en sammanvägd uppskattning av kostnader för försörjningsberedskap för perioden. MSB uppskattar dock kostnaden för åtgärden nedan om beredskapslager och tillverkningsberedskapen till 2 miljarder kronor årligen, med reservation för att det finns stora osäkerheter gällande den uppskattningen. Kostnaden för åtgärden om stärkt funktionalitet uppskattas till 800 miljoner kronor årligen för perioden.

Behov av beredskapslager och tillverkningsberedskap

MSB ser att beredskapslager har stor betydelse för att säkerställa samhällets försörjningsförmåga. Inom flera sektorer planeras det för att påbörja beredskapslagring om nödvändiga beslut fattas och medel tilldelas, inom till exempel livsmedel och dricksvatten, energi samt sjukvård. MSB föreslår i denna redovisning att ansvaret för industrins beredskapsplanering pekas ut, men vill även betona betydelsen av beredskapslagring för att kunna säkerställa den industriproduktion som behövs under höjd beredskap och krig. Vidare betonar MSB betydelsen av en förberedd tillverkningsberedskap, inklusive produktionsomställning, som ytterligare ett sätt att säkerställa tillgången till de varor och tjänster som är nödvändiga för det civila försvarets behov. Förberedande arbete för detta kan påbörjas redan under år 2024.

Beredskapsåtgärder för stärkt funktionalitet och försörjning i samhället

Detta är ett arbete som behöver påbörjas under nuvarande försvarsbeslutsperiod och som kommer behöva fortsätta under den kommande perioden. Avtal och planer för företag som är viktiga för det civila försvaret behöver finnas i tillräcklig omfattning för att förse befolkningen respektive samhällsviktiga verksamheter, både civila och militära, med de varor och tjänster som behövs.

Även riktade robusthetshöjande åtgärder i samhällsviktig verksamhet behöver vidtas. Detta bidrar till att öka samhällets funktionalitet och försörjningsberedskapen.

Behov av förstärkt analyskapacitet anseende handelsflöden

Arbetet med att förstärka analyskapaciteten avseende handelsflöden med samhällsviktiga varor och tjänster samt handelshinder behöver fortsätta. Knutet till detta är även tillgången på resurser för att hantera export- och importtillstånd och den it-säkerhet som behöver finnas för verksamheten. MSB vill framhålla att inte endast Regeringskansliet bör vara mottagare av rapportering inom området, även andra aktörer som påverkar eller ansvarar för olika delar av försörjningsberedskap på myndighetsnivå vore betjänta av bedömningar av handelsflöden och de åtgärder som vidtas. MSB uppskattar att kostnaderna för höjda anslag till Kommerskollegium för denna verksamhet som har bäring på civilt försvar kan hanteras inom den föreslagna grundfinansieringen för beredskapsuppgifter. Övriga kostnader bör falla utanför den civila ramen.

4.6 Kommunikation och försvarsvilja

Området kommunikation och försvarsvilja inkluderar psykologiskt försvar samt risk- och kriskommunikation. Risk- och kriskommunikation syftar till att öka egenberedskapen, försvarsviljan och folkförankringen. Genom kunskapshöjning, mer effektiv och samordnad risk- och kriskommunikation samt beteendeförändrande kommunikationssatsningar skapas förutsättningar för eget ansvarstagande inför och vid påfrestningar i fredstid och under höjd beredskap hos befolkningen. Psykologiskt försvar handlar om samhällets förmåga att kommunicera offentlig information under störda förhållanden, att möta informationspåverkan och säkerställa att fria och oberoende medier kan fortsätta sin rapportering. Samtliga aktörer inom civilt försvar behöver bidra till bättre kommunikation och försvarsvilja. MSB och Myndigheten för psykologiskt försvar (MPF) har ett särskilt ansvar vad gäller utveckling av frågorna.

Avseende psykologiskt försvar krävs behov och åtgärder för att ytterligare stärka MPF:s verksamhet, utveckla den grundläggande förmågan hos andra aktörer att möta otillbörlig informationspåverkan samt förbättra samordningen inom området.

Vad gäller kommunikation och försvarsvilja i stort behöver ambitionsnivåer höjas och flera organisationer inkluderas i planeringen. Även den kommunikativa förmågan hos aktörerna behöver stärkas för att risk- och kriskommunikation effektivt ska kunna bidra till målet för civilt försvar och bidra till stärkt och bibehållen försvarsvilja. MSB avser att utveckla sin sammanhållande roll för detta.

Behov av utvecklad policy och styrning

Skydd av kulturarv och kulturens roll för stärkt motståndskraft och försvarsvilja

Hela samhället, såväl individer som organisationer, myndigheter och företag, kan bidra till att stärka den samlade försvarsviljan. Erfarenheterna från moderna konflikter, inte minst kriget i Ukraina, visar att kulturinstitutioner och kulturutövare påtagligt kan bidra till att stärka motståndskraft och försvarsvilja

under höjd beredskap och krig. Under andra världskriget var det i Sverige av detta skäl viktigt att kultursamlingar skulle fortsätta vara tillgängliga för allmänheten.⁴⁹ (Se avsnitt 6.7 *Skydd av kulturarv* för fördjupade behov och förslag till åtgärder på området). Detsamma bör gälla idag och för olika typer av kulturupplevelser, exempelvis klassisk och nyskapad film, musik, drama, dans, konstnärskap och författande med mera. I en diskussion om kulturens roll för att stärka motståndskraft och försvarsvilja under höjd beredskap och krig måste hela tiden ske i respekt för yttrandefriheten och kulturens fria roll i ett demokratiskt samhälle.

Kultursektorns deltagande i planeringen för det civila försvaret är idag underutvecklad och det finns ingen planering för hur kulturverksamhet i stort ska upprätthållas under höjd beredskap och krig.⁵⁰ Det är idag inte klart vilken myndighet som bör hålla samman kultursektorns beredskapsplanering, men såväl MSB som MPF skulle tillsammans med bland andra Riksantikvarieämbetet, Kungliga biblioteket, Riksarkivet och andra berörda myndigheter och branschorganisationer inom sektorn påbörja en sådan diskussion.

Integrera beredskapsfrågor i undervisning

Skolan kan vara en viktig plats för att stärka befolkningens kunskaper om beredskapsfrågor i stort. Skolverket bör därför få i uppdrag att i dialog med MSB, Försvarsmakten och MPF se över om och hur frågor om totalförvar, civil beredskap och egenberedskap kan integreras i undervisningen för grundskola, gymnasieskola och den kommunala vuxenutbildningen.

Åtgärder 2024–2025

I redovisningen den 10 maj 2022 föreslog MSB åtgärder motsvarande 91 miljoner kronor år 2024 och 72 miljoner kronor år 2025. Åtgärderna handlade framförallt om att stärka MSB:s respektive MPF:s uppgifter inom området, bl.a. personalförstärkningar till de egna myndigheterna, utbildningssystem för psykologiskt försvar, bidra till ideella organisationers utbildningsverksamhet samt mer ambitiösa informationssatsningar till allmänheten. Därutöver lyfte MSB satsningar för mer robusta och säkra kommunikationer inom mediesektorn, framförallt riktat till Sveriges Radio (SR), Sveriges Television (SVT) och deras leverantörer som målgrupp. MSB ser utöver tidigare redovisning behov av ytterligare medel motsvarande 360 miljoner kronor för år 2024 och 335 miljoner kronor för år 2025, varav huvuddelen till medieberedskapen, enligt följande fördelning:

Förstärkning vid MPF

MSB bedömer att MPF behöver ytterligare ca 15 miljoner kronor år 2024 och 20 miljoner kronor år 2025 för åtgärder kopplat till bl.a. personal för att ytterligare

⁴⁹ Legné. (2022). *Skydd av kulturarv. Kunskapsöversikt framställd för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Riksantikvarieämbetet.*

⁵⁰ Se avsnitt 6.7 *Skydd av kulturarv*

stärka upp den egna organisation, utökad forskningsbudget och nationell plattform för samverkan med medieföretag om informationspåverkan.

Förstärkning vid MSB

MSB ser behov av en ytterligare ambitionshöjning för informations- och utbildningsinsatser riktade till allmänheten, framförallt kopplat till utgivning av en uppdaterad broschyr *Om krisen eller kriget kommer*. Ambitionshöjningen omfattar även förbättrad dialog med allmänheten och tillgänglighetsanpassning till olika grupper i samhället, däribland barn- och unga. En sådan ökad ambition, inklusive att utveckla arbetet med att stärka egenberedskapen, jämfört med redovisningen den 10 maj 2022 motsvarar 45 miljoner kronor för år 2024 och 15 miljoner kronor för år 2025. MSB avser därutöver att under perioden utveckla stödet till andra myndigheter och aktörer för en mer ändamålsenlig och effektiv aktörsgemensam risk- och kriskommunikation.

Stärkt medieberedskap

MSB bedömer att åtgärder behöver vidtas inom medieberedskapen (framförallt för Sveriges Radio och Sveriges Television) med utgångspunkt i ett förändrat omvärldsläge. Åtgärderna handlar bland annat om stärkt säkerhetsskydd samt ökad förmåga till mobilitet inom produktioner mm. MSB ser därför behov av ytterligare medel motsvarande 300 miljoner kronor för år 2024 och 300 miljoner kronor för år 2025.

Åtgärder 2026–2030

MSB uppskattar att såväl den egna myndigheten som MPF under perioden är i behov av fortsatt årlig finansiering avseende de åtgärder kopplat till psykologiskt försvar, inklusive informationspåverkan, och försvarsvilja som lyfts ovan och i redovisningen den 10 maj 2022, vilket motsvarar ca 80 miljoner kronor årligen och ungefär på den nivå som föreslås för dessa åtgärder för år 2025.

Kommunikation integrerat med samverkan och ledning

Kommunikation behöver vara en integrerad del av den fortsatta utvecklingen av samverkan och ledning vid en händelse. MSB bedömer särskilt att det inom varje civilområde bör finnas möjligheter för staten att sända, kommunicera och möta press för viktig information till allmänheten genom skyddade och för ändamålet anpassade lokaler. Åtgärden behöver utredas ytterligare, men preliminära kostnadsberäkningar innebär en årlig kostnad om ungefär 30 miljoner kronor⁵¹.

Fortsatt stärkt medieberedskap

Det finns fortsatta behov av att stärka medieberedskapen. Åtgärder som behöver vidtas, framförallt för Sveriges Radio och Sveriges Television, handlar om funktionalitet och styrning i sändningssystem, robustare kommunikation, stärkt uthållighet och utökad skydd av vissa platser samt beredskap kopplat till

⁵¹ Baserat på beräkning investeringskostnad cirka 125 miljoner kronor och årlig drift och underhåll på cirka 4 miljoner kronor.

marknadsbaserad distribution. MSB uppskattar kostnaden för dessa åtgärder till 420 miljoner kronor årligen för perioden, varav 360 miljoner kronor till SR och 60 miljoner kronor till SVT.

4.7 Kunskaps- och kompetensutveckling

Kunskaps- och kompetensutveckling handlar om att genom utbildning, övning och forskning säkerställa att ansvariga aktörer, ytterst de som äger eller bedriver samhällsviktiga verksamheter, har nödvändig kunskap för att kunna utföra sina uppgifter. Det är grundläggande för den fortsatta utvecklingen av civil beredskap i sin helhet⁵² och omfattar såväl planering för att skapa förmåga i samhället som förberedande planering inför och hantering under höjd beredskap och krig.

Aktörer med övergripande och tvärsektorielt ansvar inom kunskap- och kompetensutveckling inkluderar MSB, FOI och Försvarshögskolan (FHS). Däröver bedrivs grundutbildningar och högre utbildningar vid andra lärosäten i landet. Det finns även myndigheter som driver frågor om utbildning, övning och forskning inom sina verksamhetsområden.

MSB har ett särskilt ansvar för att se till att utbildning och övning kommer till stånd inom området. MSB avser driva och hålla samman ett strategiskt arbete med kompetensförsörjning inom ramen för civil beredskap. Detta i samverkan med sektorsansvariga myndigheter och civilområden. Sektorsansvariga myndigheter har fortsatt ansvar att driva på behov av utbildningar inom sina respektive områden

Dessutom beställer, kvalitetssäkrar och förmedlar MSB forskning och är huvudsaklig forskningsfinansierare av tillämpad forskning genom utlysning av medel inom sina områden.

FHS har uppdraget att utgöra en utbildningsplattform och bedriver även egen forskning. FOI fungerar som statens kunskapsförvaltare för totalförsvarets utveckling och dess kunskapsuppbyggnad stödjer totalförsvarets aktörer.

Kommande år behöver fler utredare och specialister inom både offentlig förvaltning och privat sektor grund- och vidareutbildas i frågor om civilt försvar. Existerande utbildningar behöver utvecklas och antalet utbildningsplatser öka. För att utvecklas och identifiera nya utmaningar behöver myndigheter bli bättre på att tillgodogöra sig och i vissa fall finansiera samt driva grund- och tillämpningsforskning. Tillsammans med bland annat företag behöver den offentliga sektorn skapa och vidareutveckla förutsättningar för teknikutveckling och innovationer med koppling till försvar, säkerhet och beredskap.

⁵² MSB använder här medvetet termen civil beredskap för att beskriva åtgärder och ramverk kopplade till kunskap- och kompetensutveckling. MSB ser inte att det i utbildningar och forskningsverksamhet är rimligt att på förhand särskilja, och riskera begränsa, kunskapsutveckling om krisberedskap respektive totalförsvaret. Det som bidrar till civilt försvar bidrar oftast till beredskapen generellt. Och omvänt är det mesta som görs för att höja motståndskraften för fredstida störningar direkt eller indirekt till gagn för civilt försvar.

Behov av utvecklad policy och styrning

Kompetensutveckling av personal

Finansieringen som föreslås inom ramen för det nationella programmet för strategisk kompetensförsörjning utgör ett komplement till de investeringar som ansvariga aktörer behöver göra i utbildning och övning under perioden fram till 2025. Finansieringen omfattar ersättning till kommuner och regioner samt beredskapsmyndigheter för utbildningar och övningar. Därutöver ska medel tilldelas offentliga utbildningsaktörer för att utveckla nya utbildningar. Finansieringen omfattar inte eventuella medel som behöver tillföras lärosäten via deras vanliga utbildningsbudget.

MSB vill betona att det finns ett stort behov av beredskapskompetens på arbetsmarknaden. En grundläggande åtgärd kan vara att integrera beredskapsämnet i olika högskoleprogram. Framförallt finns behov av ett ökat antal platser inom ramen för uppdragsutbildningar kopplat till beredskap vid såväl universitet och högskolor som yrkesutbildningar för att möta det långsiktiga kompetensförsörjningsbehovet av nyckelkompetenser. Målgrupperna för utbildningar bör vara bred och inkluderar dels personer som har beredskap som huvuduppgift i sina organisationer (till exempel de som arbetar med hot- och riskanalyser, beredskapsplanering och säkerhetsskydd), dels personer som behöver integrera beredskap i sin verksamhetsutövning (exempelvis verksamhetsplanerare, kommunikatörer, informationssäkerhetssamordnare, it-personal, samhällsplanerare). De sistnämnda kan även behöva tas i anspråk för att ingå i en krigsorganisation eller vid en eventuellt återaktiverad civilplikt. Se avsnitt 4.8 *Personalförsörjning* nedan för mer information.

Vad som ingår i beredskapsutbildning beror på vilken typ av roll man har, men en grundutbildning omfattar åtminstone hotbild, lagstiftning, olika aktörers roller inom systemet, metoder och planering för krishantering, informationshantering. Ett kommande Nato-medlemskap ger en ytterligare dimension, framförallt vad gäller beredskapshandläggares, Tjänstemän i beredskap (TiB) och operativa chefers behov av att förstå Natos struktur och regler.

Det är viktigt att kunskapen om det civila försvaret och om roller, ansvar och prioriteringar får spridning bland personal inom samhällsviktig verksamhet. Det behöver inte bara handla om att externa utbildningar, initiativ kan tas inom organisationer. Länsstyrelserna tar exempelvis upp ett koncept om ”Train the trainers” som kan användas inom kommuner och regioner för att vidareutbilda och sprida kunskap internt.

Behov av forskning, innovation och teknikutveckling

FOI, FHS och andra forskningsutförare (exempelvis RISE, VTI, med flera) behöver ges fortsatta möjligheter att bedriva såväl grundforskning (forskarinitierad kunskapsuppbyggnad, ofta med en långsiktig tidshorisont) som tillämpad

forskning (utifrån redan identifierade behov, 5–10 års sikt) med tydlig relevans för civilt beredskap.⁵³

Vad gäller tillämpad forskning står inte de forskningsmedel som satsas på civilt försvar i paritet till de höga ambitioner som regeringen har för uppbyggandet av det civila försvaret. Därför behöver det samlade forskningsanslaget till MSB, FHS och FOI, liksom till beredskaps- och sektorsmyndigheterna och övriga totalförvarsaktörer, stärkas under hela perioden. FOI och FHS bör få tillskott i form av direkta anslag med fokus på civil beredskap. Den kostnadsberäkning som förordas baseras på en ökning av forskningsanslaget till den civila beredskapen som speglar ökningen av forskningsanslaget till det militära försvaret för att både den civila och militära sidan av totalförsvaret ska kunna hålla jämna steg.

Ett tillskott av forskningsmedel enligt ovanstående behöver inriktas för att skapa största möjliga totalförvarsnytta. Det är viktigt att den forskning som ska stödja civil beredskap kopplas nära an till, och inriktas från, kommande process för civil beredskapsplanering (se avsnitt 3.6 *Process för civil beredskapsplanering måste komma på plats*).

MSB vill i detta sammanhang lyfta behovet av att myndigheter och lärosäten utvecklar samarbetet med näringslivet. Det finns företag i näringslivet som har kapital, teknik och know-how, inklusive ansvar för egna forskningsprogram – men som arbetar enligt affärslogik och inte allmänhetens eller samhällets behov i första hand. Bland företagen sker en snabb utveckling inom teknikområden som cyber och IT, nya material och produktionsmetoder, kommunikation, digitala sensorer, energilagring, rymd- och geodata, autonoma system och artificiell intelligens som kan stärka svenskt civilt försvar. Den säkerhetspolitiska utvecklingen ställer ökade krav på offentliga aktörer att tillgodogöra sig teknikutvecklingen för att stärka förmågor inom samverkan och ledning, försörjningsberedskap, säkerhetsskydd och kommunikation med allmänheten. En utvecklad styrning från statliga myndigheter avseende det civila försvarets behov tillsammans med ett utvecklat samarbete mellan forskningssamhället och företagen kan bidra till att företagens innovation och teknikutvecklingen på ett bättre sätt gagnar samhällets behov.

Åtgärder 2024–2025

I redovisningen den 10 maj 2022 föreslog MSB åtgärder motsvarande 320 miljoner kronor år 2024 och 340 miljoner kronor år 2025 för att driva och utveckla aktörers kompetensutveckling samt forskningsmedel för MSB, FOI och FHS. MSB föreslår avvikelser från dessa summor (se kompetensutveckling nedan). Det sammanlagda behovet för 2024 minskar med 30 miljoner till 290 miljoner kronor. Behovet för 2025 ökar med 70 miljoner till 410 miljoner kronor. Eventuella tillskott till andra myndigheter kopplat till kompetens, forskning och innovation inkluderas i respektive sektorsgenomgång.

⁵³ MSB vill betona vikten av att forskarsamhället i stort är målgrupp i den kunskapsatsning som föreslås i detta avsnitt, exempelvis genom att erbjudas en kortare utbildning om civilt försvar. Detta ökar förutsättningarna för forskare inom flera områden att bidra till och genomföra forskning som kan vara relevant för det civila försvaret.

Kompetensutveckling av personal

I redovisningen den 10 maj 2022 lyftes behovet av att inom ramen för ett nationellt program för kompetensförsörjning tillföra 235 miljoner årligen för 2024–2025 till kommuner, regioner och till myndigheter för deras utbildnings- och övningsbehov. MSB föreslår att tilldelningen av medel för 2024 minskar med 30 miljoner till 205 miljoner kronor och att tilldelningen av medel för 2025 ökar med 70 miljoner till 305 miljoner kronor.

Forskning, innovation och teknikutveckling

MSB föreslår inga avvikelser från summorna i redovisningen den 10 maj 2022, avseende behov inom forskning, innovation och teknikutveckling. Den rekommenderad anslagsökning till MSB, FOI och FHS uppgick till sammanlagt 260 miljoner över tre år, med stegvis årlig ökning. Detta innebar 85 miljoner för 2024 och 105 miljoner kronor för 2025.

MSB konstaterade bland annat att en stabil, och i vissa delar integritetskritisk, kunskapsförvaltning behövs för uppbyggnaden av det civila försvaret. För det behöver Sverige starka och ändamålsenliga forskningsmiljöer. Kunskaper måste dessutom på ett mer systematiskt sätt omhändertas och överföras i praktisk tillämpning.

Utöver FOI och FHS bör forskning uppmuntras hos andra lärosäten och forskningsinstitut som har särskild domänkunskap eller där konkurrens mellan utförare kan antas främja kvalitet och nytta för totalförvarsanstängningarna. Det finns forskargrupper inom exempelvis cybersäkerhet⁵⁴, beteendevetenskap och inom andra specifika domäner, till exempel robust och hållbar energiförsörjning och räddningstjänstutveckling, som kan komplettera de satsningar som FOI och FHS har förutsättningar att bygga upp. MSB har via det föreslagna anslaget att finansiera spetskompetens ett ansvar, men även andra beredskapsmyndigheter finansierar forskning.

Generellt bedömer MSB att forskningsanslag via andra aktörer behöver öka, men har inte tillräckligt med underlag för en avvägning av behoven inom respektive sektor. I de fall myndigheter har lyft och MSB bejakat behov av forskningsanslag finns dock detta med i respektive sektorsavsnitt i kapitel 5.

Åtgärder 2026–2030

Kompetensutveckling personal

Arbetet som görs inom programmet strategisk kompetensförsörjning, givet att finansiella tillskott ges under 2023–2025, lägger grunden för en betydligt högre aktivitetsgrad inom utbildning och övning på alla nivåer. Ansvariga myndigheter bör under denna period ha tillräckligt med egna medel för att finansiera både

⁵⁴ Bland annat inom ramen för det av MSB drivna nationella samordningscenter för cybersäkerhetsforskning och innovation, NCC-SE.

utbildning och övning i en ändamålsenlig omfattning.⁵⁵ Därutöver bör lärosäten ha tagit fram utbildningar (inklusive antal utbildningsplatser) så att behoven av utbildningsinsatser hos alla samhällsviktiga verksamheter kan tillgodoses.

Behov av forskning, innovation och teknikutveckling

MSB anser att forskningsstödet till MSB, FOI och FHS bör öka i ungefärlig paritet med den militära försvarsforskningen, vilket innebär ett stegvis ökat anslag för perioden, från 135 miljoner 2026 till 175 miljoner 2030.

Utöver de åtgärder som lyfts i föregående avsnitt ser MSB ett behov att i öppen konkurrens utlysa medel för en nationell forskarskola inom civil beredskap. En sådan satsning gynnar återväxten inom området då nya forskare utexamineras, samtidigt som både de doktorander och de mer seniora forskare, som knyts till utbildningen genom handledarskap och undervisning, gemensamt bildar en stark forskningsmiljö.

Likasa är det av vikt att forskningsfinansiärer, forskningsbeställare och forskningsutförare vidtar lämpliga åtgärder för att arbeta med säkerhetsskydd, och MSB menar att det bör finnas möjlighet att genom samarbeten med FOI eller FHS höja förmågan hos flera aktörer på detta område.

4.8 Personalförsörjning

Personalförsörjning handlar i detta sammanhang om att säkerställa att personal finns tillgänglig inför och under höjd beredskap och krig med särskilt fokus på åtgärder kopplade till civilplikt och frivilliga försvarsorganisationer.

Regeringen aviserade i den totalförsvarspolitiska inriktningspropositionen behovet av en översyn av personalförsörjningen.⁵⁶ MSB bedömer att en sådan översyn bör påbörjas snarast då det i dagsläget finns flera oklarheter, bl.a. hur näringslivets personalförsörjning ska organiseras och Arbetsförmedlingens roll i systemet.

Behov av utvecklad policy och styrning

Behov av förtydliganden gällande krigsplacering

MSB föreslår att regeringen gör en översyn av gällande författningar och utifrån en sådan översyn gör de förtydliganden som behövs för att kommuner, regioner, företag samt de myndigheter som inte lyder under förordningen (2022:524) om *statliga myndigheters beredskap* ska kunna genomföra krigsplacering av sin personal med stöd av anställningsavtalet för en eventuell kommande allmän tjänsteplikt.

Regeringen gav år 2017 MSB och Försvarsmakten uppdraget att verka för att samtliga berörda aktörer krigsplacerar den personal som kommer behövas i händelse av höjd beredskap.⁵⁷ MSB har valt att tolka ”*samtliga berörda*” aktörer som

⁵⁵ Ett undantag är finansiering av större samverkansövningar, nationellt eller inom ramen för kommande Natosamarbete, vilka kan kräva särskild finansiering.

⁵⁶ Prop. (2020/21:30). *Totalförsvaret 2021-2025*, s.133.

⁵⁷ Regeringen. (2020). *Uppdrag till Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret*.

de aktörer som behövs för att upprätthålla nödvändig verksamhet under höjd beredskap och krig. Det innefattar alltså statliga myndigheter, regioner, kommuner och företag.

För statliga myndigheter framgår det tydligt i 11§ förordningen (2022:524) *om statliga myndigheters beredskap* att de får krigsplacera med stöd av anställningsavtalet. Krigsplacering är en planeringsåtgärd inför ett eventuellt beslut om allmän tjänsteplikt.

Motsvarande tydlighet i författning finns inte för kommuner, regioner, företag samt de statliga myndigheter som inte lyder under förordningen. Detta skapar osäkerhet hos dessa aktörer huruvida det finns stöd för att genomföra krigsplacering av deras personal.

Om det är regeringens vilja att även dessa aktörer ska kunna krigsplacera sin personal för eventuell kommande allmän tjänsteplikt så behövs detta tydliggöras i författning för att dessa aktörer ska kunna genomföra denna planeringsåtgärd.

Säkerställ kommunala och regionala aktörers möjlighet att teckna avtal med frivilliga

Nyttjande av utbildade frivilliga från frivilliga försvarsorganisationer är en viktig del av lösningen för personalförsörjningen hos myndigheter under höjd beredskap och krig. MSB bedömer att dessa frivilliga även skulle kunna nyttjas inom kommunal och regional verksamhet, där personalförstärkningsbehoven kommer att bli stora.

MSB gör dock bedömningen att förordningen (1994:524) *om frivillig försvarsverksamhet* inte gäller för kommuner och regioner, utan endast myndigheter under regeringen. Därför kan inte kommuner och regioner teckna den typ av frivilligavtal som omfattas av allmän tjänsteplikt, enligt lagen (1994:1809) *om totalförsvarsplikt*.

Det finns således behov av att se över regelverket och säkerställa ändamålsenliga lösningar för att kommunala och regionala verksamheter ska kunna planera för att nyttja frivilliga förstärkningsresurser under höjd beredskap och krig.

Harmonisera avtalslösningar för frivillig tjänstgöring

Olika regelverk gäller när medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer tjänstgör inom totalförsvaret respektive den fredstida krisberedskapen. För totalförsvaret gäller förordningen (1994:524) *om frivillig försvarsverksamhet*, som möjliggör för myndigheter att teckna avtal om tjänstgöring i totalförsvaret med allmän tjänsteplikt, samt en särskild förordning (1994:523) *om förmåner till frivilliga*. För krisberedskapen gäller det fredstida regelverket som innebär att medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer behöver anställas enligt ordinarie regelverk när de ska tjänstgöra under krissituationer.

I nuläget finns inte något alternativ till att anställa personer som ska tjänstgöra under en fredstida krissituation, samtidigt finns det utmaningar kopplade till att anställa under en pågående kris. Det är svårt att tillgodose behovet av en snabb process inom ett ordinarie anställningsförfarande, inklusive behovet av

säkerhetsprövning av blivande anställda. Därutöver innebär anställningsförfarandet svårigheter vad gäller planeringen för användning av medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer i fredstida krissituationer. I praktiken medför detta att målsättningen att ha ett effektivt nyttjande av frivilliga förstärkningsresurser i hela hotskalan inte kan uppfyllas fullt ut. Om regeringen har för avsikt att utreda eller på annat sätt se över personalförsörjningen för det civila försvaret bör även denna problematik omfattas av en sådan översyn.

Möjliggör finansiering av frivilligas utrustning och annan materiel

Möjligheten för myndigheter att finansiera frivilligas utrustning och materiel vid övningar inför och insatser under höjd beredskap och krig behöver analyseras. Frågan om behovet av och kostnaderna för fordon, flygplan samt för marina frivilliga förstärkningsresurser behöver också utredas. Om det finns behov av investeringar i utrustning, materiel och fartyg kräver detta ytterligare resurser.

Åtgärder 2024–2025

I redovisningen den 10 maj 2022 föreslog MSB åtgärder motsvarande 60 miljoner kronor år 2024 och 80 miljoner kronor år 2025 avseende utökade medel för både organisationsstöd och uppdragsersättning för frivilliga försvarsorganisationer. MSB ser behov av ytterligare medel motsvarande 60 miljoner kronor för 2024 och 70 miljoner kronor för 2025.

Ökad finansiering till frivilliga försvarsorganisationer

MSB utgår ifrån behovet av en snabb tillväxt av civilt försvar de närmaste åren, vilket motiverar ytterligare ökning på 10 miljoner kronor för 2024 respektive 2025 för uppdragsersättningen samt ytterligare 10 miljoner kronor i ökning för organisationsstödet 2025.

Den nya strukturen för civilt försvar möjliggör att aktörer med nya ansvarsområden identifierar relativt stora behov av stöd från frivilliga med spetskompetenser. Det gäller även behov av att investera i materiel och personal (t.ex. instruktörer) för att kunna öka sin kapacitet.

Se beskrivning av andra frivilligbehov i avsnitt 5.1 *Kommuners och regioners beredskap* avseende frivilliga och trygghetspunkter, i avsnitt 5.10 *Transporter* vad gäller regional transportförmåga samt avsnitt 6.7 *Skydd av kulturarv*.

Aktivera civilplikten

I redovisningen den 10 maj 2022 föreslog MSB att regeringen skyndsamt skulle besluta om aktivering av civilplikten i sin helhet enligt lagen (1994:1809) *om totalförsvarsplikten*. Denna bedömning kvarstår och de behov av åtgärder som MSB ser som nödvändiga för perioden 2026–2030 förutsätter att regeringen har aktiverat civilplikten. Det är särskilt angeläget att möjligheten att skriva in sådan personal som redan har nödvändiga kunskaper kommer på plats.

Om regeringen beslutar att aktivera civilplikten kommer fördjupade behovsanalyser av personal behöva genomföras av ansvariga aktörer för att

identifiera inom vilka verksamheter där civilplikt kommer vara nödvändig för att säkerställa de personalbehov som finns. Dessa behovsanalyser kommer även utgöra grunden för vilka civilpliktsutbildningar som ska genomföras.

MSB har initialt analyserat kostnader för och konsekvenser av civilpliktsutbildning inom räddningstjänst. Det bedöms ta två år från att planering påbörjas till att civilpliktsutbildning kan börja genomföras. Kostnaderna för det förberedande arbetet uppskattas till 50 miljoner kronor under åren 2024 och 2025. Regeringen bör inför ett sådant arbete återkomma med anvisningar om volymer, huvudsaklig inriktning och tidsförhållanden. För genomförande av utbildning uppskattas kostnaderna uppgå 300 miljoner kronor per år räknat på volymen 600 utbildade per år. MSB har inte underlag för att uppskatta kostnader för civilpliktsutbildningar för andra delar av det civila försvaret.

Utöver löpande behovsanalyser kommer det behöva bedrivas ett omfattande arbete med att utveckla och förvalta civilpliktsystemet både vad gäller direktinskrivningar för krigsplacering och genomförande av utbildningar.

Åtgärder 2026–2030

MSB har inte inför denna redovisning haft möjlighet att göra en uppskattning av de sammanlagda kostnaderna kopplat till personalförsörjning för perioden.

Civilplikt

När det gäller civilplikt kommer fortsatta behovsanalyser av personal att behöva genomföras av ansvariga aktörer även under perioden. Dessa behovsanalyser kommer även utgöra grunden för vilka civilpliktsutbildningar som ska genomföras och vilka kostnader detta medför.

Frivilliga försvarsorganisationer

Vad gäller frivilliga försvarsorganisationer bedömer MSB att organisationerna förväntas ha vuxit ordentligt fram till år 2025, med fler uppdrag, samarbeten och generell kapacitetsökning på kanslier och ute i verksamheterna. Detta ger frivilliga försvarsorganisationer goda förutsättningar till löpande utveckling, samtidigt som de tillkommande behoven kan antas minska i omfattning, vilket medför att den snabba utvecklingstakten sannolikt kan mattas av från 2026. En måttlig ökning av stödet behövs, vilket motsvarar 8 miljoner kronor årligen för uppdragsersättningen med en totalsumma på 850 miljoner kronor för perioden respektive 4 miljoner kronor årligen för organisationsstödet med en totalsumma på 345 miljoner kronor för perioden.

5 Behov och åtgärder hos aktörer och sektorer

I detta kapitel redovisas åtgärder med en skärning på de föreslagna sektorerna inom civilt försvar, kommuner och regioners beredskap, samt länsstyrelsernas geografiska områdesansvar. Därtill redovisas ett antal områden som för närvarande faller utanför den föreslagna sektorstrukturen.

5.1 Kommuners och regioners beredskap

5.1.1 Kommuner

Kommunerna ansvarar för en rad samhällsviktiga verksamheter som har en central funktion inom det civila försvaret. Utöver barnomsorg, skola och äldreomsorg ansvarar de för viss hälso- och sjukvård avseende vården av äldre och funktionsnedsatta. Kommuner har även ansvar för räddningstjänst och kommunalteknisk försörjning så som vatten, avlopp, avfallshantering och renhållning. Kommunerna har även ett ansvar för miljö- och hälsoskydd, samhällsplanering och den fysiska planeringen vilket har en nära koppling till beredskapsplanering. Många kommuner är även minoritets- och majoritetsägare i kommunalägda bolag som bedriver samhällsviktig verksamhet, t.ex. fjärrvärme och elförsörjning.

Kommuner ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Kommunerna har ett lokalt geografiskt områdesansvar som innebär att de vid höjd beredskap ska verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas. De ska även verka för att samverkan kommer till stånd mellan de aktörer som bedriver verksamheten.

Länsstyrelserna har inför den här redovisningen svarat för kommunernas behov och anser att kommunerna bör tillföras ytterligare medel bland annat för beredskapsplanering och samordning för att stärka deras arbete avseende utvecklingen av det civila försvaret. MSB delar bedömningen att fortsätta medel för detta är nödvändiga, men understryker även att förmågan under höjd beredskap och krig bygger på en väl fungerande kärnverksamhet i fredstid. MSB anser därmed att kommunerna själva måste fortsätta att vidta åtgärder för att stärka funktionaliteten i kärnverksamheten i fredstid för att den ska kunna fungera även under höjd beredskap och krig.

Utöver de förslag som redovisas nedan och i andra delar av denna redovisning bedömer MSB att det kommer att finnas ytterligare behov av investeringar i stärkt robusthet i kommunal verksamhet. Detta avser bland annat investeringar för att stärka robustheten i befintliga byggnader och anläggningar samt i annan

samhällsviktig fysisk och digital infrastruktur. Detta avser även investeringar, inköp och lagerhållning som är nödvändig för att kunna fortsätta driva kommunal verksamhet även under höjd beredskap och krig. MSB kan emellertid i nuläget inte bedöma hur mycket medel som behövs för sådana investeringar men kan konstatera att behoven sannolikt är stora och sammantaget kommer att omfatta miljardbelopp.

Länsstyrelserna har framfört att de önskar en tydligare målstyrning och menar att en sådan skulle främja förmågeutvecklingen hos kommunerna. MSB bedömer att det arbete med att utveckla styrningen som aviseras i denna redovisning kan omhänderta detta.

Behov av utvecklad policy och styrning

Ny lagstiftning om kommuner och regioners uppgifter

MSB bedömer att den nya lag och förordning om kommuners och regioners beredskap som föreslås i betänkandet *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:25) kommer ge kommunerna och regionerna ökade möjligheter att hålla samman arbetet med beredskap och därmed skapa förutsättningar för en ökad effektivitet i arbetet. Förslagen innebär att vissa uppgifter flyttas från nuvarande överenskommelser som tecknas mellan MSB och Sveriges kommuner och regioner (SKR) till lag och förordning. Detta tydliggör statens styrning och ökar kommunernas och regionernas möjligheter att arbeta mer effektivt. Samtidigt ger denna överflyttning också bättre möjligheter till uppföljning där utgångspunkten för uppföljningen blir bestämmelserna i lagen. Det är därför angeläget att regeringen går vidare med arbetet och att författningar som ersätter LEH och FEH⁵⁸ kommer till stånd.

På sikt bör det dock eftersträvas att ha skilda lagar och förordningar för kommuner och regioner eftersom dessas verksamhet är av skild karaktär.

Finansiering av kommuners och regioners arbete med civilt försvar

Kommuners och regioners arbete med civilt försvar finansieras idag inom ramen för olika utgiftsområden och anslag. En del i detta arbete sker inom ramen för LEH. Åtgärder inom LEH finansieras delvis av kommuner och regioner själva, delvis av staten via anslag 2:4 Krisberedskap inom ramen för de överenskommelser som MSB tecknat med SKR det vill säga *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar*⁵⁹ respektive i *Överenskommelse om regionernas arbete med krisberedskap och civilt försvar*⁶⁰. I takt med att den samlade styrningen av kommunernas och regionernas arbete utvecklas bör även formerna för finansieringen utvecklas och kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna

⁵⁸ Kommuners och regioners arbete med inför och vid höjd beredskap regleras idag i Lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH), och tillhörande förordning (2006:637) (FEH).

⁵⁹ Den nu gällande överenskommelsen är *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar, 2018-2020 med revideringar till och med 2022*.

⁶⁰ Den nu gällande överenskommelsen är *Överenskommelse om regionernas arbete med krisberedskap och civilt försvar, 2018-2020 med revideringar till och med 2022*.

respektive regionerna slås fast. MSB föreslår därmed att regeringen bör utreda formerna för statens finansiering av kommuner och regioners arbete med civilt försvar och i utredningen inkludera uppdelningen mellan kommuners och regioners finansieringsansvar och statens finansieringsansvar enligt LEH.

Bättre förutsättningar för säkerhetskydd för kommuner

Det behövs en översyn och anpassning av *Säkerhetskyddslagen* (2018:585) i förhållande till *Kommunallagen* (2017:725) för att ge bättre förutsättningar för kommuner att vidta adekvata säkerhetsskyddsåtgärder.

Åtgärder 2024–2025

I redovisningen den 10 maj 2022 föreslog MSB åtgärder för att stärka kommunernas beredskap motsvarande sammanlagt cirka 2,4 miljarder kronor för 2024 och 2,8 miljarder kronor för 2025. Detta inkluderade 760 miljoner kronor årligen i tillägg för att stärka de grundläggande förutsättningarna för kommunernas arbete med beredskapsförberedelser inom civilt försvar, inklusive arbetet med ett stärkt säkerhetskydd. Vidare lämnades förslag för att stärka den grundläggande beredskapen inom

- socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård,
- räddningstjänst under höjd beredskap,
- inrättandet av tre kommunala investeringsprogram (avseende robust vattenförsörjning och avlopp, robust energiförsörjning, robust kommunal infrastruktur inom transportområdet).
- etablering och utveckling av kommunala trygghetspunkter med stöd av Frivilliga resursgrupper (FRG).⁶¹

De föreslagna tillskotten förväntas bidra till kommunernas möjligheter att bedriva beredskapsplanering och vidta åtgärder under 2024 och 2025. MSB föreslår inga avvikelser från redovisningen den 10 maj 2022.

Åtgärder 2026–2030

Grundläggande finansiering för kommuner

Det kommer under perioden fortsatt finnas behov av utveckling och medel för att stärka kommunernas robusthet och de grundläggande förutsättningarna att arbeta med beredskapsförberedelser inom civilt försvar. MSB föreslår därmed en grundläggande finansiering till kommunerna för detta. Finansieringen ska bland annat täcka kostnader för personal som kan arbeta med analys, planering och samordning avseende civilt försvar inklusive sådant som rör RSA, kontinuitet, krigsorganisation och krigsplacering. Finansieringen ska även täcka kostnader för samverkan och samordning med andra myndigheter (inklusive med

⁶¹ I redovisningen 10 maj 2022 fanns två förslag som berörde kommunala trygghetspunkter, ett i avsnitt 4.8 *Personalförsörjning* inklusive frivilliga och civilplikt, och ett i avsnitt 5.3 *Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen*.

Försvarsmakten), frivilliga försvarsorganisationer och med näringsliv på lokal nivå avseende civilt försvar. Finansieringen ska även täcka information till allmänheten, utbildningar och övningar för politisk ledning och tillhörande lednings- och stödfunktioner, samt deltagande i andra aktörers övningar avseende civilt försvar.

Utöver detta ska finansieringen täcka kostnader för vissa investeringar i säkerhetsskydd exempelvis avseende lokaler, säkerhetsskåp, skyddsutrustning inklusive CBRNE-skyddsutrustning för kommunens personal med mera. Medlen ska även användas för investeringar avseende driftsäkra lokaler i syfte att kunna upprätthålla samverkan och ledning och stöd till kommunens invånare. I detta inkluderas bland annat signalskyddsmateriel, reservkraft och nödvatten. Finansieringen ska även kunna användas för vissa kostnader knutna till tekniska stödsystem, exempelvis SGSI och Rakel.

I redovisningen den 10 maj 2022 föreslog MSB ett tillskott på 760 miljoner kronor för år 2025. Utöver detta finns idag redan beslutade medel som ska tillföras kommunerna via anslag 2:4 Krisberedskap.⁶² Totalt uppgår redan beslutade och föreslagna medel till ungefär 1,3 miljarder kronor årligen. MSB uppskattar att detta motsvarar de årliga behoven för kommunerna även för perioden och föreslår därmed 1,3 miljarder kronor årligen i grundläggande finansiering till kommunerna.

Kommunernas arbete med informations- och cybersäkerhet behöver stärkas

Under perioden finns det ett behov av ytterligare medel för att stärka kommunernas informations- och cybersäkerhetsarbete. Medel behövs både för personal och för vissa investeringar. Dessa ytterligare medel ger bättre förutsättningar för kommunerna att arbeta systematiskt och riskbaserat med informations- och cybersäkerhet på ett integrerat sätt vilket i sin tur leder till att öka deras digitala motståndskraft. MSB uppskattar att 300 miljoner kronor per år under perioden bör tillföras för detta ändamål.

Kommunal hälso- och sjukvård behöver stärkas

I redovisningen den 10 maj 2022 föreslog MSB satsningar till kommunerna avseende grundläggande beredskap inom socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård.⁶³ MSB bedömer att det under perioden fortsatt finns stora behov av utveckling inom detta område. Detta behandlas närmare i avsnitt 5.7 *Hälsa, vård och omsorg*.

Utveckla räddningstjänst under höjd beredskap

I redovisningen den 10 maj 2022 föreslog MSB satsningar för ”Planering, stärkt uthållighet och anskaffning av material, infrastruktur samt investeringar för att stärka förmågan avseende räddningstjänst under höjd beredskap”. MSB bedömer

⁶² Enligt uppgifter i *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* framgår att högst 359 000 000 kronor av anslagsposten får fördelas till kommunerna i enlighet med vad som anges i 10 § förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Ersättningen avser uppgifter som åligger kommunerna enligt 2 och 3 kap. lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Det framgår även att högst 160 miljoner kronor av anslagsposten ska fördelas till kommuner för att stärka arbetet med civilt försvar.

⁶³ Exempelvis RSA, krigsorganisation och bemanning samt kontinuitetshandling

att det under perioden fortsatt finnas behov av utveckling inom detta område. Detta behandlas närmare i avsnitt 5.3 *Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen*.

Utveckla kommunala trygghetspunkter

Under perioden finns det ett behov av medel för att vidareutveckla befintliga kommunala trygghetspunkter och för att inrätta nya på flera olika platser i landet. Detta skulle stärka förmågan att på lokal nivå kunna tillgodose befolkningens behov av stöd och trygghet vid en fredstida krissituation och under höjd beredskap och krig. Vid en trygghetspunkt kan befolkningen exempelvis få stöd i form av information, värme, dricksvatten, el och telefoni. Trygghetspunkterna bör även utrustas med Rakel-terminaler för robust kommunikation. Hur mycket medel som behövs för trygghetspunkter för perioden påverkas av hur många som ska inrättas och var, hur dessa ska vara bemannade och utrustade samt vilken service som ska kunna tillhandahållas. Samordning bör ske med myndigheter som tillhandahåller annan samhällsservice som exempelvis är viktig för människors försörjning och kommunikation. Frivilliga resursgruppen, som består av utbildade medlemmar från frivilliga försvarsorganisationer, kan med fördel användas vid etablering och bemanning samt vid utbildning kopplad till trygghetspunkter. MSB uppskattar kostnaden för kommunala trygghetspunkter vid hög tillväxttakt till 120 miljoner kronor per år under perioden. Vid en måttlig tillväxttakt uppskattas att kostnaden uppgår till i snitt 60 miljoner kronor årligen under perioden.

Utöver detta tillkommer kostnader på i snitt 40 miljoner kronor per år under perioden för att Post- och telestyrelsen (PTS) ytterligare ska kunna stärka förmågan att upprätthålla internetuppkoppling och telefoni vid dessa trygghetspunkter. MSB föreslår att PTS tilldelas medlen för att ta fram och köpa in en standardiserad mobil reservnod som ska användas vid dessa trygghetspunkter.

Beredskapsplaneringen avseende skolan behöver stärkas

En fungerande grundskola och förskola är en förutsättning för att personal inom samhällsviktig verksamhet ska kunna infinna sig på sina arbetsplatser även under höjd beredskap och krig. Beredskapsplaneringen inom såväl kommunal skola och förskola, som planeringen avseende verksamhet som drivs i privat regi, behöver därmed utvecklas. Detta behandlas närmare i avsnitt 6.3 *Barnomsorg och utbildning*.

Rätt förutsättningar för transportkapacitet under höjd beredskap och krig

Det viktigt att kommunerna har förutsättningar att axla det ansvar som tillkommer under höjd beredskap och krig och att transporter för att säkerställa försörjningen till och från samhällsviktig verksamhet inte avstannar. Detta behandlas närmare i avsnitt 5.10 *Transporter*.

Behov av investeringsprogram för kommunal beredskap

I redovisningen den 10 maj 2022 föreslogs att tre statligt finansierade investeringsprogram inrättas i syfte att möjliggöra för kommuner att tillsammans med sektorsansvariga myndigheter vidta konkreta åtgärder som stärker kommunal transportinfrastruktur, dricksvatten, avlopp och energiförsörjning under höjd

beredskap och krig. MSB anser att dessa investeringsprogram bör fortsätta även under perioden. Utöver kommunerna och de aktuella sektorsansvariga myndigheterna behöver länsstyrelserna involveras vad gäller samordningen av investeringarna inom sitt geografiska ansvarsområde. Dessa investeringsprogram behandlas närmare i de respektive kapitlen om Transporter, Livsmedelsförsörjning och dricksvatten samt Energiförsörjning.

Behov av nytt investeringsprogram

MSB föreslår ytterligare ett Investeringsprogram för en robust kommunal räddningstjänst. Detta behandlas närmare i avsnitt 5.3 *Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen*.

5.1.2 Regioner

Regionerna ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Inom regionernas ansvar finns bland annat de viktiga samhällsfunktionerna hälso- och sjukvård, tandvård samt regional och lokal kollektivtrafik, som alla är av betydelse för det civila försvaret. Utöver detta ansvarar regionerna för regional utveckling, vilket även det har betydelse för det civila försvarets fortsatta utveckling. (Se även avsnitt 5.7 *Hälsa, vård och omsorg* samt avsnitt 5.10 *Transporter*).

MSB konstaterade i redovisningen den 10 maj 2022 att regionerna hittills inte har haft tillräckligt med resurser för att utvecklas i takt med ambitionerna inom det civila försvaret. MSB föreslog därmed att regionerna för att kunna upprätthålla sin verksamhet under höjd beredskap och krig behöver satsa både på den övergripande organisationsberedskapen och på utvecklingen inom vissa ansvarsområden.

Behov av utvecklad policy och styrning

De två förslagen *Ny lagstiftning om kommuner och regioners uppgifter måste komma på plats* samt *Finansiering av kommuners och regioners arbete med civilt försvar* beskrivs närmare ovan i avsnittet om kommunerna. Förslagen gäller även regionerna.

Kollektivtrafikens roll vid höjd beredskap

Det finns flera möjliga roller och användningsområden för kollektivtrafiken och dess resurser under höjd beredskap och krig. Exempelvis att fortsätta köra kollektivtrafiken och därigenom bidra till att upprätthålla annan samhällsviktig verksamhet, att användas vid sjuktransport, vid trupptransport av militär personal och vid storskalig utrymning, samt att stödja vid värdlandsstöd. Vissa utrymmen som till exempel tunnelbanan i Stockholm kan även behöva anpassas för att kunna användas som skyddade utrymmen. Vilken roll och vilket uppdrag kollektivtrafiken och dess resurser ska ha under höjd beredskap och krig behöver därmed utredas för att stärka förutsättningarna till planering och andra förberedelser.

Åtgärder 2024–2025

I redovisningen den 10 maj 2022 föreslog MSB åtgärder motsvarande 990 miljoner kronor för 2024 och knappt 1,3 miljarder kronor för 2025 för regionerna. Inom ramen för detta föreslog MSB 150 miljoner kronor för 2024 och 170 miljoner kronor för 2025 för att regionernas grundläggande förutsättningar att arbeta med beredskapsförberedelser inom civilt försvar skulle stärkas, där satsningar skulle göras både på den övergripande organisationsberedskapen och inom vissa specifika ansvarsområden inklusive säkerhetsskydd.⁶⁴ Vidare lämnades förslag för

- anslutning och abonnemang för SGSI,
- stärkt beredskap inom hälso- och sjukvård,
- stärkt förmåga inom CBRNE,
- stärkt beredskap inom kollektivtrafik.

MSB föreslår inga avvikelser från beloppen i redovisningen den 10 maj 2022.

Åtgärder 2026–2030

Åtgärderna för perioden handlar även fortsättningsvis till stora delar om att säkerställa grundläggande förutsättningar för att alla regioner ska kunna arbeta med beredskapsförberedelser för höjd beredskap och krig samt vissa investeringar för detta ändamål.

Grundläggande finansiering för regioner

Under perioden finns det fortsatt behov av utveckling och medel för att stärka regionernas robusthet och de grundläggande förutsättningarna att arbeta med beredskapsförberedelser inom civilt försvar. MSB föreslår därmed en grundläggande finansiering till regionerna för detta. Finansieringen ska bland annat täcka kostnader för personal som kan arbeta med analys, planering och samordning avseende civilt försvar inklusive sådant som rör RSA, kontinuitet, krigsorganisation och krigsplacering. Finansieringen ska även täcka kostnader för samverkan och samordning med andra myndigheter (inklusive med Försvarsmakten) och med frivilliga försvarsorganisationer avseende civilt försvar. Finansieringen ska även täcka information till allmänheten, utbildningar och övningar för politisk ledning och tillhörande lednings- och stödfunktioner, samt deltagande i andra aktörers övningar avseende civilt försvar.

Utöver detta ska finansieringen täcka kostnader för vissa investeringar i informations- och cybersäkerhet, samt säkerhetsskydd exempelvis avseende

⁶⁴ Regionernas arbete med krisberedskap och civilt försvar finansieras redan idag till stora delar av medel från anslag 2:4 Krisberedskap. Den finansieringen är inte inräknad i de medel som MSB i redovisningen 10 maj 2022 föreslog som tillskott. Enligt uppgifter i *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* framgår att högst 45 miljoner kronor av anslagsposten 2:4 fördelas till regionerna i enlighet med vad som anges i 11 § förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Ersättningen avser de uppgifter som åligger regionerna enligt 2 och 3 kap. lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Det framgår även att högst 40 miljoner kronor av anslagsposten ska fördelas till regioner för att stärka arbetet med civilt försvar.

lokaler, säkerhetsskåp, skyddsutrustning inklusive CBRNE-skyddsutrustning. Medlen ska även användas för investeringar avseende driftsäkra lokaler i syfte att kunna upprätthålla samverkan och ledning. I detta inkluderas bland annat signalskyddsutrustning, reservkraft och nödvatten. Finansieringen ska även kunna användas för vissa kostnader knutna till tekniska stödsystem, exempelvis SGSI och Rakel. Observera att beredskap inom hälso- och sjukvård inte ingår i denna grundfinansiering för regionerna utan behandlas närmare i avsnitt 5.7 *Hälsa, vård och omsorg*.

MSB föreslår att regionerna under perioden totalt tilldelas 260 miljoner kronor per år i grundläggande finansiering för detta arbete.

Behov av utveckling gällande Swedish Government Secure Intranet (SGSI)

MSB bedömer att det under perioden fortsatt finns behov av utveckling inom området till regionerna avseende anslutning och abonnemang för SGSI. Detta behandlas närmare i avsnitt 4.2 *Samverkan och ledning*.

Regionernas grundläggande organisationsberedskap för hälso- och sjukvård samt CBRNE

I redovisningen den 10 maj 2022 föreslog MSB satsningar på beredskap inom hälso- och sjukvård, samt på utbildning, övning och planering samt vissa investeringar för att stärka regioners förmåga inom CBRNE. MSB anser att det under perioden fortsatt kommer att finnas stora behov av utveckling inom dessa områden. Detta behandlas närmare i avsnitt 5.7 *Hälsa, vård och omsorg*.

Kollektivtrafik vid höjd beredskap

I redovisningen den 10 maj 2022 föreslog MSB satsningar för stärkt beredskap i kollektivtrafik och MSB anser att det under perioden fortsatt kommer att finnas stora behov av utveckling gällande beredskapsplanering och investeringar för att stärka i kollektivtrafiken inför och under höjd beredskap och krig. Detta behandlas närmare i avsnitt 5.10 *Transporter*.

5.2 Regionalt geografiskt områdesansvar (länsstyrelser)

Länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig myndighet på regional nivå och högsta civila totalförsvarsmyndighet i länet. Ansvaret innefattar bland annat att samordna de civila försvarsåtgärderna och verka för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ som har betydelse för försvarsansträngningarna bedrivs med enhetlig inriktning. Vidare ska länsstyrelserna i samråd med Försvarsmakten och med den länsstyrelse som är civilområdesansvarig verka för att det civila och militära försvaret samordnas och att länets tillgångar fördelas och nyttjas så att försvarsansträngningarna främjas. Länsstyrelsen ansvarar även för att en samlad regional lägesbild sammanställs. Länsstyrelsen ska vid höjd beredskap på alla sätt försöka upprätthålla förbindelse med regeringen, relevanta myndigheter, den länsstyrelse som är civilområdesansvarig. Länsstyrelserna har också ett ansvar att besluta om utrymning vid höjd beredskap, vissa uppgifter enligt förordningen (1992:391) om *uttagning av egendom för totalförsvarets behov* och avseende skydd av kulturarv.

Den 1 oktober 2022 inrättades en högre regional nivå med sex civilområden. De civilområdesansvariga länsstyrelserna ska, som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom civilområdet, verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås vid höjd beredskap. Landshövdingen i ett län där länsstyrelsen är civilområdesansvarig är civilområdeschef och denne leder arbetet och ska stödjas av ett beredskapskansli.⁶⁵

Slutsatserna i den kommande utredningen *Civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap* (dir. 2021:30) som ska redovisas 7 november 2022 kan medföra att länsstyrelserna får ett antal nya uppgifter. Dessa kan komma att påverka behoven och kostnaderna för såväl länsstyrelserna och kommunerna.

Behov av utvecklad policy och styrning

Arbetet med världlandsstöd behöver intensifieras

Civilområdena har en viktig roll i arbetet, vilket behöver intensifieras bland annat mot bakgrund av ett kommande svenskt Nato-medlemskap. I avsnitt 4.2 *Samverkan och ledning* beskrivs åtgärderna inom världlandsstöd samlat.

Planering av kulturarv

Det är viktigt att det finns en planering avseende kulturarv och hur det ska skyddas under höjd beredskap och krig. I detta arbete bör civilområdescheferna ha en roll och ett ansvar att samordna arbetet mellan länen. Detta behandlas närmare i avsnitt 6.7 *Skydd av kulturarv*.

⁶⁵ Angående uppgifter och ansvar se även *Förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser*.

Åtgärder 2024–2025

I redovisningen den 10 maj 2022 föreslog MSB sammantaget åtgärder motsvarande 254 miljoner kronor år 2024 och 416 miljoner kronor år 2025 som bedöms stärka länsstyrelsernas arbete med civilt försvar. Åtgärderna handlade om säkerställande av it-drift och fysiskt skydd, stöd till kommuner och regioner för utbildning i säkerhetsskydd och upphandling, stärkt förmåga till samverkan och ledning samt medel för personalförstärkningar. MSB ser behov av ytterligare medel motsvarande 50 miljoner kronor för 2024 och 50 miljoner kronor för 2025.

Länsstyrelserna bedömer att det behövs ytterligare medel för personal till länsstyrelserna för att stärka dessas arbete med civilt försvar under 2024 och 2025 utöver de medel och det personaltillskott med två handläggare per beredskapsmyndighet som MSB föreslog i redovisningen den 10 maj 2022. Länsstyrelserna menar att detta ytterligare tillskott bland annat behövs för att kunna svara upp mot andra myndigheters behov och utvecklig inom olika områden samt för att kunna stödja kommunerna i deras arbete. MSB anser därmed att det är motiverat att ytterligare medel om 40 miljoner kronor per år för 2024 och 2025 skjuts till för personalkostnader, utöver de som redovisades den 10 maj 2022.

Inrättande av regionala energisamordnare

MSB föreslår att en energisamordnare per civilområde inrättas och att medel om totalt 10 miljoner kronor årligen för detta tillförs till de aktuella länsstyrelserna både under 2024 och 2025 samt under 2026–2030. Syftet är att stödja aktörer inom civilområdet i frågor kring kopplingen mellan energi- och klimatomställningen och civil beredskap. Behovet behandlas även i avsnitt 5.4 *Energiförsörjning*.

Åtgärder 2026–2030

I takt med att andra beredskapsmyndigheters, kommuners och regioners arbete med civilt försvar stärks behöver även länsstyrelsernas verksamhet, organisation, och infrastruktur stärkas och medel för detta tillföras under perioden. Det kommer sannolikt fortsatt finnas ett stort behov av planering och samordning och de olika nivåerna i det geografiska områdesansvaret behöver hänga samman och vara balanserade i förhållande till varandra. Länsstyrelserna behöver även kunna svara upp mot behov som uppstår på regional nivå inom de olika beredskapssektorerna.

Grundläggande finansiering för länsstyrelser

MSB uppskattar att länsstyrelserna under perioden bör få en sammanlagd årlig grundläggande finansiering för beredskapsutveckling om ungefär 540 miljoner kronor, varav 270 miljoner för kostnader för beredskapspersonal (vilket inkluderar personal vid beredskapskanslierna) och 270 miljoner för investeringar, drift och underhåll för att säkerställa en robust och säker egen organisation.

MSB anser att det är viktigt att länsstyrelserna ges möjligheter att ha en långsiktighet i sin planering, samt ges möjligheter att stärka kompetensen avseende civilt försvar och därigenom över tid vidmakthålla förmåga.

Inrättande av regionala energisamordnare

De regionala energisamordnare som beskrivs ovan och i avsnitt 5.4 *Energiförsörjning* föreslås även för perioden, med en total årlig finansiering på ungefär 10 miljoner kronor.

5.3 Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap är sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen. I beredskapssektorn ingår även Polismyndigheten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Strålsäkerhetsmyndigheten, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), samt länsstyrelserna. I arbetet har även SOS Alarm AB bjudits in, för att säkerställa förmågan att larma och varna vid fara, samt representanter för kommunal räddningstjänst bjudits in. I denna redovisning återfinns Polismyndigheten och Kustbevakningen i sin helhet under avsnitt 5.8 *Ordning och Säkerhet* och Sjöfartsverket under avsnitt 5.10 *Transporter*.

Ägande, drift och underhåll av de viktiga samhällsfunktionerna som beskrivs inledningsvis, är i huvudsak under kommunal eller statlig regi. Undantaget är alarmeringsförmågan som helt bedrivs genom det offentligägda bolaget SOS Alarm Sverige AB.

Vad gäller åtgärder kopplade till de tillkommande uppgifterna för räddningstjänst under höjd beredskap och krig är dessa starkt beroende av räddningstjänstens grundläggande förmåga. En skarp gränsdragning är inte möjlig och de förslag som redovisas här bedöms som nödvändiga för att klara uppgifter som tillkommer under höjd beredskap och krig.

Övriga åtgärder som föreslås handlar om att stärka den regionala förmågan avseende förstärkningsresurser, förstärka räddningstjänsten inom främst strålskydd, öka utbyggnaden av varningssystem samt fortsatt upprusta befintliga skyddsrum. För att bygga långsiktig förmåga, ser MSB också vikten av att säkerställa en generell och stabil finansiering av kommuner respektive länsstyrelser. MSB:s förslag om att införa civilplikt återfinns under avsnitt 4.8 *Personalförsörjning*.

Behov av utvecklad policy och styrning

Utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap

Utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap (Dir. 2021:30) redovisas den 7 november 2022 och kommer att föreslå kostnadssatta åtgärder inom utrymning och inkvartering, respektive skyddsrum. MSB hänvisar därmed till vad utredningen kommer fram till, samt MSB:s synpunkter i kommande

remissförfarande. Det kommer troligen dröja några år innan utredningens lagstiftningsförslag kan träda i kraft. Bland annat behöver planeringsansvaret först förtydligas i lag och förordning, se avsnitt 3.3 *Ansvar måste pekas ut*. MSB betonar samtidigt att arbetet med skyddsrum som påbörjats under 2022 måste fortgå.

MSB konstaterar att direktivet till utredningen Civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap inte omfattar frågor som rör fysiskt skydd i form av skyddade civila sjukvårdsanläggningar och ledningsplatser varför detta bör utredas vidare, förslagsvis genom att MSB får ett sådant uppdrag.

Frågor som rör förstärkningsresurser, utöver det som avser kommunal räddningstjänst, faller också till stor del utanför utredningens uppdrag. Erfarenheter från Ukraina visar att förstärkningsresurser inom EU:s civilskyddssamarbete i kombination med ett fungerande värdlandsstöd är avgörande för att nå ut till, värna och skydda civilbefolkningen från krigets effekter. Behoven av sådana förstärkningsresurser behöver utredas vidare, antingen i en kommande översyn av personalförsörjningen inom det civila försvaret eller genom att MSB får ett särskilt uppdrag.

Dimensionerande planeringsförutsättningar för räddningstjänst under höjd beredskap

Regeringsuppdraget om dimensionerande planeringsförutsättningar för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap⁶⁶ om förutsättningar och behov av grundläggande förmåga kommer att bli central i det fortsatta arbetet. Genom att dimensioneringen tydliggörs preciseras också resursbehoven.

Krav på skyddade utrymmen

Av betydelse är också det pågående regeringsuppdraget⁶⁷ till MSB att bedöma vilka krav som ska ställas på skyddade utrymmen som kan användas som skydd av civilbefolkningen vid höjd beredskap samt genomföra en inventering av dessa. Detta ska redovisas den 2 maj 2023. Beroende på hur ett skyddat utrymme kommer att definieras påverkas omfattningen och därmed kostnaderna.

Utbyggnad av utomhusvarning

En viktig komponent för att skydda civilbefolkningen är fungerande varningssystem, och utbyggnad av systemet måste ske löpande baserat på samhällsutveckling och hotbedömningar. MSB saknar idag föreskriftsrätt för att kunna fatta beslut om tillkommande utomhusvarning och har enbart uppgiften att utveckla och vidmakthålla systemet. MSB bör ges mandat att besluta om utbyggnad. Vidare bör regeringen fatta beslut om införande av Cell Broadcast som ett komplement till nuvarande varningssystem (utomhusvarning, flygvarning, beredskapslarm, viktigt meddelande till allmänheten (VMA) och myndighetsmeddelande). Cell Broadcast (CB) är en metod för att samtidigt skicka

⁶⁶ Regeringen. (2022). *Uppdrag om dimensionerande planeringsförutsättningar för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap*.

⁶⁷ Regeringen. (2022). *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att bedöma vilka krav som ska ställas på skyddade utrymmen samt genomföra en inventering av sådana utrymmen*.

meddelanden till flera mobiltelefonanvändare i ett definierat område oberoende av trafikbelastning.

Finansiering av alarmering

Samhällets alarmeringsförmåga upprätthålls genom det offentligägda bolaget SOS Alarm Sverige AB. Förmågan att planera för och upprätthålla alarmering under höjd beredskap och krig behöver särskilt belysas och ses över ur ett långsiktigt finansieringsperspektiv. Statens ägardirektiv till SOS Alarm behöver ses över och utvecklas så att det gäller i hela hotskalan, vidare bör det införas krav i Alarmeringsavtalet på att bolaget ska delta i arbetet inom beredskapssektorerna.

Åtgärder 2024–2025

I redovisningen den 10 maj 2022 föreslog MSB åtgärder för räddningstjänst under höjd beredskap samt ökad förmåga till sök- och räddningsinsatser i rasmassor motsvarande 376 miljoner kronor för år 2024 och 502 miljoner kronor för 2025.

MSB ser behov av ytterligare medel för räddningstjänst under höjd beredskap motsvarande 400 miljoner kronor per år för 2024 och 2025. I detta avsnitt redovisas vilka behov av ytterligare resurser som är nödvändiga. Inte minst har kriget i Ukraina påvisat att sådana förmågor behöver byggas upp i närtid.

Förstärkt förmåga till räddningstjänst under höjd beredskap

Räddningstjänsten måste dimensioneras för att hantera höjd beredskap och krig. Eftersom räddningstjänstens ordinarie personal och kompetens är grunden, måste basförmågan stärkas samtidigt med förmågan att växla upp under höjd beredskap och krig. I händelse av ett väpnat angrepp kan de kommunala räddningstjänsterna behöva hantera ett stort antal omfattande och samtidigt inträffade räddningsinsatser. Detta innebär behov av större numerär basförmåga i förhållande till framtida förhållanden.

Ytterligare resurser behöver riktas under 2024–2025 till att säkra den kommunala räddningstjänstens grundläggande organisationsberedskap samt förmåga till samverkan och ledning. Detta inkluderar att kartlägga och tillgodose behov av kommunikationsutrustning samt säkerställa utbildningsvolymerna för grunduppdraget kommunal räddningstjänst. För att stärka arbetet med kommuners beredskapsplanering för de tillkommande uppgifterna i LSO kap 8 behövs ytterligare medel för inköp av specialfordon, tunga röjningsresurser och personlig skyddsutrustning samt för att genomföra kompetenskartläggning.

Finansiering av ledningsplatser beskrivs under *4.2 Samverkan och ledning*.

Åtgärder 2026–2030

Grundläggande finansiering av myndigheter i sektorn

MSB uppskattar att ansvariga myndigheter (SMHI och Strålsäkerhetsmyndigheten) inom området, utöver vad som beskrivs nedan under räddningstjänst respektive

skydd av civilbefolkningen, för perioden bör få en sammanlagd årlig grundläggande finansiering för beredskapsutveckling om ca 40 miljoner kronor varav 20 miljoner för kostnader för beredskapspersonal och 20 miljoner för investeringar, drift och underhåll för en säkerställa en robust och säker egen organisation.

Förstärkt förmåga till räddningstjänst under höjd beredskap

Kommunernas basförmåga behöver fortsatt stärkas för att klara tillkommande uppgifter som beskrivits ovan. Den materiella beredskapen behöver öka genom inköp och lagerhållning av utrustning för räddningstjänstpersonal. Det finns därför behov av att staten säkerställer att sådan upphandling sker samordnat. MSB ser att det är en naturlig del kopplat till myndighetens sektorsansvar. Det behövs också utveckling av koncept och metod för regelbundna repetitionsutbildningar.

Räddningstjänsten behöver specialiserad utbildning avseende att leda, agera och utföra uppgifter i kontaminerade miljöer med kombinerad hotbild. Kunskapen behöver öka avseende förmåga och metodik vid användande av MSB:s nationella och regionala förstärkningsresurser. Liksom MSB stöd inom räddningstjänst under höjd beredskap och krig vad gäller samordning, normering, kunskapsstyrning och reglering. MSB uppskattar kostnaden för att stärka förmågan till räddningstjänst under höjd beredskap till 300 miljoner kronor årligen för perioden.

Investeringsprogram för räddningstjänst under höjd beredskap

Den kommunala räddningstjänsten behöver under perioden stöd med nödvändiga investeringar för att säkra tillgång till fordon och att kunna förrådsställa en ökad mängd materiel. Kommunerna är också i stort behov av att säkerställa drivmedel och reservkraft för höjd beredskap och krig. MSB föreslår ett system där kommunerna kan söka statliga bidrag och där kommuner i militärstrategisk viktiga områden prioriteras. MSB uppskattar kostnaden för denna åtgärd till 240 miljoner kronor årligen under perioden.

Utplacerade regionala förstärkningsresurser i civilområdena

Med ökad risk för begränsningar i möjligheten att röra sig inom landet samt att tidsfaktorn kan vara avgörande, finns ett behov av att öka närheten till kompetens och utrustning inom flera områden. Det handlar om utrustning för undsättning från skyddsrum i raserade byggnader, ökad generell brandsläckningskapacitet och en ny regional indikeringsresurs för CBRNE-händelser. Detta innebär att de nuvarande nationella förstärkningsresurserna utvecklas och placeras ut i civilområdena. MSB uppskattar kostnaden för denna åtgärd till 80 miljoner kronor årligen under perioden.

Räddningstjänst genom MSB

Det behövs ökad förmåga till sök och räddning genom fortsatt utökning av nationella förstärkningsresurser i form av räddningshundekipage och byggnadsteknisk expertis i MSB:s resursbas. Det behövs även en uppgradering av de nationella saneringsresurserna och en generell utveckling och stärkt förmåga att

massanera befolkning, liksom fordon, byggnader, infrastruktur mm. MSB bör i samverkan med relevanta aktörer ta fram vägledning, köpa materiel och genomföra utbildning. MSB uppskattar kostnaden för dessa åtgärder till 40 miljoner kronor årligen under perioden.

Öka robusthet i information om meteorologi och hydrologi

Grunden för att kunna få till en bra nulägesbild och för att göra prognoser är observationer av olika slag. Det ställer bland annat krav på elförsörjning och kommunikation. Behovet av information rörande meteorologi och hydrologi finns inom flera sektorer exempelvis transport, energi och livsmedel. För att uppnå en ökad robusthet i väderproduktion under 2026–2030 behövs investeringar i förbättrat säkerhetsskydd och förnyad reservkraft. MSB uppskattar kostnaden för dessa åtgärder till 10 miljoner kronor årligen under perioden.

5.3.1 Skydd av civilbefolkningen

Begreppet skydd av civilbefolkningen står fortfarande utan en modern definition och avgränsning. Det gör det svårt att avgöra behoven kommande år och även i vilken grad flyktingströmmar kan ses som en kommunal angelägenhet. Det är däremot tydligt att skyddet av civilbefolkningen behöver utvecklas, vilket till stor del hanteras i pågående utredning. Genom att avvakta utredningens förslag och regeringens beslut, ges här inga åtgärdsförslag för 2026 och framåt avseende utrymning och inkvartering eller skyddsrum.

Åtgärder kopplade till trygghetspunkter liksom generell finansiering av tillkommande uppgifter för kommunerna under höjd beredskap beskrivs i avsnitt 5.1 *Kommuner och regioners beredskap*. Åtgärder relaterade till mediebolagens roll inom varningssystemet finns i avsnitt 4.6 *Kommunikation och försvarsvilja*.

Inom funktionen finns också nationella myndigheter inklusive MSB som har en stöttande roll och ska hålla ihop utvecklingen. Strålsäkerhetsmyndigheten har bland annat ansvar för att analysera, ta fram underlag och kommunicera inför och vid en kärnteknisk händelse. Radiologiska frågor beskrivs närmare i avsnitt 6.4 *CBRNE*.

Åtgärder 2024–2025

I redovisningen den 10 maj 2022 föreslog MSB åtgärder motsvarande 335 miljoner kronor för år 2024 och 357 miljoner kronor för 2025. Det avsåg investeringar i förvarningssystem, organisation, beredskap och teknik för skyddsrumsverksamhet inklusive både fortsatt upprustning av befintliga skyddsrum, och förberedelse för nybyggnation. Även stöd till kommunerna för att kunna inrätta och utveckla trygghetspunkter och åtgärder för att ytterligare utveckla Strålsäkerhetsmyndighetens samverkans- och ledningsförmåga ingick.

MSB ser behov av ytterligare medel för upprustning av befolkningsskyddsrummen om 50 miljoner kronor per år för 2024 och 2025. Vidare behövs det ytterligare förstärkning under samma period avseende utbyggnad och utveckling av

utomhusvarningssystem om 90 miljoner kronor för 2024 och 50 miljoner kronor 2025. I detta belopp ingår uppbyggnad och beräknad driftskostnad för systemet Cell Broadcast.

Åtgärder 2026–2030

Utvecklat och utbyggt varningssystem

Resursförstärkning i form av investeringar behövs för utbyggnad och nyanskaffning av utomhusvarningssystem för att vidmakthålla, uppgradera och utveckla varning till allmänheten. Därtill behövs redundans liksom möjlighet till anpassning. MSB uppskattar kostnaden för denna åtgärd till 80 miljoner kronor årligen under perioden, inklusive beräknad driftskostnad för systemet Cell Broadcast.

Teknisk lägesbild strålskydd

Strålsäkerhetsmyndigheten behöver fortsätta fokusera på vad som krävs under höjd beredskap och krig. Erfarenheter från kriget i Ukraina visar på vikten av att kunna hantera såväl riktade attacker mot kärnkraftverk som situationer där kraftverken finns inne i en krigszon. Myndigheten har en viktig roll i att analysera, ge råd och bistå med beslutsunderlag om strålningsmätningar vid radiologiska nödsituationer med anledning av radioaktiva utsläpp och kärnvapenexplosioner som inträffar i Sverige eller vårt närområde. Inte minst behöver myndigheten snabbt kunna skapa en lägesbild. Det behövs också fortsätta myndighetsgemensamma inköp av system för tidig varning och ökad förmåga att genomföra analyser för beslut om skyddsåtgärder. Sveriges laboratorieförmåga behöver också stärkas. MSB uppskattar kostnaden för dessa åtgärder till 40 miljoner kronor årligen under perioden.

5.4 Energiförsörjning

Energimyndigheten är sektorsansvarig myndighet för sektorn Energiförsörjning. Övriga myndigheter i sektorn är Svenska kraftnät (Svk), Strålsäkerhetsmyndigheten⁶⁸ och Energimarknadsinspektionen (Ei).

Den samhällsviktiga verksamheten inom sektorn bedrivs i regel av privata aktörer. Vissa marknader (t.ex. drivmedel) är globala, andra är lokala (t.ex. fjärrvärme och fjärrkyla). Några är reglerade, t.ex. elnät, men de flesta aktörer inom sektorn agerar på en öppen marknad.

Detta avsnitt behandlar endast undantagsvis energiförsörjning inom förbrukarledet, vad gäller exempelvis egna mellanlager och reservkraft i *alla* samhällsviktiga verksamheter.⁶⁹ MSB kan dock konstatera att behovet generellt

⁶⁸ Strålsäkerhetsmyndighetens åtgärder tas upp under avsnitt 5.3. *Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen* samt avsnitt 6.4 *CBRNE*.

⁶⁹ Undantaget är det kommunala investeringsprogrammet för energiförsörjning som omfattar stöd till alla kommunala viktiga samhällsfunktioner.

sett är mycket stort och en viktig del i sektorsansvariga myndigheters samt kommuner och regioners arbete.

För att höja motståndskraften inom energiförsörjningen krävs en kombination av kravställning och incitament genom utbildning och finansiellt stöd till berörda aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet.

Energimyndigheten föreslår i sitt underlag flera allmänt formulerade åtgärder som kan vidtas för en mer robust energiförsörjning i förhållande till såväl kris som krig. Många av åtgärderna handlar om grundläggande investeringar som i dagsläget inte är kostnadsatta. MSB föreslår nedan ett urval av de åtgärder som tydligast knyter an till specifika behov för att hantera energiförsörjningen under höjd beredskap och krig.

MSB vill i detta sammanhang också betona att denna rapport i huvudsak inte har med kostnader eller finansieringsprinciper för företags deltagande i totalförsvarsplaneringen.⁷⁰ Detta får stor påverkan på den samlade bedömningen av kostnader för funktionen Energiförsörjning, som där den samhällsviktiga verksamheten i stor utsträckning bedrivs av privata aktörer. De behov av medel som beskrivs nedan bör ses som lägstanivåer som med största sannolikhet behöver byggas på allteftersom finansieringsprinciper tydliggörs och planeringen av och tillsammans med företag utvecklas ytterligare.

Behov av utvecklad policy och styrning

Behov av både robusta och hållbara system

Såväl Energimyndigheten som länsstyrelserna betonar att insatser för klimatomställningen behöver på ett sådant sätt att det samtidigt stärker den civila beredskapen samt att åtgärder för civil beredskap behöver utformas så att de stärker klimatomställningen. Behovet av robusta system bör i stor utsträckning kombineras med system som är hållbara ur klimatsynpunkt, avseende bl.a. användande av inhemska förnybara bränslen. MSB delar den bedömningen, men med reservationen att det vissa fall krävs åtgärder på kort sikt för att säkerställa robusta system, t.ex. tillhandahållande av reservkraft, som inte går i linje med insatser för klimatomställning.⁷¹

Författningsmässiga förutsättningar för ransonering och prioritering

MSB delar Energimyndighetens bedömning att det krävs införande av författningsmässiga förutsättningar för att i fredstid kunna planera för ransonerings- och prioriteringsåtgärder inom energiområdet. Se även avsnitt 4.5 *Försörjningsberedskap*.

⁷⁰ MSB har valt att avvakta resultaten från utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen (dir. 2021:65), som ska redovisa sitt slutbetänkande i maj 2023.

⁷¹ Ett konkret exempel omfattar emissionskrav för flyttbara, dieseldrivna reservkraftaggregat. Det finns idag en kravställning rörande EU-direktiv "Euro 5" som innebär att sådana är beroende av NO_x reducerande medel (t.ex. Ad blue). Medlet har kort lagringstid, tillverkningen är naturgasberoende och sker utomlands, vilket gör en förrådshantering av medlet ytterst komplicerad vid störda förhållande och höjd beredskap. MSB har därför hemställt till Transportstyrelsen om ett undantag för kravställningen.

Åtgärder 2024–2025

I redovisningen den 10 maj 2022 föreslog MSB åtgärder motsvarande 756 miljoner kronor år 2024 och 784 miljoner kronor år 2025. Åtgärderna handlar om att stärka motståndskraft i elproduktionsanläggningar, drivmedelsförsörjningen och investeringsprogram riktade till kommunala samhällsviktiga verksamheter, vilket bl.a. omfattar behovet av reservkraft. Medlen är i huvudsak riktade mot investeringar i anläggningar och resurser (lagring). MSB ser behov av ytterligare medel motsvarande 15 miljoner kronor för 2024.

Stärkt robusthet hos Energimarknadsinspektionen

MSB bedömer att Energimarknadsinspektionen behöver ytterligare finansiering om ca 15 miljoner för att stärka den egna organisationens robusthet och säkerhet, varav huvuddelen för grundinvestering i reservkraft 2024.

Inrättande av regionala energisamordnare

MSB föreslår att en energisamordnare per civilområde inrättas. Syftet är att stödja aktörer inom civilområdet i frågor kring kopplingen mellan energi- och klimatomställningen och civil beredskap. Samordnarna ska kunna bidra till att genomföra redan redovisade investeringsprogram riktade till kommuner och regioner samt nedan föreslagna åtgärder för 2026–2030. MSB föreslår att medel tillförs till de aktuella länsstyrelserna under 2024–2025 för detta ändamål. Se avsnitt 5.2 *Regionalt geografiskt områdesansvar (länsstyrelser)*.

Åtgärder 2026–2030

Grundläggande finansiering av myndigheter i sektorn

MSB uppskattar att ansvariga myndigheter inom området under perioden bör få en sammanlagd årlig grundläggande finansiering för beredskapsutveckling om ca 70 miljoner kronor, varav 35 miljoner för kostnader för beredskapspersonal och 35 miljoner för investeringar, drift och underhåll för att säkerställa en robust och säker egen organisation.

Behov inom sektorn

Vad gäller behov inom sektorn inkluderar dessa:

- åtgärder för att stärka grundläggande robusthet och säkerhet hos hundratals aktörer inom elnät och elhandel.⁷²
- Åtgärder för energiförsörjning i stort vilket utöver elberedskap inkluderar ett stort antal privata och kommunala företag inom gas, fjärrvärme- och kyla samt drivmedelsförsörjning.

⁷² Behovet är sannolikt mycket stort. Tretton av de största aktörerna inom elförsörjningen skickade via SvK in underlag som visade på behov om flera miljarder årligen för 2024–2025 och fortsatt stora behov därefter. Underlaget ska dock endast ses som en indikation på det samlade behovet, då det präglades av metodologiska osäkerheter, bl.a. för att alla åtgärder inte vara kostnadssatta och de mindre företagen inte var del av underlaget.

Kommunala investeringsprogram energiförsörjning bör fortsätta

MSB föreslår att de kommunala investeringsprogrammen för energiförsörjning som föreslogs i redovisningen den 10 maj 2022 fortsätter även under perioden. MSB uppskattar kostnaden för denna åtgärd till 400 miljoner kronor årligen under perioden.

Inrättande av regionala energisamordnare

De regionala energisamordnare som beskrivs ovan föreslås även för perioden, med finansiering riktad till de aktuella länsstyrelserna.

Lokal förnybar energilagring

Energimyndigheten vill se en stärkt förmåga till ökad lokal förnybar energilagring och energiförsörjning för både värme-, el-, energigas-, och drivmedelsförsörjning (även fossila för den lokala beredskapen). Detta skulle ge ökad redundans vid ansträngda försörjningslägen. Exempelvis finns i en del kommuner berggrum som tidigare använts som oljelager, men som nu istället kan användas för att lagra varmvatten som sedan kan användas i fjärrvärmenätet vid extra kallt väder. På så sätt kan mer elproduktion frigöras vid särskilt kallt väder. För denna typ av åtgärder kan offentliga behöva bära en del av kostnaden om det saknas ekonomiska incitament hos företagen.

Etablering av ö-drift

Energimyndigheten vill se ökade investeringar i ö-driftskapacitet, för att bibehålla och skapa förmåga till ö-drift för elförsörjning i de områden där lämplig kraftproduktion finns inom lokalnätet. För detta behövs utrednings- och investeringsstöd till berörda aktörer. Åtgärden ligger i linje med länsstyrelsernas förslag som handlar om att analysera möjligheterna till ö-drift för el- och värmeproduktion i alla län, och sprida goda exempel, t.ex. från Uppsala och Ludvika. Fokus är på kraftvärmeverk, men även annan elproduktion kan komma att inkluderas, liksom energilagring som exempelvis finns i elbilarnas batterier.

5.5 Finansiella tjänster

Finansinspektionen är sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn Finansiella tjänster. Övriga myndigheter i sektorn är Riksgälden samt den adjungerade riksdagsmyndigheten Riksbanken.

Riksbanken är en central aktör men ingår formellt inte i beredskapssektorn. MSB avser att så långt det är möjligt inkludera Riksbanken i arbetet med civil beredskap motsvarande beredskapsansvariga myndigheter inom sektorn⁷³. En ny riksbankslag⁷⁴ väntas träda i kraft vid årsskiftet. Det innebär att mål, uppgifter och befogenheter för Riksbanken tydliggörs i fråga om fredstida krissituationer och höjd beredskap.

⁷³ MSB 2021-13755.

⁷⁴ Prop. (2021/22:4) *En ny riksbankslag*.

PTS har i uppdrag att stödja länsstyrelserna i arbetet med att trygga tillgången till grundläggande betaltjänster på de orter och den landsbygd där behovet inte tillgodoses av marknaden.

Samtliga funktioners förmåga är starkt beroende av privata aktörer såsom banker, försäkringsbolag och andra företag som exempelvis hanterar kontanter och tillhandahåller infrastruktur för massbetalningar. En grov uppskattning är att sektorn till cirka 95 procent utgörs av privata aktörer. Den statligt ägda banken SBAB har ingen annan roll i sektorn jämfört med övriga privata aktörer.

MSB delar sektorns bedömning att åtgärder för grundläggande robusthet krävs hos myndigheterna inom beredskapssektorn men ser också ett behov av åtgärder som berör privata aktörer.

Behov av utvecklad policy och styrning

Utredningen Statens roll på betalningsmarknaden

I sammanhanget är utredningen *Statens roll på betalningsmarknaden* (dir. 2020:133) av stor vikt, vilken ska lämna sitt slutbetänkande den 31 mars 2023. Utredaren ska, bland annat, analysera och bedöma betalningsmarknadens förmåga att upprätthålla samhällsviktig verksamhet under fredstida kriser samt vid höjd beredskap och krig; ta ställning till hur staten, inbegripet Riksbanken, kan säkerställa en effektiv och säker betalningsmarknad i hela hotskalan; analysera för- och nackdelar med digitala centralbankspengar, däribland effekterna för samhällets beredskap vid kriser och krig. Ett tillägg och en förlängning av utredningstiden har gjorts bland annat på grund av att det inte längre är möjligt att betala räkningar med kontanter hos betalningsombud. Detta påverkar vilka krav som behöver ställas i syfte att säkerställa att alla i samhället kan genomföra sina betalningar.

Utredningens slutsatser kan få stor påverkan bland annat i frågan om att identifiera vilka finansiella tjänster som kan anses vara samhällsviktiga, exempelvis statlig kredit, möjlighet till off-linebetalningar i butik, åtgärder för lokal hantering av kontanter och möjligheten att hantera längre elavbrott genom utbyggnad av så kallade service- och trygghets (SOT)-punkter. Utredningen kommer även att se över och vid behov föreslå justeringar av lagen (1957:684) *om betalningsväsendet under krigsförhållanden* och därtill hörande kungörelse, vilken bedöms vara obsolet.

Åtgärder 2024–2025

I redovisningen den 10 maj 2022 föreslog MSB åtgärder motsvarande 29 miljoner kronor för år 2024 och 17 miljoner kronor för år 2025 för åtgärder avseende stärkt informationssäkerhet, samverkan och ledning samt stärkt redundans inom såväl de egna organisationerna som det finansiella systemet i stort, bland annat genom alternativa betalningsvägar. Denna redovisning innebär inga avvikelser från detta. Däremot konstaterar MSB att det finns många andra angelägna åtgärder inom sektorn.

Beredskapsplanering i sektorn

MSB anser att sektorn tillsammans med offentliga och privata aktörer behöver utarbeta en beredskapsplanering för att kunna hantera ett väpnat angrepp, men även fredstida kriser. För att detta ska kunna åstadkommas behövs en rad grundläggande åtgärder vidtas. MSB menar att myndigheterna i sektorn redan nu behöver se till att verksamhetsledning samt operativ drift av samhällsviktig verksamhet kan upprätthållas i hela hotskalan.

MSB anser att sektorn tydligt behöver identifiera sitt ansvarsområde och de aktörer som äger eller bedriver samhällsviktig verksamhet och som ingår i sektorn. De aktörer som identifierats äga eller bedriva samhällsviktig verksamhet behöver bland annat genomföra säkerhetsskyddsanalys och vidta åtgärder i enlighet med säkerhetsskyddslagstiftning samt säkerställa behov av säker kommunikation. Myndigheterna behöver upprätta former för samverkan i syfte att identifiera och påbörja konkret beredskapshöjande arbete. Det måste vara tydligt vilken verksamhet hos aktören som har ansvaret och vilka som ingår däri. Vidare måste berörda myndigheter involvera hela verksamheten i beredskapsutvecklingen.

Internationella samarbeten

MSB menar vidare att sektorn behöver utreda vilka internationella beroenden som finns, säkerställa former för hantering av dessa men även möjligheten att nyttja dem i syfte att upprätthålla betalningssystemet under större fredstida kriser och krig i Sverige.

Åtgärder 2026–2030

Grundläggande finansiering av myndigheter i sektorn

MSB uppskattar att ansvariga myndigheter inom området under perioden bör få en sammanlagd årlig grundläggande finansiering för beredskapsutveckling om ungefär 60 miljoner kronor, varav 30 miljoner för kostnader för beredskapspersonal och 30 miljoner för investeringar, drift och underhåll för att säkerställa en egen robust och säker organisation.

Upprätthållande av sektorns viktiga samhällsfunktioner

Den viktiga samhällsfunktionen finansiell stabilitet upprätthålls bland annat av Finansinspektionens verksamhet, varför det är rimligt att förstärka dess robusthet. Samma gäller Riksgäldens ansvar som internbank och dess ansvar för den statliga betalningsmodellen. Men vad gäller funktionerna betalningsförmedling och att omvandla sparande till finansiering, är dessa till stor del beroende av privata aktörer som behöver involveras.

Under nästkommande försvarsbeslutsperiod behöver också försörjningsanalyser ha lett till att en stärkt kontanthanteringskedja finns på plats. Denna etablerade kontanthanteringskedja ska kunna hantera logistiken kring en kraftigt ökad efterfrågan på kontanter samt ha en funktionalitet för uttag och insättning som

även fungerar vid större störningar i el- och it-försörjning under höjd beredskap och krig.

Myndigheterna inom sektorn föreslår åtgärder för grundläggande robusthet inom ramen för deras verksamhet, bl.a. för att säkerställa alternativa betalningsvägar. Kostnaderna för sådana åtgärder bör täckas av den grundläggande finansieringen som föreslås ovan. Finansiering av åtgärder som berör den privata sektorn enligt ovan resonemang ingår dock inte.

5.6 Ekonomisk säkerhet

Försäkringskassan är sektorsansvarig myndighet för Ekonomisk säkerhet. Övriga myndigheter i sektorn är Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten, Riksgälden, Skatteverket samt Statens servicecenter. Skatteverkets åtgärder beskrivs främst i avsnitt 5.11 *Försörjning av grunddata* och Riksgälden i avsnitt 5.5 *Finansiella tjänster*.

Statens intäkter i form av uppbörd är inte tydligt utpekade som en viktig samhällsfunktion i den nya strukturen. Enligt Skatteverket kommer dock uppbördsfrågorna fortsatt hanteras inom beredskapssektorn. I uppbördsprocessen ingår förutom olika typer av beskattning, även den kritiska kommunavräkningsprocessen.

Verksamheten inom beredskapssektorn bedrivs i huvudsak av det offentliga med undantag för arbetslöshetskassorna som är ekonomiska föreningar. Kommunerna ansvarar för försörjningsstöd enligt *Socialtjänstlagen* (2001:453).

MSB delar sektorns bedömning att åtgärder för ökad robusthet är centrala för att kunna bedriva samhällsviktig verksamhet i hela hotskalan. Verksamheten som syftar till ekonomisk säkerhet är i hög grad beroende av fungerande elförsörjning, elektroniska kommunikationer och av att de centrala finansiella tjänsterna fungerar.

Eftersom den väsentliga delen av den samhällsviktiga verksamheten bedrivs av myndigheterna i sektorn, bedöms det som rimligt med en generell förstärkning av organisationernas robusthet och möjlighet att verka i hela hotskalan.

Behov av utvecklad policy och styrning

Regeringsuppdrag om att säkerställa utbetalningar från socialförsäkringen

Det pågående regeringsuppdraget till Försäkringskassan att i samverkan med Pensionsmyndigheten säkerställa utbetalningar från socialförsäkringen under höjd beredskap och krig är relevant. Försäkringskassan ska svara på hur myndigheten kan säkerställa att utbetalningar kommer försäkrade tillhanda under höjd beredskap och krig, hur beroenden till infrastruktur och samhällsservice i övrigt ska hanteras och hur utbetalningslösningen kan genomföras. Uppdraget kommer att resultera i en inriktning som bland annat påverkar vilka investeringar som behövs hos båda myndigheterna, och när i tiden de behöver genomföras. Uppdraget tydliggör särskilt beroendet till sektor finansiella tjänster och hela flödet

i den viktiga samhällsfunktionen betalningsförmedling fram till att bidragstagaren kan nyttja överförda medel.

Åtgärder 2024–2025

I redovisningen den 10 maj 2022 föreslog MSB åtgärder motsvarande 222 miljoner kronor för år 2024 och 233 miljoner kronor för år 2025 för stärkt informationssäkerhet, samverkan och ledning samt stärkt redundans och förmåga inom såväl de egna organisationerna som inom försörjningstrygghet och de centrala utbetalningssystemen i stort. MSB ser behov av ytterligare medel motsvarande 50 miljoner kronor för 2024 och 50 miljoner kronor för 2025.

Komplettering åtgärder Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen ingick inte i delredovisningen den 10 maj 2022 och har behov av finansiering för grundläggande investeringar, drift och underhåll för att säkerställa en robust och säker egen organisation. Behovet bedöms uppgå till ca 50 miljoner kronor årligen.

Beredskapssektorn behöver även hitta former för att involvera och samarbeta med Arbetslöshetskassorna samt säkerställa dess robusthet i hela hotskalan. Kassorna är förhållandevis små organisationer och antas ha begränsade resurser.

Åtgärder 2026–2030

Grundläggande finansiering av myndigheter i sektorn

MSB uppskattar att ansvariga myndigheter inom området under perioden bör få en sammanlagd årlig grundläggande finansiering för beredskapsutveckling om ungefär 100 miljoner kronor, varav 50 miljoner för kostnader för beredskapspersonal och 50 miljoner för investeringar, drift och underhåll för en säkerställa en robust och säker egen organisation.

Stärkt redundans inom försörjningstrygghet och de centrala utbetalningssystemen

Under kommande år måste sektorn kraftsamla kring stärkt redundans och förmåga inom försörjningstrygghet och de centrala utbetalningssystemen i stort så att dessa uppfyller de krav som ställs under höjd beredskap och krig.

Säkerställande av personal

Under nästkommande försvarsbeslutsperiod bör planer och organisering vara på plats gällande hur personalförsörjning inom samhällsviktig verksamhet ska tillses under höjd beredskap och krig.

Säker it-drift genom Program 2032

Myndigheter i sektorn medverkar i Program 2032 vilket omfattar säker it-drift som en förutsättning för myndigheter som bedriver samhällsviktig verksamhet att öka sin resiliens och robusthet mot antagonistiska hot. Program 2032 samt kostnader för detta beskrivs under avsnitt 4.2 *Samverkan och ledning*.

5.7 Hälsa, vård och omsorg

Socialstyrelsen är sektorsansvarig myndighet för Hälsa, vård och omsorg. Ytterligare beredskapsmyndigheter i sektorn är E-hälsomyndigheten, Folkhälsomyndigheten samt Läke­medelsverket. Därtill har MSB valt att i denna redovisning även inkludera Statens institutionsstyrelse. Regioner, kommuner och privata företag är vårdgivare och ansvariga för en stor del av verksamheten.

Hälsa, vård och omsorg behöver fungera i hela hotskalan och har en stor betydelse för totalförsvarets förmåga, inklusive det civila försvarets stöd till Försvarmakten. En trovärdig krigssjukvård är trygghetskapande vilket stärker försvarsvilja och psykologisk motivation bland befolkningen och inom militärt försvar.

Utvecklingsbehoven de kommande åren är stora. Hälsa, vård och omsorg är ett av välfärdssamhällets mest betydande områden, med en omfattande infrastruktur och personalmängd. Under många år har dock beredskapsplaneringen och investeringarna för civilt försvar varit eftersatt och de stora kostnaderna som staten tagit under innevarande period behöver inför kommande period fortsatt öka för att säkerställa en god förmåga.

Behov av utvecklad policy och styrning

Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap är god grund

MSB framhåller generellt vikten av att de åtgärder som föreslogs av utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap⁷⁵ skyndsamt genomförs för att höja förmågan inför höjd beredskap och krig. De i olika betänkanden föreslagna lagändringarna⁷⁶ avseende mandat och uppgifter inom sektorn behöver genomföras. Det gäller exempelvis bestämmelser om planering för regioner och kommuner avseende hälsa, vård och omsorg samt styrning om att inte endast myndigheter utan även regioner och kommuner i all sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav. Sektorn anser att regeringen samt myndigheterna inom sektorn tillsammans med MSB och Försvarmakten bör ta fram mer detaljerade planeringsanvisningar för att få effekt även inom kommuner och regioner. Sådana anvisningar kan även ligga till grund för åtgärder inom och tillsammans med näringslivet inom sektorn.

Styrningen av och inom sektorn behöver säkerställas

Sektorn har totalt sett fått de största statliga anslagen för civilt försvar i jämförelse med andra sektorer och områden, och föreslås av MSB dessutom få ytterligare öknin­gar. MSB vill samtidigt framhålla vikten av att regeringen i budgetstyrningen säkerställer att de av Riksdagen beslutade medlen till sektorn anslås till myndigheterna samt fördelas till regioner och kommuner. Regionerna och kommunerna föreslås i denna ersättning få ytterligare ökad ersättning från staten

⁷⁵ SOU. (2022:6). *Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga*; SOU. (2021:19) *En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården*.

⁷⁶ *Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) samt Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH)*

för beredskapsåtgärder inom civilt försvar avseende hälso- och sjukvård samt omsorg. En olöst fråga är att regionernas avtal med företag behöver säkerställas inför höjd beredskap, och eventuellt kan merkostnader av slopad force majeure leda till ytterligare anspråk på statlig ersättning.

Planering av masskadehändelser är central för många andra verksamhetsområden och därmed särskilt viktig inom sektorn. Flera pågående och nyligen avslutade regeringsuppdrag till myndigheterna bidrar till förmågeutvecklingen. Utvecklingsarbetet behöver fortsätta i hög takt även under perioden 2026–2030 med en stabil finansiering av förmågeuppbyggnaden. MSB kan samtidigt konstatera att sektorn har att hantera ett stort antal separata regeringsuppdrag vilket kräver resurser för inbördes samordning, samt att överenskommelsearbeten på olika nivåer med SKR bidrar till en ökad komplexitet i styrningen.

MSB anser även att planeringen behöver vidareutvecklas inom tandvård, begravnings tjänst (se avsnitt 6.2 *Brådsökande begravnings tjänst*), psykiatri, kommunal hälso- och sjukvård samt socialtjänst. Dessa områden har enligt MSB antingen otydligheter i fördelning av ansvar, bristande finansiering av beredskapsutveckling alternativt att planeringsverksamheten och samverkansstrukturerna ännu inte mognat inom sektorn.

Finansieringsprinciper är en avgörande frågeställning

MSB konstaterar att sektorns förslag, exempelvis för åtgärderna inom försörjningsberedskap och SSIK, avser full statlig kostnadstäckning för kostnader som hänförs till civilt försvar. Ett alternativ till sektorns förslag om full statlig kostnadstäckning för civilt försvar vore en finansieringsprincip med kostnadsdelning mellan stat och region. Detta med tanke på gränsdragningsproblematik i finansieringsprinciperna, en kostnadsdelning mellan stat och region skulle tydligare kunna motivera resursnyttjande vid fredstida kriser och inom katastrofmedicinsk beredskap. MSB ser att lagstiftningarna HSL och LEH ger olika förutsättningar för finansieringsprinciperna, därför behöver frågan ses över och MSB hänvisar till den pågående utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen. Slutsatser i denna fråga kan påverka nivån på statlig ersättning för flera av de större investeringar som föreslås i denna redovisning.

Behov av ytterligare inriktning och särskilda åtgärder

Sektorn beskriver ett antal områden som särskilt behöver inriktas av andra myndigheter, regeringen eller genom statlig utredning, och som har påverkan på sektorns förutsättningar att vidta nödvändiga beredskapsåtgärder. Dels gäller det näringslivets och privata leverantörers roll eller skyldighet att verka för att minska sårbarheter avseende drift av kritisk infrastruktur samt ansvar för beredskapslagring av komponenter som inte enskilt faller inom ramen för sektorns behov. MSB konstaterar att samverkan nu påbörjas med näringslivet utifrån MSB:s strategi för försörjningsberedskap, samt att arbete sker med kommande CER-direktiv för kravställning av funktionalitet hos företag. Därtill väntas utredningen

om nationell samordning av försörjningsberedskap (Dir. 2021:65) i sitt slutbetänkande ge regeringen och myndigheterna underlag för ökad tydlighet i styrningen.

Sektorn lyfter även området informationsinhämtning avseende sårbarheter och behov av beredskapsåtgärder som speglar hela hälso- och sjukvårdssystemet inklusive smittskydd och kliniska mikrobiologiska laboratorier. Främst Folkhälsomyndigheten menar här att det finns ett stort samordningsbehov på regional nivå, och behov av robustgörande åtgärder som ligger utanför Folkhälsomyndighetens samordningsuppdrag på nationell nivå. MSB anser att ett fortsatt analysarbete, samverkan och troligen politisk styrning behöver ske, men att ingen annan myndighet än Folkhälsomyndigheten bör vara mer lämpad att bedriva den samordning som krävs. Sådant arbete kan dock med fördel ske genom övriga myndigheters strukturer och mandat inom sektorn, ifall det bidrar till en mer effektiv samordning av regionernas och kommunernas arbete. Se även vad som inledningsvis lyfts om det generella behovet av förändrade mandat och moderniserad lagstiftning inom sektorn.

En särskild aspekt som MSB och myndigheterna anser behöver inriktas av politisk nivå gäller klargöranden om mandatfördelning mellan regeringen och sektorsansvarig myndighet, inklusive legal rätt gentemot regioner och kommuner att styra och operativt samordna krigssjukvård. Detta behövs för att öka takten i beredskapsplaneringen samt skapa förutsättningar för vissa operativa ställningstaganden och avvägningar som rör hela sektorn samt regionerna och kommunerna.

Säkerställande av katastrofmedicinsk kompetens

MSB betonar återigen behovet av att säkerställa tillgänglighet på sjukvårds- och omsorgspersonal och en tillräcklig kompetens inom katastrofmedicin och traumavård. Ökat fokus behöver läggas vid universitets- och högskoleutbildningar för läkare och sjuksköterskor samt utbildning för annan vårdpersonal (undersköterskor, frivilliga försvarsorganisationer) i traumavård samt praktisk anpassning av metoder för krigssjukvård.⁷⁷ Denna åtgärd har även föreslagits av utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap, med införandet kräver en styrning från regeringen.

Behov av översyn av nationell flygburen sjuktransport

En översyn bör göras om funktion och huvudmannaskap för den nationella flygburna sjuktransportkapaciteten, vilket MSB tidigare lyft i skrivelse till regeringen. Förutvarande system med svenska nationella ambulansflyget (SNAM) som en primärt internationellt inriktad resurs med MSB som huvudman har övergått i en interimslösning som inte är anpassad för höjd beredskap och krig. Resursen skulle kunna bidra som en nationell kapacitet inom det civila försvaret

⁷⁷ Exempelvis förutsättningar att hantera stort antal skadade och avlidna trots brister inom utrustning och läkemedel, nyttjande av alternativa lokaler, under pågående angrepp mot civil infrastruktur, förändrade skadepanoraman med trauma och brännskador, CBRN-sjukvård, med mera.

och eventuellt även kunna stödja andra länder inom ramen för katastrofmedicinsk beredskap. Efter inledande översyn om en ny resurs behöver finansiering säkerställas för utveckling och förvaltning.

Åtgärder 2024–2025

I redovisning den 10 maj 2022 föreslog MSB åtgärder motsvarande 1,5 miljarder kronor för år 2024 och 1,8 miljarder kronor för år 2025 utöver de redan beslutade medlen för perioden 2021–2025.

Sektorn föreslår utöver detta kompletterande beredskapsåtgärder för 2024 om knappt 54 miljoner kronor och för 2025 knappt 58 miljoner kronor. Åtgärderna som föreslås ytterligare finansiering handlar för Läkemedelsverket om arbete enligt regeringsuppdrag m.m. för beredskapsapotek, förstärkt dosdispensering, tillsyn, produktionskartläggning samt logistiklägesbild. För Folkhälsomyndigheten rör åtgärderna säkerhetsskydd och it-investeringar, med mera. För Statens institutionsstyrelse rör åtgärden rekrytering av beredskapshandläggare. Socialstyrelsen och E-hälsomyndigheten har inte framställt behov av ytterligare medel utöver redan beslutade och föreslagna för 2024 och 2025. MSB delar i linje med tidigare redovisning i stort sektorns bedömning att det behövs ytterligare medel för dessa år. MSB uppskattar kostnaden för dessa åtgärder till 33 miljoner kronor årligen för år 2024 och år 2025, vilket således är ett lägre belopp än sektorns förslag.

En särskild åtgärd som bör ske är att apoteken och vårdgivarna med stöd av Socialstyrelsen, E-hälsomyndigheten och Läkemedelsverket utvecklar reservrutiner för receptförskrivning genom hantering av pappersblanketter. Sektorn har inte beskrivit det ekonomiska behovet för denna åtgärd. Eventuellt skulle E-hälsomyndigheten kunna göras till huvudansvarig för arbetet och bör i sådant fall enligt MSB anslås medel för analys och utredning tillsammans med berörda.

Två huvudsakliga områden föreslås av MSB utgå jämfört med sektorns förslag. För det första har MSB tidigare till regeringen framfört⁷⁸ att funktionen tjänsteman i beredskap (TiB) och omedelbar ledningsfunktion bör finnas vid Läkemedelsverket och E-hälsomyndigheten. Enligt MSB bör dock kostnaderna för TiB rent principiellt inte finansieras separat, vilket myndigheterna föreslår, utan tas inom ramen för ordinarie förvaltningsanslag. MSB:s syn följer den rådande ordningen för andra myndigheter med TiB-funktion.⁷⁹

För det andra har sektorn lämnat olika förslag om att samverka nationellt och internationellt.⁸⁰ Myndigheternas bedömningar visar på att detta är viktiga

⁷⁸ MSB beslut 2020-06-09 dnr 2020-07826. Enligt 11-12 §§ i förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (idag ny beredskapsförordning) ska MSB vid behov till Regeringskansliet lämna förslag på förändringar av vilka myndigheter som ska ha funktionen Tjänsteman i beredskap (TiB) och vilka myndigheter som ska ha förmåga att omgående kunna upprätta en ledningsfunktion.

⁷⁹ Om regeringen och Riksdagen beslutar enligt MSB förslag i delredovisning 10 maj 2022 avseende personalschablon om två årsarbetskrafter per beredskapsmyndighet, kan myndigheterna använda förstärkningen för att delvis finansiera TiB-funktionerna.

⁸⁰ Folkhälsomyndigheten (adekvat samordning enligt IHR och EU:s hälsohotsakt), Läkemedelsverket (kopplat till EMA och HERA) och E-hälsomyndigheten.

områden att fortsatt utveckla, vilket MSB förstås bejakar. MSB anser däremot generellt att det ingår i myndigheternas ordinarie förvaltningsansvar att bedriva olika former av samverkan för att utveckla förmåga att enligt sitt grunduppdrag hantera fredstida kriser. Det bör sedan tolkas restriktivt vad som kategoriseras som beredskapsåtgärder inför krig som kräver särskild finansiering. Däremot bör internationella arbetet med Natoanpassning och värdlandsstöd, samt samverkan för uppbyggnad av förstärkningsresurser och lager som kan stödja sjukvård under krig enligt MSB betraktas som särskilda åtgärder inom civilt försvar. Detta har sedan tidigare särskild finansiering samt lyfts som åtgärder inför 2026–2030.

Åtgärder 2026–2030

MSB uppskattar att sektorn har behov av 7,2 miljarder kronor årligen under nästa försvarsbeslutsperiod. Detta innefattar samtliga kostnader som nu kan överblickas inklusive bidrag och ersättningar till regioner och kommuner avseende hälso- och sjukvård. Beloppet kan dock behöva öka ytterligare beroende kommande utredningar, analyser och inriktningar fram till 2025. Åtgärderna med tillhörande finansiering bryts här ned enligt följande:

Grundläggande finansiering av myndigheter i sektorn

MSB uppskattar att ansvariga myndigheter inom området under perioden bör få en sammanlagd årlig grundläggande finansiering för beredskapsutveckling om ungefär 110 miljoner kronor, varav 55 miljoner för kostnader för beredskapspersonal och 55 miljoner för investeringar, drift och underhåll för att säkerställa en robust och säker egen organisation.

Operativ förmågehöjning och forcerad verksamhet

Utöver den grundläggande finansieringen för beredskapsutveckling föreslår MSB särskilda åtgärder för myndigheternas sektorsspecifika arbete med dataflödeshantering, operativ förmågehöjning, nordiskt arbete, lägesbildsanalys, masskadeplan, övning med externa aktörer, sjuktransport och tillgång på blod, med mera. MSB uppskattar kostnaden för dessa åtgärder till 100 miljoner kronor årligen för hela sektorn under perioden, för att täcka ersättning till regionerna och eventuellt kommunerna samt i anslag till myndigheterna (främst Socialstyrelsen).

Regionernas grundläggande organisationsberedskap för hälso- och sjukvård

MSB konstaterar att regionerna dels behöver ersättas för kostnader inom den del av regionerna som utgör regionledning och stödfunktioner för det regionövergripande arbetet med civilt försvar. Den åtgärden beskrivs i avsnitt 5.1 *Kommuners och regioners beredskap*. Och dels behöver regionerna verksamhetsspecifik ersättning inom hälso- och sjukvård men som utgör grundläggande funktionaliteter.⁸¹ MSB uppskattar kostnaden för dessa åtgärder till 460 miljoner

⁸¹ Personalkostnader för civilt försvar och masskadehändelser, samordning, datainformationsdelning, utbildning och övning för vårdpersonal, försörjningskedjor och avtal med mera. På sikt bör dock statens stöd enligt MSB växlas över från finansiering av personalkostnader till finansiering av materiel, infrastruktur och anläggningar av betydelse för totalförsvaret eller andra beredskapsåtgärder.

kronor årligen för hela sektorn under perioden, för den del som avser hälso- och sjukvård.⁸²

Stärkt försörjning av sjukvårdsprodukter

Förmågan till försörjning av sjukvårdsprodukter kommer under nästa period att kunna stärkas efter genomförda utredningar och kompletterande myndighetsanalyser givet styrning och stabil finansiering. MSB och sektorn bedömer att arbetet med planering och förberedelser behöver fördjupas till att under perioden 2026–2030 påbörja inköp av utrustning och i övrigt anskaffa beredskapslager för sjukvårdsprodukter. MSB föreslår att bidrag ges till regionerna som ersättning för lagerinköp av utrustning.⁸³ Därtill bör Socialstyrelsen få medel på förvaltningsanslag för att hålla samman arbetet med försörjning och statlig beredskapslagring av sjukvårdsprodukter.

Sektorn har föreslagit drygt 1,3 miljarder kronor samlat för åtgärden under perioden 2026–2030. När det gäller läkemedelsförsörjning har sektorn inte lämnat några kostnadsuppskattningar till MSB. MSB föreslår därför att regeringen preliminärt använder vad utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap bedömt avseende kostnader för en stärkt läkemedelsförsörjning, samt de tillkommande underlag som faller ut av regeringsuppdrag till sektorn inom läkemedelsförsörjningsområdet.

MSB kan konstatera samlat att sektorns bedömning av kostnader för försörjning av sjukvårdsprodukter exklusive läkemedel avviker från statliga utredningens förslag som även inkluderar läkemedel avseende perioden 2026–2030.⁸⁴ Skälet är inte endast avsaknaden av läkemedelskostnader. MSB gör bedömningen att utredningens föreslagna åtgärder för 2022–2025 av olika skäl i praktiken kvarstår eller riskerar försening. En trolig start är i början av nästa försvarsbeslutsperiod. Därmed kan sektorns bedömning av behovet bestå. MSB noterar dock när det gäller beredskapslager av sjukvårdsprodukter att beroende på val av ersättningsmodell och logistiklösning kan den årliga kostnaden för drift, förvaltning och kapitalbindning troligen bli avsevärt lägre efter inledande nyanskaffning än vad sektorn redovisat. Realiserbarheten i hela utredningens liksom sektorns förslag behöver analyseras djupare av regeringen och myndigheterna. Skälet till det är risken att avsatta medel inte kan omsättas under perioden ifall de inte sker i den sekvens eller takt som utredningen föreslagit under 2022–2030, utan behöver forceras under kortare tid (fem år).

MSB uppskattar kostnaden för dessa åtgärder till 2,8 miljarder kronor årligen för hela sektorn under perioden. Förslaget belopp bör utöver ersättning till

⁸² MSB instämmer i sektorns bedömning, och konstaterar att förslaget är lägre än en årlig prolongering av de 950 miljoner kronor som MSB föreslog i delredovisning 10 maj 2022. En skillnad är dock att *sjukvårdens säkerhet i kris och krig* (SSIK) i denna redovisning föreslås separat finansiering.

⁸³ Medicinteknisk utrustning, textilier, operationsutrustning, CBRNE-utrustning, sängar, pumpar, sjukvårdsmateriel, utrustning för primärvård, alternativa ledningsplatser, kommunikation, sterilstädning, viss IT-utrustning.

⁸⁴ Knappt 6 miljarder för hela perioden 2026–2030. Källa: SOU. (2021:19). *En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvård*, s.213ff.

regionerna och eventuellt kommunerna inkludera behövt anslag till Socialstyrelsen för sammanhållning av arbetet med sjukvårdens försörjningsberedskap, samt till övriga beredskapsmyndigheter för stöd.

Återupprätta investeringsprogrammet SSIK

MSB föreslog i redovisningen den 10 maj 2022 återupprättandet av det tidigare investeringsprogrammet för robusthet och säkerhet i fastigheter och vårdlokaler.⁸⁵ Programmet har tidigare gått under termen *sjukvårdens säkerhet i kris och krig* (SSIK). Ifall regeringen återupprättar programmet bör ersättningsnivåerna under perioden 2026–2030 till regioner och eventuellt kommuner ske med ökad takt. Därmed skapas förutsättningar för sjukvårdens förmåga i krig. MSB föreslår även att förvaltningsmedel anslås till Socialstyrelsen för sammanhållning av programarbetet med SSIK. Däremot bör investeringar om 100 miljoner årligen för cybersäkerhetsåtgärder, som sektorn föreslagit, ske på annat sätt eller tas inom ram. MSB uppskattar kostnaden för dessa åtgärder till 3 miljarder kronor årligen under perioden. Förslaget belopp inkluderar behövt anslag till Socialstyrelsen för sammanhållning av programmet.

Katastrofmedicinsk kompetens, resurser och regional transportförmåga

Åtgärden syftar till att utveckla och vidmakthålla nationell utbildnings- och övningsplan samt förstärkningsresurser för katastrofmedicinska insatser och regional sjuktransport. Detta behöver ske enligt internationella riktlinjer inklusive Natointegrering. MSB uppskattar kostnaden för dessa åtgärder till 70 miljoner kronor årligen under perioden, i anslag till Socialstyrelsen samt i ersättning till regionerna.

Nationell logistiklägesbild för läkemedel

Förmåga till nationell logistiklägesbild för läkemedelsförsörjningen behöver utvecklas och vidmakthållas. Mot slutet av perioden bör enligt MSB en översyn göras om kostnadsbilden kan justeras och läggas samman med ordinarie förvaltning inom Läkemedelsverket. MSB uppskattar kostnaden för dessa åtgärder till 15 miljoner kronor årligen under perioden, i anslag till Läkemedelsverket.

Investeringar i laboratorier och smittskyddsläkemedel

Myndigheternas laboratorier behöver förstärkas och investering ske i alternativ laboratorieplats. Arbetet behöver ske inom ramen för myndigheternas B-samverkan och innebär anpassning till kravbild inom civilt försvar. Läkemedel för smittskyddsändamål behöver fortsatt anskaffas. MSB uppskattar kostnaden för

⁸⁵ Förslaget har även framförts av Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap, av Socialstyrelsen samt av SKR. Stora investeringar behövs för säkerställandet av robusthet samt tillhörande beredskapsdriftskostnader vid sjukhus samt eventuellt vårdcentraler, närakuter och andra vårdinrättningar. Förslaget innebär investeringar i extra lokaler, regionservice (driftkostnad fastighet, reservvattentäkt, beredskapslager för att driva fastighet, avtal reservvärme), lagerytor för verksamhetsnära beredskapslager, med mer. Arbetet kan inledningsvis ske med utgångspunkt i MSB:s vägledning Den robusta sjukhusbyggnaden, för att skapa heltäckande och rationella investeringar i tekniska system och byggnader, med mer.

dessas åtgärder till 15 miljoner kronor årligen för hela sektorn under perioden, i anslag till Folkhälsomyndigheten och Läkemedelsverket.

Kommunal hälso- och sjukvård samt socialtjänst behöver stärkas

MSB bedömer att det finns behov av fortsatt utveckling för att stärka den grundläggande beredskapen inför krig inom socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård.⁸⁶ Det är därmed angeläget att kommunerna tilldelas medel, utvecklar planering av beredskapen samt krävställer förmåga i upphandling av privata utförare inom området. MSB uppskattar kostnaden för denna åtgärd till 600 miljoner kronor årligen under perioden, i ersättning till kommunerna som för personalkostnader för beredskapsplanering m.m. och beredskapsinvesteringar inom kommunernas hälso- och sjukvård samt omsorg.⁸⁷

Hälso- och sjukvårdens CBRNE – förmåga behöver stärkas

Utbildning, övning samt planeringsverksamhet och vissa investeringar i lokaler och utrustning inom regionerna behöver genomföras för att stärka hälso- och sjukvårdens CBRNE-förmåga. Detta inkluderar läkemedel mot kemiska och radiologiska hot. MSB bedömer att motsvarande åtgärd som föreslogs i redovisningen den 10 maj 2022 ska förlängas. MSB uppskattar kostnaden för denna åtgärd till 50 miljoner kronor årligen under perioden, i ersättning till regionerna.

Ökad tillsyn inom läkemedelsområdet

Läkemedelsverket beskriver behov av ökad tillsyn av tillverkning, handel och distribution av läkemedel och medicintekniska produkter inklusive dosdispensering och kopplat till beredskapsapotekens inrättande och drift. Regeringen kan välja att finansieringen bör säkerställas, i vart fall tillfälligt, genom höjda anslag till Läkemedelsverket. MSB uppskattar kostnaden för dessa åtgärder till 5 miljoner kronor årligen under perioden. Men åtgärdens finansieringsform reser ett antal principiella frågor om kostnadsansvaret för staten avseende beredskapsåtgärder där det redan finns en befintlig avgiftsstruktur. För läkemedel och medicintekniska produkter skulle kostnaden för Läkemedelsverket därför eventuellt kunna finansieras genom att regeringen höjer befintliga tillsynsavgifter för att även täcka beredskapsbehoven. Undantag bör eventuellt ske för tillsyn av blodverksamheter samt för beredskapslager ifall detta handlar om offentliga aktörers verksamhet.

Om avgifterna skulle höjas vill MSB samtidigt framhålla att ifall en näringsidkare fått utföra arbete motiverat av totalförsvarets behov som innebär betydande

⁸⁶ Personal som kan arbeta med analys och planering avseende civilt försvar rörande bland annat kontinuitet, krigsorganisation och krigsplacering, utbildning och övning inom kommunal hälso- och sjukvård vid höjd beredskap. Investeringar för att säkerställa kontinuitet exempelvis driftsäkra lokaler (inklusive reservkraft och nödvatten vid boenden), lagerhållning av utrustning och material, transporter, it. En särskild åtgärd gäller robusta mobilkommunikationer och system för att upprätthålla trygghetslarm inom kommunal omsorg.

⁸⁷ Innebär en prolongering av MSB:s förslag för 2025 i delredovisning som lämnades den 10 maj 2022. Medlen bör fördelas via Socialstyrelsen som sektorsansvarig, alternativt MSB, för ersättning av kommunernas kostnader.

kostnader bör i framtiden ersättning från allmänna medel tas upp för prövning.⁸⁸ Den juridiska frågeställningen blir i sådant fall om det faktum att företaget underkastas tillsyn som motiveras av beredskapsbehov kan tolkas som att företaget deltar i totalförsvarsplaneringen på det sätt företaget är skyldigt enligt lag. Frågan har berörts i betänkandet *En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården* (SOU 2021:19) och utöver detta inväntar MSB utredningen om en nationell samordning av försörjningsberedskapen som har att utreda bland annat finansieringsprinciper och då utgå från avgiftsfinansiering som primär modell.

5.8 Ordning och säkerhet

Polismyndigheten är sektorsansvarig myndighet för sektorn ordning och säkerhet. Övriga myndigheter är Säkerhetspolisen, Kustbevakningen, Tullverket, Kriminalvården, Domstolsverket samt Åklagarmyndigheten. Kustbevakningens åtgärder omhändertas i detta avsnitt men kommer även stärka myndighetens förmåga i förhållande till sektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen. Säkerhetspolisen omfattas inte av denna redovisning.

Under höjd beredskap och krig kommer flera uppgifter inom sektorn tillkomma eller utökas, exempelvis utrymning och avspärrning, bevakning av skyddsobjekt, utredning av brott mot bestämmelser som träder ikraft vid höjd beredskap samt kontroll av in- och utförsel av varor i enlighet med *krigshandelslagen* (1964:19). En annan central uppgift är samordnad gränsövervakning under höjd beredskap och krig. Därutöver kan delar av Kustbevakningens personal och materiel komma att ingå i Försvarsmaktens krigsorganisation för att bland annat lösa uppgifter kring övervakning och transporter under krig, eller efter särskilt beslut vid höjd beredskap. Behoven inom sektorn är därmed, bland annat, att tydliggöra och prioritera myndigheters uppgifter under höjd beredskap och krig samt skapa robusta organisationer för att möjliggöra upprätthållandet av sina samhällsviktiga verksamheter och därmed också samhällets funktionalitet.

Myndigheterna inom sektorn har kommit olika långt i sin beredskapsplanering. Denna diskrepans visar sig exempelvis i de typer av förslag på åtgärder som inkommit från sektorns myndigheter. Delar av sektorns aktörer ansvarar för starkt kostnadsdrivande verksamheter. MSB bedömer att sektorn behöver utvidga sin planering för höjd beredskap och krig, vissa delar via omfattande materielinvesteringar och andra delar genom utökad grundberedskap. Till detta finns behov av åtgärder vad gäller styrnings- och policyfrågor.

⁸⁸ Se 2§ Lagen (1982:1004) om näringsidkares, arbetsmarknadsorganisationers m.fl. skyldighet att delta i totalförsvarsplaneringen. Enligt Förordningen (1982:1005) med samma namn är det Socialstyrelsen eller MSB som kan bestämma storleken på sådan ersättning i enskilda fall. Läke-medelsverket kan enligt lagen ta upp ärendet via MSB. Det bör prövas juridiskt ifall merkostnader genom avgifter för periodiska fysiska inspektioner och lämnande av uppgifter i övrigt (exempelvis till nationell logistiklägesbild för läkemedel) kan falla inom denna ram, eller ifall det krävs mer omfattande kostnader för att näringsidkaren ska komma ifråga för ersättning från staten. Strukturen är oprövad i modern tid.

Behov av utvecklad policy och styrning

Nedan redovisas åtgärder som MSB anser måste finnas på plats eller som minst påbörjas inom denna försvarsbeslutsperiod för att ge förutsättningar för fortsatt nödvändig utveckling av det civila försvaret.

Kustbevakningens roller inom totalförsvaret

Enligt förordningen (1982:314) *om utnyttjande av Kustbevakningen inom försvarsmakten* ska Kustbevakningens personal och materiel kunna användas inom Försvarsmakten för bland annat övervakning och transporter i krig, eller efter särskilt beslut om höjd beredskap. Försvarsmakten har således både rätt att nyttja Kustbevakningens enheter och personal samt har föreskriftsrätt över Kustbevakningen. Kustbevakningen har dock även en roll som beredskapsmyndighet och ordinarie uppdrag att hantera, något som även gäller under höjd beredskap och krig. Det föreligger därmed en otydlighet kring Kustbevakningens roll under höjd beredskap och krig, vilket försvårar myndighetens planering. Därför måste Försvarsmakten klargöra sitt behov alternativt bör regeringen klargöra huruvida förordningen fortsatt ska gälla. MSB anser att frågan bör vara utredd innan nästa försvarsbeslutsperiod tar vid.

Polisens ställning i krig

Enligt *totalförsvarets folkrättsförordning* (1990:12) ska polismän som deltar i rikets försvar enligt lagen (1943:881) *om polisens ställning under krig* betraktas som kombattanter. Polisens kombattantstatus har dock varit föremål för ett flera utredningar som alla kommit fram till olika slutsatser men inte resulterat i någon förändring avseende polismäns folkrättsliga status.

Vilken folkrättslig status som polismän har påverkar vilka uppgifter som Polismyndigheten ska lösa i händelse av krig, och utgör således ett grundläggande ingångsvärde för myndighetens planering inför höjd beredskap och krig. Vidare menar Polismyndigheten att det finns en överhängande risk att polismäns växlande mellan folkrättslig status som kombattant och civil urholkar skyddet för civilbefolkningen. Erfarenheterna från Ukraina visar att frågan är ytterst reell och MSB bedömer att den bör hanteras skyndsamt.

Samordnad gränsövervakning

Gränsbevakning kommer att vara en betydande uppgift för myndigheterna i sektorn under höjd beredskap och krig. Försvarsberedningen har särskilt lyft betydelsen av denna uppgift som del av Sveriges försvar. I försvarsbeslutet aviserades ett arbete med att se över frågan om gränsövervakningens struktur och planering och att det bör kunna inledas under den försvarspolitiska perioden 2021–2025. Ett sådant arbete har dock ännu inte kommit till stånd. MSB bedömer det som angeläget att lag (1979:1088) *om gränsövervakningen i krig m.m.* och övrigt relevant regelverk ses över.

Åtgärder 2024–2025

I redovisningen den 10 maj 2022 föreslog MSB åtgärder motsvarande 619 miljoner kronor år 2024 och 559 miljoner kronor år 2025. Kustbevakningen har utifrån MSB:s redovisning den 10 maj 2022 justerat sina ursprungliga förslag. Majoriteten av de medel som föreslogs för myndigheten för åren 2024–2025 bör enligt Kustbevakningen istället fördelas över perioden hela 2024–2030. Det innebär att summorna för myndighetens äskande minskar med cirka 130 miljoner kronor för 2024 och cirka 70 miljoner för 2025.

Åklagarmyndigheten har beskrivit behov av komplettering för perioden 2024–2025. MSB ser utöver tidigare redovisning behov av ytterligare 12 miljoner kronor för 2024 och 12 miljoner kronor för 2025.

Därutöver ser MSB behov av särskilda åtgärder enligt nedan.

Förmågestärkande åtgärder inom rättskedjan

Rättskedjan bestående av bland annat polis, åklagare, domstol och kriminalvård utgör en av grunderna för ett demokratiskt samhälle. Det är avgörande att rättskedjan upprätthålls även under höjd beredskap och krig. Rysslands invasion och pågående krig i Ukraina har även tydligt visat på behovet av en fungerande rättskedja i frågan om krigsbrott.

Den 1 oktober 2022 utökades antalet myndigheter som är av särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvaret. Bland de nya myndigheterna återfinns Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården. För att kunna upprätthålla rättskedjan är det av vikt att dessa nya beredskapsmyndigheter ges ökade förutsättningar att kunna upprätta en grundläggande förmåga att verka under höjd beredskap och krig.

Relevanta myndigheter bör vidta grundläggande beredskapsåtgärder syftande till att stärka rättskedjan under höjd beredskap och krig, så som beredskapsrelaterade utredning och analys, utbildning och samverkan. Åtgärderna bör vidtas så snart som möjligt.

Behovet av personell förstärkning

Det är sannolikt att omfattningen och inriktningen av bland annat polisens ordinarie uppgifter kommer utökas under höjd beredskap och krig. Exempelvis kan bevakningen av skyddsobjekt komma att bli en omfattande uppgift. Det innebär att ytterligare (personella) förstärkningsresurser kan behöva tillföras Polismyndigheten under höjd beredskap och krig. I det fortsatta arbetet bör möjligheten att säkerställa ytterligare personella resurser till polisens skulle kunna omhänderta vissa uppgifter, exempelvis bevakning av skyddsobjekt.

Försvarsberedningen har även lyft behovet av personella förstärkningsresurser i sin inriktning för totalförsvaret från 2017.⁸⁹ Här kan det övervägas om skyddsvakter ska krigsplaceras i sin ordinarie tjänst och i sin befintliga

⁸⁹ Regeringen. (2017). *Motståndskraft - Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*.

organisation. Även möjligheten att införa driftvärn bör ses över för att skapa förutsättningar till ett bättre skydd för myndigheters och företags egna verksamheter (se avsnitt 4.3 *Fysiskt skydd*).

MSB bedömer att dessa åtgärder krävs för att skapa bättre förutsättningar till skyddet av viss samhällsviktig verksamhet och därmed upprättandet av samhällets funktionalitet under höjd beredskap och krig. MSB bedömer att denna fråga bör prioriteras av regeringen och utredas innan nästa försvarsbeslutsperiod tar vid.

Åtgärder 2026–2030

Grundläggande finansiering av myndigheter i sektorn

MSB uppskattar att ansvariga myndigheter inom sektorn under perioden sammantaget bör få en grundläggande finansiering för beredskapsutveckling om ungefär 140 miljoner kronor årligen, varav 70 miljoner för kostnader för beredskapspersonal och 70 miljoner för investeringar, drift och underhåll för en säkerställa en robust och säker egen organisation.

Förmågestärkande åtgärder inom rättskedjan

Fortsatta investeringar i åtgärder för att stärka rättskedjans planering inför höjd beredskap krävs även under kommande försvarsbeslutsperiod. Sådana investeringar kan inkludera exempelvis kontinuitetshantering, stärkt förmåga till säker och robust kommunikation samt stärkt förmåga till samverkan med andra myndigheter inom rättskedjan. MSB bedömer att bland annat domstolarnas planering inför höjd beredskap behöver intensifieras. Idag har Sverige runt 80 domstolar, det är dock oklart hur många av dessa som behöver ha förmåga att verka i ett läge av höjd beredskap. MSB saknar underlag om potentiellt tillkommande kostnader för domstolarnas beredskapsanpassningar för perioden 2026–2030 vilket innebär att storleken på ytterligare behov av finansiering är högst svårbedömd. MSB föreslår att Domstolsverket ser över domstolsväsendets förmåga att verka under höjd beredskap och ger förslag på hur många, samt vilka, domstolar som behöver upprätthålla sin förmåga att verka i ett läge av höjd beredskap samt beräkna tillkommande anpassningskostnader. Åtgärderna bedöms kunna hanteras inom den grundläggande finansieringen till beredskapsmyndigheterna som föreslås ovan.

Ytterligare investeringsbehov

Utöver den grundläggande finansieringen tillkommer ytterligare kostnader för att genomföra åtgärderna som presenteras nedan. MSB uppskattar kostnaderna för dessa åtgärder till 1,7 miljarder kronor årligen under perioden.

Samordnad gränsövervakning

Planeringen mellan myndigheterna inom sektorn och de län med landsgräns mot annat land bör samordnas och ett nationellt förhållningssätt för hur gränsbevakning ska bedrivas måste etableras och nationell koordinering upprättas under kommande försvarsbeslutsperiod.

MSB bedömer att det nordiska samarbetet och samordningen för gränsövervakning bör stärkas. Planering och samordning av gränsbevakning och gränsövervakning under höjd beredskap och krig behöver färdigställas i nära samarbete med nordiska grannländer under kommande försvarsbeslutsperiod för att nå ökad kapacitet. Detta kommer fodra vissa materielinvesteringar vilket bör tas i beaktning inför kommande försvarsbeslutsperiod, men som i dagsläget är svårt att beräkna.

Polisens förmåga att verka i höjd beredskap

Erfarenheter från Ukraina har visat att Ryssland aktivt bekämpar poliser. Vid en situation av höjd beredskap kan även svensk polis komma att behandlas som mål av en angripare. Detta föranleder ett behov av skyddad ledning, redundans och stärkt förmåga till egenskydd för Polismyndighetens personal. MSB bedömer att det är av stor vikt att svensk polis utbildas, utrustas och övas att kunna verka i ett läge av höjd beredskap och i områden som kan omfattas av krigshandlingar. Detta arbete bör påbörjas så snart som möjligt med målbilden att i slutet av kommande försvarsbeslutsperiod ha en utbildad, utrustad och övad poliskår med förmåga att verka under höjd beredskap.

Åtgärder omfattar utbildning av personal samt anpassning av utrustning och materiel. Dessa åtgärder kommer ge ett betydande tillskott till svensk förmåga inom det civila försvaret. Det kommer även ge Polismyndigheten en avsevärt förbättrad möjlighet att lösa myndighetens omfattande uppgifter i en krissituation.

En liknande hotbild (där civil personal uppfattas och behandlas som ett mål av en motståndare) kan även uppstå för svensk tull- och kustbevakningspersonal. MSB ser därför ett behov att en samlad bedömning av behovet för att säkerställa även dessa myndigheters möjlighet till liknande investeringar som Polismyndigheten. Kostnaden för Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen kan innebära att finansieringen bör ses över ytterligare, exempelvis bör man identifiera möjligheter till gemensamma investeringar. Det fortsatta behovet av investeringar bör sedan följa ordinarie budgetprocess för civilt försvar.

Utifrån Polismyndighetens underlag bedömer MSB att Polismyndigheten fortsatt bör anpassa lokaler, lednings- och kommunikationssystem och olika former av redundansåtgärder för att höja förmågan att lösa sina uppgifter under höjd beredskap.

Rådighet över infrastruktur

Vissa myndigheter inom beredskapssektorn Ordning och säkerhet behöver ha ökad rådighet över viss verksamhet med koppling till myndighetens infrastruktur och materiel, exempelvis genom köp av lokaler samt lagerhållning av strategiskt viktiga varor. Rådighet över viss typ av underhållsprodukter- och förutsättningar är en nödvändighet för att myndigheternas materiella tillgångar ska kunna nyttjas effektivt i en situation av höjd beredskap.

MSB bedömer att en vidareutveckling av denna åtgärd är av vikt för det civila försvaret och förmågan att upprätthålla ordning och säkerhet i händelse av krig och bör finnas på plats under kommande försvarsbeslutsperiod.

5.9 Livsmedelsförsörjning och dricksvatten

Livsmedelsverket är sektorsansvarig myndighet för sektorn livsmedel och dricksvatten. Övriga myndigheter i sektorn är Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Statens veterinärmedicinska anstalt samt länsstyrelserna.

De samhällsviktiga verksamheterna som finns inom sektorns ansvarsområde bedrivs i stor utsträckning av privata aktörer. Det finns idag etablerade strukturer där myndigheterna i sektorn samverkar med företag och branschorganisationer. Dessa bör kunna utvecklas och utgöra forum för att involvera privata aktörer ytterligare i planeringen för höjd beredskap och krig. De viktiga samhällsfunktionerna avfallshantering, avlopp och dricksvatten bedrivs i stor utsträckning av kommunala aktörer, varför myndigheterna bör använda befintliga forum eller vid behov utveckla nya för att involvera dessa i arbetet.

Livsmedelsmyndigheterna redovisar behov av åtgärder för att stärka funktionalitet och robusthet i livsmedelskedjan, som MSB anser ligger utanför den sortens beredskapsåtgärder som föreslås i föreliggande rapport. I *Livskraft – frisk och mått*, som utgjorde myndigheternas redovisning till regeringen inför försvarsbeslutet år 2020, konstaterar de att förmågan till försörjning av livsmedel förutsätter en robust livsmedelskedja, vilket i sin tur förutsätter konkurrenskraftiga företag.⁹⁰ MSB delar den bedömningen, men anser att de huvudsakliga verktygen för detta återfinns inom ramen för jordbrukspolitiken. MSB delar emellertid bedömningen att sådana åtgärder och investeringar behövs, då det civila försvarets förmåga under höjd beredskap och krig grundar sig i det fredstida samhällets förmågor.

Funktionerna avfallshantering och avlopp har inte tidigare varit föremål för beredskapsutveckling i någon särskild utsträckning. Naturvårdsverket som ansvarig myndighet är dessutom ny beredskapsmyndighet. De bedömer att det finns behov av insatser för att säkra avloppsreningsverk och avfallshantering under höjd beredskap och krig, men att det i dagsläget inte finns möjlighet att genomföra ungefärliga kostnadsuppskattningar. MSB vill även betona att olika typer av CBRNE-händelser kan få stor inverkan på dricksvattenförsörjningen och innebära omfattande behov av rening och sanering.

De viktiga samhällsfunktioner som utgör livsmedelskedjan utgörs i huvudsak av privata aktörer av varierad storlek, som livsmedelsmyndigheterna måste engagera för att kunna säkerställa försörjningsförmågan inom området. Dricksvatten, avlopp och avfallshantering är i huvudsak sådana kommunaltekniska områden där planering och förberedelser bör kunna stärkas av de förstärkningar av kommunernas resurser som föreslås i denna redovisning.

⁹⁰ Livsmedelsverket, Jordbruksverket och SVA. (2020). *Livskraft – mått och frisk*.

Behov av utvecklad policy och styrning

Utredningar om försörjningsberedskap respektive livsmedelsberedskap

Utredningarna om nationell samordning av försörjningsberedskapen (Dir. 2021:65) liksom om en ny livsmedelsberedskap (Dir. 2022:33) kommer båda att ha stor betydelse för hur sektorns arbete utvecklas under perioden fram till 2030. De förslag som finns i denna redovisning kommer att behöva utvecklas och kompletteras utifrån utfallen av båda dessa utredningar, liksom utfallet av ett antal pågående regeringsuppdrag som bland annat myndigheterna i sektorn ska redovisa under de närmaste åren.

Statligt åtagande för att säkerställa geografisk spridning av viktiga verksamheter

Livsmedelsmyndigheterna vill utreda statligt åtagande för att säkerställa tillräcklig geografisk spridning av sådana verksamheter inom livsmedelskedjan som är av särskild betydelse för totalförsvaret, så som exempelvis slakterier, destruktionsanläggningar, förädling, centrallager och laboratorier. MSB bejakar att ett sådant statligt åtagande utreds, men bedömer att verktygen för att åtgärda detta finns inom jordbrukspolitiken och inte inom politiken för samhällets säkerhet. En sådan översyn bör även ta i beaktande om sårbarheten i livsmedelsproduktionen kan minska genom att anläggningar minskar i storlek, blir mindre specialiserade och ökar möjligheten till alternativa förfaranden vid de fall de automatiserade och digitaliserade produktionssätten inte längre kan tillämpas.

Skydd av jordbruksmark och tydligare beaktande av beredskapsaspekter i nationella livsmedelsstrategin

Regeringen bör låta göra en översyn av befintliga regelverk och vid behov föreslå förändringar, i syfte att skydda jordbruksmark från att användas för andra ändamål. I anslutning till en sådan översyn finns även behov av att inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken se över hur jordbrukarstödet riktas såväl för detta ändamål samt för att öka användningen av befintlig jordbruksmark. Regeringen bör överväga att tydligare beakta beredskapsaspekter i arbetet med den nationella livsmedelsstrategin.

Ökat skydd av foder och anläggningar i livsmedelskedjan

Livsmedelsmyndigheterna bedömer att skyddet av foderanläggningar samt anläggningar i livsmedelskedjan av särskild betydelse för att upprätthålla nödvändig försörjning inom livsmedelsområdet behöver öka. Regeringen bör utreda om det är tillräckligt att utse anläggningar som skyddsobjekt, riksintresse, fysiskt skydd från intrång och om det finns andra handlingsalternativ.

Åtgärder 2024–2025

I redovisningen den 10 maj 2022 föreslog MSB åtgärder motsvarande 682 miljoner kronor år 2024 och 687 miljoner kronor år 2025. Åtgärderna handlade bland annat om stärkt robusthet och säkerhetsskydd i myndigheterna samt ett investeringsprogram riktat till kommunerna för en mer robust vattenförsörjning

och avlopp vid höjd beredskap. MSB föreslår inga avvikelser från summorna i redovisningen den 10 maj 2022. Däremot har ett antal kompletterande behov identifierats.

Omvärldsanalysfunktion vid Livsmedelsverket

För att kunna vidta åtgärder vid risk för eller uppkommen brist, krävs en samordnad inhämtning och analys av information om externa skeenden och fenomen som kan påverka livsmedelsförsörjningen på kort och lång sikt. Syftet är att producera strategiskt planerings- och beslutsunderlag för sektorn, för andra relevanta aktörer inom den egna sektorn och samverkande sektorer. Åtgärden bedöms kunna påbörjas snarast och bedöms kunna rymmas inom beslutade och föreslagna medel för 2024 och 2025. MSB bedömer att Livsmedelsverket som sektorsansvarig myndighet bör ha ett huvudansvar för en sådan funktion.

Förmågebedömningar av företag i livsmedelskedjan

Livsmedelsverket, SVA och Jordbruksverket bör tillsammans med länsstyrelserna identifiera anläggningar i livsmedelskedjan och livsmedelsföretag som kan ha regionalt respektive nationell viktig betydelse under höjd beredskap. Därefter bör bland annat stresstest och företagsdialog för att kartlägga och bedöma förmågan hos företagen att leverera under höjd beredskap. MSB bedömer att detta arbete bör kunna rymmas inom ramen för de personaltillskott som föreslogs i redovisningen den 10 maj 2022.

Beredskapsplanering av offentliga måltider

Offentliga måltider inom kommunal och regional verksamhet är i grunden ett ansvar för respektive kommunal och regional huvudman. Däremot finns ett behov av att på kort sikt stärka beredskapsplaneringen för de offentliga måltiderna under ett antal år framöver. Därför bör staten göra en riktad satsning till kommunerna för att säkerställa att kommunerna genomför beredskapsplanering av offentliga måltider. Livsmedelsverket bör i detta bidra till samordning och driva på arbetet med livsmedelsförsörjningen hos kommuner och regioner för att undvika att olika lösningar på nationell, regional och lokal nivå motverkar varandra och för att en störning ska kunna hanteras effektivt. Detta stöd bedöms kosta 320 miljoner kronor per år 2024 och 2025. Åtgärden bedöms ge stor effekt på kort sikt, varför den inte bör vänta till 2026.

Förberedelser för etablerande av beredskapslager

Under 2024 och 2025 bör livsmedelsmyndigheterna utreda, analysera och förbereda för att under perioden 2026–2030 påbörja arbetet att etablera beredskapslager syftande till att möjliggöra produktion av livsmedel vid allvarliga störningar, inklusive höjd beredskap och krig. Exempel på insatsvaror att lagervålla skulle kunna vara handelsgödsel, förpackningar, emballage, proteinfoder, växtskyddsmedel, läkemedel, kemikalier, laboratoriematerial och saneringsmedel. Detta förberedande arbete bör kunna genomföras inom ramen för hittills beslutade och föreslagna medel.

Dricksvattenförsörjning vid fredstida kriser och krig

Kommunala dricksvattenproducenter behöver vidta åtgärder för att kunna upprätthålla produktionen av dricksvatten även vid fredstida kriser, höjd beredskap och krig. I redovisningen den 10 maj 2022 föreslog MSB kommunala investeringsprogram för dricksvatten och avlopp om 450 miljoner kronor årligen, som bedöms kunna användas för ändamålet. Under 2024 och 2025 bör Livsmedelsverket analysera hur detta program på ett mer träffsäkert sätt ska kunna täcka de investeringsbehov för att säkerställa dricksvatten och avlopp under höjd beredskap och krig.

Sverige saknar idag nationell kapacitet till reaktivering av aktivt kol. Förutsättningarna för att anlägga en reaktiveringsanläggning för aktivt kol inom Sverige bör utredas, för att säkerställa sådan kapacitet under höjd beredskap och krig. I en sådan utredning måste EU- och konkurrensrätt tas i beaktande. Beroende på utfallet av en sådan utredning utesluter inte MSB att betydande kostnader kan uppstå, men dessa går idag inte att uppskatta.

Åtgärder 2026–2030

Grundläggande finansiering av myndigheter i sektorn

MSB uppskattar att ansvariga myndigheter inom sektorn under perioden sammantaget bör få en grundläggande finansiering för beredskapsutveckling om cirka 90 miljoner kronor årligen. I denna uppskattning ingår inte kostnaden för länsstyrelsernas arbete inom området.

Omvärldsanalyfunktion vid Livsmedelsverket

Arbetet att utveckla en funktion för omvärldsanalys bör fortsätta och förmågan måste vidmakthållas under perioden 2026–2030. MSB och myndigheterna inom sektorn uppskattar kostnaden för denna åtgärd till 5 miljoner kronor årligen under perioden.

Behov av laboratorieförmåga

Både Livsmedelsverket och Statens veterinärmedicinska anstalt är myndigheter med laboratoriekapacitet. Inom sektorns ansvarsområden finns behov av laboratoriekapacitet både avseende djurhälsa och livsmedel inklusive dricksvatten. Det finns behov att under perioden förstärka och anpassa den, så att den bättre kan svara upp mot de krav som ställs inför och under höjd beredskap och krig. MSB uppskattar kostnaden för detta till 10 miljoner årligen under perioden.

Beredskapsplanering av offentliga måltider

MSB bedömer att den särskilda satsningen på beredskapsplanering av offentliga måltider inte bör fortsätta in i nästa försvarsbeslutsperiod. Däremot bör livsmedelsmyndigheterna överväga, utifrån förslag från länsstyrelserna, om det kan vara lämpligt att införa ett investeringsstöd för vissa kostnader relaterat till livsmedelslagring för offentliga måltider, exempelvis gällande investering eller

anpassning av lokaler samt inköp av utrustning. Det bör vägas mot övrigt statligt stöd till kommuner och regioners förberedelser inför höjd beredskap och krig.

Beredskapslagring av insatsvaror m.m.

Under perioden bör livsmedelsmyndigheterna upprätta beredskapslager syftande till att möjliggöra produktion av livsmedel vid allvarliga störningar, inklusive höjd beredskap och krig. Exempel på insatsvaror att lagervaror skulle kunna vara handelsgödsel, förpackningar, emballage, proteinfoder, växtskyddsmedel, läkemedel, kemikalier, laboratoriematerial och saneringsmedel. Den initiala kostnaden för sådana lager uppskattas till 2 miljarder kronor. Utöver det uppskattar MSB och myndigheterna inom sektorn den årliga kostnaden för förvaltning av lagren till 260 miljoner kronor årligen under perioden.

Det är sannolikt att det behövs ytterligare åtgärder för att säkerställa nödvändig beredskap att kunna upprätthålla livsmedelsproduktionen under höjd beredskap och krig. MSB avvaktar emellertid utfallet av pågående utredningar för att föreslå sådana åtgärder och därmed uppskattas inga kostnader för dessa.

Kommunalt investeringsprogram dricksvattenförsörjning vid fredstida kriser och krig

Kommunala dricksvattenproducenter behöver vidta åtgärder för att kunna upprätthålla produktionen av dricksvatten även vid fredstida kriser, höjd beredskap och krig. Under perioden 2026–2030 bör det föreslagna investeringsprogrammet för dricksvatten och avlopp utvecklas, så att de även kan täcka investeringskostnader för alternativ vattenförsörjning när ordinarie dricksvattenförsörjning inte kan täckas, som till exempel etablering av krigsvattenanläggningar, nya eller befintliga beredskapsbrunnar, vattenintag i sjöar, containerbaserade enkla vattenverk, mobila vattenkiosker, med mer. MSB uppskattar kostnaden för investeringsprogrammet till 600 miljoner kronor årligen under perioden. Liksom övriga föreslagna investeringsprogram kan programmet behöva utökas om det visar sig att behoven överstiger avdelade medel.

5.10 Transporter

Trafikverket är sektorsansvarig myndighet för sektorn Transporter. Övriga myndigheter i sektorn är Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen.

Den samhällsviktiga verksamheten inom sektorn transporter bedrivs till största delen av privata företag på olika marknader. Viss verksamhet, till exempel Trafikverkets färjetrafik, tågtrafikledning, sjötrafikinformation, utförs direkt av statliga myndigheter. Annan verksamhet, underhåll av väg och järnväg, flygplatstjänst, viss färjetrafik, bedrivs på entreprenad eller i form av offentligt ägda bolag. De myndigheter som utpekats att ingå i beredskapssektorn transporter har alla uppgifter som är av central betydelse för upprätthållandet av ett fungerande transportsystem.

I detta avsnitt redovisas i huvudsak behov av medel för att kunna genomföra sådana beredskapshöjande åtgärder som är direkt nödvändiga utifrån ett

beredskapsperspektiv. Utöver detta behöver totalförsvarets krav beaktas inom ramarna för allt arbetet med planering för investeringar i vår transportinfrastruktur. Privata aktörer som idag tillhandahåller samhällsviktiga transporttjänster på väg, räls, i luften och på havet behöver på närmare än idag involveras i planeringen inför höjd beredskap och krig. Inför och senast under nästa försvarsbeslutsperiod behöver alla osäkerheter om ansvar för transportplaneringen vara undanröjda och underlag för prioritering av person- och godstransporter i krig vara framtagna.

Behov av utvecklad policy och styrning

Tydliggör ansvar för och säkerställa finansiering av infrastruktur

Förutsättningarna för att kunna nyttja infrastruktur som ägs av andra, såväl privata som offentliga, aktörer än utpekade beredskapsmyndigheter behöver bli tydligare. Transportmyndigheterna efterfrågar vidare att samtliga statliga bolag som äger samhällsviktig infrastruktur får ett utpekat ansvar att delta i beredskapsplaneringen.

För att säkerställa tillgången till kritisk reservinfrastruktur, till exempel reservhamnar och reservflygplatser, anser transportmyndigheterna och MSB att regeringen bör utreda ansvar för utpekande av, investering i samt drift av sådan infrastruktur. Långsiktig finansiering behöver också säkerställas.

För att möjliggöra att sådana investeringar som krävs ur ett beredskapsperspektiv i infrastruktur där staten inte är ägare föreslås ett statligt investeringsprogram. Detta skulle möjliggöra för myndigheterna i sektorn att inom respektive ansvarsområde finansiera beredskapsåtgärder som rör privata aktörers verksamhet och/eller infrastruktur. Detta skulle ge myndigheterna i sektorn ett ekonomiskt verktyg för att stärka robustheten och tillgängligheten även i sådan infrastruktur som myndigheterna inte har direkt rådighet över.

Om funktionaliteten i landets samlade transportsystem ska kunna säkerställas under höjd beredskap och krig krävs vidare krävs att transportföretagen på ett samlat vis involveras i beredskapsplaneringen. Idag har myndigheterna i sektorn, som beskrivs ovan, ansvar för beredskapsplanering kopplat till infrastruktur men ansvarat för att involvera leverantörer av transporttjänster i arbetet är otydligt.

Transportförmåga på lokal nivå

För att stärka kommuners förmåga att själva upprätthålla egen samhällsviktig verksamhet finns behov av medel för uppbyggandet av transportförmåga i form av fordon och personal. Behovet kan omfatta nödvattentankbilar, standardfordon för transport av materiel, drivmedel och personal samt ledningsfordon m.m. En behovsanalys är dock nödvändig innan en rimlig kostnadsuppskattning samt modell för finansiering av denna typ av investeringar kan göras.

Åtgärder 2024–2025

I redovisningen den 10 maj 2022 föreslog MSB åtgärder motsvarande 403 miljoner kronor för 2024 och 470 miljoner kronor för 2025. Detta avsåg åtgärder som stärker tillgänglighet, funktionalitet och robusthet i ansvariga myndigheters egen samhällsviktiga verksamhet samt förmågan att samordna och leda samma verksamhet. Exempel var investeringar i säkerhetsskydd, reservkraft för viktiga anläggningar, stärkt fortifikatoriskt och annat fysiskt skydd, lager av reservdelar och andra förbrukningsvaror samt investeringar i sambandsutrustning för såväl offentliga som privata aktörers behov.

Medel till Trafikverket för stärkt robusthet i kritisk infrastruktur och stärkt förmåga till samverkan och ledning

MSB ser behov av ytterligare medel för Trafikverket omfattande totalt 140 miljoner kronor för år 2024 och 240 miljoner kronor för år 2025 jämfört med redovisningen den 10 maj. Detta beror delvis på bättre uppskattningar av myndigheterna av kostnader samt fördyrningar av vissa komponenter. Medlen avser ytterligare investeringar i huvudsak avseende stärkt robusthet i kritisk infrastruktur och stärkt förmåga till samverkan och ledning.

Medel till Sjöfartsverket för ytterligare investeringar i anläggningar, m.m.

MSB ser behov av ytterligare medel för Sjöfartsverket omfattande totalt 60 miljoner kronor för år 2024 och 250 miljoner kronor för år 2025. Justeringar i belopp från redovisningen den 10 maj beror delvis på bättre uppskattningar av kostnader samt fördyrningar av vissa komponenter. Medlen avser i huvudsak ytterligare investeringar i anläggningar, ledningssystem, utrustning samt förstärkning av förmågan att upprätthålla funktionalitet inom sjögeografisk hantering, lotsprocessen samt sjö- och flygräddningen.

Medel till Luftfartsverket för investeringar i anläggningar, lagerhållning, m.m.

MSB ser behov av ytterligare medel för Luftfartsverket omfattande totalt 80 miljoner kronor för år 2024 och 140 miljoner kronor för år 2025. Justeringar i belopp från redovisningen den 10 maj beror delvis på bättre uppskattningar av kostnader samt fördyrningar av vissa komponenter. Medlen avser i huvudsak investeringar i anläggningar, utrustning, fordon, lager av vissa förbrukningsvaror samt utbildning och övning.

Investeringar i beredskaps- och reservflygplatser

Fler beredskapsflygplatser behöver upprättas och investeringar krävs för att säkerställa funktionaliteten vid befintliga beredskaps- och reservflygplatser. Transportmyndigheterna har gemensamt bedömt kostnaderna för detta till 80 miljoner kronor för 2024 och 90 miljoner kronor för 2025.

Åtgärder 2026–2030

Grundläggande finansiering av myndigheter i sektorn

MSB uppskattar att myndigheter inom sektorn under perioden sammantaget bör få en grundläggande finansiering för beredskapsutveckling om cirka 170 miljoner kronor årligen. Detta inkluderar ett högre belopp för Trafikverkets grundläggande beredskapsarbete som MSB anser är försvarbart utifrån myndighetens uppdrag.

Stärkt robusthet i kritisk infrastruktur

Inom ramarna för Trafikverkets ansvarsområde finns betydande behov av investeringar i reservkraft, stärkt fortifikatoriskt skydd och annat fysiskt skydd av viktiga anläggningar, ledningsförmåga, reservmaterial (så som reservbroar).

För att öka robustheten i kritisk infrastruktur, stärka förmågan att återställa förstörd infrastruktur, samt för att vidta vissa andra anpassning av betydelse vid ett väpnat angrepp finns ett stort behov av investeringar. MSB uppskattar kostnaden för dessa åtgärder till minst 1,1 miljarder kronor årligen under perioden.

Förlängning av kommunala investeringsprogram transporter

I redovisningen den 10 maj föreslogs inrättandet av ett investeringsprogram för att finansiera en mer robust kommunal transportinfrastruktur. Kommunerna ska kunna söka pengar från detta investeringsprogram för att genomföra beredskapsinvesteringar, exempelvis för anpassning av kommunala hamnar och flygplatser med mera för totalförsvarets krav. MSB föreslår att detta investeringsprogram förlängs. MSB uppskattar kostnaden för att förlänga investeringsprogrammet till 100 miljoner kronor årligen under perioden. Pengarna bör fördelas genom Trafikverket.

Sjögeografisk hantering, lotsprocessen samt sjö- och flygräddningen

För att möjliggöra för Sjöfartsverket att stärka redundans, funktionalitet och tillgänglighet inom sjögeografisk hantering, lotsprocessen och sjö och flygräddningen gör MSB bedömningen att myndigheten behöver tilldelas betydande tillskott av medel under perioden. Detta eftersom samtliga uppgifter har stor betydelse för såväl totalförsvaret som helhet som för civilt stöd till Försvarmakten. Behov finns bland annat avseende investeringar i fasta anläggningar och ledningsförmåga, skydd av egen verksamhet, lagring av vissa förnödenheten samt åtgärder för säkrare it-drift. MSB uppskattar kostnaden för denna åtgärd till 90 miljoner kronor årligen under perioden.

Regionala förstärkningsresurser

Under perioden bör investeringar göras i materiel, fordon och anläggningar för den fortsatta utvecklingen av regionala förstärkningsresurser organiserade i depåområden. Förstärkningsresurserna avses bestå av såväl anställd trafikverkspersonal som avtalspersonal ur frivilliga försvarsorganisationer. Inom respektive förstärkningsresurs finns exempelvis mobila ledningsplatser, samt ledningsförmåga, reservbroar, vägfärjor, fordon för transport av personal och

materiel i väglös terräng samt fordon och personal vissa reparationsarbetet av trafikinfrastruktur. Denna åtgärd är en vidareutveckling av Trafikverkets befintliga organisering och dimensionering av nationella förstärkningsresurser. Avsikten är att organisera en regional förstärkningsresurs per civilområde. Arbetet med detta bedöms kunna påbörjas redan innan 2026 utifrån existerande medel men uppskattas kräva ytterligare resurser. MSB uppskattar kostnaden för denna åtgärd till åtminstone 20 miljoner kronor årligen under perioden.

Kollektivtrafik vid höjd beredskap

I redovisningen den 10 maj 2022 föreslog MSB att 200 miljoner kronor skulle avsättas för stärkt beredskap i kollektivtrafik för perioden 2023–2025. MSB anser att det behövs fortsatta åtgärder både gällande beredskapsplanering och investeringar för att stärka i kollektivtrafiken inför och vid höjd beredskap under perioden 2026–2030. Exempelvis finns det ett stort behov av robusthetshöjande åtgärder för kollektivtrafiken och dess infrastruktur bland annat i form av reservkraft, drivmedelslager, skalskydd för viktiga noder et cetera. I detta är det viktigt att diversifieringen av drivmedel för kollektivtrafiken beaktas. MSB uppskattar att kostnaden för dessa åtgärder till 150 miljoner kronor årligen under perioden. Medelstillelningen kan behöva justeras beroende på ambitionsnivå och eventuellt kommande beslut om hur kollektivtrafiken ska nyttjas under höjd beredskap. (Se även förslaget i avsnitt 5.1 *Kommuners och regioners beredskap* om att det bör utredas vilken roll och vilket uppdrag kollektivtrafiken och dess resurser ska ha vid höjd beredskap.)

Fungerande flygtrafiktjänst och tillgängliga flygplatser

En fungerande flygtrafiktjänst och tillgängliga civila flygplatser är av stor betydelse för såväl det militära som civila försvaret. Åtgärder behöver vidtas för att stärka funktionalitet och robusthet i flygtrafiktjänsten under höjd beredskap och krig. För att säkerställa tillgången på fungerande flygplatser behövs under perioden ytterligare investeringar i reserv- och beredskapsflygplatser. Åtgärder behöver vidtas för att säkerställa försörjningen vid samtliga landets flygplatser oavsett ägare. För alla dessa ändamål gör MSB bedömningen att Luftfartsverket behöver ytterligare resurser. MSB uppskattar kostnaden för denna åtgärd till 150 miljoner kronor årligen under perioden.

Funktionalitet vid beredskaps- och reservflygplatser

MSB uppskattar kostnaden för att fortsätta arbetet med att stärka och säkerställa funktionaliteten vid befintliga beredskaps- och reservflygplatser till 90 miljoner kronor årligen under perioden.

5.11 Försörjning av grunddata

Skatteverket är sektorsansvarig myndighet för sektorn Försörjning av grunddata. Övriga myndigheter i sektorn är Bolagsverket, Lantmäteriet samt Myndigheten för digital förvaltning (DIGG). Skatteverket ansvarar för centrala och kritiska grunddata och är värmyndighet för Valmyndigheten som bland annat ansvarar för it-stödet för allmänna val och folkomröstningar. I denna redovisning⁹¹ inkluderas också Statens geotekniska institut (SGI) samt Statens Geologiska undersökningar (SGU) som inte ingår i någon sektor men har behov kopplat till grunddata.

Den samhällsviktiga verksamheten inom sektorn avser grundläggande information (grunddata) om personer, företag, fastigheter och geografi som behöver kunna göras tillgänglig för olika aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet i händelse av fredstida kriser eller höjd beredskap och krig. Efter att totalförsvarsutredningen genomfördes har två ytterligare områden för grunddata etablerats, avseende information om hälsa och sjukvård samt transportsystem, vilka också bör omfattas av sektorn. Ett konkret exempel är att data om fordon är nödvändigt vid tillämpning av förfogandelagen. Nya domäner av grunddata som etableras framöver bör också ingå i sektorn. Etablering och styrning av de nationella grunddata som ingår i sektorn sker inom ramen för Ena, Sveriges digitala infrastruktur, och kravställningarna på samhällsfunktionen grunddata som kommer från den sektorsansvariga myndigheten ska synkroniseras med och fungera styrande för arbetet inom Ena.

Grunddata har ett tydligt beskrivet skyddsvärde och stort beroende av digital teknik som i hög grad kontrolleras av privata aktörer, exempelvis genom lagring i molntjänster.

MSB delar sektorns bild av att det behövs grundläggande åtgärder för att höja robustheten och påbörja beredskapsutvecklingen i den nya sektorn som sådana men också i de nya beredskapsmyndigheterna DIGG respektive Bolagsverket.

De åtgärder som föreslås nedan återspeglar det faktum att beredskapsplanering är ett nytt ansvarsområde för dessa myndigheter. Flera av de föreslagna åtgärderna sträcker sig över tid där förmågeeffekten först kan noteras över tid. Fokus på föreslagna åtgärder ligger framför allt på att säkerställa tillgänglighet, funktionalitet och robusthet i informationsförsörjning av grunddata, investeringar i anläggningsstillgångar, samt operativ cyberförmåga, försörjningsberedskap för kritiska varor och tjänster och privat-offentlig samverkan, säkerhetsskydd, fysiskt skydd och säkra kommunikationer, ledning och samverkan, alternativa ledningsplatser och sambandsförmåga.

⁹¹ Detta är inte ett förslag att dessa myndigheter bör ingå i sektorn.

Behov av utvecklad policy och styrning

Översyn lagstiftning

Den senaste översynen av lagen (1995:439) *om beskattning, förtullning och folkbokföring under krig och krigsfara m.m.* gjordes 1993–1994. Det finns behov av att se över den lagstiftningen givet den digitala utvecklingen och att skattesystemet har ändrats.

Pågående utredningar kan innebära ytterligare resursbehov

Pågående utredningar om eventuellt kommande uppdrag inom DIGG:s områden, framförallt statlig post och e-legitimation, kan medföra ytterligare resursbehov.

Åtgärder 2024–2025

I redovisningen den 10 maj föreslog MSB åtgärder motsvarande 100 miljoner kronor för år 2024 och 96 miljoner kronor för år 2025 för att säkerställa en robust teknisk infrastruktur och att information skyddas och hanteras på ett säkert sätt i form av fysiska investeringar i anläggningstillgångar och vissa materielinköp. MSB ser behov av ytterligare medel motsvarande 10 miljoner kronor för år 2024 och 10 miljoner kronor för år 2025.

Kompletteringar avseende kritisk geologisk information

SGU behöver genomföra åtgärder för att säkra tillgänglighet till kritisk geologisk information i hela hotskalan. För att åstadkomma god tillgänglighet, konfidentialitet och riktighet behövs åtgärder som ökar redundansen och förbättrar kontinuitetshandlingen genom investeringar i robust it och alternativ skyddad ledningsplats. Kostnaden för detta uppskattas till 10 miljoner kronor årligen.

Åtgärder 2026–2030

Under kommande år måste sektorn kraftsamla kring stärkt redundans och förmåga inom försörjningstrygghet och de centrala it-systemen i stort så att dessa uppfyller de krav som ställs under höjd beredskap.

Under nästkommande försvarsbeslutsperiod bör planer och organisering vara på plats gällande hur personalförsörjning inom samhällsviktig verksamhet ska tillses under höjd beredskap.

Grundläggande finansiering av myndigheter i sektorn

MSB uppskattar att ansvariga myndigheter inom området för perioden 2026–2030 bör få en sammanlagd årlig grundläggande finansiering för beredskapsutveckling om ca 130 miljoner kronor, varav 65 miljoner för kostnader för beredskapspersonal och 65 miljoner för investeringar, drift och underhåll för en säkerställa en robust och säker egen organisation. Därutöver ser MSB behov av att åtgärderna nedan genomförs.

Utveckling av Sveriges digitala infrastruktur

För att hantera tillkommande behov till följd av fortsatt beredskapsplanering avseende den digitala infrastrukturen investeringar och personella resurser att krävas för att säkerställa funktionalitet. Aspekter som behöver belysas är bland annat vilka grunddata som måste finnas tillgängliga vid fredstida kriser, höjd beredskap och krig, hur den tillgängligheten ska säkerställas samt vilka krav på driftsäkerhet som måste ställas.

Dessutom behöver analyseras krav som finns eller borde ställas avseende den fysiska säkerheten för lagring och delning av grunddata. MSB uppskattar kostnaden för dessa åtgärder till 75 miljoner kronor årligen under perioden.

Säker digital kommunikation

Vidare föreslås åtgärder för att säkerställa funktionalitet i infrastrukturen för säker digital kommunikation till följd av en ökad hotbild och krissituationer. MSB uppskattar kostnaden för dessa åtgärder till 10 miljoner kronor årligen under perioden.

Säker it-drift och medverkan i Program 2032

Myndigheter i sektorn medverkar i Program 2032 vilket omfattar säker it-drift som en förutsättning för myndigheter som bedriver samhällsviktig verksamhet att öka sin resiliens och robusthet mot antagonistiska hot. Kostnader för detta beskrivs under avsnitt 3.2 *Samverkan och ledning*.

5.12 Elektroniska kommunikationer och post

Post- och telestyrelsen (PTS) är sektorsansvarig myndighet för sektorn Elektroniska kommunikationer och post. Myndighetens uppdrag i stort, och inom ramarna för civilt försvar, är att tillse tillgången på säkra och effektiva elektroniska kommunikationsmedel samt en väl fungerande posttjänst. Övriga myndigheter i sektorn är Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Svenska kraftnät och Trafikverket.

Den samhällsviktiga verksamheten inom sektorn elektroniska kommunikationer och post bedrivs till en betydande del av privata och statligt ägda bolag så som Teracom och Postnord, på olika marknader. Säkra kommunikationstjänster tillhandahålls även av MSB i form av Rakel, SGSI och Webbaserat informationssystem (WIS). MSB har även ett regeringsuppdrag tillsammans med Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät att planera och förbereda vidare utveckling och etablering av Rakel Generation 2 (Rakel G2). Även kommunala stadsnät har en betydelsefull roll för samhällsviktiga kommunikationstjänster och fibernät till hushåll och företag ägs till stor del av kommunala bolag.

System som används i vardagen kommer vara av stor betydelse för totalförsvaret även under höjd beredskap och krig. Därför är det av vikt att såväl i fred som i krig kunna upprätthålla nät och tjänster som sektorn har ansvar för, vilket helt avgörande för att säkerställa funktionalitet i annan samhällsviktig verksamhet och samhället i stort.

Åtgärder 2024–2025

I redovisningen den 10 maj 2022 föreslog MSB åtgärder motsvarande 948 miljoner kronor för år 2024 och 992 miljoner kronor för år 2025.

Redovisade behov av åtgärder avsåg främst investeringar för att stärka tillgänglighet och robusthet i viktiga nät (elektroniska kommunikationer) och tjänster. Exempelvis investeringar i reservkraft för viktiga anläggningar, stärkt fortifikatoriskt och annat fysiskt skydd av viktiga anläggningar, lager av reservdelar och andra förbrukningsvaror samt investeringar i sambandsutrustning för såväl offentliga som privata aktörers behov.

Inför denna redovisning har PTS gjort nya uppskattningar av när i tid vissa åtgärder kan komma att genomföras samt i vilken omfattning samt gjort nya och mer tillförlitliga kostnadsuppskattning avseende vissa inköp och investeringar. MSB gör bedömningen att PTS behov av medel, i relation till vad som redovisades den 10 maj minskat med omkring 23 miljoner kronor för år 2024 och ökat med 68 miljoner kronor för 2025.

Åtgärder 2026–2030

Grundläggande finansiering av myndigheter i sektorn

MSB uppskattar att ansvariga myndigheter inom området under perioden bör få en sammanlagd årlig grundläggande finansiering för beredskapsutveckling om ungefär 40 miljoner kronor, varav 20 miljoner för kostnader för beredskapspersonal och 20 miljoner för investeringar, drift och underhåll för att säkerställa en robust och säker egen organisation.

Robusthet i nät och tjänster

För att fortsatt stärka funktionaliteten i viktiga nät och tjänster behövs ytterligare investeringar i exempelvis reservkraft för viktiga anläggningar, stärkt skydd, reservdelslager och andra förbrukningsvaror, reservmaterial så som mobila basstationer och master. Precis som är fallet med de åtgärder som behöver vidtas under perioden fram till och med 2025 avses här åtgärder som omfattar såväl offentliga som privata aktörers behov. MSB uppskattar kostnaden för dessa åtgärder till drygt 1,2 miljarder kronor årligen under perioden.

Skyddade anläggningar

Under perioden föreslås att medel avsetts till att upprätthålla funktionalitet vid befintliga ledningsplatser och andra skyddade anläggningar av betydelse för nationell, regional och internationell kommunikation. Vidare föreslås tillskott av

medel för att under samma period etablera nya skyddade utrymmen för att ytterligare stärka robustheten i viktiga nät och tjänster. MSB uppskattar kostnaden för dessa åtgärder till drygt 500 miljarder kronor årligen under perioden.

Stärkt förmåga kommunala trygghetspunkter

För att stärka förmågan att vid kommunala trygghetspunkter upprätthålla internetuppkoppling och telefoni föreslår MSB att PTS tilldelas medel till att för kommuners räkning ta fram och köpa in en standardiserad mobil reservnod som förvaltas inom kommuners egen organisation. För ytterligare detaljer om förslag rörande kommunala trygghetspunkter se avsnitt 5.1 *Kommuner och regioners beredskap*.

6 Ytterligare områden utanför sektorerna

I detta kapitel lyfts ett antal avgränsade områden som valts ut på grund av att MSB ser behov av att beredskapsplanering påbörjas eller förstärks alternativt att tydligare ansvar ses över och pekats ut av regeringen. Flera av områdena har antingen analyserats i betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25), eller har genom förändringar i planeringsstrukturen den 1 oktober 2022 fått nya utpekade beredskapsmyndigheter alternativt av MSB bedöms som viktiga för förmågan inom totalförsvaret. Gemensamt är att verksamheterna eller myndigheterna idag inte är inplacerade eller omhändertags i en befintlig beredskapssektor.

6.1 Migration

Migration är område med Migrationsverket som områdesansvarig myndighet. Migrationsverket är en viktig myndighet inom civilt försvar med särskilt ansvar för planering och förberedelser inför att hantera stora befolkningsströmmar till Sverige exempelvis i händelse av konflikt i Sveriges närområde. Detta blev tydligt i samband med hanteringen av flyktingströmmen på grund av kriget i Ukraina. Myndigheten har de senaste åren genomfört stora omställningar på grund av flyktingkrisen 2015. Men Migrationsverket har i nuläget bara ansvar för flyktingar som kommer till Sverige, inte för internflyktingar.

Behov av utvecklad policy och styrning

Natos krav på förmåga till effektiv hantering av okontrollerade befolkningsrörelser omfattas i sin helhet inte i någon av beredskapssektorerna. MSB bedömer att migrationsfrågorna under höjd beredskap och krig kommer att vara nära förknippat med den verksamhet som bedrivs inom beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd och civilbefolkningen. Oavsett tillhörighet behöver Migrationsverket i samverkan med denna sektor gemensamt planera för hantering av internflyktingar och internering. Uppgifterna ligger också nära beredskapssektorn Ordning och säkerhet men MSB vill särskilt betona vikten av Migrationsverket roll kopplat till gränsbevakning och hantering av flyktingströmmar under höjd beredskap och krig.

Grundläggande finansiering 2026–2030

MSB uppskattar att Migrationsverket under perioden bör få en sammanlagd årlig grundläggande finansiering för beredskapsutveckling om ungefär 20 miljoner kronor, varav 10 miljoner för kostnader för beredskapspersonal och 10 miljoner

för investeringar, drift och underhåll för att säkerställa en robust och säker egen organisation.

Det finns dock ett fortsatt behov av att skapa en bättre bild av vilka kostnads- och åtgärdsbehov som kan uppstå i takt med att beredskapsplaneringen inom myndighetens ansvarsområde fortskrider.

6.2 Brådskande begravningstjänst

Även vid ett gott skydd för civilbefolkningen kommer ett väpnat angrepp mot Sverige att leda till ett stort antal döda – både totalt och vid givna tillfällen. Risken för detta ökar om skyddet av civilbefolkningen är eftersatt och om motståndaren riktar in sig särskilt på civila. Kriget kommer då omöjliggöra upprätthållandet av de vanliga formerna och tidsförhållandena för begravningstjänst och framtvunga brådskande begravningar eller kremering, inbegripet massbegravningar. Då är det av vikt att en värdighet upprätthålls så människors sorgearbete inte försvåras. Om begravningarna genomförs väl kan det bidra till människors förmåga att uthärda en krigssituation, men ifall bristande etik och praktik tillämpas kan det underminera försvarsviljan.

Huvudman för begravningar i Sverige är Svenska kyrkan, förutom i Stockholms och Tranås kommuner, där respektive kommun är huvudman.⁹² Behovet av samverkan är stort med tanke på komplexiteten i hanteringen och antalet inblandade aktörer på olika nivåer. FOI konstaterade år 2017 att flertalet av landets församlingar och kommuner kunde antas sakna uppdaterade beredskapsförberedelser för brådskande massbegravningar. Detta eftersom totalförsvarsplaneringen då relativt nyligen inletts och att det därför fanns en stor okunskap eller osäkerhet kring församlingars och kommuners förpliktelser i sammanhanget.⁹³ MSB bedömer att denna situation alltjämt kvarstår.

Behov av utvecklad policy och styrning

Som lyfts i avsnitt 3.3 *Ansvar måste pekas ut*, förordar MSB att regeringen fördelar uppgiften brådskande begravningstjänst till beredskapssektorn Hälsa, vård och omsorg med Socialstyrelsen som sektorsansvarig myndighet.

Åtgärder 2024–2025

Till följd av coronapandemin har berörda aktörer tvingats hantera större utfall av avlidna, och inom ramen för pandemiplaner sett över planering för massdödsfall. Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund (SKKF) bedömer i en studie⁹⁴ att det i fredstid finns en överkapacitet av krematorier nationellt men att det trots detta under pandemin rådde en obalans i belastning mellan närliggande krematorier.

⁹² Enligt *Begravningslag* (1990:1144) ska en församling som är huvudman för begravningsverksamheten vidta de beredskapsförberedelser som behövs under höjd beredskap.

⁹³ Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). (2017). *Att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar*. FOI memo 612.

⁹⁴ Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund (SKKF). (2022). *Omhändertagandet - En studie av samhällets förmåga att ta hand om (våldigt) många dödsfall under en kort period*.

SKFF föreslår i sin studie ett antal åtgärder som är relevanta för arbetet med brådskande begravningar under höjd beredskap och dessa bör integreras i planeringen för civilt försvar.

Samtidigt ställer kriget särskilda krav och hanteringen av avlidna under höjd beredskap och krig är troligen en mer krävande uppgift än under en pandemi. Planeringen behöver säkerställa förmåga att i stor utsträckning kunna omhänderta döda på skadeplats, identifiera och registrera döda, ha avdelade platser för förvaring med tillräckligt omfattande kylutrymmen i dessa samt undvika att samhällsviktig verksamhet påverkas, exempelvis genom att förhindra att vattentäkter förorenas. Om de omkomna dessutom misstänks smittade eller på annat sätt kontaminerade ställer det specifika krav på skyddsutrustning, kremering, förvaring och rutiner.

Brådskande begravningstjänst spänner både över flera av de sedan den 1 oktober 2022 befintliga beredskapssektorerna och därtill utanför dessa planeringsstrukturer. Beredskapsutvecklingen kommer därför att behöva bedrivas i samverkan mellan flera beredskapssektorer såsom Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen, Ordning och säkerhet och Försörjning av grunddata samt med berörda myndigheter och aktörer som inte ingår i de befintliga sektorerna. Svenska kyrkan har i arbetet en central roll i egenskap av huvudman för begravningar i Sverige och givet särställningen hos Stockholms stad och Tranås kommun bör dessa särskilt delta direkt i planeringen, och inte genom företrädare. Även Försvarsmakten bör höras i arbetet.⁹⁵

MSB gör bedömningen att särskilda medel kommer att behöva avdelas för att genomföra de åtgärder som föreslås de kommande åren men saknar i nuläget underlag för vilka summor det kommer att röra sig om.⁹⁶

Nationell vägledning

I MSB:s redovisning av regeringsuppdraget att bedöma förmåga inom civilt försvar den 22 februari 2022 efterlyste ett antal aktörer anvisningar från nationell nivå för att arbetet ska kunna bedrivas likartat över landet. Även betänkandet *Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga* (SOU 2022:6) lyfter behovet av nationella centrala principer för hanteringen av ett stort antal avlidna. I betänkandet föreslås därför att MSB ska få i uppdrag av regeringen att ”i samverkan med Socialstyrelsen, Polismyndigheten, Rättsmedicinalverket och Försvarsmakten samt Svenska kyrkan och representanter för sjukvårdshuvudmännen hålla samman arbete med att ta fram nationella centrala

⁹⁵ Hanteringen av avliden militär personal samt avlidna fiender omfattas av Gravtjänstreglemente för Försvarsmakten - Gravtjänst i kris, krig och vid internationella uppdrag (M7755-700041 GravtjR) och behandlas primärt inte i detta uppdrag. Berörda aktörer behöver dock beakta även detta i sin planering och deras arbete behöver dimensioneras för att kunna hantera begravningar för både civila och stridande, inte minst då de senare ska sändas tillbaka till sin hemkommun när de har avlidit.

⁹⁶ Svenska kyrkan var fram till år 2000 en del av den offentliga sfären med viss myndighetsstyrning och specifika reglerade beredskapsuppgifter. Det som från ett säkerhetspolitiskt perspektiv var rimligt innan kyrkan skildes från staten innebär nu en mer omfattande uppgift med ett förändrat omvärldsläge och när planeringen för höjd beredskap har inletts. Denna höjda ambitionsnivå för författningsreglerade beredskapsuppdrag bör troligen åtföljas av finansiering från staten till Svenska kyrkan. Utöver detta behövs finansiering för myndigheternas, kommunernas och andra aktörers arbete, inklusive vid organisationer och företag.

principer för hanteringen av ett stort antal avlidna.” MSB ställer sig positivt till förslaget att ta fram en vägledning men vill betona att myndighetens samordnande roll i sådana fall endast bör avse arbetet med att ta fram principer. Planeringen i stort bör ske inom den beredskapssektor som regeringen pekat ut och det operativa ansvaret bör fortsatt åligga huvudmännen och de aktörer som hanterar avlidna i vardagen.

Säkerställande av personal

MSB konstaterar även att krigsplacering inom begravnings- och krematorieverksamheten måste säkerställas.⁹⁷ Se även *Behov av förtydliganden gällande krigsplacering* under avsnitt 4.8 *Personalförsörjning* om bemyndiganden som behövs för att de aktörer, även privata, som inte lyder under förordningen (2022:524) om *statliga myndigheters beredskap* ska kunna genomföra krigsplacering av sin personal med stöd av anställningsavtalet för en eventuell kommande allmän tjänsteplikt.

Åtgärder 2026–2030

Samtliga åtgärder som lyfts under åren 2024–2025 kommer att kräva fortsatta åtgärder under åren 2026–2030 för att vidmakthålla det som påbörjats tidigare år. Som konstaterats tidigare saknas underlag på vilka kostnader en inledd planering och tillhörande åtgärder kommer att innebära, varför det krävs en djupare analys av detta.

6.3 Barnomsorg och utbildning

Skolverket är ansvarig beredskapsmyndighet men inte placerad i en sektor. Inom området finns omsorg av barn, utbildning för barn och unga samt övrig utbildning och forskning. Det handlar om bland annat förskola, grundskola, fritidsverksamhet och annan pedagogisk verksamhet, verksamhet inom förskoleklass, grundskola, gymnasieskola och motsvarande. Utbildning som säkerställer personalförsörjning till samhällsviktig verksamhet till exempel inom arbetsmarknadsutbildning, vuxenutbildning och högskola/universitet samt forskning vars syfte är att förebygga och hantera samhällsstörningar utgör också samhällsviktiga verksamheter.

Flera av beredskapsmyndigheterna har i denna redovisning särskilt framhållit vikten av att grundskola och förskola fortsatt kan bedrivas även under höjd beredskap och krig. Detta är en förutsättning för att personal inom samhällsviktig verksamhet ska kunna infinna sig på sina arbetsplatser.

⁹⁷ Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund (SKKF). (2022). *Omhändertagandet - En studie av samhällets förmåga att ta hand om (våldigt) många dödsfall under en kort period.*

Behov av utvecklad policy och styrning

Utveckling inom Skolverkets område är central

Skolverket har påbörjat en översyn av regelverken om förskola och nattöppen förskola⁹⁸ under höjd beredskap samt skolformen förskoleklass eftersom dessa inte är reglerade i förordningen (1991:1195) *om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m.* eller i förordningen (1991:1269) *om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara*. MSB framhåller vikten av Skolverkets påbörjade översyn och att lagstiftningen vid behov anpassas utifrån dagens förutsättningar. Vidare bör Skolverket analysera huruvida skolverksamhet som bedrivs av enskilda huvudmän bör uppfylla samma krav som kommunala huvudmän vad avser verksamhet inför och under höjd beredskap och krig.

Lärosätenas roll bör förtydligas och planeringen utvecklas

Regeringen bör utse en myndighet att samordna planeringen vid lärosäten och relevanta myndigheter för höjd beredskap och krig vad avser högre utbildning och forskning. Universitet och högskolor bedriver samhällsviktiga verksamheter som behöver kunna fortgå även under höjd beredskap och krig, såsom att utbildningar inom vård, livsmedelsproduktion, energi m.m. prioriteras och får en anpassad kursplan. Andra kritiska områden kan vara inom kemi och biologi kopplat till vattenrening eller krigföring med kemiska, biologiska, radiologiska eller nukleära stridsmedel, där universitet och högskolor disponerar mycket hög kompetens liksom avancerade maskiner och labbutrustning.

Åtgärder 2024–2025

I redovisningen den 10 maj 2022 föreslog MSB åtgärder motsvarande 3 miljoner kronor för år 2024 och 5 miljoner kronor för år 2025. Detta innefattar utveckling av Skolverkets planeringsverksamhet samt ett antal tekniska åtgärder. MSB föreslår inga avvikelser från denna summa. För att bygga konkret förmåga pekade MSB i redovisningen den 10 maj 2022 på att planeringen och åtgärderna på sikt även måste innefatta huvudmännens verksamheter.

Beredskapsplanering i skolverksamhet

Skolhuvudmännens beredskap påverkas av flera myndigheter och aktörer. För att stöd, styrning och kommunikation kring skolhuvudmännens beredskap ska bli mer samordnat och effektiv bedömer MSB att Skolverket tillsammans med berörda aktörer bör klargöra roller och ansvar så att konkret beredskapsplanering kan inledas år 2024.

Skolverket bör inom ramen för sin planering för förskolans uppgifter under höjd beredskap och krig bland annat beakta avvägningar mellan en lägre nivå av pedagogisk verksamhet för att främst utgöra en plats för barn med krigsplacerade

⁹⁸ Detta benämns som "omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds" (se 29 kap. 5 § *Skollagen*) och utgör formellt varken förskola eller en del av skolväsendet utan innefattas istället under "annan pedagogisk verksamhet".

föräldrar och vilka konsekvenser det i sådana fall får för barn och ungas rätt till utbildning.

Beredskapsplanering av högre utbildning

Efter att ansvarig myndighet utsetts, bör beredskapsplanering för högre utbildning initieras under perioden. Denna bör i delar ske gemensamt med beredskapssektorerna så att prioritering av utbildningar under höjd beredskap och krig sker utifrån behoven inom sektorerna. En nationell inriktning och planering är en förutsättning för verksamheterna att fullgöra sina åtaganden inför och under höjd beredskap och krig samt för återuppbyggnad efter ett krig och vilka utbildningar som där måste prioriteras. Detta utgör komplement till de åtgärder som beskrivs i avsnitt 4.7 *Kunskaps- och kompetensutveckling* samt avsnitt 4.8 *Personalförsörjning*.

Åtgärder 2026–2030

Grundläggande finansiering

MSB uppskattar att Skolverket under perioden bör få en sammanlagd årlig grundläggande finansiering för beredskapsutveckling om ungefär 10 miljoner kronor, varav 5 miljoner för kostnader för beredskapspersonal och 5 miljoner för investeringar, drift och underhåll för att säkerställa en robust och säker egen organisation

Eventuella behov av ytterligare åtgärder

I kommande försvarsbeslut behöver regeringen däremot ta höjd för att både offentliga och enskilda skolhuvudmän kan komma att behöva ytterligare finansiella resurser samt stöd och utbildning för att stärka beredskapen inom skolväsendet inför och under höjd beredskap och krig. Åtgärderna påverkas av skolhuvudmännens olika förutsättningar och behov. Även Skolverket kan behöva ökade resurser om myndighetens arbete behöver utökas mer än hittills planerat till följd av ett mycket differentierat stöd till de olika huvudmännen.

6.4 CBRNE

CBRNE-hot omfattar händelser i hela hotskalan med ämnen som är kemiska (C), biologiska (B), radioaktiva (R), nukleära (N) samt explosiva (E). CBRNE-händelser och särskilt användningen av massförstörelsevapen kan orsaka allvarliga skador på människor, infrastruktur och miljö men även orsaka omfattande belastning på samhällets ekonomi och samhällsviktig verksamhet.⁹⁹ Det krävs därför särskild kunskap och planering samt samordning och samverkan mellan sektorer och nivåer för att utveckla det civila försvarets förmåga att hantera CBRNE-händelser.

⁹⁹ Exempelvis inom primärproduktion och förädlingsindustrin för livsmedel vilket kan leda till livsmedelsbrist.

Behov av utvecklad policy och styrning

Ambitionsnivå bör fastslås i en strategisk inriktning på politisk nivå

En tydlig inriktning från regeringen vad gäller strategisk ambition för CBRNE-beredskapen inom det civila försvaret skulle gynna utvecklingsarbetet.¹⁰⁰ MSB har på myndighetsnivå hållit samman arbete med *Aktörsgemensam CBRNE-strategi* från 2016, som nu är under revidering. MSB bedömer att den aktörsgemensamma strategin tillsammans med andra underlag kan användas av politiken för att tydligare fastslå en inriktning (jämför internationella exempel¹⁰¹). En tydlig inriktning och ambitionsnivå är dimensionerande för olika typer av kostnadsdrivande investeringar inom räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen, sjukvård, ledningsplatser, försörjningsberedskap och andra samhällsviktiga verksamheter.

Hotbildsbeskrivning för CBRNE bör delas

En grundläggande förutsättning för en effektiv planeringsprocess och utveckling av en myndighets hantering av de hot som CBRNE-händelser kan utgöra är en förståelse om den specifika CBRNE-hotbild som riktas mot Sverige som helhet, men även som riktas mot en sektor och direkt mot enskilda myndigheter eller andra aktörer.¹⁰² En process för att ta fram en gemensam hot och riskbild inom CBRNE behöver tas fram och framtagna hot- och riskbild behöver hållas uppdaterad och delges berörda aktörer.

Åtgärden är dessutom av vikt för aktörer som normalt inte verkar inom CBRNE-området. Hotbildsbeskrivningen tillsammans med en politisk inriktning och ambitionsnivå kommer bidra till att verksamheter som ansvarar för samhällsviktig verksamhet ges förutsättningar att omhänderta CBRNE-hotbilden i sin planering. Exempelvis kan inköp av skyddsutrustning bli aktuellt för verksamheter som normalt inte har omhändertagit CBRNE i sin beredskapsplanering.

Samverkansformerna bör fortsatt utvecklas

Det förordningsstyrda samverkansområdet för farliga ämnen (SOFÄ) fanns fram till 30 september 2022. Samverkansområdet bidrog under mer än två decennier till att stärka krisberedskapen och att samordna totalförsvarsplanering för CBRNE-frågor. Idag har istället MSB enligt sin instruktion § 4 ett ansvar att utveckla och stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera händelser med farliga ämnen. Utöver MSB:s stödjande samordning sker verksamhetsspecifikt arbete hos respektive aktör inom sektorerna samt genom ett antal ämnesspecifika nätverk.

¹⁰⁰ I *Motståndskraft I* (Ds 2017:66) skrev Försvarsberedningen följande: forskning och omvärldsbevakning rörande kemiska vapen och andra massförstörelsevapen är avgörande för att kontinuerligt bedöma behovet av skydd mot dessa inom befolkningsskyddet. Frågan om behoven av andningsskydd och ambition rörande förmågan att möta hot från kemiska vapen behöver analyseras närmare under försvarsbeslutsperioden 2021–2025.

¹⁰¹ Department of Homeland Security, Executive office of the President of the United States, Department of Commerce. (2011). *A national strategy for CBRNE standards; Her Majesty's Government., UK. (2010). The United Kingdoms strategy for countering Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (CBRN) Terrorism; Inrikesministeriet i Finland (2017). National CBRNE Strategy 2017.*

¹⁰² En övergripande hotbild mot Sverige delges årligen genom exempelvis Säkerhetspolisens och Militära underrättelse och säkerhetstjänstens (Must) årsböcker och i olika nationella analyser från MSB.

Inför nästa försvarsbeslutsperiod ser MSB att samverkansformerna fortsatt behöver utvecklas för att säkerställa en rationell styrning. Behovet blir exempelvis tydligt när det gäller myndighetsnivåns mandat att driva utvecklingen mot samma strategiska mål. Samverkansformatet behöver på ett kraftfullt vis kunna omsätta en bredare planeringsinriktning, ta fram underlag för politisk ambition inom CBRNE samt genomföra kostnadseffektiva investeringar och gemensam anskaffning av viss utrustning. I det arbetet är det särskilt viktigt att säkerställa den civil-militära dimensionen och att Försvarsmakten har uppgift att på olika nivåer fortsatt samverka vad gäller CBRNE inom totalförsvaret.

Investeringar behövs inom laboratorieberedskapen

Utifrån myndigheternas underlag gör MSB bedömningen att det finns ett behov av en långsiktig investeringsfinansiering för att stärka Sveriges laboratorieberedskap. Detta för att stärka förmågan under höjd beredskap och krig. Sådana investeringar kan exempelvis omfatta allt från avancerad teknisk laboratorieutrustning för analys av misstänkta CBRNE-agens till rudimentära, men nödvändiga, förbrukningsartiklar.

Anslag för operativ CBRNE-förmåga vid FOI bör inrättas

MSB bedömer att det är av vikt att etablera och särskilt finansiera en operativ CBRNE-förmåga vid Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). Åtgärden innebär att FOI kan tilldelas medel för att upprätthålla en operativ CBRNE-beredskap som går utöver myndighetens nu aktuella forskningsuppdrag för CBRNE. Exempelvis kan det innebära att ge FOI möjlighet att driva och utöka den s.k. reach-back-funktionen med dygnet-runt beredskap och andra åtgärder som stöd vid forensiska utredningar i syfte att stärka totalförsvarets CBRNE-förmåga.

Åtgärder 2024–2025

I redovisningen den 10 maj 2022 föreslog MSB åtgärder motsvarande 165 miljoner kronor per år fram till 2025. Dessa investeringar bedömer MSB fortsatt vara av stor vikt för att möjliggöra en stärkt CBRNE-utveckling inom det civila försvaret. MSB föreslår inga ytterligare tillägg för perioden.

Åtgärder 2026–2030

MSB uppskattar att det samlade behovet av de CBRNE-uppgifter som presenteras i redovisningen uppgår till drygt 260 miljoner kronor årligen, varav 40 miljoner kronor till FOI.

Åtgärdsförslagen kommer bidra till ytterligare utveckling inom områden så som:

- skydd av civilbefolkningen samt den kommunala räddningstjänstens förmåga att hantera CBRNE-händelser i händelse av höjd beredskap,
- investeringar i skydds- och saneringsutrustning samt förbrukningsmateriel, mät- och laboratorieförmågor inför CBRNE-händelser,
- sjukvårdens CBRNE-beredskap,
- utbildning, övning och forskning,

- fortsatt tvärssektoriell utveckling av förmågor och samverkansformer med mera. Särskilt mot bakgrund av de behov som beskrivs i policydelen av detta avsnitt, och i andra underlag och inriktningar.

Ytterligare information om åtgärderna som syftar till att stärka CBRNE-förmågan finns främst i avsnitt 5.3 *Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen*, avsnitt 5.7 *Hälsa, vård och omsorg* samt avsnitt 5.9 *Livsmedelsförsörjning och dricksvatten*. Även andra sektorer berörs.

6.5 Rymdsäkerhet

Området innefattar att hantera den tekniska och säkerhetspolitiska utvecklingen i och relaterat till rymden och den ökade användningen och beroendet av civila och militära rymdsystem.¹⁰³ Detta inkluderar även cybersäkerhetsaspekter i rymdbaserade informationssystem. Berörda myndigheter är MSB, Rymdstyrelsen, Försvarmakten, FOI, Försvarets materielverk, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Lantmäteriet, Luftfartsverket, Polismyndigheten, PTS och SMHI. Utöver detta finns viktiga akademiska institutioner, internationella organisationer och samarbetspartners. Det finns även viktiga företag som exempelvis tillverkare av rymdutrustning samt Swedish Space Corporation (SSC) som äger och driver Esrange i Kiruna. Sverige har en unik position i norra Europa med egna rymdförmågor, inklusive förutsättningar för uppskjutning.

Behov av utvecklad policy och styrning

Lägesbilden är en central komponent

Rymden växer i strategisk, teknisk och ekonomisk betydelse och antalet aktiva satelliter i omloppsbana ökar stadigt. Kritiska satellitsystem kan drabbas av angrepp eller andra störningar som kan påverka funktionalitet inom civil och militär kommunikation, positionering och navigation samt tidsangivning. Oavsiktliga händelser kan också inträffa, exempelvis kollisioner på grund av den ökade mängden rymdskrot. En god operativ lägesbild och strategisk säkerhetsanalys avseende rymden är grundläggande komponenter i totalförsvaret.

Hotbilden behöver beaktas

Risken för konflikter i och via rymden bedöms öka och rymden har av flera stater uppgraderats till en egen operativ militär domän. Det pågår en kapprustning avseende sensorer och vapenutveckling inklusive antisatellitförmåga som innebär kinetisk (fysisk) förstöring. Vidare kan elektromagnetiska angrepp och cyberangrepp riktas mot rymdsystem och dess markbaserade anläggningar¹⁰⁴ för att störa, slå ut eller vilseleda. Utveckling och nyttjande av teknik och metoder inom området är föremål för andra staters intresse. Dessa underrättelse- och

¹⁰³ I denna redovisning avgränsas bort de naturliga rymdhändelser som faller inom den fredstida krisberedskapen, exempelvis rymdväder (solstormar) och asteroider med mera.

¹⁰⁴ Som baser för uppskjutning, observation och lägesbild, markstationer för styrning- och kontroll samt telemetri samt upp- och nedlänkantennor.

säkerhetshot skärper behoven i Sverige och EU samt Nato av fullgott säkerhetsskydd och kontroll av direktinvesteringar. Både den av regeringen antagna rymdstrategin¹⁰⁵ och betänkandet *En ny rymdlag* (SOU 2021:91) lyfter behovet av nationell säkerhet. Enligt rymdstrategin bör synergier mellan civil och militär rymdverksamhet utnyttjas och utövare av rymdverksamhet måste ta hänsyn till försvars- och säkerhetsaspekter. MSB bedömer att detta område fortsatt bör utvecklas i regeringens styrning och myndigheternas verksamhet.

Samverkansstrukturen behöver ses över

MSB konstaterar att rymdsäkerhetsområdet inte har hemvist i en enskild sektor eller har en beredskapsmyndighet med helhetsansvar för säkerhet och beredskapsplanering inom rymdområdet. Rymdstyrelsen är inte utpekad som beredskapsmyndighet av regeringen, och det föreslås inte heller av MSB. Regeringen bör överväga att samla de viktigaste aktörerna (se ovan) genom att skapa en funktion för rymdsäkerhet, där uppgifter inom rymdlägesbild ingår. En funktion har även föreslagits av Rymdstyrelsen i utredningen om rymdlägesbild men MSB ser behov av en bredare ansats och samordning. Även andra delar av rymdsäkerhetsområdet som exempelvis analysverksamhet och cybersäkerhet för rymdbaserade informationssystem bör knytas till funktionen. Vidare bör en sådan funktion få uppgiften att öka den nationella kompetensen inom rymdsäkerhetsområdet, exempelvis genom utveckling av anpassade utbildningar i samverkan med Förvarshögskolan.

Den myndighet som ansvarar för funktionen bör ha operativ vana och kapacitet att hantera säkerhetskänslig verksamhet. Med tillhörande stärkt finansiering och målstyrning från regeringen skulle en sådan strukturerad samverkan kunna minska riskerna med den framväxande hotbilden inom rymdområdet och öka säkerheten vid en framtida förmåga att skjuta upp satelliter från svenskt territorium. Detta kan även bli extra betydelsefullt inför integrering med Nato, som har strukturer för rymdsäkerhet som kan behöva matchas.¹⁰⁶ MSB föreslås bli sammanhållande för funktionen, men kostnaderna bör fördelas mellan flera ingående aktörer inklusive Förvarsmakten.

Åtgärder 2024–2025

Nationell operativ rymdlägesbild och förstärkt samverkan

I redovisningen den 10 maj 2022 föreslog MSB finansiering för åtgärden med 23 miljoner kronor år 2024 och 23 miljoner kronor år 2025. MSB ser behov av ytterligare finansiering motsvarande 10 miljoner kronor för år 2024 och 15 miljoner kronor för år 2025. Enligt tidigare redovisning handlar åtgärderna fortsatt om investeringar inom teknik samt strukturella och säkerhetsmässiga

¹⁰⁵ Regeringen. (2017). *En strategi för svensk rymdverksamhet*.

¹⁰⁶ 2019 antog Nato en ny rymdpolicy och deklarerade rymden som en egen operativ domän. 2020 beslutades om etablering av NATO Space Centre i Ramstein, Tyskland. 2021 deklarerade Nato att attacker mot, från eller inom rymden kan leda till aktivering av artikel 5 om kollektivt försvar. Natos strategiska koncept från 2022 understryker rymdens vitala roll för avskräckning och försvar (inte endast militärt).

förutsättningar för att i samverkan med MSB, Säkerhetspolisen och Försvarmakten möjliggöra etableringen av en nationell, operativ rymdlägesbild¹⁰⁷. Arbetet inkluderar svenskt deltagande i EU SST (Space Surveillance and Tracking) för att få tillgång till relevanta lägesdata samt genomförande av studier om en svensk SST-sensor (radar).¹⁰⁸ Vidare bör en myndighetsgemensam funktion för operativt och strategiskt arbete förberedas där arbetet med de i rymdlägesbild ingående delarna ingår, men även andra delar av rymdsäkerhetsområdet (se ovan).

Utveckling och tillgängliggörande av Galileo PRS

Beroendet av satellitbaserad information om tid, takt och position har ökat i samhället. Tjänsterna behöver därför vara säkra och robusta, vilket kräver egen rådighet. EU har därför satsat på att skapa en egen tjänst inom det europeiska satellitprogrammet, kallad Galileo Public Regulated Service (PRS).¹⁰⁹ Sverige kan genom att använda Galileo PRS skapa nationell förmåga att nyttja säker tid, takt och position inom statliga myndigheter och samhällsviktig verksamhet. MSB är genom regleringsbrev från år 2020 utpekad som behörig myndighet för Galileo PRS (CPA, Competent PRS Authority) och har därmed i uppdrag att möjliggöra användning av tjänsten för svenska aktörer. MSB, Försvarmakten och Försvarets materielverk bildar gemensam funktion och riktar sig särskilt till aktörer inom sektorerna transporter, energiförsörjning samt ordning och säkerhet. I redovisningen den 10 maj 2022 föreslog MSB finansiering för åtgärden med 28 miljoner kronor år 2024 och 30 miljoner kronor år 2025. Behovet kvarstår att ge svenska aktörer tillgång till Galileo PRS. MSB bedömer dock att finansieringen behöver öka med ytterligare 47 miljoner kronor 2024 och med 102 miljoner kronor för 2025. Ökningen motiveras i första hand av att MSB i denna redovisning även inkluderat kostnader för användarnas införande i egna organisationerna.

Åtgärder 2026–2030

På sikt behöver en utökad nationell civil-militär planering och förmågeuppbyggnad ske. För perioden 2026–2030 behöver troligen finansiering tillföras området i ökad takt för att tillgodose totalförsvarets behov, men den exakta nivån är svårbedömd. MSB föreslår därför samlat ett uppskattat belopp om 175 miljoner kronor årligen för hela rymdsäkerhetsområdet, fördelat på följande åtgärder.

Nationell operativ rymdlägesbild och förstärkt samverkan

Efter inledande förstudier om rymdlägesbild kan Rymdstyrelsen år 2027 genomföra anskaffning av en SST-sensor (radaranläggning), därtill behövs finansiering för drift. Rymdstyrelsen behöver även finansiering under perioden för

¹⁰⁷ En operativ rymdlägesbild innebär system och organisation i syfte att ge en samlad lägesbild om situationen i rymden inklusive de hot som finns mot infrastruktur i rymden och på marken. Läs mer om behovet i Rymdstyrelsen (2021), svar på regeringsuppdrag U2019/00290 samt U2020/06627.

¹⁰⁸ Detta enligt underlag från Rymdstyrelsen som baseras på pågående nämnda regeringsuppdrag.

¹⁰⁹ Tjänsten "Public Regulated Service" (PRS) är anpassad för myndighetsanvändning primärt inom området civil säkerhet och beredskap, t.ex. blåljusmyndigheterna, samt försvar (samhällsviktig verksamhet). PRS-tjänsten erbjuder en robust och säker källa för positionering, navigering och tid (PNT) och har hög robusthet mot störning samt är skyddad mot vilseledning genom kryptering.

personal, tjänsteutveckling samt drift av tillhörande datacenter. MSB uppskattar kostnaden för dessa åtgärder till 75 miljoner kronor årligen under perioden, samlat för åtgärderna.

Inför och under nästa försvarsbeslutsperiod ökar behoven inom rymdområdet. MSB är beredda att åta sig nya och ökade uppgifter förutsatt att dessa finansieras utöver föreslaget belopp för rymdlägesbild. Det kan handla om ett ökat samordningsansvar tillsammans med berörda aktörer, exempelvis att driva en myndighetsgemensam funktion för operativt och strategiskt arbete kopplat till rymdsäkerhet inklusive rymdlägesbild samt att tillsammans med Försvarsmakten och andra bidra inom totalförsvaret med utveckling och utbildning inom rymdsäkerhet. Kostnaderna bör fördelas mellan flera ingående aktörer.

Utveckling och tillgängliggörande av Galileo PRS

Verksamheten att tillgängliggöra och ge stöd till samhällsviktig verksamhet att använda Galileo PRS (se ovan) kräver en stabil finansiering. MSB uppskattar kostnaden för denna åtgärd till 100 miljoner kronor årligen under perioden, varav ungefär hälften av medlen avser täcka användarnas kostnader och hälften kostnader för arbete och utveckling inom CPA (se ovan) under MSB:s ledning.

6.6 Skydd av undervattensinfrastruktur

I Sverige och närområdet finns både egna och andra länders kabel- och rörledningssystem för internet- och telekommunikation samt energi (elkraft och gas). Några av de berörda myndigheterna är Kustbevakningen, Sjöfartsverket, PTS, Energimyndigheten, Affärsverket Svenska kraftnät, Försvarsmakten, FRA, MSB, Säkerhetspolisen och UD. Därutöver finns privata internet- och teleoperatörer och energibolag som äger infrastrukturen och ansvarar för dess drift. Behovet att skydda kritisk infrastruktur på havsbotten har skärpts mot bakgrund av det försämrade säkerhetspolitiska läget och i takt med ökad användning. Såväl samhällets funktionalitet och säkerhet som ekonomiska och miljömässiga skyddsvärden kan kopplas till denna infrastruktur. Det saknas idag en heltäckande statliga ansvarsfördelning för skyddet av undervattensinfrastruktur, och området ingår inte enskilt i någon beredskapssektor.

I likhet med rymd- och cyberområdena är kontrollen över och möjligheten att skydda resurserna svår. De fysiska eller digitala sammanlänkningarna skapar kritiska beroenden mellan verksamheter och länder. Marknadens ägar- och investeringsförhållanden kan vara komplexa. Ansvar är tvärsektoriellt, infrastrukturen expanderar ständigt samt ligger utanför Sveriges territorium och är gränsöverskridande (delvis jämte andra länders infrastruktur). Därtill finns infrastrukturen, förutom i eget territorialhav, i miljöer där folk- och havsrätten innebär skilda och begränsade förutsättningar för Sverige att verka juridiskt och praktiskt. Ytorna är stora och havsövervakningen är inte heltäckande.

Det finns ett generellt behov av att skydda kritisk infrastruktur, med de nämnda förutsättningarna aspekterna gör undervattens- och havsbottenfrågorna särskilt komplicerade och att det här specifika området behöver belysas särskilt. MSB lämnar dock i nuläget inga uppskattningar om kostnader för åtgärderna.

Behov av utvecklad policy och styrning

Uppdatering av riskanalyser för en bred botbild

Den marina miljön ger stora möjligheter att dolt och/eller förnekbart angripa undervattensinfrastrukturen med olika medel, inklusive med obemannade farkoster. Målet för en angripare kan vara inhämtning av underrättelser genom fiberkablar, sabotage eller vilseledning samt otillbörlig påverkan på beslutsfattande genom att störa energiflöden (hot eller utpressning).¹¹⁰ Givet dessa hybridhot behöver säkerhetsskyddet hänga samman i fredstid och under höjd beredskap och krig, både i marin miljö och på land inklusive övergången från vatten till land. Det gäller fysiskt skydd inklusive bevakning och skydd av information om sårbarheter och detaljer i systemen. Det krävs också ett tillräckligt skydd av känslig hydrografisk och geologisk information (mätdata, bottenkartering m.m.) i relation till undervattensinfrastrukturen.¹¹¹ Riskanalyser för undervattensinfrastruktur behöver uppdateras och kompletteras mot den komplexitet som beskrivs i detta avsnitt och det försämrade säkerhetsläget. Det pågår bland annat arbete inom EU-kommissionen med rådsresolutioner som tar utgångspunkt i bland annat CER-direktivet och NIS-direktivet för att stärka skyddet av kritisk infrastruktur inom unionen.¹¹²

Ansvarsfrågorna behöver ses över

Regeringen bör i sin styrning säkerställa heltäckande ansvar för skydd av undervattensinfrastruktur, exempelvis i nationell säkerhetsstrategi och regeringens maritima strategi. Styrningen bör vidare främja aktörernas samverkan, beroende- och hotanalys samt operativ informationsdelning inom undervattensområdet. Tillsyn och kravställning av branscherna bör skärpas och utbildning och övning bör främjas inom Norden-Baltikum, EU och Nato.

Teknisk förmåga i statliga plattformar

Regeringen bör ge Kustbevakningen och Sjöfartsverket i uppdrag att gemensamt se över åtgärder för att stärka sin förmåga till skydd och bevakning av undervattensinfrastruktur. Denna åtgärd bör ses i ljuset av det behov som fortsatt

¹¹⁰ I vissa sammanhang används begreppet seabed warfare. Utöver detta kan störningar i funktionaliteten uppstå på grund av naturliga orsaker i fredstid, exempelvis botten-skred eller djurliv, eller på grund av fallerande teknik. Dessa måste inom ramen för beredskap att hantera fredstida kriser även kunna separeras från misstankar om antagonistiska hot.

¹¹¹ Lagen (2016:319) om skydd för geografisk information, som i syfte att skydda totalförsvarets intressen reglerar rätten till sjömätning, avbildning och spridning av sammanställd information. Exempelvis från undersökningar enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, med kamera, hydroakustiska instrument som sonar eller geofysiska instrument som magnetometer.

¹¹² Se motsvarande förslag om uppdaterade riskanalyser den 18 oktober 2022 från EU-kommissionen om rådsrekommendationer: Koordinerad ansats av unionen för att stärka resiliens i kritisk infrastruktur. COM(2022) 551 final.

finns kring tydliggörande av Kustbevakningens roll under höjd beredskap. Se avsnitt 5.8 *Ordning och säkerhet*.

Särskilda undervattensförmågor

Ytterligare aspekter att beakta är svensk kabelförläggningskapacitet, reparationsförmåga för återställning vid skada, sjöövervakning och sensorer samt informationsdelning för gemensam lägesbild inom totalförsvaret. Nato och EU har gemensamma intressen inom området och det ökade säkerhetspolitiska intresset för Norden-Baltikum och Arktisområdet ställer särskilda krav på svensk förmåga att skydda undervattensinfrastruktur.

6.7 Skydd av kulturarv

Skyddet av vårt kulturarv och våra nationalskatter har en avgörande betydelse som samlande symboler för att stärka försvarsvilja, nationell identitet och motståndskraft i händelse av krig. Väpnade konflikter riskerar att slå sönder kulturarv, såsom skett under senare år i exempelvis Syrien och Ukraina. Detta belyser vikten av att planera för hur ett lands kulturarv kan skyddas under höjd beredskap och krig. Desinformation och påverkanskampanjer från främmande makt kan också leda till att svenskt kulturarv hamnar i fokus,¹¹³ vilket i sin tur kan påverka de demokratiska värden som ska skyddas enligt målen för Sveriges säkerhet.

Kulturmyndigheterna ingår inte i en utpekad beredskapssektor enligt den nya struktur som infördes den 1 oktober 2022. Fysiskt skydd av bland annat anläggningar och installationer som innehåller kulturegendom utgör dock en viktig samhällsfunktion inom sektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen.¹¹⁴

Samtliga statliga museer är ålagda¹¹⁵ att kontinuerligt genomföra en risk- och sårbarhetsanalys. Därtill ska varje myndighet i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. Utöver reglering i lag, föreskriver internationell standard¹¹⁶ att samtliga museer ska ha restvärdesräddningsplaner och katastrofplaner. De säkerhetsplaner som idag används vid museer och arkiv är dock framtagna i andra syften än att skydda samlingar under höjd beredskap och krig.

Regeringen eller av regeringen utpekad myndighet får besluta att egendom av stor historisk eller kulturell betydelse ska föras undan för att undvika förstörelse i krig.¹¹⁷ Ett antal kulturmyndigheter¹¹⁸ är ålagda att planera för undanförelse av

¹¹³ Legné. (2022). *Skydd av kulturarv. Kunskapsöversikt framställd för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Riksantikvarieämbetet*.

¹¹⁴ MSB. (2021). Identifiering av samhällsviktig verksamhet. Lista över viktiga samhällsfunktioner (<https://rib.msb.se/filer/pdf/29800.pdf>)

¹¹⁵ Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

¹¹⁶ Samlingsförvaltningsstandarden Spectrum.

¹¹⁷ Lagen (1992:1402) om undanförelse och förstöring.

¹¹⁸ Statens försvarshistoriska museer, Riksarkivet, Kungliga biblioteket, Riksantikvarieämbetet, Statens historiska museer, Nationalmuseum, Moderna museet, Statens musikverk, Naturhistoriska riksmuseet, Statens museer för världskultur, Statens maritima och transporthistoriska museer och Statens centrum för arkitektur och design.

arkivhandlingar, böcker, konstverk, natur- och kulturhistoriska föremål, inte enbart för sina egna samlingar utan också för andra samlingar inom sitt ansvarsområde.¹¹⁹ De utpekade myndigheterna ska i beredskapsplaneringen samråda med MSB, som i sin tur ska samordna planläggningen av undanförel i övrigt. På länsnivå har länsstyrelserna motsvarande uppgift, där planläggning ska ske i samverkan med Försvarmakten.

Planering av undanförel hänger nära samman med utmärkning av kulturegendom, där det i fredstid görs ett urval av platser som förtecknas och märks för att byggnader och fornlämningar av stor historisk betydelse ska kunna skyddas vid en konflikt. Haagkonventionen ger två grader av skydd för kulturegendom – allmänt och särskilt. Utmärkt egendom ska vara skyddad under väpnad konflikt, förutsatt att egendomen inte används för militära syften och att det inte är nödvändigt att angripa egendomen för att nå viktiga militära mål. Länsstyrelserna har i uppdrag att göra utmärkning av vilka objekt som ska ha allmänt skydd, men förutom på Gotland har detta inte skett. Ännu har ingen utmärkning av särskild kulturegendom gjorts i Sverige. Riksantikvarieämbetet har tagit fram nya föreskrifter för utmärkningen, vilka trädde i kraft den 14 augusti 2022.¹²⁰

Kulturmiljölagen (1988:950) anger att Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar ska vidta de beredskapsförberedelser som under höjd beredskap behövs för vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena. Riksantikvarieämbetet ska enligt lagen ges tillfälle att yttra sig över fördelningen av kyrkliga kulturminnen i landet och länsstyrelsen över fördelningen i länet. Således utgör Svenska kyrkan en central aktör i både nationell och regional planering avseende kulturarv under höjd beredskap.

Omfattningen av kulturegendom i olika samlingar som kan behöva planläggas är svår att överblicka – det finns till exempel omkring 2 000 museer i Sverige. Sedan 1980-talet har ytterst lite konkret planering av undanförel från museer, bibliotek, arkiv och kyrkor gjorts. Behovet av samordning och gemensam metodutveckling mellan aktörerna är därför omfattande.

Behov av utvecklad policy och styrning

Inrättande av ett nationellt kulturskyddsråd

För att planläggning av kulturarvet ska kunna samordnas effektivt föreslår MSB att det inrättas ett nationellt kulturskyddsråd med företrädare för Riksantikvarieämbetet, MSB, länsstyrelserna eller civilområdescheferna och ytterligare ett antal statliga museer, bibliotek, arkiv samt Svenska kyrkan. Kulturskyddsrådet bör bland annat ta fram principer för prioritering av kulturarv som ska skyddas och bör kunna bidra i arbetet att utveckla kulturens roll i det civila försvaret såsom föreslaget i avsnitt 4.6 *Kommunikation och försvarsvilja*.

¹¹⁹ Förordning (1993:243) om undanförel och förstörelse.

¹²⁰ Riksantikvarieämbetets föreskrifter om utmärkning av kulturegendom, KRFS 2022:1.

Civilområdescheferna får ansvar att samordna arbetet mellan länen

På regional nivå behöver länsstyrelserna göra motsvarande arbete i samråd med regionala kulturinstitutioner, inklusive Svenska kyrkan. För att arbetet ska ske i linje med övrig planering för det civila försvaret föreslår MSB att civilområdeschefen för respektive civilområde får ansvaret att samordna arbetet mellan länen. Det nationella nätverk för uppdragen som länsstyrelserna gemensamt har initierat under 2022 bör därför inrättas i civilområdesstrukturen. Detta bör bland annat underlätta arbetet med att prioritera vilka föremål som är av störst betydelse för det svenska kulturarvet. Ett arbete har inletts på Gotland, vilket bör kunna utgöra en utgångspunkt för arbetet inom övriga län.

Centralmuseer som är stiftelser ska omfattas av samma regler som statliga museer

Riksrevisionen har tidigare påtalat att lag (1992:1402) *om undanförelse och förstöring*, tillhörande förordning (1993:243) *om undanförelse och förstöring* samt förordningen (2022:524) *om statliga myndigheters beredskap* bör vara vägledande även för de centralmuseer som är stiftelser – Skansen, Tekniska museet, Nordiska museet samt Arbetets museum.¹²¹ MSB instämmer i detta och föreslår att detta regleras tydligare antingen i de riktlinjer för statens bidrag till dessa museer som utfärdas av Kulturdepartementet eller i regleringsbrevet avseende anslag 8:2 Centrala museer: Stiftelser (Ramanslag).

Skydd av digitalt kulturarv

Digital information utgör numera en betydande del av kulturarvet och kan behöva omfattas av samma skydd som det fysiska kulturarvet. Regeringen bör därför överväga att det i 2 § förordningen (1993:243) *om undanförelse och förstöring* tydliggörs att även digital information omfattas.

Åtgärder 2024–2025

I redovisningen den 10 maj 2022 föreslog MSB inga åtgärder eller medel för skydd av kulturarv. Åtgärderna för området utgör således en helt ny komplettering. MSB uppskattar kostnaden för dessa åtgärder till ca 640 miljoner kronor för år 2024 och ca 60 miljoner kronor för år 2025.

Beräkningen ovan innefattar inte Svenska kyrkans arbete med skydd av kyrkliga kulturminnen och de kyrkliga arkiven under höjd beredskap och krig. Den årliga summan från 2024 och framåt kommer därmed att vara högre än den som redovisas här. Även om en analys av kostnadsnivåer avseende det kyrkliga kulturarvet inte har varit möjliga att genomföra inför denna redovisning, kan MSB konstatera att kostnaderna till följd av förberedelser inför höjd beredskap inte kommer att täckas av nivån på de årliga statliga anslagen för kyrkoantikvarisk ersättning. Samtidigt uppbär Svenska kyrkan en betydande del av Sveriges kulturarv, varför statliga medel kommer att behöva tillskjutas.

¹²¹ Riksrevisionen. (2019). *Bevara samlingarna – säkerhetsarbetet i de statliga centralmuseernas samlingsförvaltning*.

Länsstyrelserna har anfört behov av medel för sitt arbete, bland annat då de inte har kunnat resurssätta sitt nationella nätverk. MSB hänvisar dock till den föreslagna grundläggande finansieringen för beredskapsmyndigheter och behovet av att integrera beredskapshänsyn i samtlig verksamhet.

Prioriteringar och samordning av kulturarv

Kopplat till det föreslagna kulturskyddsrådet, finns behov av en mer operativ samordning mellan deltagande aktörer i rådet för att driva planeringen av beredskapsutvecklingen rörande kulturarv. Denna samordningsgrupp behöver bland annat utforma nationella riktlinjer för prioriteringar av kulturarv i samlingarna samt sammanställa specifika behov av exempelvis magasinutrymme och materiel relaterat till evakuering och skyddet av kulturarvssamlingar. Berörda aktörer på nationell och regional nivå måste därefter fastställa vad som är prioriterat kulturarv inom deras ansvarsområde.

Komplettering av befintliga planer

MSB föreslår att befintliga säkerhetsplaner vid museer och arkiv kompletteras med skydd av samlingarna vid krig eller krigshot, och i statliga museers fall utifrån de risk- och sårbarhetsanalyser som de är ålagda att göra. I de fall säkerhetsplaner saknas, bör sådana skyndsamt upprättas och innehålla planering för både skydd av samlingarna på ordinarie plats och för undanförel.

MSB rekommenderar att Svenska kyrkan uppdaterar handbok i kyrklig beredskap med tydlig hänsyn till höjd beredskap och krig samt de nya strukturer för arbetet med civilt försvar som inrättades den 1 oktober 2022.

Magasinering och transport

Endast ett litet urval av prioriterade delar av samlingarna kommer bli aktuella för undanförel till externa arkiv och magasin under höjd beredskap och krig. Det innebär nybyggnation alternativt ombyggnation av befintliga byggnader inklusive inredning, drift och tillsyn. Berörda aktörer gör bedömningen att en utbyggnad av en befintlig magasinansläggning med byggstart 2024, är en delösning.

Vissa befintliga föremålsmagasin är olämpliga ur beredskapssynpunkt, antingen till följd av geografisk närhet till potentiella militära mål eller för att de är inrymda i skyddsrum för befolkningen som ska tömmas inom 48 timmar vid höjd beredskap. Vissa föremålsmagasin bör därför ersättas och samlingarna flyttas.

Möjligheterna till säkra transporter som uppfyller föremålens bevarandekrav behöver planeras och säkerställas så att fordon, förare och drivmedel finns tillgängligt. Frivilliga försvarsorganisationer kan potentiellt användas för undanförelåtgärder. Med anledning av detta bör berörda institutioner sluta avtal med lämpliga frivilliga försvarsorganisationer för att kunna förbereda deras åtgärder. De förvaltare som ska evakuera prioriterade samlingar behöver ha utarbetade rutiner så att lämpligt packmaterial finns tillgängligt i den omfattning som krävs under höjd beredskap och krig. Likaså behöver material för att kunna skydda samlingar på plats finnas.

Undanförsel från museer och arkiv har varken planerats eller övats på mycket lång tid. För att berörda aktörer ska kunna leva upp till sina åtaganden anser MSB att det under kommande år krävs såväl utbildning som övning avseende hantering och transport av känsliga kulturföremål. Utbildning och övning bör innefatta de frivilliga försvarsorganisationer som lämpligen kan involveras i undanförselåtgärder.

Digitalt kulturarv

Inom ramen för EU:s gemensamma arbete med digitalt kulturarv¹²² rekommenderas medlemsländerna att 3D-digitalisera samtliga riskutsatta monument och byggnader samt hälften av de mest besökta platserna innan 2030. Kopplat till höjd beredskap, bör ett sådant arbete inledas i fredstid eftersom det exempelvis i Ukraina har visat på svårigheter att påbörja storskalig 3D-dokumentation efter att krig har brutit ut. I Sverige saknas erfarenhet för att genomföra detta och Riksantikvarieämbetet förespråkar därför att myndigheten tilldelas medel att fördela till ett antal större fastighetsägare för 3D-digitalisering av ett antal högt skyddsvärda objekt.

MSB instämmer i behovet av ett sådant arbete men menar att medel inte kan avdelas enkom inom ramen för det civila försvaret då uppgifterna delvis utgör en del av ordinarie verksamhet och inte enbart som en förberedelse för höjd beredskap och krig. Riksantikvarieämbetet har för berörda aktörer också anfört behov av medel för säkring av digitalt kulturarv. Även där gör dock MSB bedömningen att delar av detta arbete ingår i ordinarie verksamhet och att medel därför inte enbart bör avdelas inom ramen för det civila försvaret. MSB vill dock framhålla vikten av att medel också avsätts inom ramen för ordinarie kulturbudget då den grundläggande funktionaliteten är avgörande för att tillkommande åtgärder för civilt försvar ska få effekt.

Åtgärder 2026–2030

Samtliga av de åtgärder som lyfts under åren 2024–2025 kommer att kräva fortsatta åtgärder under perioden, antingen för att vidmakthålla det som påbörjats tidigare år eller för att bredda tidigare åtgärder. MSB uppskattar kostnaden för dessa åtgärder till cirka 400 miljoner kronor årligen under perioden.

Evakueringsmagasin och ersättningsmagasin bedöms vara de åtgärder som kommer att vara i särklass mest kostsamma inom kulturområdet, där endast en liten andel kommer att kunna etableras under 2024 och 2025.

Uppskattningen ovan innefattar inte Svenska kyrkans skydd av kyrkliga kulturminnen och de kyrkliga arkiven under höjd beredskap och krig, varför finansieringsbehovet kommer att handla om större summor de kommande åren.

¹²² Kommissionens rekommendation av den 27 oktober 2011 om digitalisering av och tillgång via internet till kulturellt material och digitalt bevarande (2011/711/EU). Denna utvärderades 2021 med förslag på ytterligare åtgärder (SWD(2021) 15 final).

Bilagor

Här redovisas de fyra bilagor som finns för rapporten.

Bilaga 1 – tabell över föreslagna kostnader per kapitel

	Justering av behov 2024 (mnkr)	Justering av behov 2025 (mnkr)	Uppskattad årlig kostnad* 2026-2030 (mnkr)
4.2 Samverkan och ledning	695	720	3 240
4.3 Fysiskt skydd	0	0	100
4.4 Informations- och cybersäkerhet	14	20	275
4.5 Försörjningsberedskap*	0	0	2 810
4.6 Kommunikation och försvarsvilja	360	335	530
4.7 Kunskaps- och kompetensutveckling*	-30	70	155
4.8 Personalförsörjning*	60	70	540
5.1 Kommuners och regioners beredskap	0	0	2 020
<i>varav kommuner</i>	0	0	1 760
<i>varav regioner</i>	0	0	260
5.2 Regionalt geografiskt områdesansvar (länsstyrelser)	50	50	550
5.3 Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen	540	500	830
<i>varav räddningstjänst</i>	400	400	710
<i>varav skydd av civilbefolkningen</i>	140	100	120
5.4 Energiförsörjning	10	5	470
5.5 Finansiella tjänster	0	0	60
5.6 Ekonomisk säkerhet	50	50	100
5.7 Hälsa, vård och omsorg	33	33	7 225
5.8 Ordning och säkerhet	-118	-58	1 860
5.9 Livsmedelsförsörjning och dricksvatten*	320	320	1 365
5.10 Transporter	360	720	1 870
5.11 Försörjning av grunddata	10	10	215
5.12 Elektroniska kommunikationer och post	-23	68	1 790
6.1 Migration	0	0	20
6.3 Barnomsorg och utbildning	0	0	10
6.4 CBRNE	0	0	40
6.5 Rymdsäkerhet	57	117	175
6.7 Skydd av kulturarv	640	60	400
Summa	3 028	3 090	26 650

* Avsnitt markerade med en asterisk innebär att kostnaderna för 2026-2030 för en eller flera av de föreslagna åtgärderna inte är jämt fördelade över åren. Den genomsnittliga kostnaden per år är därmed ungefärlig.

Bilaga 2 – tabell över justerade belopp 2024-2025 per utgiftsområde

	Justering av behov 2024 (mnkr)	Justering av behov 2025 (mnkr)
UO01 Rikets styrelse	50	50
Länsstyrelser	50	50
UO04 Rättsväsendet	12	12
Åklagarmyndigheten	12	12
UO06 Försvar och samhällets krisberedskap	656	797
Kustbevakningen	-130	-70
Myndigheten för psykologiskt försvar	15	20
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	771	847
UO09 Hälsovård, sjukvård och omsorg	33	33
Folkhälsomyndigheten	12	12
Läkemedelsverket	19	19
Statens institutionsstyrelse	2	2
UO14 Arbetsmarknad och arbetsliv	50	50
Arbetsförmedlingen	50	50
UO16 Utbildning oh universitetsforskning	10	15
Rymdstyrelsen	10	15
UO17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	940	360
Centralmuseer och andra berörda aktörer	636	53
Riksantikvarieämbetet	4	7
Sveriges radio och Sveriges television	300	300
UO21 Energi	10	5
Energimarknadsinspektionen	10	5
UO22 Kommunikationer	937	1 438
Berörda aktörer inom sektorn transporter	680	740
Luffartsverket	80	140
Post- och telestyrelsen	-23	68
Sjöfartsverket	60	250
Trafikverket	140	240
UO23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	320	320
Livsmedelsverket	320	320
UO24 Näringsliv	10	10
Statens geologiska undersökning	10	10
Totalsumma	3 028	3 090

Bilaga 3 – tabell över medel till kommuner och regioner

Tabellen visar de förslag på åtgärder och uppskattade kostnader som helt eller till stor del riktas till kommuner och regioner.

	Uppskattad årlig kostnad 2026-2030 (mnkr)
Kommuner	4 000
Grundläggande finansiering kommuner, se avsnitt 5.1 Kommuners och regioners beredskap	1 300
Kommunernas arbete med informations- och cybersäkerhet, se avsnitt 5.1 Kommuners och regioners beredskap	300
Utveckla kommunala trygghetspunkter, se avsnitt 5.1 Kommuners och regioners beredskap	160
Förstärkt förmåga till räddningstjänst under höjd beredskap, se avsnitt 5.3 Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen	300
Investeringsprogram för räddningstjänst under höjd beredskap, se avsnitt 5.3 Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen	240
Kommunala investeringsprogram energiförsörjning, se avsnitt 5.4 Energiförsörjning	400
Kommunal hälso- och sjukvård samt socialtjänst, se avsnitt 5.7 Hälsa, vård och omsorg	600
Kommunalt investeringsprogram dricksvattenförsörjning vid fredstida kriser och krig, se avsnitt 5.9 Livsmedelsförsörjning och dricksvatten	600
Förlängning av kommunala investeringsprogram transporter, se avsnitt 5.10 Transporter	100
Regioner	6 720
Grundläggande finansiering regioner, se avsnitt 5.1 Kommuners och regioners beredskap	260
Regionernas grundläggande organisationsberedskap för hälso- och sjukvård, se avsnitt 5.7 Hälsa, vård och omsorg	460
Stärkt försörjning av sjukvårdsprodukter, se avsnitt 5.7 Hälsa, vård och omsorg	2 800
Återupprätta investeringsprogrammet SSIK, se avsnitt 5.7 Hälsa, vård och omsorg	3 000
Hälso- och sjukvårdens CBRNE-förmåga behöver stärkas, se avsnitt 5.7 Hälsa, vård och omsorg	50
Kollektivtrafik vid höjd beredskap, se avsnitt 5.10 Transporter	150
Totalsumma	10 720

Bilaga 4 – tabell över kostnadsförslag per åtgärd

	Justering av behov 2024 (mnkr)	Justering av behov 2025 (mnkr)	Uppskattad årlig kostnad* 2026-2030 (mnkr)
4.2 Samverkan och ledning	695	720	3 240
Kompletteringar 2024-2025	695	720	0
Investering i ledningsplatser	0	0	300
Investering i signalskydd	0	0	75
WIS	0	0	25
Behov av uppdrag kopplat till Program 2032*	0	0	2 840
4.3 Fysiskt skydd	0	0	100
Kompletteringar 2024-2025	0	0	0
Bygg- och reparationstjänst (BRB)	0	0	25
Behovsanalyser relaterat till statushöjning av skyddade civila anläggningar	0	0	5
Etablering och drift av försöksanläggning	0	0	20
Kompetensutveckling och utbildning för civila myndigheter	0	0	25
Bibliotek för skyddsprodukter samt typlösningar för byggnader och teknik	0	0	20
Klimatneutral energiförsörjning i skyddade anläggningar	0	0	5
4.4 Informations- och cybersäkerhet	14	20	275
Kompletteringar 2024-2025	14	20	0
Stärkt digital motståndskraft	0	0	200
Stärkt operativ cybersäkerhet	0	0	75
4.5 Försörjningsberedskap	0	0	2 810
Kompletteringar 2024-2025	0	0	0
Behov av förstärkt analyskapacitet avseende handelsflöden	0	0	10
Beredskapslager och tillverkningsberedskap*	0	0	2 000
Beredskapsåtgärder för stärkt funktionalitet och försörjning i samhället	0	0	800
4.6 Kommunikation och försvarsvilja	360	335	530
Kompletteringar 2024-2025	360	335	0
Förstärkning vid myndigheten för samhällsskydd och beredskap	0	0	30
Förstärkning vid myndigheten för psykologiskt försvar	0	0	50
Kommunikation integrerat med samverkan och ledning	0	0	30
Stärkt medieberedskap	0	0	420
4.7 Kunskaps- och kompetensutveckling	-30	70	155
Kompletteringar 2024-2025	-30	70	0
Forskning, innovation och teknikutveckling - Försvarshögskolan	0	0	30
Forskning, innovation och teknikutveckling - Totalförsvarets forskningsinstitut	0	0	60
Forskning, innovation och teknikutveckling - MSB*	0	0	65

4.8 Personalförsörjning	60	70	540
Kompletteringar 2024-2025	60	70	0
Frivilliga försvarsorganisationer*	0	0	240
Civilpliktsutbildning	0	0	300
5.1 Kommuners och regioners beredskap	0	0	2 020
Kompletteringar 2024-2025 - kommuner	0	0	0
Grundläggande finansiering för kommuner	0	0	1 300
Kommunernas arbete med informations- och cybersäkerhet	0	0	300
Utveckla kommunala trygghetspunkter	0	0	160
Kompletteringar 2024-2025 - regioner	0	0	0
Grundläggande finansiering för regioner	0	0	260
5.2 Regionalt geografiskt områdesansvar (länsstyrelser)	50	50	550
Kompletteringar 2024-2025	50	50	0
Grundläggande finansiering för länsstyrelser	0	0	540
Inrättande av regionala energisamordnare	0	0	10
5.3 Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen	540	500	830
Kompletteringar 2024-2025 - räddningstjänst	400	400	0
Grundläggande finansiering för myndigheter	0	0	40
Förstärkt förmåga till räddningstjänst under höjd beredskap	0	0	300
Investeringsprogram för räddningstjänst under höjd beredskap	0	0	240
Utplacerade regionala förstärkningsresurser i civilområdena	0	0	80
Räddningstjänst genom MSB	0	0	40
Öka robusthet i information om meteorologi och hydrologi	0	0	10
Kompletteringar 2024-2025 – skydd av civilbefolkningen	140	100	0
Utvecklat och utbyggt varningssystem	0	0	80
Teknisk lägesbild strålskydd	0	0	40
5.4 Energiförsörjning	10	5	470
Kompletteringar 2024-2025	10	5	0
Grundläggande finansiering för myndigheter	0	0	70
Kommunala investeringsprogram energiförsörjning	0	0	400
5.5 Finansiella tjänster	0	0	60
Kompletteringar 2024-2025	0	0	0
Grundläggande finansiering för myndigheter	0	0	60
5.6 Ekonomisk säkerhet	50	50	100
Kompletteringar 2024-2025	50	50	0
Grundläggande finansiering för myndigheter	0	0	100

5.7 Hälsa, vård och omsorg	33	33	7 225
Kompletteringar 2024-2025	33	33	0
Grundläggande finansiering för myndigheter	0	0	110
Operativ förmågehöjning och forcerad verksamhet	0	0	100
Regionernas grundläggande organisationsberedskap för hälso- och sjukvård	0	0	460
Stärkt försörjning av sjukvårdsprodukter	0	0	2 800
Återupprätta investeringsprogrammet SSIK	0	0	3 000
Katastrofmedicinsk kompetens, resurser och regional transportförmåga	0	0	70
Nationell logistiklägesbild för läkemedel	0	0	15
Investeringar i laboratorier och smittskyddsläkemedel	0	0	15
Kommunal hälso- och sjukvård samt socialtjänst	0	0	600
Hälso- och sjukvårdens CBRNE-förmåga behöver stärkas	0	0	50
Ökad tillsyn inom läkemedelsområdet	0	0	5
5.8 Ordning och säkerhet	-118	-58	1 860
Kompletteringar 2024-2025	-118	-58	0
Grundläggande finansiering för myndigheter	0	0	140
Ytterligare investeringsbehov	0	0	1 720
5.9 Livsmedelsförsörjning och dricksvatten	320	320	1 365
Kompletteringar 2024-2025	320	320	0
Grundläggande finansiering för myndigheter	0	0	90
Omvärldsanalysfunktion vid Livsmedelsverket	0	0	5
Behov av laboratorieförmåga	0	0	10
Beredskapslagring av insatsvaror m.m.*	0	0	660
Kommunalt investeringsprogram dricksvattenförsörjning vid fredstida kriser och krig	0	0	600
5.10 Transporter	360	720	1 870
Kompletteringar 2024-2025	360	720	0
Grundläggande finansiering för myndigheter	0	0	170
Stärkt robusthet i kritisk infrastruktur	0	0	1 100
Förlängning av kommunala investeringsprogram transporter	0	0	100
Sjögeografisk hantering, lotsprocessen samt sjö- och flygräddningen	0	0	90
Regionala förstärkningsresurser	0	0	20
Kollektivtrafik vid höjd beredskap	0	0	150
Fungerande flygtrafiktjänst och tillgängliga flygplatser	0	0	150
Beredskaps- och reservflygplatser	0	0	90
5.11 Försörjning av grunddata	10	10	215
Kompletteringar 2024-2025	10	10	0
Grundläggande finansiering för myndigheter	0	0	130
Utveckling av Sveriges digitala infrastruktur	0	0	75
Säker digital kommunikation	0	0	10

5.12 Elektroniska kommunikationer och post	-23	68	1 790
Kompletteringar 2024-2025	-23	68	0
Grundläggande finansiering för myndigheter	0	0	40
Robusthet i nät och tjänster	0	0	1 250
Skyddade anläggningar	0	0	500
6.1 Migration	0	0	20
Grundläggande finansiering för myndigheter	0	0	20
6.3 Barnomsorg och utbildning	0	0	10
Grundläggande finansiering för myndigheter	0	0	10
6.4 CBRNE	0	0	40
CBRNE-åtgärder Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)	0	0	40
6.5 Rymdsäkerhet	57	117	175
Kompletteringar 2024-2025	57	117	0
Nationell operativ rymdlägesbild och förstärkt samverkan	0	0	75
Utveckling och tillgängliggörande av Galileo PRS	0	0	100
6.6 Skydd av kulturarv	640	60	400
Kompletteringar 2024-2025	640	60	0
Åtgärder 2026-2030	0	0	400
Totalsumma	3 028	3 090	26 650

* Åtgärder markerade med en asterisk innebär att kostnaderna för 2026-2030 för en eller flera av de föreslagna åtgärder inte är jämt fördelade över åren. Den genomsnittliga kostnaden per år är därmed ungefärlig.



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap