



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Stärkt stöd för planering av krigsorganisation

Svar på regeringsuppdrag Fö2024/00054

Stärkt stöd för planering av krigsorganisation

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
Enhet: Enheten för personalförsörjning

Stärkt stöd för planering av krigsorganisation

Regeringen gav den 11 januari MSB i uppdrag att stärka stödet för civila aktörers planering för att under höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation (Fö2024/00054). Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2024. MSB ska enligt uppdraget:

- Utveckla det stöd som redan finns kring krigsorganisation och krigsplacering med fokus på de delar som handlar om att ta fram en krigsorganisation.
- Utveckla formerna för hur stöd ges till olika aktörer när det gäller arbetet med att ta fram en krigsorganisation.
- Redovisa vilka åtgärder som myndigheten har vidtagit och vilka ytterligare åtgärder som planeras enligt ovan för att stärka det sammanhängande stödet för analys och planering av de olika delar som ingår i krigsorganisationsarbetet.

MSB har inlett ett arbete med att stärka det stöd som redan finns kring krigsorganisation och krigsplacering, och formerna för hur det stödet ges. Detta dokument beskriver det stöd som redan finns och vilka ytterligare åtgärder som planeras för att utveckla stödet, och utgör MSB:s redovisning av regeringsuppdraget.

Enligt uppdraget ska MSB vid behov föra dialog med sektorsansvariga myndigheter i genomförandet av uppdraget. Samverkan har ägt rum med de sektorsansvariga myndigheterna samt en representant från civilområdena genom ett dialogmöte den 5 februari. Vid mötet diskuterades behov och former för stöd. Arbetsförmedlingen och Pliktverket har också getts möjlighet att bidra med synpunkter.

MSB har också haft dialog med Näringslivsrådets bisittargrupp vid deras möte den 25 januari, och presenterat hur myndigheten tagit sig an uppdraget. MSB ser det som värdefullt att framtagandet av stöd sker utifrån behoven hos de aktörer stödet är till för, och att samverkan fortsatt kommer att vara viktig.

1. Redan levererat stöd och etablerade samverkansformer

MSB:s uppdrag att stödja och samordna civila aktörers beredskapsarbete innefattar området krigsorganisation och personalförsörjning. De senaste åren har MSB tagit fram flera stöd för krigsorganisations- och personalförsörjningsarbete, där följande två särskilt kan lyftas fram:

- ”Rätt person på rätt plats – Vägledning för krigsorganisation och krigsplacering” (MSB 2097, mars 2023) kom först ut 2018 och uppdaterades 2023 för att även rikta sig till privata aktörer.
- MSB:s vägledning för samverkan med frivilliga förstärkningsresurser (MSB 2010, juli 2022) gavs först ut 2016 och uppdaterades 2022. Vägledningen är ett stöd till offentliga aktörer för att stärka förmågan att på ett ordnat sätt kunna ta emot det samhällsengagemang och stöd som erbjuds av Sveriges frivilliga krafter.

Därutöver finns ytterligare vägledningar som är relevanta i arbetet med att ta fram krigsorganisationer:

- ”Planering för försörjning av varor och tjänster - En vägledning till myndigheter för en stärkt försörjningsberedskap” (MSB 1765, december 2021)
- ”Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap” (MSB 1844, oktober 2023)
- ”Vägledning för att identifiera samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret” (MSB2275, november 2023)
- ”Handbok i civil beredskap för kommuner” (webbsidestöd)
- ”Planeringsinriktning för civil beredskap – Ett underlag till stöd för fortsatt planering” (MSB 2194, oktober 2023)
- ”Planering för civil beredskap – process och metod” (MSB2167, februari 2023)
- Gemensamma grunder för samverkan och ledning (pågående utvecklingsprojekt)
- Den uppdaterade SIS-standarden för kontinuitetshantering som nu även beaktar perspektivet höjd beredskap och krig (SS 22304:2023)

Texter och FAQ: er avseende krigsorganisation, totalförsvarsplikt, civilplikt och personalförsörjning finns även på MSB:s webbplats. På webbplatsen finns också stöd inom försörjningsberedskap och kontinuitetshantering i form av filmer med goda exempel på praktisk tillämpning av planeringsråd och regelverk, inspelade föreläsningar, en webbkurs och mindre omfattande informationsmaterial som komplement till vägledningar.

MSB arbetar även med att stärka beredskapsaktörernas arbete genom mer direkt rådgivning i form av att hålla föreläsningar, delta i seminarier, webinarier, konferenser och paneler, samt ge svar på inkomna frågor till särskilda funktionsbrevlådor, exempelvis totalforsvarsplikt@msb.se.

Stödet anpassas efter målgruppernas behov och utvecklingstakt och utvecklas löpande. Ett konkret exempel på detta är den riktade satsningen inom anslag 2:4

Krisberedskap till myndigheternas planering av frivilliga förstärkningsresurser, som genomfördes 2022–2023. Ett annat konkret exempel är att MSB tillsammans med ett antal myndigheter tagit fram en prototyp för ett metodstöd för behovsanalys avseende personal. Tanken med prototypen är att ge stöd för hur verksamhetskrav kan omformuleras till konkreta personalbehov, och hur det kopplar till krigsorganisationen.

Ett ytterligare konkret exempel på målgruppsanpassat stöd är en årlig konferens för länsstyrelserna avseende frivilligsamverkan som genomförts sedan 2019. MSB har också för länsstyrelsernas räkning anordnat utbildningar om frivilligsamverkan för HR-personal.

Under 2023 har stödet inom krigsorganisation och personalplanering utvecklats i takt med att området utvecklas i olika sektorer, och dialoger och föreläsningar har hållits för aktörer inom sjöfartssektorn, livsmedelssektorn och kulturavssektorn.

2. Utveckla befintligt stöd

En utgångspunkt för att komma fram till vad för slags stöd som behöver tas fram är, förutom direkta önskemål från beredskapsaktörerna, även planeringsinriktningen som definierar förmågekrav kopplat till personalförsörjning. En annan utgångspunkt är lägesbedömningarna om var aktörerna befinner sig i sin personalplanering, vilka redovisas i underlagen till bedömningen av förmåga i det civila försvaret som MSB rapporterar till regeringen.

Nedan återges ett antal utvecklingsbehov av MSB:s befintliga stöd till arbetet med att ta fram och bemanna krigsorganisationer (vilket beskrivs i avsnitt 1 ovan).

Tydligare fokus på stegen innan eventuell krigsplacering

Att ianspråkta personal inför allmän tjänsteplikt ("krigsplacering") är en möjlig planeringsåtgärd som en arbetsgivare kan vidta inom ramen för krigsorganisationsarbetet. MSB:s uppfattning är att en sådan planeringsåtgärd borde komma först när en krigsorganisation tagits fram, vilket innebär att man har en organisation anpassad och dimensionerad för den verksamhet organisationen ska bedriva under höjd beredskap och krig. Det är endast utifrån en sådan bild som arbetsgivaren kan skapa sig en välgrundad uppfattning om krigsorganisationens personalbehov, och behoven av att krigsplacera personer som behöver ingå i krigsorganisationen.

Genomgående för det vidareutvecklade stödet bör därför vara att planeringsarbetet innan en eventuell krigsplacering av anställda ges mer utrymme och fokus. MSB skulle också som ett led i detta kunna se över om myndigheten tydligare kan kommunicera vad en krigsplacering utifrån allmän tjänsteplikt innebär rent juridiskt, vad det syftar till och hur det tillämpas. Det förutsätter att dessa frågor är utredda och tydliga, så att rådgivning och stöd blir ändamålsenligt och långsiktigt hållbart. MSB samarbetar därför nära Arbetsförmedlingen,

Pliktverket och övriga berörda myndigheter i utformandet av extern kommunikation.

Revideringsbehov av MSB:s vägledning

MSB:s vägledning för krigsorganisation och krigsplacering presenterar tio stycken processteg för att ta fram en krigsorganisation. MSB anser att dessa processteg på ett tydligt och ändamålsenligt sätt beskriver de olika arbetsmomenten i krigsorganisationsarbetet, men att vissa processteg kan behöva revideras och kompletteras. Nedan redogörs det för ett antal sådana behov som MSB identifierat:

- **Tydliggörande av kopplingen till arbetet med kontinuitetshantering:** Kontinuitetshantering handlar om att planera för att upprätthålla sin verksamhet på en tolerabel nivå, oavsett vilken störning den utsätts för. Under höjd beredskap och krig kommer verksamheter att utsättas för typer av störningar som inte inträffar i ett fredstida normalläge. Av den anledningen handlar arbetet med krigsorganisation om att ta fram en organisation som kan hantera dessa tillkommande störningar, vilket ställer krav på ett fortsatt arbete med kontinuitetshantering som också innefattar scenariot krig. MSB anser därför att vägledningstexterna behöver uppdateras så att det blir tydligare att arbetet med att ta fram en krigsorganisation har en nära koppling till arbetet med kontinuitetshantering.
- **Tydliggörande av vilka processteg som är relevanta för olika aktörer:** MSB:s befintliga vägledning riktar sig både till offentliga och privata aktörer. Vägledningens processteg för hur en organisation tar fram en krigsorganisation är dock i första hand anpassade till offentliga aktörer. När det kommer till flera av processtegen, exempelvis prioritering av samhällsviktiga verksamheter och förmåga till samverkan och ledning, är det oklart hur pass relevanta dessa är för privata aktörer. MSB ser därför att ett vidareutvecklat stöd behöver vara tydligare kring vilka delar av krigsorganisationsarbetet som är relevanta för vilka slags aktörer.
- **Tydligare vägledning kring planering för ändrade personalförhållanden:** En central del av arbetet med att ta fram en krigsorganisation är att säkerställa dess bemanning (personalplanering). MSB gör dock bedömningen att ett scenario med höjd beredskap och krig kan innebära att betydande delar av krigsorganisationens bemanning av olika anledningar inte blir tillgänglig. Egen personal kan också behöva ianspråkta av andra delar av totalförsvaret där de gör mer nytta. Av den anledningen är det därför viktigt att aktörer också tar fram planer för hur prioriterad verksamhet kan fortsätta bedrivas med mindre personalstyrkor samt avsaknad av specifika nyckelpersoner. Detta perspektiv behöver bli en tydligare del av det befintliga stödet.

- **Nato-anpassning:** Med anledning av Sveriges ansökan om medlemskap i Nato behöver MSB se över behov av Anpassningar till Nato-standarder, processer och begrepp relevanta för arbete med krigsorganisation och personalförsörjning.

Målgruppspecifika behov av utvecklat stöd

Utöver de utvecklingsbehov som beskrivits ovan ser också MSB att målgruppspecifika stöd behöver tas fram för statliga myndigheter samt näringslivsaktörer.

Särskilda behov av stöd till statliga myndigheter, kommuner och regioner Enligt 20 § 11 förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap ska beredskapsmyndigheterna ”planera, öva och utbilda personal och därutöver ha de planer som i övrigt behövs för att under höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation.” MSB har enligt 27 § i samma förordning föreskriftsrätt kring de uppgifter som beskrivs i 20 § 11. Arbete med att ta fram sådana föreskrifter med allmänna råd pågår. En extern remiss planeras till innan sommaren 2024 och ikraftträdande under hösten samma år. Föreskriften svarar också till del upp mot de behov som Försvarsberedningen lyfter fram i sin delrapport Kraftsamling (Ds 2023:34).

När det kommer till kommuner så har MSB erfarit att det efterfrågas mer stöd kring analys av personalbehov. MSB ser också att mer information behövs avseende behov av stöd hos regionerna kopplat till de delar av regional verksamhet som inte är hälso- och sjukvård, såsom kollektivtrafiken som spelar en avgörande roll i befolkningskyddet.

Särskilda behov av stöd till företag

Såväl branschföreträdare för näringslivet som sektorsansvariga myndigheter har lyft fram att förutsättningarna för företagens beredskapsplanering och privat-offentlig samverkan behöver beaktas inom området krigsorganisation och personalförsörjning. MSB bedömer mot bakgrund av det bland annat att vägledningen tydligare kan beskriva vilka slags företag som behöver ta fram krigsorganisationer och alltså ingår i målgruppen för vägledningen. Företag är en heterogen grupp, där planeringsförutsättningar skiljer sig mycket mellan små och stora företag, nya och väletablerade företag, liksom mellan branscher, vilket behöver beaktas i utvecklingen av stöd.

Ytterligare revideringsbehov av befintligt stöd

Utöver vägledningen tillhandahåller MSB stöd i form av vägledande texter samt frågor och svar på MSB:s hemsida. Dessa följer i stort det som framgår av vägledningen. Hemsidertexterna kommer därför behöva uppdateras parallellt med revideringen av vägledningen.

3. Utveckla formerna för hur stöd ges

I det första avsnittet ("Redan levererat stöd och etablerade samverkansformer") redogörs det för det stöd som hittills tagits fram kopplat till arbetet med att ta fram och bemanna krigsorganisationer, samt hur det förmedlas. MSB bedömer att detta stöd under 2024 skulle kunna vidareutvecklas med utgångspunkt i det stöd paket som MSB tagit fram avseende kontinuitetshantering, vilket innefattar filmer, goda exempel, material som erbjuds aktörer som i sin tur utbildar andra ("train the trainers") samt framtagande av stöd i nära samverkan med andra myndigheter. MSB behöver se över hur sådana former för stöd kan användas även inom krigsorganisation och personalförsörjning, samt fortsätta tillhandahålla stöd genom att exempelvis medverka på konferenser, ge föreläsningar samt anordna webinarier.

MSB har en välutvecklad övningsverksamhet som använder scenariobaserade övningar och utbildningar för en rad ändamål. Under 2023 började MSB utveckla en scenarioövning kopplad till aktivering av allmän tjänsteplikt i samverkan med Försvarshögskolan, Arbetsförmedlingen och Pliktverket. Detta skulle kunna vidareutvecklas till en scenarioövning som skulle kunna användas i den aktörsgemensamma beredskapsplaneringen inom olika sektorer. MSB:s kontakter med sektorsansvariga myndigheter öppnar upp för givande sådana samarbeten.



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
651 81 Karlstad Tel 0771-240 240 www.msb.se