



FÖRSVARSMAKTEN



Myndigheten för  
samhällsskydd  
och beredskap

**RAPPORT**

Datum  
2016-06-10

Beteckning  
FM2016-13584:3  
MSB2016-25

Bilaga 1

Sida 1 (16)

# Sverige kommer att möta utmaningarna

Gemensamma grunder (grundsyn) för en  
sammanhängande planering för totalförsvaret

## Innehållsförteckning

1.	En gemensam syn .....	3
1.1.	Inledning .....	3
1.2.	Planeringsförutsättningar och antaganden .....	3
1.3.	En gemensam syn på de effekter som vi vill uppnå .....	6
2.	Gemensamma principer för samordning, prioriteringar och resursförstärkningar .....	8
2.1.	Inriktning och samordning.....	8
2.2.	Prioriteringar .....	9
2.3.	Resursförstärkningar .....	11
3.	En sammanhängande planering för totalförsvaret .....	13
3.1.	Övergripande målbild .....	13
3.2.	Sammanhängande planering .....	13
4.	Så möts Försvarens behov .....	15

## 1. En gemensam syn

### 1.1. Inledning

Försvarsmakten och MSB ska senast den 10 juni 2016 till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) lämna förslag till gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret. I bilaga 3 återfinns en beskrivning av uppdraget, hur arbetet har bedrivits samt vilken målgrupp som dokumentet är avsett för.

### 1.2. Planeringsförutsättningar och antaganden

Som ett resultat av det försämrade omvärldsläget behöver Sveriges försvarsförmåga inför och vid ett angrepp stärkas. Ett viktigt led i denna utveckling är en sammanhängande planering för totalförsvaret med politiskt beslutade planeringsanvisningar till myndigheterna.

Med totalförsvaret avses i lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap all militär och civil verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Under högsta beredskap är totalförsvaret all den samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Totalförsvarskonceptet etablerades under det kalla krigets tid och mot bakgrund av den då dominerande hotbilden. Numera är hotbilden mer komplex och diffus och tillåter inte en lika tydlig gränsdragning mellan fred och krig. Dessa förhållanden behöver beaktas och så långt möjligt omhändertas i den fortsatta utvecklingen av samhällets krisberedskap, liksom i den totalförsvarsplanering som nu behöver ske som en anpassning till de säkerhetspolitiska förhållanden som regeringen identifierat.

Varje myndighet ska i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. Privata företag äger och/eller driver idag en stor del av Sveriges försvarsförmåga. Företagen behöver involveras i arbetet med samhällets säkerhet och förberedelserna för höjd beredskap. Beredskapsplanering är inte bara ett offentligt åtagande utan är ett nationellt ansvar som berör hela samhället.

Den politiska inriktningen ger viktiga och centrala planeringsförutsättningar. Dessa behöver omsättas av myndigheterna i den planering som nu ska genomföras. Ytterligare planeringsförutsättningar och antaganden framgår av bilaga 4.

Möjliga hot mot Sverige i dag är varken entydiga eller enbart territoriellt fokuserade. En mer komplex bild måste därför ligga till grund för myndigheters åtgärder för att säkerställa Sveriges säkerhet. Sverige kan utsättas för öppna och dolda påtryckningar som utövas med olika medel som politiska, psykologiska, ekonomiska och militära. Utökad underrättelseverksamhet, intensifierade

cyberattacker och påverkansoperationer<sup>1</sup> är andra medel för motståndare att nå strategiska mål och utöka sin handlingsfrihet.

Sådana antagonistiska handlingar i stor omfattning behöver inte innebära att ett väpnat angrepp kommer att äga rum, men de innebär likafullt utmaningar för vår suveränitet. Samhället behöver klara av att hantera även denna typ av påverkan. Samhällets krisberedskap och Försvarens förmåga är grunden för den motståndskraft som behövs för att möta hoten mot Sverige.

Med krisberedskapen som grund kan förmågan att hantera samhällsstörningar över hela hotskalan utvecklas.

Inom ramen för Försvarens försvarsplanering ska Försvarens fortlöpande lämna upplysningar till berörda myndigheter om förhållanden i den operativa planeringen som har betydelse för dessa myndigheters verksamhet. Vidare ska Försvarens samordna beredskapsplanläggningen och den operativa planläggningen med beredskapsplaneringen inom övriga delar av totalförsvaret.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av särskilda föreskrifter. MSB ska se till att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet. MSB agerar vidare över hela hotskalan, vilket bland annat innebär att på nationell nivå driva den aktörsgemensamma hanteringen vid samhällsstörningar.<sup>2</sup>

Totalförsvarensplaneringen utgår från ett öppet väpnat angrepp på Sverige som inledningsvis kan ha ett intensivt och snabbt förlopp. Det är troligt att konventionella och högteknologiska stridsmedel kommer att användas. Cyberattacker och informationskrigföring är också en del i krigföringen. Striden kan börja med bekämpning med fjärrstridsmedel och sabotageförband mot samhällsviktig verksamhet.

Risken för användning av kärnvapen, eller hot om detsamma, i regionala eller lokala konflikter kan komma att öka. Detta bedöms gälla även i eller i anslutning till vårt närområde och måste därför beaktas i planering och förberedelser.

<sup>1</sup> Påverkansoperationer är en samordnad användning och skraddarsydd blandning av diplomatiska aktiviteter, informationsoperationer, militära operationer och ekonomiska (PMESII) aktiviteter bortom en stats öppna, accepterade och lagliga aktiviteter för att uppnå sina politiska mål.

<sup>2</sup> Med driva avses att åstadkomma aktörsgemensam samordning och inriktning utgående från en helhetssyn, säkerställa att åtgärder får avsedd effekt samt säkerställa att samhällets samlade resurser används effektivt. Detta framgår av dokumentet *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* (MSB777).

Militärstrategiskt är vissa geografiska områden särskilt viktiga. Det handlar om Stockholmsområdet, Gotland, Östersjöinloppen och Nordkalotten.

För samhällets försörjning och funktion kan även andra geografiska områden vara viktiga. Det finns platser och verksamheter runt om i landet som har viktiga funktioner för att samhället som helhet ska fungera och som på olika sätt behöver skyddas.

Civilt försvar är i grunden hela samhällets inneboende robusthet, motståndskraft och förmåga att hantera ett väpnat angrepp. Förmågan att hantera kriser i fred ger grundläggande förmåga att hantera krigsfara och krig. Samhället måste således kunna hantera destabilisering i form av antagonistiska handlingar i stor omfattning.

Mot bakgrund av detta behöver statliga myndigheter, kommuner, landsting och företag:

- redan i fredstid, ha förmåga att möta olika former av öppna och dolda påtryckningar som kan utövas med olika medel såsom politiska, psykologiska, ekonomiska och militära,
- öka sin förmåga att identifiera och möta underrättelseverksamhet, cyberattacker och informationsoperationer mot landet, samt
- öka sin förmåga att motstå ett väpnat angrepp mot Sverige från en kvalificerad motståndare.

Myndigheterna har ett särskilt ansvar att stödja andra aktörer i dessa frågor.

Utifrån respektive aktörs ansvar ska planering finnas för att efter särskilda beslut och tillförsel av resurser kunna forcera planeringen och påskynda nödvändiga åtgärder.

Sverige följer internationell rätt och avser att i en eventuell väpnad konflikt följa den internationella humanitära rättens regler. Sverige förutsätter att andra länder också gör detta.

Genderperspektivet och barnperspektivet ska vara en integrerad del i all totalförsvarsplanering.

Den hotbild och de typsituationer som beskrivs i FOI Memo 5089 (2014-10-14) och där främst Typfall 4 fullgör funktionen som gemensamma planeringsförutsättningar för aktörernas planering inför höjd beredskap.

### 1.3. En gemensam syn på de effekter som vi vill uppnå

När Sveriges utsätts för hot kommer dessa att mötas med beslutsamhet, det vill säga ett snabbt, tydligt och samordnat agerande. Den försämrade säkerhetspolitiska situationen innebär att hela samhället redan idag påverkas och åtgärder för att värna Sveriges säkerhet<sup>3</sup> ska utökas och fördjupas. Försvaret av Sveriges suveränitet och territoriella integritet behöver ses i ett sammanhang. Det gäller vilka som ska agera men också vilka medel som ska användas. Det behövs en ständigt aktuell bedömning av vad som är skyddsvärt och vilka åtgärder som behöver vidtas. Det krävs en aktörsgemensam inriktning och samordning, att sårbarheter och brister åtgärdas skyndsamt efter genomförda analyser och att denna typ av verksamhet prioriteras på högsta nivå i varje organisation. Det säkerhetsarbete som ständigt genomförs ska bygga på en sammanhållen planering för samhällets säkerhet, där Sverige är starkt i både fred och krig.

#### Stöd till Försvarmakten

Det militära försvaret är beroende av stöd från övriga samhället för att säkerställa sin operativa förmåga vid höjd beredskap och ytterst vid krig. Det är därför viktigt att det civila försvaret bidrar till det militära försvarets operativa förmåga. Planeringen ska ta sin utgångspunkt i det militära försvarets behov vid ett väpnat angrepp. Regeringen har i den försvarspolitiska inriktningspropositionen angett att det i nuläget är av särskild betydelse att planeringen av det civila försvarets stöd till Försvarmaktens operativa förmåga omhändertas.

#### Ett mera uthålligt och motståndskraftigt samhälle

Sverige ska kunna förebygga men också hantera en situation som föranleder höjd beredskap. Detta kräver att hela samhället har en inneboende robusthet, uthållighet, motståndskraft och förmåga att hantera komplexa händelser, det vill säga vara resiliert. Vidare måste förmågan att återställa funktionaliteten efter en påfrestning som kan vara utsträckt i tiden öka. Även om grunden är ett allriskperspektiv kommer särskilda åtgärder krävas i förberedelserna inför höjd beredskap.<sup>4</sup> Detta är ett viktigt och långsiktigt arbete där frågor som rör samhällets krisberedskap och totalförsvaret måste beaktas i alla beslutsprocesser, inom alla politikområden, och utgå från de analyser av risker och sårbarheter som görs.

#### En ökad medvetenhet och försvarsvilja

Vårt öppna och demokratiska samhälle försvårar för den angripare som vill vilseleda och förvirra befolkningen. Fri åsiktsbildning och förtroende för offentliga institutioner stärker förmågan att hantera informationspåverkan. Det svenska samhället får inte uppfattas som ett attraktivt mål för en angripare.

<sup>3</sup> Värna befolkningens liv och hälsa, att värna samhällets funktionalitet och att värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter. (Prop. 2008/09:140).

<sup>4</sup> Detta synsätt ligger i linje med de civila beredskapsförmågor som Nato arbetar med under 2016.

En motståndare kommer att göra allt för att utnyttja våra svagheter inklusive eventuella brister i ledning och samverkan, och samtidigt själv dra nytta av fördelarna med till exempel fri åsiktsbildning.

Samhället som helhet behöver inom ramen för en fri åsiktsbildning och fria media ha ökad förmåga att hantera informationspåverkan. Sveriges försvarsförmåga bygger på att samhället och dess aktörer visar handlingskraft och engagemang. Detta påverkar också den samlade försvarsviljan. Det är därför avgörande att kommunikationen mellan aktörer, allmänhet och medier fungerar bra. Öppen, samordnad och korrekt kriskommunikation stärker samhällets trovärdighet och underlättar samarbete genom att förebygga otydligheter och motverka ryktesspridning.

### **Funktionalitet i samhällsviktig verksamhet även vid störningar**

Störningar i samhällsviktig verksamhet kan ha många orsaker såsom bristande underhåll, olyckor eller naturhändelser. Även antagonistisk påverkan sker och kan snabbt eskalera. Kritisk infrastruktur och informationsinfrastruktur måste alltid fungera genom olika former av robusthet, skydd och kontinuitetsplanering. Planering för alternativ, om normal drift inte kan ske, ska förberedas. Detta omfattar även vilka anpassningar som ytterst kan behöva ske när det gäller prioriteringar, regeltillämpningar, säkerhetsrutiner etc. Under höjd beredskap kommer svåra prioriteringar att behöva göras. Service och tjänster som vi är vana vid kommer inte att kunna upprätthållas i samma utsträckning.

### **Gemensamt agerande**

Sveriges säkerhet och Sveriges suveränitet ska värnas. När Sverige utmanas ska samhället agera gemensamt med kraft och beslutsamhet. Ansvarstagande, samverkan och handlingskraft ska präglade agerandet. Hela Sverige ska försvaras. Under högsta beredskap, enligt lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap, är totalförsvar all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Totalförsvarets olika verksamheter ska genom samverkan och ledning nå gemensam inriktning och samordning i syfte att nå största möjliga försvarseffekt. Civila och militära aktörer ska kunna agera snabbt, samordnat och kraftfullt även om regeringen inte har beslutat om höjd beredskap. Möjlighet till samverkan och ledning ska finnas även under störda<sup>5</sup> förhållanden där till exempel våra system för elförsörjning och elektroniska kommunikationer är starkt negativt påverkade av en motståndares störningsverksamheter.

### **Beakta totalförsvarets krav i all samhällsverksamhet**

Myndigheter på nationell, regional och lokal nivå ska beakta de särskilda förhållanden som planeringen för totalförsvaret innebär. Det gäller i all relevant regeltillämpning, i fysisk samhällsplanering eller i fråga om informationssäkerhet. I många fall sammanfaller totalförsvarets krav med de krav som behöver ställas ur ett krisberedskapsperspektiv.

<sup>5</sup> Med störda förhållanden avses osäker tillgång till exempelvis el/tele/datatrafik, drivmedels- och bränsleförsörjning samt vattenförsörjning.

## 2. Gemensamma principer för samordning, prioriteringar och resursförstärkningar

### 2.1. Inriktning och samordning

Samverkan och ledning inför och vid säkerhetspolitiska kriser i Sverige eller i vårt närområde ska kunna ske under störda förhållanden och med korta ledtider. Det yttersta hotet – väpnat angrepp – kommer att vara dimensionerande.

För att åstadkomma bästa effekt vid ett gemensamt agerande behövs inriktning och samordning. Denna ska grunda sig på en helhetssyn på det som är särskilt skyddsvärt, de totala behoven och tillgängliga resurser. Det är genom funktionerna samverkan och ledning som effekterna inriktning och samordning uppnås<sup>6</sup>.

De aktörsgemensamma förhållningssätt, metoder och grundläggande rutiner som underbygger samordning och inriktning ska vara lika över hela hotskalan. Dessa förhållningssätt, metoder och rutiner måste kunna möta högt ställda krav på exempelvis operativt tempo, beslutsfattande, informationsdelning, sekretess, kriskommunikation, flexibilitet och robusthet. De ska dessutom vara väl kända och övade av både ordinarie personal och förstärkningspersonal.

Höjd beredskap och krig innebär dock förändringar av vissa aktörers roller, ansvar och mandat. Det betyder att samverkan och ledning kommer att fungera enligt samma förhållningssätt, metoder och rutiner, men avhandla andra frågor och i andra aktörssammanhang än under fred. Dessa förändringar behöver vara väl förberedda och övade så att övergången kan ske så smidigt som möjligt. Under höjd beredskap är det i vissa avseenden nödvändigt med ökad styrning på olika nivåer för att tillgängliga resurser och flöden i samhället ska kunna disponeras för de gemensamma målen och nödvändig samordning säkerställas. Befogenheter tillförs myndigheterna genom att fullmakts- och beredskapsförfattningar sätts i tillämpning helt eller delvis. Detta ställer stora krav på samordnad information till allmänheten och till olika aktörer i samhället.

Under höjd beredskap sker övergripande samordning inom totalförsvaret på flera nivåer. På nationell nivå av regeringen med stöd av Försvarsmaktens högkvarter och MSB. På regional nivå av länsstyrelsen och militärregionstaber och vid behov på lokal nivå mellan kommun och militärt förband som verkar i kommunen.

Dessa aktörer har tillsammans ansvaret för att den militära och civila verksamheten inom deras gemensamma geografiska område blir samordnade och inriktade så att största möjliga effekt uppnås med hänsyn till det aktuella läget och bedömd händelseutveckling.

<sup>6</sup> Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar (MSB777).



En samordnad kommunikation till allmänhet och media är viktig för trovärdigheten och för allmänhetens försvarsvilja. De områdesansvariga aktörerna har ett särskilt ansvar som också kräver förberedelser.

Förmåga behöver redan idag finnas för att:

### **Skapa samlade lägesbilder och lägesanalyser med fokus på hot som riskerar att ge allvarliga nationella konsekvenser**

Den samlade nationella förmågan att löpande följa händelseutvecklingen ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv och bedöma vilka hot Sverige står inför och vilka åtgärder som behöver vidtas blir allt viktigare i takt med att hotbilden blir mer komplex och diffus.

### **Kunna dela information med höga krav på robusthet och sekretess**

En förutsättning för att kunna utnyttja samma förhållningssätt och arbetssätt för samverkan och ledning i hela hotskalan är att teknik och metoder för informationsdelning fungerar i en störd miljö och med beaktande av krav på sekretess. Kända och beprövade metoder och system för systematisk rapportering/informationsdelning ska finnas vid myndigheterna.

Försvarsmaktens metoder för ledning och samordning bygger på beprövad erfarenhet i kombination med krav på interoperabilitet med andra länder och organisationer. Dessa metoder kommer att påverka även civila aktörer. MSB utvecklar också metoder och system för systematisk rapportering/informationsdelning för civila aktörer. Slutligen behöver det finnas förberedda alternativa lösningar när de normala systemen inte fungerar eller är tillgängliga.

### **Larma och starta upp krisorganisationer på alla nivåer**

Risken för snabb hotutveckling i dagens försämrade säkerhetspolitiska läge kräver ökad förmåga till snabbt agerande hos myndigheter för att uppnå effektiv samverkan och ledning.

## **2.2. Prioriteringar**

Svåra prioriteringar kommer att behöva göras under höjd beredskap men kan också behöva göras när det fredstida regelverket sätter ramarna. Det måste därför finnas kända principer för prioriteringar.

En förutsättning för att kunna prioritera i fred och i synnerhet under höjd beredskap är kunskap om hur regelverket ska och kan tillämpas. Möjlighet att lyfta frågor för beslut av regeringen finns alltid men bör om möjligt undvikas.

För att kunna genomföra prioriteringar krävs beslutsunderlag och metoder.

I en miljö där Sverige utsätts för olika typer av maktmedel som diplomatiska, ekonomiska, psykologiska, politiska, okonventionella samt militära måste samhället samlat kunna motstå och hantera detta.

Genom planering och förberedelser identifieras oklarheter eller områden som kräver särskild analys och kanske regelförändringar. Beredskaps- och fullmaktslagstiftningen ger särskilda möjligheter att prioritera när denna tillämpas. Sådan tillämpning kräver förberedelser och kunskap.

Efterhand som myndigheterna i sin planering och analys får kunskap om olika samhällsbehov och potentiella resurskonflikter kan också avvägda prioriteringar göras i förväg som en del av försvarsberedskapen. Ett sådant arbete kommer efterhand att utvecklas och fördjupas.

En annan förutsättning för prioriteringar är att använda en beslutsmetod som är känd, accepterad och välövad, både aktörsinternt och aktörsgemensamt. Prioriteringar är i grunden svåra, eftersom det ofta handlar om att resurser saknas för att möta alla behov och att vägen framåt är oklar. Besluten behöver därför vara transparenta, spårbara och kommunicerbara. I akuta situationer som präglas av dynamik, tidsbrist, osäkerhet och komplexitet ökar pressen på människan i systemet och gör det svårare att fatta beslut i tid.

MSB på central nivå och länsstyrelserna på regional nivå har uppgifter kopplat till avvägningar och prioriteringar. Under höjd beredskap driver MSB den aktörsgemensamma hanteringen vad avser inriktning och samordning samt verkar för att civila statliga resurser som förberetts särskilt för höjd beredskap prioriteras så att Försvarsmakten får det stöd som behövs i linje med hur samhällets skyddsvärden viktas i sammanhanget. I det ingår att driva beslutsprocesser, bevaka att beslut verkställs och följa upp att de får avsedd effekt.

Civila aktörer kan, efter framställning från Försvarsmakten, behöva prioritera stöd till Försvarsmakten även om höjd beredskap inte gäller<sup>7</sup>. Detta behöver förberedas.

Förmåga behöver redan idag finnas för att:

#### **Kunna tillämpa regelverket**

Civila och militära aktörer ska ha god kunskap om gällande regelverk och inte minst tillämpning av fullmakts- och beredskapslagstiftningen.

#### **Bereda underlag för väl avvägda beslut**

Civila och militära aktörer behöver utveckla förmågan att göra avvägda bedömningar och ta fram underlag för beslut om prioriteringar eller kunna verkställa sådana beslut.

<sup>7</sup> Försvarspolitisk inriktning Sveriges försvar 2016-2020 (prop. 2014/15:109).

### 2.3. Resursförstärkningar

Det civila försvaret ska bidra till Försvarens operativa förmåga vid höjd beredskap och då ytterst vid krig. Förberedelser för detta ska genomföras nu eftersom detta är prioriterat. Erfarenheter från detta arbete ska också kunna användas för lösandet av uppgifterna att värna civilbefolkningen samt säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna.

Grunden för att möjliggöra resursförstärkningar är en genomförd analys i form av en risk- och sårbarhetsanalys, försörjningsanalys eller motsvarande analys. Analysen ska ge underlag för en värdering av möjliga alternativ.

Resursförstärkningar kräver normalt förberedelser. Alternativ kan vara beredskapslagring, ökade omsättningslager, avtal med företag om leveranser även vid krigsfara och krig eller genom särskilda föreskrifter. Vidare ger medlemskapet i EU förutsättningar som måste beaktas även om det inte finns garantier för stöd och hjälp.

Det är viktigt att säkerställa så långt det är möjligt att de resurser som är kritiska för verksamheten är tillgängliga i hela hotskalan även om det kan innebära extra kostnader.

Inför och vid krigsfara och krig ger fullmakts- och beredskapslagstiftningen möjligheter till förstärkning med resurser som finns inom landet. Nuvarande lagstiftning är dock inte anpassad för att säkerställa att kritiska varor (till exempel livsmedel och läkemedel) och andra resurser finns att tillgå inom landet vid krigsfara eller krig.

Utifrån genomförd analys krävs också en avvägd risktagning. I vilka fall måste konkreta förberedelser göras? Vilka beslut om t.ex. inköp av materiel och utrustning kan anstå till ett försämrat säkerhetspolitiskt läge?

Resursförstärkning tar tid att genomföra och kostar ofta mycket pengar. Nya lösningar i form av exempelvis privat-offentlig samverkan och erfarenheter från andra länder kan snabba på processen och minska kostnaden för staten.

Under samhällsstörningar mäklas resurser av länsstyrelsen på regional nivå och av MSB på central nivå. Det handlar då om en operativ hantering under själva händelsen för att säkerställa att samhällets samlade resurser används effektivt. Det finns också statliga förstärkningsresurser som kan användas. Därutöver kan internationell hjälp efterfrågas via organ som EU, Nato och FN. Av särskild vikt är EU:s civilskyddsmekanism för unionen<sup>8</sup>. En väl genomförd personalplanläggning möjliggör också resursförstärkningar i kris-/krigsorganisationer.

<sup>8</sup> MSB är Sveriges kontaktpunkt och behörig myndighet för tillämpningen av Europaparlamentets och rådets beslut 1313/2013/EU av den 17 december 2013 om en civilskyddsmekanism för unionen

En viktig resurs utgörs av de frivilliga försvarsorganisationer där avtal kan tecknas om stöd eller krigsplacering.

En uppgift inom ramen för målet för civilt försvar är att bidra till Försvarsmaktens operativa förmåga vid höjd beredskap och ytterst i krig. Det kan också finnas situationer under höjd beredskap då Försvarsmakten kan behöva lämna stöd till övriga samhället. Exempel på detta är medverkan vid omfattande utrymningar och flyktingrörelser, underlag för varning till befolkningen, viss CBRN-förmåga, stöd vid omfattande skadefall, röjning av minor och oexploderad ammunition. Det är emellertid inte möjligt att planera för ett sådant stöd från Försvarsmaktens sida med hänsyn till oförutsebarheten i fråga om vad det militära försvaret kräver i olika situationer.

Förmåga behöver redan idag finnas för att:

#### **Analysera och bedöma behov av förberedelser för förfogande och ransonering**

De myndigheter som har ansvar för detta bör vidta åtgärder i den grad som krävs för att säkerställa den samlade förmågan inom totalförsvaret. Just nu handlar det i första hand om analyser av behov samt att öka kunskapen om hur regelverket kan tillämpas.

#### **Genomföra företagsplanering**

Planering av hur privata företag ska kunna bidra och leverera varor och tjänster inför och under höjd beredskap genomförs av statliga myndigheter. Planer tas fram samt avtal tecknas med privata företag (eller regleras via föreskrifter) där det krävs för att samhället ska kunna fungera på en nödvändig nivå även om det råder krigsfara eller krig.

### 3. En sammanhängande planering för totalförsvaret

#### 3.1. Övergripande målbild

Vid utgången av 2020 ska bevakningsansvariga myndigheter, Försvarmakten, FMV samt prioriterade landsting ha förmåga att utöva samverkan och ledning:

- från ordinarie ledningsplats,
- under störda förhållanden<sup>9</sup>,
- med realistiska tidförhållanden,
- med skyddade huvud- och reservsambandsmedel.

Vid utgången av 2020 ska det också finnas en sammanhängande process för planering med tydliga ansvarsförhållanden och systematik.

En totalförvarsövning ska genomföras senast 2020 med inriktning mot aktörer på central och regional nivå, inklusive relevanta privata aktörer. Övningar på lokal nivå ska genomföras med tema totalförsvaret så snart förutsättningarna för detta finns.

Vid utgången av 2020 ska det hos kommuner, landsting och myndigheter finnas en förmåga, inklusive kontinuitetsplanering, att säkerställa tillgänglighet, riktighet och konfidentialitet avseende verksamhetskritisk information.

Med start 2020 ska förmåga att verka från alternativ och/eller skyddade ledningsplats/er finnas hos huvuddelen av de bevakningsansvariga myndigheterna.

För att nå den övergripande målbilden krävs att ett antal gemensamma aktiviteter genomförs. Dessa framgår av bilaga 2.

#### 3.2. Sammanhängande planering

För att kunna lösa alla de uppgifter som åligger aktörerna krävs samordning vilket förutsätter förberedelser i större eller mindre omfattning. I många fall är det bättre att skapa en generell förmåga att agera enskilt och tillsammans. I vissa fall där betydande värden står på spel som vid en kärnteknisk olycka, ett dammbrott eller en pandemi kan det finnas behov av mer konkret planering för ett visst hot eller risk. Vid ett väpnat angrepp eller allvarlig säkerhetspolitisk kris utmanas samhället som helhet och det gäller att snabbt kunna agera mot ett gemensamt mål. Planering och författningar möjliggör ett snabbt och kraftfullt agerande men det krävs förberedelser och en sammanhängande planering.

En sammanhängande planering består av en gemensam målbild, en gemensam syn på de effekter som vi vill uppnå, en övergripande tidsplan för viktiga

<sup>9</sup> Se tidigare fotnot 5

gemensamma aktiviteter samt en gemensam syn på hotet och den hotbild myndigheterna ska planera utifrån. Dessa delar behandlas i detta dokument. En sådan sammanhängande planering syftar till att skapa en helhet av förberedelser. Planering i det här fallet är ett sätt att öka handlingsberedskapen och möjliggöra ett ändamålsenligt och kraftfullt agerande i en osäker händelseutveckling. En sammanhängande planering för totalförsvaret ska beakta perspektiven - inför och under. Myndigheternas planering för totalförsvaret ska ske i samverkan med de statliga myndigheter, kommuner, landsting, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda.

Vid samhällsstörningar som kan föregå ett väpnat angrepp har myndigheter med ansvar för en viss verksamhet ett fortsatt huvudansvar för samma verksamhet. Geografiskt områdesansvariga aktörer stödjer främst agerandet. Vid höjd beredskap kommer det geografiska områdesansvaret att öka i betydelse för det samlade agerandet för alla de samhällsstörningar som då inträffar.

För att hålla samman samverkan och planering för krisberedskap och för höjd beredskap ska detta arbete i huvudsak ske inom samverkansområdena<sup>10</sup>. Därmed främjas också en helhetssyn i planeringen. En utvecklad samordning av planeringen mellan myndigheterna och andra organisationer eller företag ska samtidigt eftersträvas.

En central del i sammanhängande planering är en gemensam syn på den administrativa beredskapen.

Administrativ beredskap är ett samlingsbegrepp för alla lagar och föreskrifter som är nödvändiga för att förbereda och anpassa det svenska samhället till förhållanden under höjd beredskap. Den administrativa beredskapen omfattar:

- Författningsberedskap det vill säga de lagar, förordningar och bestämmelser som behövs för att planlägga och reglera samhällets omställning från fred till krig samt för att få samhället att fungera i laga former även i krig.
- Organisationsberedskap det vill säga bestämmelser om myndigheters uppgifter och organisation i krig eller vid krigsfara samt planering i fred av detta.

<sup>10</sup> I enlighet med förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

Den administrativa beredskapen handlar också om att under legala former och efter behov kunna omdisponera personella och materiella resurser samt kunna ingripa i näringslivets och enskilda medborgares fri- och rättigheter. Exempel på åtgärder är:

- fatta snabba och säkra beslut inom totalförsvaret (militärt och civilt försvar),
- besluta om ransonering,
- besluta om försörjningsåtgärder,
- inkalla personal till totalförsvaret,
- disponera arbetskraft, samt
- disponera och utnyttja enskild egendom.

#### 4. Så möts Försvarets behov

Processen för en samlad bedömning av Försvarets behov och de civila myndigheternas möjligheter att tillhandahålla stöd kan beskrivas på följande sätt.

För processen fram till juni 2017 gäller att Försvarets behov tar fram en första version av behovsbilden för att presenteras efter sommaren 2016. Under hösten 2016 ska de civila myndigheterna bedöma om och hur behoven kan tillgodoses. Under våren 2017 sker en analys och en sammanfattande rapport tas fram av MSB och Försvarets behov.

Slutsatserna av det arbete som kommer att bedrivas behöver omhändertas i två parallella processer. Dels behöver Försvarets behov, och eller FMV, så snart underlag finns, börja vidta mer konkreta förberedelser för olika leveranser. Dels behöver Försvarets behov i en samlad analys identifiera sådana behov/brister som behöver redovisas för regeringen för politisk avvägning.

Våren 2018 påbörjas en ny bedömning av behoven för Försvarets behov och en ny samlad bedömning redovisas av MSB och Försvarets behov senast mars 2019.

Underlagen som arbetas fram kommer i huvudsak att omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Säkerhetsanalyser enligt säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) samt risk- och sårbarhetsanalyser kommer att vara viktiga verktyg i processen. Dessa måste då även omfatta perspektivet höjd beredskap.

Resurser kan finnas i offentlig regi eller i det privata näringslivet. De bevakningsansvariga myndigheterna har en viktig roll i samordningen för att säkerställa förmågor och resurser. Flera olika typer av alternativ finns.

- Försvarsmakten, med stöd av FMV, tecknar avtal om en viss resurs eller förbereder förfogande.
- Civila myndigheter säkerställer resurser genom avtal eller förberedelser för förfogande.
- Försvarsmakten, med stöd av FMV, köper in resursen.
- Lagring genom omsättningsavtal.
- Samhället tar en risk genom att inte genomföra någon särskild förberedelse utöver en analys och kartläggning samt konsekvensbeskrivning.