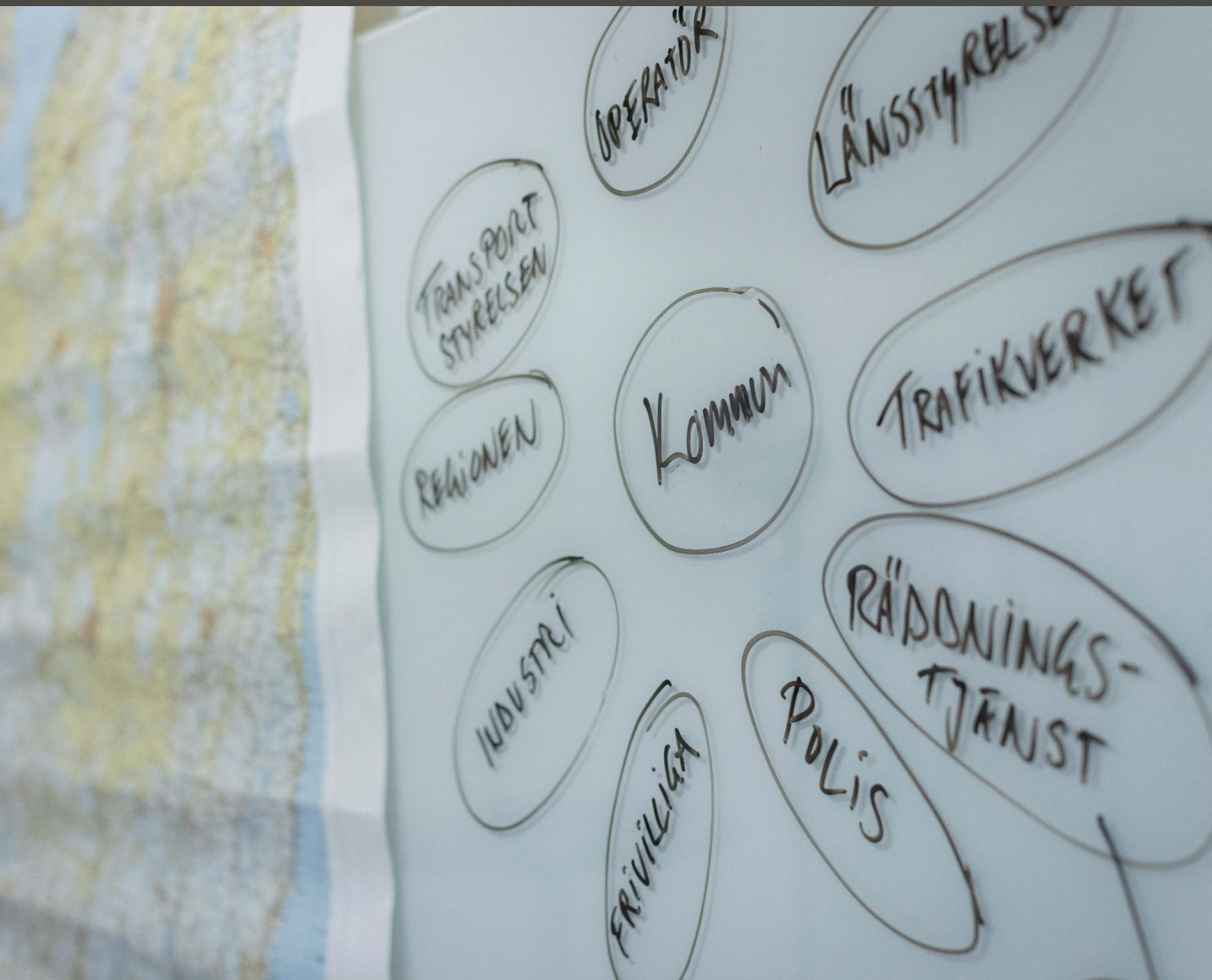




Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Planeringsformer inom det civila försvaret



Planeringsformer inom civil beredskapsplanering

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Enhet: Enheten för planering och Enheten för ledning och samverkan

Foto omslag: Melker Dahlstrand

Text: Anders Eriksson

Publ. nr: MSB2594 – Maj 2025

INNEHÅLL

INLEDNING	4
Ett arbete under utveckling	5
 1 VARFÖR PLANERA?	 6
 2 PLANERING INOM DET CIVILA FÖRSVARET	 8
2.1 Planeringsformer inom det civila försvaret	8
2.2 Planering för att använda förmåga	9
2.2.1 Förberedande planering	9
2.2.2 Responsplanering	11
2.3 Planering för att skapa förmåga	13
2.3.1 Förmågeplanering	13
2.3.2 Långsiktig förmågeutveckling	14

Inledning

I fredstid är det civila försvaret genomförandet av sådan planering och andra förberedelser som krävs för att förbereda landet för krigsfara och krig. Inom det civila försvaret bedrivs olika former av planering, som var och en har olika syften. Denna vägledning är en fördjupning kring de planeringsformer som finns inom det civila försvaret och syftar till att beskriva planeringsformerna och deras innebörd. Vägledningen riktar sig särskilt till personal i beredskapsmyndigheter som arbetar med beredskapsplanering, men kan med fördel användas som stöd även i andra statliga myndigheter, i kommuner och regioner, i företag, i frivilliga försvarsorganisationer och så vidare.

I MSB:s föreskrifter och allmänna råd om myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap (MSBFS 2025:4) slår MSB fast benämningar på de planeringsformer som ska användas i det civila försvaret och dess övergripande innebörd. Planeringsformerna bör emellertid även tillämpas i arbetet med den fredstida krisberedskapen. Att använda likartad terminologi och metoder inom den fredstida krisberedskapen som tillämpas inom det civila försvaret underlättar den omställning som kommer att behöva ske vid beslut om höjd beredskap. Allt som här beskrivs för att hantera krigsfara och krig kan därför även användas som förberedelse för att hantera fredstida kriser.

I MSBFS 2025:4 skiljer MSB mellan planering för att **skapa** respektive **använda** förmåga och att dessa ska benämnas **förberedande planering** och **responsplanering** respektive **förmågeplanering**. I denna vägledning beskrivs även arbetet med **långsiktig förmågeutveckling** och dess relation till den civila beredskapsplaneringen i övrigt. MSB har i dagsläget valt att inte föreskriva om denna verksamhet, men då den är nära relaterad till framförallt förmågeplaneringen finns skäl att beskriva den i denna vägledning.

Planeringsformerna är en anpassning till svenskt civilt sammanhang av begrepp som återfinns dels i Försvarsmaktens planeringsdoktrin, som beskrivs i publikationen Svensk planerings- och ledningsmetod¹, och dels i Natos Allied Joint Doctrine for the Planning of Operations (AJP-5)². De har utvecklats med anledning av den återupptagna totalförsvarsplaneringen och uppkomna behov av att samordna både förutsättningar och genomförande av planeringen. Formerna för planering och dess innehåll liknar den planering som genomfördes inom det civila försvaret på 1980- och 1990-talen.

I dokumentets första del finns ett resonemang kring varför man ska planera, vilka effekter som ska uppnås och vikten av att strukturera och samordna planeringen. Sedan beskrivs planeringsformerna både översiktligt och på en mer konkret nivå, bland annat genom att de kopplas samman med faktiska planeringsprocesser som

¹ Försvarsmakten 2017. Svensk planerings- och ledningsmetod. SPL 2017.

² North Atlantic Treaty Organization 2019. Allied Joint Doctrine for the Planning of Operations. Nato Standard. AJP-5. Edition A, version 2.

är etablerade eller under utveckling. Löpande hänvisas till relevanta dokument och hemsidor.

Ett arbete under utveckling

Det finns i dagsläget inte etablerade och prövade nationella processer eller gemensamma metoder för samtliga planeringsformer, i alla dess delar. Även om de flesta aktörerna är väl bekanta med innebörden i till exempel responsplanering, eller har arbetat grundligt med att ta fram förberedande planer för tänkbara händelser, så är grundkonceptet med en sammanhängande planering nytt. Det innebär att planeringsformernas tillämpning, förhållande till varandra med mera successivt behöver utvecklas och förtydligas.

1 Varför planera?

Sedan riksdagens försvarsbeslut 2015 har totalförsvarsplaneringen återstartats i Sverige, efter att under ett par decennier mer eller mindre legat i dvala. I försvarsbeslutet från december 2024 är riksdagen och regeringen tydliga i den politiska inriktningen att det civila försvaret ska byggas utifrån de krav som ställs i höjd beredskap och ytterst krig. Regeringen betonar i den försvarspolitiska propositionen att ett civilt försvar som är motståndskraftigt mot samhällsstörningar och som kan hantera konsekvenserna av ett väpnat angrepp även bidrar till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera fredstida krissituationer.

I fredstid är totalförsvar den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig, vilket gör att planering är en central del i utvecklingen att stärka det civila försvaret. För att totalförsvaret ska vara krigsavhållande och ytterst fredsbevarande måste planering och andra förberedelser samordnas såväl inom det civila försvaret som mellan det militära och det civila försvaret.

Enligt 10 § i förordningen (2022:524) **om statliga myndigheters beredskap** ska varje myndighet i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. I detta ingår att planera för att myndigheten vid höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången till personal och förhållandena i övrigt. Myndigheternas planering för totalförsvaret ska ske i samverkan med övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda. I MSBFS 2025:4 regleras tydligare innebörden av denna planering.

På motsvarande sätt framgår det för kommuner och regioner av 4 § i förordningen (2006:637) **om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fred och höjd beredskap** att varje kommun och region ”ska ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap”. Även aktörer i näringslivet är skyldiga att delta i totalförsvarsplaneringen, enligt lagen (1982:1004) **om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen**, på förfrågan av någon av de myndigheter som är utpekade som totalförsvarsmyndigheter.³

Planering inom det civila försvaret handlar dels om att tänka igenom och förbereda för hur man ska bemöta en händelseutveckling eller hantera den om hot och risker blir verklighet, dels om att kunna agera snabbt och effektivt vid en pågående eller omedelbart förestående händelse. I planeringen finns både ett systemperspektiv och ett aktörsperspektiv där pusselbitarna behöver läggas och passa ihop för att bilda en robust helhet av beredskap att motstå risker och hantera fredstida kriser, krigsfara och krig.

³ Vilka myndigheter som är totalförsvarsmyndigheter regleras i 1 § i förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

Planering handlar således både om att på förhand fundera på hur man ska använda den befintliga förmågan och hur man ska kunna skapa den förmåga man behöver. För att beskriva detta behöver man använda olika begrepp för olika former av planering.

Erfarenheten av planering inom olika organisationer varierar, beroende på vilken verksamhet man bedriver och vilken planeringskultur som organisationen är präglad av. Planeringen inom det civila försvaret ska ske i samverkan med övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda.⁴ Det innebär att offentliga aktörer i Sverige förväntas samarbeta i högre grad i strukturerade aktörsgemensamma planeringsprocesser. En gemensam terminologi är en förutsättning för sådan samverkan.

⁴ 10 § i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

2 Planering inom det civila försvaret

2.1 Planeringsformer inom det civila försvaret

Inom det civila försvaret finns, liksom inom exempelvis det militära försvaret, olika former av planering. Olika former av planering har olika syften, eftersom de genererar olika nyttor och effekter. Övergripande kan planering inom det civila försvaret delas in i planering för att **använda** förmåga och planering för att **skapa** förmåga.

Planeringen för att använda förmåga benämns **förberedande planering** respektive **responsplanering**. Planeringen för att skapa förmåga benämns **förmågeplanering**. I anslutning till förmågeplaneringen beskrivs i denna vägledning även **långsiktig förmågeutveckling**, som inte är en planeringsform på samma sätt som de andra men som syftar till att stödja bland annat förmågeplaneringen. Långsiktig förmågeutveckling finns i dagsläget inte med i MSB:s föreskrifter för myndigheters åtgärder inför och vid höjd beredskap men beskrivs här eftersom den tydligt relaterar till planeringsarbetet.

Att planeringen för att använda förmåga beskrivs före planeringen för att skapa förmåga är medvetet. Det är i processen att tänka igenom vad man kan och ska göra vid en händelse som man kan identifiera och därmed ta hand om förmågebrister i planeringen för att skapa förmåga. Det betyder i sin tur att dessa processer behöver löpa parallellt och att det måste finnas ett nära samarbete och en nära dialog mellan de som arbetar inom respektive process. Om så inte sker är risken stor att man aldrig åtgärdar förmågebrister, att man inte möter kommande behov i tid eller att man inte uppdaterar nya planer utifrån de förbättrade förutsättningar som nya resurser skapar.

Planering för att använda förmåga

- Förberedande planering är generisk eller scenariospecifik planering för att kunna hantera möjliga händelser som kan få betydande konsekvenser i samhället.
- Responsplanering är planering för hantering av faktiskt inträffade eller omedelbart förestående händelser, samt planering för väsentligt ändrade förutsättningar.

Planering för att skapa förmåga

- Förmågeplanering är planering som behöver ske för att skapa förmåga på medellång sikt (1–10 år).
- Långsiktig förmågeutveckling underbyggs av analyser och studier om framtida samhällsutveckling, hot- och riskutveckling samt möjliga vägval och behov av förmåga på längre sikt, till exempel 20-30 år. Resultaten utgör stöd vid inriktning, planering och beslut om förmågeutveckling.

2.2 Planering för att använda förmåga

Planeringen för att använda förmåga kan handla om både att planera för potentiella händelser och att hantera omedelbart förestående eller faktiskt inträffade händelser. Detta kallas för förberedande planering respektive responsplanering. Om det är en händelse som varit möjlig att förutse kommer responsplaneringen att ske med utgångspunkt i en redan genomförd förberedande planering, som anpassas till det faktiskt inträffade. Om det inte varit möjligt att förutse händelsen kommer däremot responsplaneringen att behöva ske mer eller mindre från grunden. På så sätt kan planering och genomförande under en hantering ses som tätt sammanflätade och beroende av varandra, om än skilda från varandra.

2.2.1 Förberedande planering

Förberedande planering är generisk eller scenariospecifik planering som syftar till att på förhand tänka igenom möjliga händelser som kan få betydande konsekvenser i samhället ska kunna hanteras. En generisk plan identifierar och utvecklar framgångsfaktorer för att ur ett generellt perspektiv kunna hantera det inträffade, medan en scenariospecifik planering sker utifrån en mer specifik kontext.⁵ Scenarier kan dock vara användbara som stöd i både den scenariospecifika och den generiska förberedande planeringen.

⁵ Jämför "contingency plan" respektive "generic contingency plan" i Nato (2019) Allied Joint Doctrine for the Planning of Operations. Nato Standard. AJP-5. Edition A, version 2.

Förberedande planering utgår från identifierade risker och syftar till att minska ledtider om de identifierade riskerna skulle bli verklighet. När man ska fatta beslut om vad den förberedande planeringen ska omfatta bör man inte bara ta hänsyn till sannolikheten att en tänkt viss händelse ska inträffa. Det är till exempel även viktigt att planera för att hantera konsekvenserna av krigsfara och krig oavsett sannolikheten att det inträffar.

Genom att beskriva en idé om hur man kan åstadkomma önskade effekter och undvika oönskade tillstånd när en händelse inträffar, minskar den förberedande planeringen reaktionstiden när något inträffar och sannolikheten ökar då för att man vidtar adekvata åtgärder. Den förberedande planeringen ska dokumenteras, till exempel i en beredskapsplan⁶. En sådan dokumentation bör även innehålla de bakomliggande resonemang som legat till grund för uttryckta slutsatser. I arbetet med förberedande planering bör man även ta hänsyn till erfarenheter från tidigare hantering av händelser och av genomförda övningar.

Beredskapsmyndigheterna ska hålla planerna aktuella, genom att se över och uppdatera dem regelbundet i takt med att resurser och förmågor utvecklas. Om man inte håller den förberedande planeringen aktuell riskerar man att förlora värdefull tid när man ska omsätta den planeringen inom responsplaneringen vid en omedelbart förestående eller redan inträffad händelse.

MSB:s föreskrifter och allmänna råd om myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap anger att myndigheterna även ska genomföra de åtgärder samt övriga förberedelser som krävs för att utföra sina uppgifter under höjd beredskap. I det ingår att myndighetens krigsorganisation ska vara bemannad, utrustad, utbildad och övad. Man bör även öva beredskapsplaner och andra planer, för att planeringen ska kunna omsättas i en hantering på det sätt som är tänkt.

I arbetet med förberedande planering kommer man att identifiera förmågebrister. Dessa brister ska dokumenteras och föras över dem till förmågeplaneringen, så att de kan omsättas i förmågeutveckling. Därmed stärks ett systematiskt arbetssätt som bidrar till att den förmåga en aktör bygger upp inte sker ad-hoc år från år, utan metodiskt utifrån den förmåga som man behöver ha. På så sätt kan man överbrygga glappet mellan förmågebehov och tillgänglig förmåga och stärka den samlade förmågan att agera vid krigsfara och krig.

⁶ I §§ 6, 9 och 10 i planeringsföreskrifterna anges att beredskapsmyndigheterna ska ha aktuella beredskapsplaner och vilka planer som ska finnas i övrigt.

Förberedande planering

Enligt 6 § i MSBFS 2025:4 ska beredskapsmyndigheterna genomföra förberedande planering och upprätta planer (beredskapsplaner) som ska hållas aktuella, samt genomföra de åtgärder samt övriga förberedelser som krävs för att utföra sina uppgifter under höjd beredskap. Enligt ett allmänt råd till paragrafen för den förberedande planeringen exempelvis omfatta:

- identifiera vilka planer som krävs enligt gällande författningar,
- beakta arbetet inom Nato med civila förmågekrav,
- i förväg ha tagit fram underlag för att vid höjd beredskap kunna ändra krav i föreskrifter inom myndighetens ansvarsområde för att motsvara totalförsvarets krav,
- planera för att kunna påskynda nödvändiga åtgärder inför höjd beredskap enligt 20 § 12 förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap,
- planera för stöd till det militära försvaret,
- planera för prioritering av resurser,
- planera för att ge värdlandsstöd till internationella civila och militära aktörer som verkar på eller transiteras genom svenskt territorium, eller
- planera för att vidta eller medverka i olika åtgärder inom försörjningsberedskapen.

Beredskapsmyndigheternas arbete med krigsorganisation, dess uppgifter och vilka planer som ska finnas, regleras i MSBFS 2025:4 8-11 §§.

2.2.2 Responsplanering

Responsplanering är planering för att hantera faktiskt inträffade eller omedelbart förestående händelser samt planering för ändrade förutsättningar under pågående händelse. Den handlar om att förutse vad som behöver hända ”runt hörnet” – alltså bortom här och nu. Målet med responsplaneringen är att uppnå effekt på bästa möjliga sätt i den givna situationen, med tillgängliga resurser.

Responsplanering följer en händelses utveckling och påverkas av konkreta förhållanden som till exempel vädret, resursläget, media och tidsramarna – ofta i termer av timmar och dygn. Tidsperspektiven kan vara både längre (månader) och kortare (minuter) – det är händelsens och verksamhetens behov som styr.

Händelser, i såväl fred som krigsfara och krig, är föränderliga vilket ställer krav på att man behöver justera responsplaneringen löpande för att ligga i fas med den pågående händelseutvecklingen. Responsplaneringen behöver också ta höjd för att situationen kan ta överraskande vändningar.⁷

⁷ Ibland kallas detta för omfallsplanering. Vid hantering av en samhällsstörning kan omfallsplanering ske både i förebyggande syfte (”Tänk om händelsen framöver utvecklar sig så eller så”) och när uppgjorda planer visar sig inte fungera.

En händelse kan vara förutsedd eller komma som en överraskning. Därmed ser responsplaneringen lite olika ut i dessa fall:

- **För den förutsedda händelsen** ska det finnas en plan som visar resultatet av den förberedande planeringen – även om den planen stämmer mer eller mindre bra överens med vad som faktiskt händer i det akuta läget. I detta fall bygger responsplaneringen vidare på den plan som finns, och reviderar planen där det behövs. I praktiken spar detta mycket tid – tid som man kan använda för att kunna vidta effektiva åtgärder.
- **I den oförutsedda händelsens** natur ligger att det sällan finns en plan. Detta innebär att man behöver göra responsplaneringen utan tidigare förberedelser, vilket blir mer intensivt och resurskrävande.

Eftersom responsplaneringen sker vid faktiskt inträffade eller omedelbart förestående händelser är det inte någon planering som man till fullo kan genomföra i förväg. Det gör att arbetet inom den förberedande planeringen blir än viktigare, eftersom det skapar förutsättningar för en effektiv hantering av en händelse och därmed för responsplaneringen för händelsen.

Planering och hantering

Som beskrivningen av responsplaneringen visar, är planering och hantering tätt relaterade till varandra. Responsplaneringen är beroende av kunskap om pågående hantering och resursanvändning, för att den ska kunna vara relevant och stödja den pågående hanteringen. I Gemensamma grunder beskrivs hur planering ingår som en komponent i hantering.⁸ Hantering handlar alltså inte bara om att genomföra åtgärder, utan också om att planera för vilka åtgärder som behöver genomföras i den rådande situationen.

Gemensamma grunder – ramverk för ledning och samverkan

Gemensamma grunder är ett aktörsgemensamt ramverk för ledning och samverkan. Innehållet i ramverket ska göra det enklare att samverka med varandra, dela lägesbilder och att åstadkomma gemensam inriktning och samordning inför och under samhällsstörningar vid fredstida kriser och höjd beredskap. De arbetssätt, checklistor och mallar som har tagits fram i ramverket är användbara också för responsplanering. Exempel på arbetssätt är skapande av en samlad lägesbild och hur man åstadkommer inriktning och samordning vid en samhällsstörning.

⁸ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2024. Centrala koncept – En grund för aktörsgemensamt arbete med ledning, samverkan och övrig styrning Publ nr: MSB2383 – 2024. s. 59.

2.3 Planering för att skapa förmåga

Planering för att skapa förmåga handlar om att utveckla den förmåga som behövs på både kort och på längre sikt. Här finns även de processer som behövs för att kunna ta hand om den politiska inriktningen, som den kommit till uttryck i försvarspolitiska propositioner och inriktningar från regeringen. Till stöd för förmågeutvecklingen här och nu, sker även ett arbete med långsiktig förmågeutveckling. Sådant arbete kan kallas olika saker, till exempel strategisk framsyn eller civil perspektivstudie, men syftar ytterst till att säkra kvaliteten i förmågeplaneringen genom strategiska vägval.

2.3.1 Förmågeplanering

Förmågeplanering är planering för att skapa förmåga på kort till medellång sikt, det vill säga tidsperioden 1–10 år framåt.⁹ Den syftar till att så effektivt som möjligt skapa förmåga inom ramen för de medel som finns tillgängligt för att stärka förmågan i det civila försvaret. Fokus i förmågeplaneringen bör vara på de åtgärder som man bör vidta i det kortare perspektivet, för att stärka den befintliga förmågan eller skapa helt nya förmågor. Att planeringen har ett 10-årigt perspektiv gör emellertid att det blir möjligt att lägga ut större och mer omfattande satsningar på flera år.

Planeringen syftar dels till att den enskilda aktören ska kunna använda de resurser som finns tillgängliga för att på ett så rationellt och effektivt sätt som möjligt skapa den förmåga som behövs, dels till att kunna samordna denna förmågeutveckling med andra aktörer för att uppnå ännu större effekt. I det ingår att kunna identifiera sådana beredskapsåtgärder som den enskilda aktören inte kan genomföra på egen hand, utan där flera aktörer måste bedriva ett gemensamt arbete för att uppnå önskade förmågor.

I arbetet med förmågeplanering bör man använda kunskap och underlag från olika håll om förmågor man inte har. Det kan vara erfarenheter från hantering av händelser eller övningar, risk- och sårbarhetsanalyser, den förberedande planeringen, arbetet med långsiktig förmågeutveckling eller från olika former av politiska beslut. Resultatet av förmågeplaneringen ska man dokumentera och det ska utgöra underlag till verksamhetsplanering, till budgetunderlag och till deltagande i den process för samordning av förmågeutvecklingen som MSB bedriver.¹⁰

Den aktörsgemensamma samordningen av förmågeplaneringen innebär en samordning av planeringen såväl mellan myndigheter inom beredskapssektorer och civilområden som mellan beredskapssektorer och civilområden. Den möjliggör en strategisk utveckling av Sveriges totala förmåga och kan ge en överblick över hur förmågan i det civila försvaret förväntas utvecklas under

⁹ För en statlig myndighet innebär det planering som tas om hand i kommande års verksamhetsplanering, i budgetunderlag till regeringen samt åren bortanför budgetunderlagets omfattning.

¹⁰ Se MSB (2023) *Vägledning – planering för civil beredskap: process och metod (version 2023)*, <https://www.msb.se/sv/publikationer/vagledning---planering-for-civil-beredskap-process-och-metod-version-2023/>

kommande år. MSB sammanställer och dokumenterar årligen resultatet av denna samordning i ett systemunderlag, som kan ligga till grund för beslut om förändrade inriktningar.¹¹ Hur den enskilda aktören väljer att lägga upp arbetet med sin egen förmågeplanering kan se olika ut och beror på till exempel organisationens storlek, behov och befintliga processer.

2.3.2 Långsiktig förmågeutveckling

Långsiktig förmågeutveckling bedrivs inte som en egen planeringsform utan understöds av analyser och studier om framtida samhällsutveckling, hot- och riskutveckling samt möjliga vägval och behov av förmåga på längre sikt. Dessa analyser och studier syftar till att inriktning, planering och beslut om förmågeutveckling blir framtidssäkrade.

MSB driver, tillsammans med de sektorsansvariga myndigheterna och civilområdesansvariga länsstyrelserna, en process som i dagsläget benämns civil perspektivstudie . Det är en flerårig studieprocess som blickar två försvarsbeslutsperioder framåt och syftar till att skapa högkvalitativa, välförankrade och framtidssäkrade underlag om den långsiktiga förmågeutvecklingen som ska kunna bidra till nästkommande försvarsbeslut.

Resultatet av den civila perspektivstudien ska kunna användas av såväl Försvarsberedningen och regeringen för dess beslutsfattande som av beredskapsmyndigheter och andra aktörer till stöd för deras förmågeplanering.

¹¹ MSB ska enligt § 2 i förordningen (2008:1002) *med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* tillsammans med ansvariga myndigheter genomföra en övergripande planering av de åtgärder som bör vidtas och rapportera resultatet till regeringen.