



Så skapar vi motståndskraft

**Skrivelse med underlag till
försvarsbeslutsperioden 2021–2025**

Innehållsförteckning

| | |
|--|-----------|
| Innehållsförteckning | 2 |
| Sammanfattning | 4 |
| 1. Inledning | 5 |
| 2. Försvarsberedningens samlade underlag..... | 7 |
| 2.1 Svensk säkerhetspolitik..... | 7 |
| 2.2 Utgångspunkter för totalförsvaret..... | 7 |
| 2.3 Mål och uppgifter | 9 |
| 2.4 Utformningen av det militära försvaret..... | 10 |
| 2.5 Utformningen av det civila försvaret | 10 |
| 3. Organisation och ledning i totalförsvaret..... | 12 |
| 3.1 Tydligare lednings- och ansvarsförhållanden..... | 12 |
| 3.2 Beredskapsplanering | 12 |
| 3.4 Aktörsgemensam hantering | 14 |
| 4. Psykologiskt försvar | 23 |
| 4.1 Ett utvecklat psykologiskt försvar..... | 23 |
| 4.2 Identifiera och möta informationspåverkan..... | 23 |
| 4.3 Enskildas försvarsvilja och motståndskraft..... | 25 |
| 4.4 MSB:s roll i psykologiskt försvar..... | 26 |
| 5. Cybersäkerhet och säkra kommunikationer | 29 |
| 5.1 Samhällets informations- och cybersäkerhet..... | 29 |
| 5.2 Förebygga, upptäcka och hantera cyberangrepp och andra it- incidenter | 32 |
| 5.3 Säkra elektroniska kommunikationer | 34 |
| 6. Personalförsörjning | 37 |
| 6.1 Totalförsvarsutbildning..... | 37 |
| 6.2 Aktiverad civilplikt..... | 37 |
| 7. Frivilliga försvarsorganisationer och andra ideella organisationer | 39 |
| 8. Befolkningsskydd..... | 41 |
| 8.1 Varning..... | 41 |
| 8.2 Utrymning och inkvartering | 41 |
| 8.3 Ny organisation för hemskydd..... | 42 |
| 8.4 Skyddsrum och andra skyddade utrymmen | 42 |
| 9. Räddningstjänst..... | 45 |
| 10. Försörjningsberedskap..... | 48 |
| 10.1 Näringslivsråd | 48 |
| 10.2 Kostnader för försörjningsberedskap | 48 |

| | |
|--|-----------|
| 10.3 MSB:s kostnader för att utveckla och driva ett system för försörjningsberedskap | 49 |
| 10.4 Försörjning av industrivaror | 49 |
| 11. Totalförsvaret i samhällsplaneringen | 51 |
| 12. Forskning och utveckling | 53 |
| 12.1 Satsningar på kunskapsutveckling | 53 |
| 12.2 Samverkan mellan MSB och Försvarsmakten | 54 |
| 13. Internationellt samarbete avseende civilt försvar | 55 |
| 14. Nya överenskommelser om civilt försvar | 56 |
| 15. Rättsliga förslag | 56 |
| 15.1 Beredskapslagstiftningen i stort | 56 |
| 15.2 Befolkningsskyddet | 58 |
| 15.3 Personalförsörjning inom det civila försvaret | 58 |
| 16. Sammanfattande tabell | 59 |

Sammanfattning

MSB företräder det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser. Myndigheten ska utveckla och stödja arbetet med civilt försvar samt följa upp och utvärdera samhällets arbete med krisberedskap och civilt försvar. MSB ser som sin uppgift att bidra till en helhetsbild av det civila försvarets behov inför kommande försvarsbeslutsperiod.

I skrivelsen redogör MSB för utvecklingsbehov inom de delar av det civila försvaret som myndigheten har ett särskilt ansvar för och för sådana områden som ingen annan myndighet har ansvar för. Dessa inkluderar organisation och ledning i totalförsvaret, psykologiskt försvar, cybersäkerhet och säkra kommunikationer, personalförsörjning, frivilliga försvarsorganisationer, befolkningsskydd, räddningstjänst, försörjningsberedskap, totalförsvaret i samhällsplaneringen, forskning och utveckling, samt internationellt samarbete avseende civilt försvar. I de fall Försvarsberedningen lämnat förslag avseende det civila försvarets utveckling 2021–2025 inom ovan nämnda områden kommenteras dessa. MSB kommenterar även de mer övergripande delarna i Försvarsberedningens samlade underlag till den försvarspolitiska inriktningspropositionen.

Det militära och civila försvaret är ömsesidigt beroende av varandra. Det civila samhällets resurser i form av exempelvis transporter, el, livsmedel och sjukvård utgör förutsättningar även för det militära försvaret. MSB vill därför understryka att åtgärder för att stärka totalförsvaret behöver vara i balans så att militärt och civilt försvar utvecklas i parallellitet. Den utvecklingen måste i sin tur hänga samman med utvecklingen av samhällets krisberedskap. Satsningar på civilt försvar stärker även den fredstida krisberedskapen och utgör en förutsättning för det militära försvaret.

MSB kan konstatera att det finns betydande utvecklingsbehov under kommande försvarsbeslutsperiod och även under perioden därefter (2026–2030). Den övergripande bedömningen är att kostnaderna för den utveckling som behöver ske sammantaget sannolikt går utöver det som Försvarsberedningen redovisade i rapporten *Motståndskraft*. MSB uppskattar att kostnaderna för de utvecklingsbehov som redovisas i föreliggande skrivelse sammantaget uppgår till drygt 900 miljoner kronor per år i slutet av försvarsbeslutsperioden 2021–2025.

Skrivelsen utgör ett underlag till den fortsatta utvecklingen av civilt försvar och bör läsas tillsammans med länsstyrelsernas gemensamma redovisning av länsstyrelsernas och kommunernas behov inför kommande försvarsbeslutsperiod, bevakningsansvariga myndigheters svar på regeringsuppdraget från den 11 juli 2019 (Ju2019/02477/SSK) och den redovisning som utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap enligt tilläggsdirektiv (dir. 2019:83) ska lämna avseende sektorns behov.

1. Inledning

MSB har i uppgift att utveckla och stödja arbetet med civilt försvar, och företräder det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser.¹ Civilt försvar handlar om hela samhällets motståndskraft vid krigsfara och krig. Det är den verksamhet som ansvariga aktörer genomför i syfte att göra det möjligt för samhället att fungera även då beredskapen höjs - sjukvård, elförsörjning, telefoni m.m. – men också insatser för att skydda befolkningen t.ex. genom skyddsrum och evakuering. Det civila försvaret är också avgörande för att det militära försvaret ska kunna lösa sin uppgift. Försvarsmakten är i dag beroende av stöd från övriga samhället när det gäller t.ex. sjukvård, transporter och mat. För att skapa ett starkt totalförsvar krävs balans mellan civilt och militärt försvar. Att inte finansiera det civila försvaret tillräckligt och säkerställa funktioner som är nödvändiga för det militära försvaret, riskerar att göra de stora och välkomna satsningarna på det militära försvaret otillräckliga.

Försvarsmakten har i enlighet med regeringsuppdraget från den 4 juli 2019 gjort en bedömning av det ekonomiska utrymmet samt analyserat genomförbarheten i Försvarsberedningens förslag. Underlaget omfattar inte en djupare analys av rapporten *Motståndskraft* och det stöd Försvarsmakten kan få från det civila försvaret. De prioriteringar som Försvarsmakten föreslog är därför i huvudsak avgränsade till det militära försvaret.

MSB har det samordnande ansvaret för utvecklingen av Sveriges civila försvar, och driver totalförsvarsutvecklingen tillsammans med Försvarsmakten och de myndigheter, kommuner, regioner, företag och organisationer som berörs. Ett femtiotal statliga myndigheter är idag aktivt involverade. Samtliga landets kommuner och regioner har fått förtydligade uppgifter och ökade medel för att också kunna delta. Frivilliga försvarsorganisationer arbetar för att utveckla sin verksamhet så att den möter totalförsvarets behov. Näringslivet kommer också successivt med i arbetet. Sveriges befolkning utgör grunden för civilt försvar. Befolkningens försvarsvilja och förmåga att hantera svåra samhällsstörningar, ytterst en krigssituation, är avgörande för att uppnå ett starkt civilt försvar.

Som företrädare för det civila försvaret stödjer MSB aktörerna och ser som sin uppgift att bidra till en helhetsbild av det civila försvarets behov inför kommande försvarsbeslutsperiod. I föreliggande skrivelse redogör MSB för utvecklingsbehov för de delar av det civila försvaret som myndigheten har ett särskilt ansvar för och för sådana områden som ingen annan myndighet har ansvar för. I de fall Försvarsberedningen lämnat förslag avseende det civila försvarets utveckling 2021–2025 kommenteras dessa.

¹ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 1 §.

Skrivelsen kompletterar andra underlag, såsom länsstyrelsernas gemensamma redovisning av länsstyrelsernas och kommunernas behov inför kommande försvarsbeslutsperiod, bevakningsansvariga myndigheters svar på regeringsuppdraget från den 11 juli 2019 (Ju2019/02477/SSK) och den redovisning som utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap enligt tilläggsdirektiv (dir. 2019:83) ska lämna avseende sektorns behov.

Bedömningar som tidigare gjorts i MSB:s nationella risk- och förmågebedömning 2019 och MSB:s och Försvarsmaktens redovisning av regeringsuppdraget att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret (Fö2019/00198/MFI) är inkluderade i detta dokument för att ge en samlad bild.

MSB kan konstatera att det finns betydande utvecklingsbehov under kommande försvarsbeslutsperiod och även under perioden därefter (2026–2030). Den övergripande bedömningen är att kostnaderna för den utveckling som behöver ske sammantaget sannolikt går utöver det som Försvarsberedningen redovisade i rapporten *Motståndskraft*.

Att göra kostnadsberäkningar i ett uppbyggnadsskede, då delar av det civila försvaret dessutom är under utredning, kan vara svårt. Samtidigt bör inte pågående utredningsarbete, som i huvudsak rör organisatoriska och strukturella frågor, hindra regeringen och riksdagen att i försvarsinriktningsbeslutet ange en inriktning, visa på prioriteringar och sätta en ambitionsnivå för kommande fem år. MSB har därför valt att i detta dokument beskriva konkreta behov och ange kostnader för att åtgärda dessa så långt det är möjligt.

Redovisningen inleds med ett kapitel där vi på en övergripande nivå kommenterar Försvarsberedningens samlade underlag, och följer därefter i huvudsak den struktur som finns i rapporten *Motståndskraft*.

2. Försvarsberedningens samlade underlag

Försvarsberedningens betänkanden *Motståndskraft* (Ds 2017:66) och *Värnkraft* (Ds 2019:8) utgör viktiga underlag för utvecklingen av svensk säkerhets- och försvarspolitik de kommande åren.

MSB vill understryka att det är nödvändigt att se de båda betänkandena som en helhet, där de säkerhetspolitiska bedömningarna hänger samman med inriktningen för totalförsvaret och de konkreta förslagen till utformning av militärt och civilt försvar. Åtgärder för att stärka totalförsvaret behöver vara i balans så att militärt och civilt försvar utvecklas i parallellitet. Den utvecklingen måste i sin tur hänga samman med utvecklingen av samhällets krisberedskap och förmågan att inom ramen för den fredstida lagstiftningen motstå och hantera hybrida hot och gråzonsproblematik.

I detta kapitel har MSB valt att kommentera de mer övergripande delarna i Försvarsberedningens samlade underlag till den försvarspolitiska inriktningspropositionen.

2.1 Svensk säkerhetspolitik

I betänkandet *Värnkraft* (kapitlet *Svensk säkerhetspolitik*) understryker Försvarsberedningen vikten av att Sverige sammanhållet kan värna vår suveränitet och svenska intressen, och att detta kräver en starkt svensk förmåga att agera samlat med alla de säkerhetspolitiska instrument som står till förfogande för att möta utmaningar och hot i närområdet.

MSB vill i det sammanhanget lyfta fram att även den svenska krisberedskapen bör ses som ett instrument för säkerhetspolitiken i fredstid. En god krisberedskap bidrar till tröskeleffekt för en angripare, och kan i vissa lägen, på motsvarande sätt som ibland sägs om utrikespolitiken, vara ”den första försvarslinjen”. En god svensk krisberedskap bidrar även till säkerhetspolitiken genom de samarbeten om krisberedskap som finns med våra grannländer och inom EU.

MSB delar Försvarsberedningens uppfattning att Sverige behöver kunna använda strategisk kommunikation som ett medvetet verktyg i säkerhetspolitiken. Regeringen bör i det sammanhanget överväga att förtydliga uppgifterna för relevanta myndigheter, så att de på ett tydligare sätt kan bidra till den strategiska kommunikationen.

2.2 Utgångspunkter för totalförsvaret

Försvarsberedningen konstaterar i betänkandet *Motståndskraft* (kapitlet *Utgångspunkter för totalförsvaret*) att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas. Beredningen menar att totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta väpnat angrepp inklusive stridshandlingar

på svenskt territorium. Det grundläggande syftet är dock avskräckande: totalförsvaret ska ha ”en sådan styrka, sammansättning, ledning, beredskap och uthållighet att det avhåller från försök att anfalla, besätta eller på annat sätt utnyttja vårt land”.

I sammanhanget konstaterar beredningen att det finns samband mellan den inre sammanhållningen i landet och totalförsvarsförmågan. Man lyfter bland annat fram att sociala spänningar och ekonomiska klyftor kan utnyttjas av en angripare för att nå sina målsättningar.

MSB vill mot bakgrund av detta betona vikten av att vårda den jämförelsevis höga tillitsnivå som finns i det svenska samhället. Denna tillit riskerar att utmanas både i vardagen och – i ännu högre grad – i samband med olika slags samhällskriser. Brister i samhällets fredstida krishanteringsförmåga kan därmed i förlängningen få negativa konsekvenser för folkförankringen av totalförsvaret och för försvarsviljan. Som Försvarsberedningen skriver är förmågan inom den fredstida krisberedskapen även avgörande för att kunna hantera gråzonsproblematik. MSB instämmer i beredningens uppfattning att den fredstida krisberedskapen måste förbättras. Totalförsvarsplaneringen kan bidra till detta, men MSB vill tydliggöra att en stärkt fredstida krisberedskap även kräver åtgärder och investeringar som inte kan hanteras inom ramen för den samlade totalförsvarsplaneringen.

Beredningen noterar i betänkandet *Värnkraft* (kapitlet *Sveriges strategiska läge*) att broschyren ”Om krisen eller kriget kommer” är ett viktigt bidrag i arbetet för att medvetandegöra om både kriser och krig, och därmed också stärka försvarsviljan. MSB delar bedömningen att broschyren och arbetet runt den har varit framgångsrikt, men vill samtidigt markera att det krävs ett löpande engagemang från alla samhällsaktörer och återkommande satsningar motsvarande broschyren för att långsiktigt stärka befolkningens motståndskraft och försvarsvilja.

Försvarsberedningen lyfter både i *Motståndskraft* och *Värnkraft* fram ett antal militärstrategiskt viktiga geografiska områden i Sverige. MSB vill påpeka att ett modernt civilt försvar sannolikt kommer att rymma större geografiska skillnader vad gäller inriktning och ambitionsnivå än som var fallet under det kalla kriget, då samhället planerade för en storskalig invasion. Samtidigt vill vi poängtera att det finns ett antal grundläggande förmågor som måste vara gemensamma och gälla hela landet.

Den planeringsinriktning om ”minst tre månader” som beredningen föreslår i *Motståndskraft* som grund för totalförsvarsplaneringen är en rimlig utgångspunkt. En tydlig och kommunicerad inriktning från regeringen skulle underlätta det fortsatta planeringsarbetet. Att kunna vara öppna om den övergripande planeringsinriktningen är en fördel för MSB när vi, tillsammans med Försvarsmakten, ska öka förståelsen för frågorna och driva totalförsvarsutvecklingen i hela samhället. Öppenheten skapar också på ett bra sätt tydlighet gentemot omvärlden.

Försvarsberedningen föreslår även att den enskilda individen ska ha en beredskap för att klara sin egen försörjning och omsorg under en vecka utan stöd från det offentliga. MSB anser att det är utmärkt att beredningen uppmärksammar vikten av en god hemberedskap. Enskilda människors förmåga och motståndskraft kommer att vara en viktig komponent i den samlade civila beredskapen, oavsett hur mycket resurser det offentliga satsar på att utveckla förmågan hos samhällsinstitutionerna.

Samtidigt är vi av flera skäl skeptiska till att alltför hårt fokusera på själva tidsaspekten. För det första riskerar detta slags budskap ge sken av att vara en regel och inte en rekommendation eller ett råd. För det andra är människors praktiska förutsättningar och behov väldigt olika. För det tredje är vår erfarenhet att man i kommunikationen med medborgarna måste utgå ifrån den situation och förförståelse dessa har. Att trycka ut ett budskap som för många låter orealistiskt eller alltför fyrkantigt kan sett ur detta perspektiv till och med bli kontraproduktivt. Mot bakgrund av detta har MSB under senare år – i vår relativt omfattande kommunikation om hemberedskap – valt att inte kommunicera om några exakta tidsförhållanden.

2.3 Mål och uppgifter

Försvarsberedningen lämnar i betänkandet *Motståndskraft* (kapitlet *Mål och uppgifter*) förslag till en ny samlad målstruktur för totalförsvaret. MSB har inga synpunkter på själva målstrukturen, men anser att det vore önskvärt att regeringen tydliggör hur den hänger samman med målen för vår säkerhet och målen för samhällets krisberedskap.

I förslaget till uppgifter för civilt försvar tydliggörs det psykologiska försvarsperspektivet genom uppgiften att ”upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan”. MSB anser att det är ett bra och viktigt tydliggörande.

I förslaget tydliggörs också, i de två sista punkterna, att åtgärderna som vidtas för civilt försvar ska bidra till den fredstida krisberedskapen och till förmågan att genomföra internationella insatser. MSB bejaktar detta.

I betänkandet *Värnkraft* (kapitlet *Det militära försvarets uppgifter och krav*) utvecklar Försvarsberedningen vad det militära försvarets fjärde föreslagna uppgift – att med befintlig förmåga och resurser bistå övriga samhället såväl i fred som vid höjd beredskap – innebär. Beredningen noterar bland annat att begränsningen ”med befintlig förmåga och resurser” kan försvåra möjligheterna att merutnyttja statliga resurser för att effektivt hantera svåra fredstida kriser. Samtidigt bedöms detta slags stöd från Försvarsmakten ha en positiv effekt på försvarsviljan och ytterst vara en trovärdighetsfråga för staten.

MSB vill göra regeringen uppmärksam på att det vid fredstida kriser kan uppstå resurskonflikter där dessa olika perspektiv på Försvarsmakten ställs på sin spets. Detta slags situationer kan bli aktuella vid kriser som kan inträffa när som helst, och de kan försvåras ytterligare om det militära försvaret samtidigt

har stora resursutmaningar för att kunna tillväxa och utveckla sin operativa förmåga i den takt som politiken önskar.

Sett ur ett krisberedskapsperspektiv vore det önskvärt med en politisk styrning av det militära försvaret som tydligare tar hänsyn till denna målkonflikt. Det skulle exempelvis kunna ske genom att man tar bort eller formulerar om reservationen ”med befintlig förmåga och resurser”, och samtidigt öppnar för att i extraordinära situationer kunna ompröva ambitionen vad gäller det militära försvarets utvecklingstakt.

2.4 Utformningen av det militära försvaret

Huvuddelen av Förvarsberedningens betänkande *Värnkraft* ägnas åt förslag till hur det militära försvaret ska utformas under kommande försvarsbeslutsperiod. Som företrädare för civilt försvar vill MSB här göra några övergripande reflektioner.

Som nämnts ovan är det viktigt att se totalförsvaret som en helhet, där de olika delarna – civilt och militärt, men också delarna inom det civila respektive det militära försvaret – hänger ihop med och stödjer varandra. Om totalförsvaret ytterst ska kunna fungera i krig är det nödvändigt att i utformningen av det militära försvaret prioritera förmågor som stärker denna helhet.

I det utvecklings- och tillväxtskede som Förvarsmakten befinner sig i nu, innebär detta att mycket kraft kommer att behöva läggas på grundläggande strukturer som ledningsstöd, samband, logistik och försörjning. Dessa frågor är helt avgörande för att det militära försvaret ska fungera som en helhet, och för att samverkan med civilt försvar ska kunna utvecklas och stärkas.

Cyberområdet är ett annat område som är viktigt ur ett totalförsvarsperspektiv. I den fortsatta utvecklingen av Sveriges förmåga kopplat till detta område är det viktigt att inte fastna i enskildheter, utan se cyberförsvar och cybersäkerhet som en sammanhållen helhet, där även den mest grundläggande förmågan till informationssäkerhet kan vara avgörande ur ett totalförsvarsperspektiv. MSB utvecklar synen på dessa frågor i ett särskilt kapitel nedan.

Ett område där också totalförsvarsperspektivet är viktigt är världlandsstöd. Planeringen för att kunna ge och ta emot civilt och militärt stöd måste ses som en totalförsvarsgemensam fråga och hanteras inom ramen för den sammanhållna totalförsvarsplaneringen. Även mottagande av militärt stöd kommer att ha sådan påverkan på det övriga samhället att den måste ses ur detta perspektiv.

2.5 Utformningen av det civila försvaret

Huvuddelen av Förvarsberedningens betänkande *Motståndskraft* ägnas åt förslag till hur det civila försvaret ska utformas under kommande försvarsbeslutsperiod. MSB kommenterar ett stort antal av förslagen i följande kapitel, och vill här göra några övergripande reflektioner.

MSB ser positivt på Försvarsberedningens ambition att ta ett helhetsgrepp på frågan om det civila försvarets utveckling. Samtidigt kan konstateras att området civilt försvar, när rapporten skrevs 2017, var omoget och under uppbyggnad. Även om detta i viss utsträckning är sant även om dagens situation, så har det nu skett en utveckling, och det finns mer kunskap om utvecklingsbehoven. Försvarsberedningen hade exempelvis inte tillgång till den analys av förmågegap m.m. som MSB och Försvarsmakten lämnade till regeringen i början av 2019, eller till den nationella risk- och förmågebedömningen som MSB redovisade för regeringen i april 2019.

En annan reflektion är att beredningen har fångat många stora och viktiga delar av det civila försvaret. De områden som beskrivs är helt klart sådana som måste prioriteras i ett uppbyggnadsskede. Samtidigt bör man vara medveten om att detta inte är allt. Inom ramen för den pågående totalförsvarsplaneringen kommer det att komma fram ”nya” områden, som då måste bedömas, och som i vissa fall sannolikt också måste ges hög prioritet. Försvarsberedningens kostnadsbedömningar i *Motståndskraft* är av naturliga skäl väldigt grova uppskattningar. En generell bedömning är att beredningen sannolikt har hamnat för lågt i bedömningarna i förhållande till den bild man skapar av vad som ska uppnås. Det är MSB:s bedömning att det bör vara möjligt att uppnå den förmåga inom civilt försvar som beskrivs i betänkandet fram mot cirka år 2030. Detta förutsätter en satsning under kommande försvarsbeslutsperiod minst i linje med beredningens förslag och en ytterligare kraftfull satsning därefter, med ökande ekonomiska ramar även efter 2025.

En särskild utmaning i den ekonomiska bedömningen är att beredningen i sina förslag helt har fokuserat på specifika beredskapsåtgärder som ger krigsnytta. MSB:s bedömning är att även den fredstida krisberedskapen behöver stärkas för att åtgärderna ska få den önskade effekten (detta beskrivs bland annat i den nationella risk- och förmågebedömningen 2019). Som nämnts under avsnitt 2.2 ovan finns det en insikt om detta hos Försvarsberedningen, även om man inte lämnar några konkreta förslag eller gör några kostnadsuppskattningar i denna del.

MSB vill i sammanhanget peka på vikten av att planeringen för civilt försvar hänger ihop med planeringen för krisberedskap, förslagsvis under det gemensamma begreppet *civil beredskap*.

3. Organisation och ledning i totalförsvaret

I avsnittet kommenteras Förvarsberedningens förslag om en ny ledningsstruktur för det civila försvaret² och MSB redovisar behov avseende uppföljning och utvärdering samt en aktörsgemensam hantering av händelser. Även behov av övningsverksamhet redovisas.

3.1 Tydligare lednings- och ansvarsförhållanden

Förvarsberedningen framhåller att en grundläggande förmåga i totalförsvaret är att samhällets samlade resurser kan ledas och samordnas på ett effektivt sätt. Tydliga lednings- och ansvarsförhållanden på central, regional och lokal nivå är nödvändiga för att i fredstid åstadkomma en sammanhållen planering i syfte att kunna genomföra verksamhet även under svåra påfrestningar. MSB som under flera år, bland annat i Nationell risk- och förmågebedömning (NRFB), identifierat luckor i beredskapsansvaret, instämmer i Förvarsberedningens bedömning av behovet och ser fram emot det betänkande som utredningen *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar* (dir. 2018:79) kommer att lämna i mars 2021.

MSB tar inte ställning till de kostnadsbedömningar avseende organisation och ledningsstruktur som Förvarsberedningen presenterar utan avvaktar betänkandet från ovan nämnda utredning. MSB ser samtidigt att kostnader för infrastruktur, sambandsmedel, övningar och andra åtgärder som Förvarsberedningen hänvisar till utöver de 550 miljonerna, kan bli omfattande. Enbart konstruktion och utformning av skyddade och mobila ledningsplatser beräknas uppta en stor budget (se avsnitt 3.4.3).

3.2 Beredskapsplanering

MSB har i samverkan med Förvarsmakten utvecklat en struktur och modell för en sammanhängande totalförvarsplanering där systemet utgår från femåriga cykler, baserade på försvarspolitiska inriktningsperioder. Modellen är ett viktigt redskap för att få till en sammanhängande planering. Med utgångspunkt i kommande försvarsbeslut avser MSB och Förvarsmakten att ta fram en gemensam grundsyn för utvecklingen av totalförsvaret samt att revidera den nuvarande planeringsinriktningen.

² Kapitel 8 i rapporten *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025* (Ds 2017:66).

I beredskapsplaneringen är en grundförutsättning att arbeta med kontinuitetshantering som är en metod för att analysera och hantera kritiska beroenden för att kunna upprätthålla samhällsviktig verksamhet och viktiga samhällsfunktioner. Kontinuitetshantering handlar om att aktörer planerar för att kunna upprätthålla verksamhet och processer oavsett händelse t.ex. elbortfall eller översvämning. Arbetet med kontinuitetshantering syftar därmed till att minska konsekvenserna av en inträffad händelse och att återhämtningen ska gå snabbare.

En viktig komponent i planeringsmodellen är uppföljning av beredskapsplaneringen utifrån planeringsinriktningen samt en bedömning av vilka förmågehöjande åtgärder som behöver prioriteras under nästkommande försvarspolitiska inriktning. Detta genomförs enligt den föreslagna planeringsmodellen i områdesvisa programplaner (myndighetsgemensamma uppföljningar av beredskapsläget inom prioriterade områden och geografiska områden) respektive en av MSB sammanställd nationell programplan.

Den nationella programplanen är avsedd att innehålla en samlad uppföljning, utvärdering och analys av läget inom beredskapsplaneringen i Sverige, inklusive prioriteringar, balanserade medelsbehov och ekonomiska förutsättningar för det civila försvaret. Syftet med den nationella programplanen är att ge underlag för regeringens och riksdagens långsiktiga inriktning av det civila försvaret och en samlad bedömning av det civila försvarets förmåga i förhållande till de krav som ställs samt att ge bevakningsansvariga myndigheter en sektorsövergripande bild som stöd i deras beredskapsplanering.

I Försvarsberedningens rapport *Värnkraft* beskrivs en avsaknad av resultatindikatorer för att bedöma och följa upp utvecklingen inom det civila försvaret. Det finns mycket arbete gjort med indikatorer inom den nationella uppföljningen av beredskapsplanering som kan ligga till grund för att tillsammans med aktörerna fortsätta utveckla relevanta indikatorer för det civila försvaret.

Den nationella programplanen tas fram av MSB i slutet av varje försvarsbeslutsperiod, förslagsvis i slutet av den femåriga planeringscykeln. MSB föreslår att verksamheten byggs upp över ett antal år med start 2020 och att det görs inom befintlig ram.

Samtidigt som planeringen sker i femårsperioder är det viktigt att också bedöma behov av utveckling på längre sikt. Inom Försvarsmakten finns en väletablerad process för att identifiera vägval samt studera alternativ och tänkbara utvecklingar av framtiden bortom (20-årsperspektiv) – och vid sidan av – beslutad försvarspolitisk inriktning ("perspektivstudien"). Det underlag som Försvarsmakten tar fram utgör avvägningsunderlag avseende de långsiktiga

militära behoven. I dagsläget finns inte motsvarande process hos MSB, vilket skapar brist på beslutsunderlag och en obalans i avvägningen för totalförsvaret. Även när det gäller fredstida kriser behövs ett framåtblickande arbete. Detta blir uppenbart mot bakgrund av pågående utveckling avseende bland annat klimatförändringar, antibiotikaresistens och den snabba teknikutvecklingens påverkan på samhällets beredskap. Redan idag behöver åtgärder kunna vidtas, med blicken fäst på morgondagens utmaningar och möjligheter.

MSB har påbörjat detta arbete och bedömningen är att det kan göras inom befintlig ram.

3.4 Aktörsgemensam hantering

För att hantera ett läge inför och vid höjd beredskap krävs ett effektivt aktörsgemensamt agerande på lokal, regional och central nivå. Det aktörsgemensamma agerandet bygger i sin tur på en rad beståndsdelar som inkluderar samordning på central nivå, aktörsgemensam inriktning och samordning, ledningsplatser med ändamålsenlig teknik, samt förmåga att ta fram beslutsunderlag i form av lägesbilder. Andra delar i arbetet innefattar personella och materiella förstärkningsresurser, samt förmåga att ta emot och lämna stöd, där värdlandsstöd till såväl civila som militära resurser ingår. I detta avsnitt redovisar MSB behov och kostnadsbedömningar inom dessa områden. En ytterligare förutsättning för aktörsgemensam hantering är säkra elektroniska kommunikationer som beskrivs i avsnitt 5.3.

3.4.1 Samordning på central nivå vid höjd beredskap

Avseende förmågan att inom totalförsvaret, på central myndighetsnivå, leda och samordna de samlade resurserna föreslår Försvarsberedningen att MSB:s mandat förtydligas och utökas. Detta för att MSB ska kunna ta rollen som myndighet för civil ledning och samordning. Vid höjd beredskap ska myndigheten, enligt Försvarsberedningen, stödja regeringen och Regeringskansliet med bland annat samordning och information samt med sakkompetens. Myndigheten bör även vid höjd beredskap ha ett övergripande ansvar för det civila försvaret på central nivå genom att samordna och stödja övriga myndigheter med uppgifter i den civila delen av totalförsvaret. Utredningen *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar* (dir. 2018:79) ska analysera och lämna förslag på hur MSB:s roll att verka för samordning kan utvecklas.

Förmågan att på central nivå samordna det civila försvarets åtgärder, resurser, kommunikation och budskap behöver utvecklas. I detta spelar MSB en viktig roll utifrån det uppdrag myndigheten har enligt 7 § i myndighetens instruktion. MSB behöver förstärka arbetet med att lägesrapportera och ta fram samlade nationella lägesbilder tillsammans med övriga bevakningsansvariga myndigheter. Tillsammans med bevakningsansvariga myndigheter behöver MSB också utveckla förmågan att arbeta aktörsgemensamt och med kort varsel ta fram underlag för beslut om användning och prioritering av samhällets

samlade resurser. För att öka möjligheter till tidig upptäckt av hot kopplade till gråzon behöver MSB och andra aktörer stärka sin förmåga till kontinuerlig analys för att upptäcka avvikelser från normalbilden. Det innebär att förmågan att lägesrapportera och ta fram lägesbilder behöver stärkas och att former för detta arbete behöver fortsätta att utvecklas och förankras.

Förmåga att kommunicera och från myndigheter delge samlade budskap är en integrerad och nödvändig komponent i samverkan och ledning vid samhällsstörningar. Tillsammans med berörda aktörer behöver MSB utveckla förmågan till samlad kriskommunikation. En del i arbetet med att skapa redundans och förmåga till samlad kriskommunikation i hela hotskalan är att vidareutveckla myndighetsgemensamma informationskanaler, som webbplatsen krisinformation.se med tillhörande sociala mediekkanaler, samt alternativa informationskanaler.

För att MSB ska kunna utföra sitt samlade operativa uppdrag under höjd beredskap behöver myndigheten fortsätta utveckla arbetssätt och organisation, som är väl anpassade för uppdraget och uppfyller behoven av tvärsektoriell samordning på central nivå. Detta utvecklingsarbete pågår för närvarande och kan i huvudsak ske inom nuvarande ekonomiska ram. För att utveckla förmågan till analys av händelser i samhället i syfte att kunna upptäcka avvikelser från normalbilden på nationell nivå, har MSB ett mer omedelbart resursbehov om 5 miljoner kronor från och med 2021. Nya tekniska lösningar behövs för att effektivisera informationsflöden och metoder för bearbetning behöver utvecklas. Fram till 2023 har MSB identifierat behov av personell förstärkning och systemutveckling kopplat till detta utvecklingsarbete. Initialt kommer två tredjedelar av äskade medel att läggas på systemutveckling, under andra halvan av perioden kommer förhållandet att vara det omvända med fokus på personalkostnader för driftsättning av nya system.

I övrigt avvaktar MSB resultatet av utredningen *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar* innan myndigheten lämnar uppgifter om behov av ytterligare medel för arbetet med att verka för samordning vid höjd beredskap.

3.4.2 Stärkt förmåga till hantering

Vid samhällsstörningar är det en stor fördel om samhällets aktörer arbetar på ett strukturerat och likartat sätt. MSB:s metodstöd Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar (MSB777) innehåller utgångspunkter och arbetssätt för att öka den aktörsgemensamma förmågan att hantera samhällsstörningar. Metodstödet har sedan 2014 kompletterats med fem vägledningar³, som tillsammans med huvuddokument utgör en

³ Aktörsgemensamma former för inriktning och samordning vid samhällsstörningar (MSB1031); Vägledning för lokal ISF (MSB1378); Vägledning för beslutsfattande i samband med samhällsstörningar (MSB1135); Kommunikation för ökad effekt vid hantering av samhällsstörningar (MSB1266), och; Lägesbilder – Att skapa och analysera lägesbilder vid samhällsstörningar (MSB770).

samlad doktrin för samverkan och ledning. Metodstödet revideras för närvarande utifrån behovet av att kunna hantera gråzonsproblematik och situationer då det råder höjd beredskap. En central ambition i revideringen är att knyta samman krisberedskapen och civilt försvar, utifrån synsättet att samhället bör bygga på ett enda system för att hantera hela bredden av samhällsstörningar, från olyckor och kriser till höjd beredskap och väpnat angrepp inom ramen för totalförsvaret. Funktionalitet vid väpnat angrepp är därvidlag dimensionerande samtidigt som befintliga metoder, processer och rutiner ska fungera. Vidare ska den internationella dimensionen integreras tydligare och internationella standarder ska tillämpas i möjligaste mån. Metodutvecklingen och stöd till aktörerna för implementering av metoder, processer m.m. inom ledning och samverkan medför behov av ytterligare medel. Behovet avser främst personella resurser.

MSB tar under 2020 fram en inriktning för civila aktörers agerande vid mottagande av EU-stöd och internationellt stöd, s.k. värdlandsstöd. Inriktningen kommer att beskriva förberedande åtgärder och civila aktörers agerande vid mottagande av internationella resurser, under fredstida kriser och under höjd beredskap. Här behövs stödjande insatser till de organisationer som svara för värdlandsstödet. Frågan om hur värdlandsstöd ska organiseras och hur ansvarsförhållandena ser ut behöver tydliggöras. När ansvarsfördelningen är klargjord avser MSB att återkomma med ytterligare kostnadsuppskattningar.

Försvarsberedningen understryker behovet av övningsverksamhet för den långsiktiga utvecklingen av det civila försvaret. Väl förberedd, genomförd och omhändertagen övningsverksamhet bidrar till nätverksbildning, kunskapsspridning, kvalitetssäkring, innovation och utveckling, vilket är förutsättningar för att skyndsamt höja och på sikt utveckla vår totalförsvarsförmåga. MSB delar den bedömningen.

Övningsverksamhet inom krisberedskap och totalförsvaret i Sverige såväl som internationellt bedöms öka kommande år. MSB ser utifrån detta ett behov av att stärka kapaciteten inom framför allt två områden:

- planera, genomföra och utvärdera enskilda nationella och regionala samverkans- och totalförsvarsövningar samt deltagande i internationella övningar,
- ökat stöd aktörerna i planering, genomförande av och erfarenhetshantering från övningar.

MSB bedömer att en nationell samverkansövning med fokus på civil beredskap samt övningar inom totalförsvaret bör genomföras nationellt och regionalt under perioden 2021–2025. Försvarsberedningen understryker vikten av att tillföra ökade medel för övningsverksamhet. Kostnaderna för föreslagen organisation och ledningsstruktur beräknas av Försvarsberedningen till cirka

550 miljoner kronor årligen från 2021. Kostnader för övningsverksamhet är dock inte inkluderade i denna summa.

MSB planerar att genomföra två nationella samverkans- och totalförsvarsövningar under kommande försvarsinriktningsperiod (preliminärt år 2023 och 2025).⁴ Med ytterligare 5 miljoner kronor per år från anslag 2:6 skulle en högre ambitionsnivå kunna levereras t.ex. årliga ledningsövningar på nationell nivå, stöd till regionala och sektorsvisa övningar samt stöd till den kommande högre regionala nivån i utvecklingen av en systematisk övningsverksamhet på regional nivå.

Sammantaget ser MSB ett behov av 10 mnkr årligen för att kunna stärka förmågan till hantering. Behovet avser främst personella resurser.

3.4.3 Ledningsplatser

MSB har i sitt svar på regeringens uppdrag den 11 maj 2017⁵ angett att MSB avser att stödja och verka för att bevakningsansvariga myndigheter samt prioriterade landsting (regioner) och kommuner ska ha stärkt förmågan till planering för att verka från alternativ och/eller skyddad ledningsplats.

För att MSB ska kunna utföra detta arbete krävs att myndighetens samordnande roll tydliggörs. Uppbyggnaden av aktörernas förmåga är kostsam men ekonomiska synergieffekter kan uppnås med ökad samordning. Exempelvis kan skyddade ledningsplatser användas av flera aktörer som har i uppgift att samverka på t.ex. regional nivå. Mot denna bakgrund har MSB lämnat förslag att i MSB:s instruktion tydliggöra att MSB har i uppdrag att samordna arbetet med skyddade ledningsplatser samt att stödja berörda aktörer i planeringen och att verka från skyddade ledningsplatser.

Arbetet med skyddade ledningsplatser och åtgärder kring dessa kräver omfattande investeringar de närmaste åren, då det i många fall handlar om att bygga och inreda anläggningar med mycket höga krav. Ledningsplatser med försörjningssystem och system för informationsdelning är viktiga för aktörernas förmåga att leda och samverka i hela hotskalan. Inom området ledningsplatser stödjer MSB idag aktörerna framförallt med utgångspunkt i den fredstida krisberedskapen. Mot bakgrund av att aktörer, inom ramen för totalförsvarsplaneringen, förutsätts kunna verka under mycket störda förhållanden, och ytterst i krig, finns ett ökat behov av stöd.

MSB bedömer att en ökad ram om cirka 100 miljoner kronor år 2021 och därefter 200 miljoner kronor per år från 2022 och hela försvarsbeslutsperioden framåt behövs för området skyddade ledningsplatser, med målet att kunna modernisera och driftsätta 5-10 skyddade ledningsplatser per år (nya och idag

⁴ Regionala och sektorsvisa övningar genomförs, men kostnader beräknas av länsstyrelser och berörda myndigheter och förväntas redovisas i andra underlag.

⁵ Uppdrag till Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret (Fö2017/00688/MFI).

fungerande ledningsplatser inte medräknade). Den ökade satsningen syftar till att stärka bevakningsansvariga myndigheters, regioners och kommuners förmåga.

För att kunna planera moderniseringar på längre sikt behöver bemyndiganderamen utökas. Behovet av bemyndiganderamen för skyddade ledningsplatser beräknas uppgå till cirka 500 miljoner kronor. Beräkningarna utgår från en kostnad på cirka 40-70 miljoner kronor per ledningsplats, vilket utgör kostnaden för anpassning till dagens krav för en skyddad ledningsplats som inte varit moderniserad på runt 50 år. Vid utökning av bemyndiganderam och betalningsmedel för att skynda på driftsättningen av skyddade ledningsplatser tillkommer även ett resursbehov vid MSB för att leda arbetet.

Utbyggnadstakten av skyddade ledningsplatser för prioriterade aktörer kan styras med olika nivåer av statsbidrag. Praxis vid den tidigare uppbyggnaden av civilt förvar var att staten stod för merparten av kostnaden för uppförande eller modernisering av sådana anläggningar. I uppbyggnaden av krisberedskapen har praxis varit att staten står för maximalt hälften av kostnaden för vissa investeringar. Ett sätt att öka prioriterade aktörers incitament att uppföra olika former av alternativa och skyddade ledningsplatser är att under en viss tid erbjuda en högre andel statlig kostnadsersättning.

Som ett strategiskt och kostnadseffektivt alternativ till skyddad ledningsplats kan en mobil ledningsplats nyttjas. Med mobil ledningsplats avses en mobil eller flyttbar teknikplattform som tillsammans med tillfälliga arbetslokaler skapar förutsättningar för en aktör att på ett robust sätt samverka och leda verksamhet. Den kan också fungera som ett komplement till ordinarie ledningsplats, exempelvis då ett stort samverkansbehov föreligger eller en främre ledningsplats behöver upprättas. För den mobila ledningsplatsen utgör rörlighet och sekretess två viktiga delar i skyddet av verksamheten.

MSB arbetar för närvarande med att utveckla ett koncept för mobila ledningsplatser. Ett sådant koncept kan utgöra en alternativ ledningsplats. I de kostnader som beräknas för skyddade ledningsplatser ovan har det inte varit möjligt att inkludera kostnader för mobila ledningsplatser.

Vid planläggning av en förstärkt förmåga hos prioriterade aktörer att leda från alternativa ledningsplatser måste en avvägning ske mellan nyttjandet av skyddade, mobila och andra typer av ledningsplatser för att nå maximal nationell effekt på ett kostnadseffektivt sätt.

3.4.4 Nationella förstärkningsresurser

I enlighet med sitt uppdrag utvecklar och förvaltar MSB olika typer av nationella förstärkningsresurser som tillfälligt kan stärka förmågan hos en kommun, en myndighet eller annan aktör i samband med samhällsstörningar. Flera av dessa förstärkningsresurser är relevanta för förmågan i det civila

försvaret och behöver därför vidareutvecklas och anpassas för användning under höjd beredskap.⁶

Kopplat till befolkningsskydd och räddningstjänst under höjd beredskap är det framförallt fyra typer av dagens befintliga förstärkningsresuser som är relevanta: ambulansflyg (SNAM), förstärkningsresurs för urban sök och räddning (NUSAR), förstärkningsresurs för händelser med farliga ämnen (CBRNE) och specifika moduler för uppgifter under höjd beredskap. Under kommande år behöver dessa resurser anpassas och utvecklas för att kunna användas vid höjd beredskap då en kommun, region eller myndighet är i behov av stöd. Detta inkluderar bland annat att se över avtal, materiel, tillhandahålla utbildningar och säkra kompetensförsörjning.

Ambulansflyg

Ett utvecklingsarbete behöver genomföras för att säkerställa att SNAM även kan användas vid höjd beredskap. Det innefattar bland annat att se över flygleverantör och tillgång till personal. Den nuvarande avtalslösningen med SAS går ut i slutet av 2022 då flygbolaget uppgraderar flygflottan från Boeing till Airbus. Detta innebär att ett nytt koncept behöver utvecklas. Kostnaderna för det nya SNAM-konceptet inklusive en ny upphandling, är i nuläget mycket osäkra. En preliminär bedömning är att kostnaderna för att upprätthålla förmågan till flygmedicinsk evakuering med SNAM kommer att innebära en kostnadsökning med 15 miljoner kronor jämfört med idag. Denna kostnadsökning består framförallt av dyrare avtal med flygleverantör som kan leverera under höjd beredskap samt omfattande kostnader för mycket specialiserad sjukvårdsmateriel. Ökade kostnader kan också uppstå kopplat till att säkra försörjning av sjukvårdspersonal i ett läge då höjd beredskap råder.

Urban sök och räddning

Förstärkningsresursen NUSAR övas under TFÖ 2020 och utvecklas därefter utifrån lärdomar från övningen. Den ska sedan kunna användas som en del av det civila försvaret för att förstärka en kommun eller annan myndighet i situationer då människor ska räddas ur raserade byggnader. En preliminär bedömning är att denna utveckling och anpassning kommer att generera ökade kostnader om 15 miljoner kronor per år under åren 2024–2025. Kostnaderna utgörs framförallt av avtals- och samverkanslösningar för att säkra kompetensförsörjningen i ett läge med höjd beredskap. I nuläget försörjs resursen med kompetens genom fyra avtalskommuner kompletterat med hundsök via Svenska Brukshundklubben (SBK) och byggnadsteknisk expertis. I ett läge av höjd beredskap kommer resursen att behöva en större geografisk spridning och därmed omfatta ett större antal avtalskommuner över hela

⁶ I MSB:s budgetunderlag för 2021-2023 beskrivs även utvecklingsbehov kopplat till de förstärkningsresuser som främst handlar om att stärka samhällets förmåga vid framtida olyckor och kriser. Under kommande period finns behov av att utveckla flygande resurser för skogsbrandsbekämpning.

landet, vilket medför ökade kostnader för ekonomisk kompensation jämfört med idag. Detta innebär också ökade materielkostnader samt ökade kostnader för utbildning och övning.

CBRNE

Samhällets förmåga att hantera farliga ämnen måste öka utifrån en bred hot- och riskbild inklusive höjd beredskap och krig. Det pågår arbete med att utveckla de nationella förstärkningsresurser för CBRNE som MSB förvaltar. Arbetet innefattar både att utveckla befintliga resurser och att utveckla nya resurser inom CBRNE, exempelvis att stärka den nationella förmågan till personsanering, säkerställa en nationell Reach Back-funktion som ska kunna hantera CBRNE-stöd för berörda nationella aktörer samt utveckling av MSB:s nationella kemenheter.

Förstärkningsresurser CBRNE består av ett samarbete där MSB köper och äger utrustningen medan utpekade avtalskommuner tar kostnader för bland annat personal, lokaler, fordon, ledningsstruktur och system för larmning. Avtalskommunerna har under en tid påtalat att verksamheten är kostsam och att ersättningen från MSB inte täcker tillräckligt stor del av kostnaderna. Avtalskommunerna för förstärkningsresurs avancerad indikering (AI) önskar ersättning för att kunna bidra i samordning av arbetet med utveckling och förvaltning av AI. MSB ser också behov av ytterligare en avtalskommun för att höja kapaciteten kopplat till AI och omfatta norra delen av Sverige. MSB ser därför behov av ytterligare medelsförstärkningar för att täcka en höjd ekonomisk kompensation till avtalskommuner inom CBRNE-området. I ett läge av höjd beredskap behöver resursen ha ännu större geografisk spridning, vilket innebär ekonomisk kompensation till ett större antal kommuner jämfört med idag.

Ett sammanhållet utbildningskoncept för förstärkningsresurserna på CBRNE-området är under utveckling och beräknas vara klart under 2020. Det nya utbildningskonceptet kommer att innebära ökade utbildningskostnader då den nya utbildningen kommer att vara mer heltäckande än den gamla och att all personal behöver genomgå delar av den nya utbildningen.

Arbetet med att utveckla och anpassa förstärkningsresurser för användning i hela hotskalan kommer att bedrivas under de närmsta åren och generera ökade kostnader. MSB:s bedömning är att dessa kostnader uppgår till 20 miljoner kronor per år 2021–2023 och därefter 15 miljoner kronor årligen.⁷

⁷ Kostnadsökningarna består till 5 miljoner kronor årligen av dyrare avtal, 3 miljoner kronor årligen av ökade utbildnings- och övningskostnader. För att driva det omfattande utvecklingsarbetet ser MSB också att 2 miljoner kronor av kostnaderna ska täcka ytterligare årsarbetskrafter vid MSB. Utveckling och anpassning av befintliga och nya resurser vad gäller kompetens och materiel kommer att kosta 10 miljoner kronor årligen 2021-2023 och därefter 5 miljoner kronor årligen under åren 2024 och 2025.

Delar av de nationella CBRNE-resurserna kan komma att ingå i rescEU, vilket kan innebära att EU bidrar med finansiering. I dessa fall är det dock inte säkert att resurserna kan användas för nationella behov vid höjd beredskap, varför Sverige inte kan förlita sig på EU-finansiering för nationella CBRNE-resurser annat än för fredsstida behov.

Nya förstärkningsresurser

Behovet av nya nationella förstärkningsresurser för civilt försvar, befolkningsskydd och räddningstjänst under höjd beredskap behöver också analyseras och förstärkningsresurser därefter utvecklas under den kommande försvarsbeslutsperioden. Nationella förstärkningsresurser kan tillfälligt förstärka en kommun, en myndighet eller en annan aktör i behov av stöd.

En del i denna översyn handlar om behovet av nationella resurser för att förstärka kommuner att hantera tillkommande uppgifter vid höjd beredskap enligt kapitel 8 i Lag (2003:778) om skydd mot olyckor. Som framgår av kapitel 9 om räddningstjänst föreslår MSB att svensk räddningstjänst förstärks på tre nivåer, lokalt genom att tillföra medel till kommunal räddningstjänst i militärstrategiskt viktiga områden, regionalt genom regionala räddnings- och undsättningsstyrkor och nationellt genom nationella förstärkningsresurser för räddningstjänst som förvaltas av MSB och andra myndigheter. Behovet av nationella förstärkningsresurser för räddningstjänst vid höjd beredskap behöver analyseras, det kan exempelvis handla om hantering av oexploderad ammunition.

En annan del av denna översyn handlar om se över behovet av, och förutsättningarna för, att använda den materiel och den kompetens som MSB har tillgång till genom den internationella insatsverksamheten nationellt och under höjd beredskap, exempelvis boende- och kontorslösningar och logistik.

Utvecklingen av nya förstärkningsresurser behöver ske stegvis, i dialog med berörda aktörer på främst lokal och regional nivå och i relation till den förmåga som dessa aktörer kan förväntas utveckla.

MSB avser att återkomma till regeringen vad gäller behovet av nya nationella förstärkningsresurser. Beroende av vad behovsanalysen visar kan budgetbehovet öka kraftigt.

Kostnaderna för att utveckla de nationella förstärkningsresurserna SNAM, NUSAR och CBRNE enligt ovan uppgår till cirka 45 miljoner kronor årligen i slutet av perioden 2021-2025. Det tillkommer eventuellt ytterligare stora behov av medel då behovet av nya nationella förstärkningsresurser för civilt försvar, befolkningsskydd och räddningstjänst har analyserats.

Tabell 1 Kostnadsuppskattning organisation och ledning i totalförsvaret, i miljoner kronor

| Kostnadsuppskattning | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|---|------------------|------|------|------|------|
| Försvarsberedningens kostnadsbedömning: Ny organisation och ledningsstruktur ⁸ | 550 ⁹ | 550 | 550 | 550 | 550 |
| MSB:s bedömning: Aktörsgemensam hantering ¹⁰ exkl. ledningsplatser | 35 | 35 | 35 | 60 | 60 |
| MSB:s bedömning: Ledningsplatser ¹¹ | 100 | 200 | 200 | 200 | 200 |
| Summa MSB:s kostnadsuppskattningar | 135 | 235 | 235 | 260 | 260 |

⁸ Omfattar omorganisationskostnader, nyanställningar och verksamhetskostnader för MSB, sektorsansvariga myndigheter, länsstyrelser (inklusive högre regional ledning) och kommuner.

⁹ Försvarsberedningens rekommendation var att utredningen om civilt försvar, samt efterföljande hantering, genomförs enligt en tidplan som medger att förslagen kan implementeras från 2021. På grund av den utdragna regeringsbildningen försenades utredningen. Därmed bedömer MSB att kostnader som Försvarsberedningen hänför till år 2021 kommer att skjutas fram.

¹⁰ Inkluderar arbete med normalbild, Gemensamma grunder för samverkan och ledning, världlandsstöd, övningsverksamhet och nationella förstärkningsresurser.

¹¹ Utöver de medel som MSB idag har för stöd till ordinarie ledningsplatser.

4. Psykologiskt försvar

I avsnittet kommenteras Försvarsberedningens förslag avseende psykologiskt försvar¹² och MSB redovisar kostnader eller medelsbehov kopplat till MSB:s arbete med informationspåverkan och enskilda individers försvarsvilja och motståndskraft inför kris och krig. Dessa verksamheter är två bland flera verksamheter på MSB och i samhället som kan sägas bidra till ett modernt psykologiskt försvar.

4.1 Ett utvecklat psykologiskt försvar

Försvarsberedningen pekar i *Motståndskraft* på behovet av ett starkt psykologiskt försvar. Beredningen lyfter särskilt fram vikten av att stärka försvarsviljan och motståndskraften hos befolkningen mot externa påtryckningar som hotar Sveriges handlingsfrihet och rätt till självbestämmande. Försvarsberedningen anser att den ordning som råder är otillräcklig och konstaterar att det behövs en tydligare styrning, ansvarsfördelning och samordning av myndigheterna för att hantera frågor som rör psykologiskt försvar. I slutbetänkandet *Värnkraft* lyfts dessutom behovet av att Sverige ökar förmågan att använda strategisk kommunikation som ett integrerat verktyg i säkerhetspolitiken. Även detta perspektiv kan behöva omhändertas och samordnas på myndighetsnivå. Myndigheter och andra aktörer som bidrar till det psykologiska försvaret behöver fortsätta utveckla sina förmågor utifrån en gemensam inriktning med tydliga uppgifter. Även samordningen mellan berörda aktörer behöver stärkas. Utvecklingen behöver omfatta fredstida verksamhet, gråzonsproblematik och den verksamhet som ska kunna bedrivas under höjd beredskap och krig, inom ramen för totalförsvaret. Detta behöver ske i relativt högt tempo i, inte minst mot bakgrund av att informationspåverkan sker mot Sverige redan nu. För att kunna genomföra en kraftsamling behövs också mer kunskap. Försvarsberedningen anger att det är viktigt att höja kunskapsnivån och fördjupa förståelsen av utvecklingen på informationsområdet.

4.2 Identifiera och möta informationspåverkan

MSB delar Försvarsberedningens bedömning att det psykologiska försvaret behöver utvecklas och har också i tidigare underlag beskrivit utvecklingsbehov.¹³ Behovet av att stärka samhällets förmåga att identifiera och

¹² Kapitel 9 i rapporten *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025* (Ds 2017:66).

¹³ MSB, *Underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut, Uppdaterad redovisning av regeringens uppdrag den 24 november 2016* (Ju2016/08420/SSK) samt (Ju2017/02064/SSK), 2018-09-11 (dnr 2018-02791); MSB, *Budgetunderlag 2019-2021*, 2018-02-23 (dnr 2018-01853) samt MSB, *Budgetunderlag 2020-2022*, 2019-02-26 (dnr 2019-02519).

möta påverkanskampanjer är omfattande, både som en del i krisberedskapen och som en del av den samlade förmågan i totalförsvaret. Förmågan att bedriva arbete under krigsförhållanden behöver utvecklas vidare. I dessa situationer kan en angripare komma att bedriva en mängd samtidiga påverkansaktiviteter för att påverka svensk opinion och svenskt beslutsfattande på olika nivåer och i olika delar av landet. En sådan situation kommer att kräva omfattande resurser och ett nära samarbete mellan olika delar av totalförsvaret. Det kräver uppbyggnad av starkare nätverk med fler aktörer, inom både offentlig och privat sektor, där även medier har en viktig roll.

MSB bedömer att framtida påverkanskampanjer sannolikt kommer att riktas mot nationella sårbarheter inom t.ex. kommunikation och it, transportsektorn, säkerhetssektorn eller olika försörjningsområden (el, livsmedel, drivmedel, finansiella tjänster). Det ställer krav på en utvecklad förmåga hos ansvariga aktörer att förebygga, identifiera och möta påverkansaktiviteter och hybridhot. För att få en samlad bild på nationell nivå ställs även krav på förmåga att rapportera olika former av påverkansaktiviteter. Den samlade bilden behöver innehålla såväl information om aktivitetens konsekvenser som de bakomliggande orsakerna och därutöver kunskap om det bakomliggande syftet med påverkansaktiviteten.

I syfte att identifiera och möta informationspåverkan bör ett modernt psykologiskt försvar ha förmåga att upprätthålla en operativ normalbild av påverkansaktiviteter riktade mot Sverige samt ha förmåga att utarbeta och delge samlade bedömningar och lägesbilder. Det krävs även upparbetade former för samarbete. För detta krävs en tydliggjord uppgift att ur ett nationellt perspektiv utarbeta samlade bedömningar baserade på en normalbildsuppfattning.

MSB bedömer att det internationella samarbetet inom området psykologiskt försvar är viktigt, inte minst för att höja svenska aktörers förmåga att förebygga, identifiera och möta informationspåverkan. Genom det internationella samarbetet kan svenska aktörer samverka och utbyta information. MSB konstaterar att det i sig höjer den nationella motståndskraften. Enligt särskilda uppdrag från regeringen sekonderar MSB personal till EU EEAS Stratcom East och Western Balkan samt till Natos kunskapscentrum för strategisk kommunikation i Riga. MSB bedömer att dessa satsningar är av stor betydelse för den nationella förmågeuppbyggnaden och att satsningarna behöver fortsätta över tid.

Många aktörer bidrar till samhällets förmåga att identifiera och möta informationspåverkan. Det uppdrag MSB har inom området¹⁴ innebär ett ökat medelsbehov om 60 miljoner kronor i slutet av försvarsbeslutsperioden. Detta behov av ytterligare medel för arbetet med informationspåverkan inkluderar kostnader för:

- Personalförstärkningar för att kunna stödja fler sektorer och ansvariga aktörer i samhället med utbildning, övningar och annan förmåge- samt kunskapshöjande verksamhet.
- Personalförstärkningar för att uppnå en god förmåga att identifiera informationspåverkan med anledning av att hotaktörernas utökade förmåga samt antal.
- Utveckling och införande av teknik och system för att möta informationspåverkan.
- Utveckling och införande av teknik, system samt tjänster till stöd för omvärldsbevakning, informationsinhämtning och analys som är specifikt anpassad för informationspåverkan.
- Omfattande utbildningsinsatser och framtagande av utbildningsmaterial i samhället avseende informationspåverkan.
- Uppdrag till akademiska institutioner avseende utveckling och normering av metoder för att identifiera samt möta informationspåverkan.
- Informationsinsatser för ökad medvetenhet i samhället.
- Utveckling av förmågan att identifiera och möta informationspåverkan vid höjd beredskap och krig avseende metod, organisation, personal och teknik.

De faktorer som är särskilt kostnadsdrivande för ovanstående åtgärder är att uppdraget att identifiera och möta informationspåverkan är omfattande då det berör hela samhället samt att flera delar av verksamheten kräver högt säkerhetsskydd.

4.3 Enskildas försvarsvilja och motståndskraft

I rapporten *Motståndskraft* pekar Försvarsberedningen på att försvarsvilja och folkförankring är grunden för möjligheten att uppbåda ett trovärdigt försvar. Invånare och beslutsfattare måste medvetandegöras om krigets krav.

¹⁴ D.v.s. att inom det egna ansvarsområdet ha en god förmåga att identifiera och möta informationspåverkan och annan spridning av vilseledande information riktad mot Sverige, och att bidra till bevakningsansvariga myndigheters och berörda aktörers beredskap när informationspåverkan och annan spridning av vilseledande information.

Krismedvetenhet måste kompletteras med en krigsmedvetenhet. Likaså slår beredningen fast att psykologiskt försvar, såväl i fred som i krig, bidrar till att öka befolkningens kris- och krigsmedvetenhet, försvarsvilja och motståndskraft. MSB arbetar kontinuerligt med att öka befolkningens motståndskraft och har som ett särskilt mål för verksamheten att individens motståndskraft inför kriser och krig ska ha ökat till 2022. Det sker bland annat genom kampanjen Krisberedskapsveckan och genom produktion av målgruppsanpassat informationsmaterial till bland annat skolan. Därutöver har de frivilliga försvarsorganisationerna ett särskilt uppdrag av MSB att utbilda allmänheten i krisberedskap vilket bland annat sker under krisberedskapsveckan

Broschyren *Om krisen eller kriget kommer* fick ett stort genomslag hos Sveriges invånare. Intresset för bland annat hemberedskap har ökat markant liksom medvetenheten om olika hot och risker. I MSB:s uppföljande undersökningar framgår att människor har uppskattat att få denna typ av information i form av en hemskickad broschyr. Arbetet och planeringen inom totalförsvaret, och inte minst inom civilt försvar, fortgår och nya beslut som bland annat rör befolkningsskyddet kommer att fattas de kommande åren. MSB anser att det är grundläggande att befolkningen löpande får aktuell information och kunskap om den utveckling som pågår och vad den innebär för enskilda individer. Välinformerade och engagerade invånare är grunden till en motståndskraftig befolkning. MSB ser därför behov av att inom några år producera en uppdaterad version av broschyren.

4.4 MSB:s roll i psykologiskt försvar

MSB har en central roll i det psykologiska försvaret. MSB bedriver verksamhet inom flera olika områden som kan sägas bidra till det psykologiska försvaret: verksamhet för att höja samhällets förmåga att identifiera och möta påverkanskampanjer och informationspåverkan, verksamhet för att öka myndigheternas samlade kriskommunikationsförmåga, verksamhet kopplat till att skapa en resilient informationsinfrastruktur inklusive stöd till mediernas beredskap samt verksamhet för att öka befolkningens motståndskraft och försvarsvilja vilket inkluderar information om säkerhetspolitik, totalförsvaret och krisberedskap. MSB arbetar med dessa frågor både i ett förberedande/planerande perspektiv och rent operativt i samband med samhällsstörningar. MSB bidrar också genom forskning och studier till utvecklad kunskap av relevans för det psykologiska försvaret. Dessa verksamheter behöver fortsätta att utvecklas under kommande försvarsbeslutsperiod även om MSB:s roll inom området kan komma att förändras¹⁵.

¹⁵ Åtgärdsbehov och kostnader kopplade till flera av dessa verksamheter redovisas i andra avsnitt av denna rapport då dessa verksamheter bidrar till olika delar av det civila försvaret och inte enbart syftar till psykologiskt försvar.

Den kraftsamling som behöver göras brett i samhället för att utveckla ett modernt psykologiskt försvar berör ett stort antal verksamheter, myndigheter och aktörer. De flesta myndigheter kan på ett eller annat sätt komma att behöva bidra till utvecklingen av det moderna psykologiska försvaret. Enligt Statskontoret är ett tiotal myndigheter centrala för det psykologiska försvaret, dessa bedriver operativ verksamhet eller har viktiga demokratifrämjande uppgifter.¹⁶

Kostnaderna för Försvarsberedningens förslag avseende psykologiskt försvar uppskattas av beredningen uppgå till 100 miljoner kronor per år i slutet av försvarsbeslutsperioden 2021–2025. Givet stora kunskaps- och utbildningsbehov, omfattningen av åtgärder och mängden aktörer i arbetet med att utveckla ett modernt psykologiskt försvar är sannolikt 100 miljoner inte tillräckligt. Det uppdrag MSB har inom området informationspåverkan innebär ett ökat medelsbehov om 60 miljoner kronor i slutet av försvarsbeslutsperioden. MSB har också lämnat en bedömning avseende kostnader för en uppdaterad broschyr *Om krisen eller kriget kommer*. Dessa satsningar utgör endast en del av den kraftsamling som behöver ske. Omfattningen av åtgärder inom olika verksamheter för att stärka det psykologiska försvaret är mycket bredare och inkluderar många aktörer. De stora kunskaps- och utbildningsbehoven medför också behov av medel.

¹⁶ Statskontoret, *Myndigheternas arbete med psykologiskt försvar*, 2017:05.

Tabell 2 Kostnadsuppskattning psykologiskt försvar, i miljoner kronor

| Kostnadsuppskattning | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|------|------|
| Försvarsberedningens kostnadsbedömning: Förbättra verksamhet inom ramen för befintliga myndigheter för att stärka förmågan att möta och hantera informationspåverkan | Trappa till 100 | Trappa till 100 | Trappa till 100 | 100 | 100 |
| MSB:s bedömning: Kostnader för att möta försvarsberedningens förslag om 100 miljoner kronor per år i slutet av försvarsbeslutsperioden 2021-2025 ¹⁷ | 15 | 25 | 40 | 50 | 60 |
| MSB:s bedömning: Uppdaterad broschyr <i>Om krisen eller kriget kommer</i> | - | - | 5 | 20 | - |
| Summa MSB:s kostnadsuppskattningar | 15 | 25 | 45 | 70 | 60 |

¹⁷ Avser de behov som finns kopplade till de verksamheter MSB idag ansvarar för. Detta är dock enbart en del av de totala kostnaderna.

5. Cybersäkerhet och säkra kommunikationer

I avsnittet kommenteras Försvarsberedningens förslag avseende informations- och cybersäkerhet¹⁸ och MSB redovisar medelsbehov gällande grundläggande cybersäkerhet och säkra elektroniska kommunikationer.

Informations- och cybersäkerhetsområdet intar en alltmer central roll i arbetet med att trygga samhällets funktionalitet och att utveckla totalförsvaret. Det är av stor vikt att Sverige både kan tillvarata digitaliseringens möjligheter och samtidigt värna sina centrala skyddsvärden under såväl normalläge, kris och krig. När hoten mot vår information och våra informationssystem ökar samtidigt som det säkerhetspolitiska läget skärps ser MSB ett stort behov av att ytterligare fördjupa och utveckla det arbete som myndigheten bedriver inom informations- och cybersäkerhetsområdet och på det sättet bidra till att öka motståndskraften.

MSB arbetar både operativt och med förebyggande stöd samt kravställning och ofta i nära samverkan med både privata och offentliga aktörer. Nedan redogörs för MSB:s behov under kommande fem år för att säkerställa förutsättningar att utveckla verksamheten på informations- och cybersäkerhetsområdet.

5.1 Samhällets informations- och cybersäkerhet

Försvarsberedningen betonar att det militära försvaret är beroende av att övriga samhällets grundläggande funktioner fortsätter att fungera före och under ett väpnat angrepp. Eftersom det blir allt svårare att säga var den civila infrastrukturen slutar och var den militära börjar behöver en stark informations- och cybersäkerhetsförmåga säkerställas i totalförsvaret. Hög innovationstakt och teknisk utveckling gör att arbetet med att skapa redundans och minska sårbarheten i vitala it-system tenderar att bli reaktivt och riskerar att gå för långsamt. Det krävs ett kontinuerligt arbete för att gapet mellan den snabba it-utvecklingen och vidtagna säkerhetsåtgärder inte ska bli för stort.

Försvarsberedningen understryker att en cyberattack kan utgöra lika stor fara och skada som ett konventionellt väpnat angrepp. MSB gör bedömningen att det är angeläget att med kraftfulla åtgärder snarast höja grundnivån av informationssäkerhet i samhället och att säkerställa att arbetet med digitalisering i samhällsviktig verksamhet beaktar totalförsvarets behov.

¹⁸ Kapitel 10 i rapporten *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025* (Ds 2017:66).

5.1.1 Höjd grundnivå informations- och cybersäkerhet

MSB har tack vare ökade medel för verksamheten, samt nya uppgifter och mandat, på senare år kunnat intensifiera arbetet med att höja informations- och cybersäkerhetsförmågan i samhället. Nedan beskrivs tre områden inom vilka MSB ser ett särskilt behov av en ökad ambitionsnivå.

Det första området handlar om att höja grundnivån hos de privata och offentliga aktörer som omfattas av NIS-regleringen. Med stöd av NIS-regleringen ställer MSB nu enhetliga krav på ett kontinuerligt och systematiskt arbete med informations- och cybersäkerhet inom en rad centrala sektorer. Dessa krav kommer på sikt att kompletteras med sektorsspecifika krav från respektive tillsynsmyndighet på att vidta säkerhetsåtgärder. NIS skapar förutsättningar för ett sammanhållet arbete för att höja grundnivån i flera centrala sektorer. Arbetet med NIS behöver dock fortsätta att utvecklas. Det finns behov av att etablera förbättrade samverkansformer för de aktörer som omfattas av NIS-regleringen. Vidare finns behov av utökat stöd från MSB och andra myndigheter till aktörerna samt att se över NIS-regleringens nuvarande tillämpningsområde. Digitaliseringen ger nya möjligheter att styra fysiska processer i samhällsviktig verksamhet (t.ex. eldistribution och vattenrening) och allt fler funktioner blir uppkopplade. Kombinationen av digitaliseringen (exempelvis sakernas internet) och automatisering ökar samhällets sårbarhet. Då säkerhetsproblemen är gemensamma för många aktörer oavsett sektor genomför MSB sedan flera år tillbaka en samlad nationell satsning på säkerhet i cyberfysiska system, vilket bidrar till ett effektivt resurs- och kompetensutnyttjande. Arbetet innefattar att tillhandahålla praktiska vägledningar, tekniska verktyg, praktiska utbildningar, samt att driva forum och nätverk för informationsdelning. MSB ser behov av att öka ambitionen i detta arbete och det i ännu högre grad riktas mot de aktörer som omfattas av NIS. MSB:s behov av förstärkning är 14 miljoner kronor för perioden 2021-23 och 17 miljoner kronor för 2024-25. Förstärkningen som rör säkerhet i cyberfysiska system uppgår till 12 miljoner kronor 2021-23 och 15 miljoner kronor 2024-25¹⁹. Till detta kommer 2 miljoner kronor för mötes- och samverkansforum NIS (inkluderande en årlig nationell mötesplats för privat-offentlig samverkan och stöd till operatörer av samhällsviktiga tjänster).

Det andra området där MSB ser behov av ambitionsökning är uppföljning av det systematiska informationssäkerhetsarbetet inom offentlig förvaltning. Under 2019 tilldelades MSB ett regeringsuppdrag (Ju2019/03058/SSK) att ta fram en struktur för uppföljning av informationssäkerheten i offentlig sektor. Uppföljningsstrukturen bedöms kunna bli ett effektivt verktyg för att höja grundnivån i offentlig sektor. Arbetet förutsätter dock resursförstärkning till MSB avseende analys, stöd och återkoppling. För att säkerställa en säker och

¹⁹ 3 miljoner kronor för tekniskt stöd och verktyg från MSB till aktörerna och 9 respektive 12 miljoner kronor för stöd från FOI, inkluderande att hålla ett nationellt labb och genomföra tekniska utbildningar riktade mot de som äger och driver samhällsviktiga tjänster.

effektiv informationsdelning mellan MSB och deltagande aktörer krävs även ett tekniskt stödsystem. MSB bedömer att behovet av förstärkning för detta arbete är 2 miljoner kronor för 2021, 4 miljoner kronor för 2022-2023 och 6 miljoner kronor för 2024-25. Behoven består till cirka hälften av personella resurser och hälften teknikstöd.

Det tredje området där en ambitionsökning krävs rör informations- och cybersäkerheten hos organisationer i den offentliga sektorn. MSB sätter nu med hjälp av nya föreskrifter för första gången en grundnivå för statliga myndigheters it-säkerhet och skärper dessutom kraven på myndigheternas systematiska informationssäkerhetsarbete. En skärpning av regleringen, teknisk utveckling och utökad uppföljning innebär ett ökat behov av stöd och råd, vilket medför ökade förväntningar på MSB som aktör. För att möta behoven krävs utökade resurser i form av personal och för utveckling av tekniska stödsystem för att klara av en högre belastning.

MSB har på senare tid även fått regeringsuppdrag om att tillhandahålla utbildningar för offentlig sektor (Ju2019/03057/SSK). MSB ökar därmed sitt stöd till kommuner, regioner och statliga myndigheter genom att tillhandahålla praktiska utbildningar och erbjuda forum för samverkan. I detta ingår även att MSB, vid behov, särskilt ska utveckla stöd till mindre myndigheter. För denna utveckling krävs utökade resurser i form av personal och utveckling av tekniska stödsystem för att klara av en högre belastning av antal utbildade. MSB bedömer att behovet av förstärkning för att utveckla denna verksamhet är 4 miljoner kronor för 2021 och 7 miljoner kronor årligen för perioden 2022-2025. Behoven består främst av personella resurser men även av utveckling och produktion av utbildning (i samverkan med utbildningsinstitutioner).

5.1.2 Säker digitalisering av informationshanteringen i samhället

Samhällets behov av, och kraven på, det gemensamma arbetet med informations- och cybersäkerhet ökar i takt med digitaliseringen. MSB bedömer att myndigheten behöver utöka sin samordnande roll med ett mer praktiskt och aktivt deltagande i pågående offentliga utvecklingsprojekt på digitaliseringsområdet för att säkerställa att informations- och cybersäkerhet byggs in redan från början. Detta för att på ett mer samlat sätt kunna möta de utmaningar som digitalisering och teknikutveckling innebär för viktiga tjänster i samhället och för totalförsvarets behov av motståndskraft.

Behovet av att MSB intar en mer aktiv roll i digitaliseringsarbetet har tydliggjorts i regeringsuppdragen om att etablera ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen (I2019/03307/DF), respektive etablera förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte (I2019/03306/DF), som Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) ansvarar för. En sådan roll för MSB inte bara efterfrågas och förutsätts av andra myndigheter, utan MSB gör även bedömningen att en sådan ökad insats

kommer att göra faktisk skillnad för säkerheten i den digitala infrastruktur och de digitala tjänster som nu byggs upp i samhället.

Som statens informationssäkerhetssamordnare övertar MSB inte något informationssäkerhetsansvar från någon annan aktör. MSB arbetar istället samlat med stöd för kravställning, samverkan, inriktning, uppföljning, och kunskapsutveckling. MSB följer också den tekniska utvecklingen inklusive standardiseringsarbetet och identifierar nya åtgärdsbehov. En aktiv roll som samhällets informationssäkerhetssamordnare kräver ytterligare resurser för att bygga tillräcklig förmåga för utökad analys och omvärldsbevakning, praktiskt deltagande i digitaliseringsprojekt, utökad samverkan med andra myndigheter, aktivt deltagande i internationell och nationell standardisering, samt ytterligare arbete med uppföljning. Större delen av de ökade kostnaderna kopplade MSB.s arbete med till säker digitalisering rör ett praktiskt deltagande i de utvecklingsprojekt som föreslås i den rapportering som DIGG ansvarar för.

5.2 Förebygga, upptäcka och hantera cyberangrepp och andra it-incidenter

För att stärka Sveriges säkerhet krävs en samlad nationell förmåga att förebygga, upptäcka och hantera cyberangrepp och andra it-incidenter. MSB vill särskilt lyfta två åtgärder: att fortsätta stärka den nationella funktionen CERT-SE hos MSB, samt att samla nationella förmågor i ett cybersäkerhetscenter. Genom att stärka CERT-SE stärks de delar av den operativa cybersäkerheten som MSB ansvarar för och i en allt högre grad kommer genomföra inom ramen för centrets verksamhet. Genom att inrätta ett nationellt cybersäkerhetscenter stärks även det svenska cyberförsvaret.

5.2.1 Operativ incidenthantering

För att säkerställa att samhällets aktörer ska kunna upprätthålla en väl avvägd cyberförmåga i totalförsvaret är det enligt Försvarsberedningen nödvändigt med ett systematiskt informations- och cybersäkerhetsarbete. MSB gör bedömningen att samhällets förmåga att både detektera och hantera cyberangrepp och andra it-incidenter behöver stärkas betydligt för att skapa nödvändig cybersäkerhet i totalförsvaret. Det är centralt att samverkan mellan berörda myndigheter förstärks och operationaliseras.

MSB ansvarar för CERT-SE, den nationella funktionen för att förebygga och hantera it-incidenter som kan få konsekvenser för samhällets funktionalitet och försvar. Genom CERT-SE är MSB del i ett omfattande nationellt och internationellt operativt samarbete som stärker cybersäkerheten både i Sverige och i världen. Som utpekad nationell CSIRT (Computer Security Incident Response Team) inom ramen för NIS får MSB kännedom om incidenter som inträffat eller kan inträffa. I rollen ingår att ta emot leverantörernas incidentrapporter, övervaka incidenter på nationell nivå, vidta åtgärder till

följd av incidenter och stöd till samhället, samt tillhandahålla dynamisk risk- och incidentanalys och situationsmedvetenhet.

Genom de medel som tillförts verksamheten 2018 och 2019 har MSB kunnat öka den personella numerären hos CERT-SE. För att kunna vara en stark partner i ett nationellt cybersäkerhetscenter, fortsätta bidra aktivt i det internationella och nationella CSIRT-samarbetet, samt möta de ökande förväntningar på stöd i NIS-arbetet, behöver MSB fortsätta öka den tekniska förmågan hos funktionen CERT-SE och därigenom ytterligare stärka rollen som nationell CSIRT. En del av förmågeökningen handlar om att med utgångspunkt från totalförsvarets behov fortsätta stärka säkerheten och kontinuiteten i tekniska resurser som krävs för att utföra uppdraget (system, datorhallar och annan infrastruktur). Till detta kommer även en teknisk förmågeökning för att kunna hålla jämna steg med, och i högre grad nyttja, den snabba kommersiella teknikutvecklingen inom området. I det senare ingår även att hantera det ökande behovet av stöd från CERT-SE genom att nyttja teknik och automatisering i högre grad i informationshantering och analys samt i stödet till aktörerna. För att öka den tekniska förmågan hos CERT-SE bedömer MSB ett behov av förstärkning om 10 miljoner kronor per år för perioden 2021-2025, främst för teknik såsom fortsatt modernisering av tekniska resurser för it-incidenthantering och infrastruktur.

Den samlade incidentrapportering från samhällets aktörer som MSB tar emot ger ett viktigt bidrag till en lägesbild över vilka incidenter som drabbar aktörerna. Därigenom skapas också förbättrade möjligheter att inrikta stödjande och förebyggande insatser både till enskilda aktörer och breda målgrupper. MSB behöver dock öka detekteringsförmågan vad gäller inträffade it-incidenter. På området kommer flera åtgärder att vidtas under kommande år, bland annat utveckling av ett sensorsystem som ska ge de anslutna aktörerna utökad förmåga att upptäcka och skydda sig mot allvarliga it-angrepp. Ett sådant sensorsystem kompletterar den detektionsförmåga som andra aktörer i det föreslagna cybersäkerhetscentret har. Utvecklingen av den tekniska lösningen för sensorsystemet är resurskrävande eftersom höga krav ställs på säkerhet och funktionalitet, något som förutsätter både väl utredda tekniska lösningar och expertkompetens. MSB har tillförts medel 2019 och har påbörjat arbetet med att stegvis utveckla detektionsförmågan. Myndigheten bedömer att det i periodens senare del kommer att uppstå ett behov av ytterligare medel för att tillhandahålla sensorer till aktörerna.

5.2.2 Samlade nationella förmågor i ett cybersäkerhetscenter

Den 26 september 2019 beslutade regeringen (Fö2019/0100/SUND) att Försvarets radioanstalt (FRA), Försvarsmakten, MSB och Säkerhetspolisen tillsammans ska förbereda åtgärder och lämna förslag för att ett nationellt cybersäkerhetscenter ska kunna inrättas under 2020. Av myndigheternas svar på uppdraget framgår att inrättandet av ett center kommer att medföra

merkostnader för samtliga ingående myndigheter, d.v.s. Polismyndigheten, PTS och FMV och de ovan nämnda.

Under 2020 kommer kostnaderna för de förberedande åtgärderna att hanteras inom befintliga ekonomiska ramar. Från och med 2021 och framåt bedöms förmågeutvecklingen accelerera och då finns behov av resursförstärkning till de ingående myndigheterna för att säkerställa den långsiktiga utvecklingen av centrets verksamhet som krävs för att stärka Sveriges säkerhet.

Den nära samverkan som är tänkt att ske i centret kommer att göra Sverige säkrare inom cyberområdet och stärker det svenska cyberförsvaret. MSB:s bidrag i centret kommer främst att bygga på den förmåga som byggs upp genom funktionen CERT-SE och även det breda förebyggande arbetet i samhället som syftar till att höja grundnivån när det gäller cybersäkerhet. Av särskild vikt är den privat-offentliga samverkan och den kunskap som byggs upp genom it-incidentrapportering och arbetet med NIS. MSB äskar dels medel för de gemensamma kostnaderna för centret (en sjundedel av de kostnader som redovisats i svar på regeringsuppdrag ovan) och dels medel för en ambitionsökning som rör den verksamhet som MSB ansvarar för och som kommer att genomföras via centret. MSB har ambitionen att placera ett större antal medarbetare vid centret och myndigheten kommer både att behöva ökade anslag för nyrekrytering och även omprioritera annan planerad verksamhet.

5.3 Säkra elektroniska kommunikationer

Allt högre krav ställs på att samhällsviktiga aktörer och verksamheter ska kunna utbyta information och samverka på ett robust och säkert sätt. MSB gör bedömningen att kraven på säkra kommunikationstjänster för samhällsviktiga aktörer behöver skärpas och att tjänsterna behöver utvecklas för att svara mot samhällsutvecklingen.

5.3.1 Utveckling av Rakel och SGSI

MSB behöver möta efterfrågan på elektroniska kommunikationstjänster för samhällsviktiga aktörer och verksamheter i hela hotskalan. MSB konstaterar därför att nuvarande Rakel behöver kompletteras och på sikt helt ersättas med ett mer modernt system som kan hantera realtidsöverföring av data och rörliga bilder utifrån behov som uttryckts av nuvarande användare.

Samhällsutvecklingen och förändrade säkerhetspolitiska förutsättningar ökar kraven på att utveckla en lämplig mobil och säker lösning. MSB vill därför fästa regeringens uppmärksamhet på betydelsen av att skyndsamt fatta ett beslut om en framtida kommunikationslösning som ersätter nuvarande Rakel.

Swedish Government Secure Intranet (SGSI) är en avgiftsfinansierad kommunikationstjänst för säker kommunikation mellan myndigheter i Sverige och i Europa. SGSI är även en viktig komponent i uppbyggnaden av det nya totalförsvaret, och ett komplement till de system som Försvarsmakten kommer

att tillhandahålla. SGSI erbjuder en grundfunktionalitet med höga krav på säkerhet och robusthet och ett 40-tal aktörer är idag anslutna. MSB ser stora behov av att öka antalet anslutna till SGSI, samt att genomföra särskilda satsningar på utveckling av SGSI och tjänster som kan nyttjas av aktörer i den svenska krisberedskapen och i uppbyggnaden av det civila försvaret. MSB har tillförts medel 2019, men bedömer att utvecklingsarbetet behöver finansieras med anslag för ökade förvaltningskostnader, för etablering av tillkommande tjänster, samt utveckling av stöd till aktörerna för att hantera säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.

MSB bedömer att behoven av förstärkning uppgår till 6 miljoner kronor för 2021-22 och 11 miljoner kronor 2023-25. Myndighetens ambition är att öka antalet anslutna organisationer till cirka 100. Kostnaden innefattar personella förstärkningar för 2 miljoner kronor, resterande kostnad omfattar stöd till aktörerna vid anslutning (grundkostnader), utveckling av tjänster samt förvaltningskostnader.

5.3.2 Stöd för operativ samordning

Webbaserat informationssystem (WIS) är ett tekniskt stödsystem för informationsdelning mellan aktörer i det svenska krisberedskapssystemet. I dag använder över 600 offentliga och privata organisationer WIS. Systemet har utvecklats till en portal för Sveriges krisberedskap och underlättar för aktörer att samverka i vardagen och att dela information före, under och efter samhällsstörningar. Denna utveckling har medfört större krav på robusthet, säkerhet, utveckling, kundstöd och utbildning. MSB har under 2019 tillförts medel för WIS och arbetar med att utveckla en version av WIS som kan hantera skyddsvärda uppgifter (säker WIS). I takt med att systemets användbarhet ökar och det får en allt större betydelse ser MSB behov av en ambitionshöjning och åtgärder för att säkerställa en långsiktighet. MSB bedömer ett behov av förstärkning av 4 miljoner kronor årligen för förvaltning, förstärkta personella resurser och fortsatt teknisk utveckling av tjänsten. I detta ligger att särskilt stödjande aktörer som ansluter sig till säker WIS.

Tabell 3 Kostnadsuppskattning cybersäkerhet och säkra kommunikationer, i miljoner kronor

| Kostnadsuppskattning | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|--|------|------|------|------|------|
| Försvarsberedningen gör inga kostnadsbedömningar på området | | | | | |
| MSB:s bedömning: Höjd grundnivå informations- och cybersäkerhet ²⁰ | 20 | 25 | 25 | 30 | 30 |
| MSB:s bedömning: Säker digitalisering av informationshanteringen i samhället ²¹ | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 |
| MSB:s bedömning: Operativ incidenthantering ²² | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 |
| MSB:s bedömning: Ett nytt cybersäkerhetscenter (MSB:s andel) ²³ | 20 | 35 | 50 | 60 | 65 |
| MSB:s bedömning: Säkra elektroniska kommunikationer ²⁴ | 10 | 10 | 15 | 15 | 15 |
| Summa MSB:s kostnadsuppskattningar | 65 | 85 | 105 | 120 | 125 |

²⁰ Inkluderar NIS-arbetet, uppföljningsmodell, samt ökat stöd och utbildning offentlig sektor.

²¹ Inkluderar deltagande i DIGG:s digitaliseringsprojekt och statens informationssäkerhetssamordnare.

²² Inkluderar ökad detektionsförmåga och ökning av teknisk förmåga såsom verktyg för it-incidenthantering samt infrastruktur.

²³ Inkluderar MSB:s del av centrets grundkostnader samt MSB:s ökade kostnader för deltagandet i centret samt ökad ambition inom områden där myndigheten har ett ansvar och kommer driva arbetet genom centret.

²⁴ Inkluderar SGSI och WIS.

6. Personalförsörjning

I avsnittet redovisar MSB medelsbehov avseende en ökad volym av utbildningar inom totalförsvaret. Försvarsberedningens förslag gällande personalförsörjning inklusive en aktiverad civilplikt²⁵ kommenteras. Frivilliga försvarsorganisationer är en viktig del i personalförsörjningen, denna del redovisas i kap. 7.

6.1 Totalförvarsutbildning

Försvarsberedningen föreslår att Förvarshögskolan anpassar sin verksamhet för att kunna genomföra utökade uppdrag rörande totalförsvaret. Dessutom bör Förvarshögskolan kunna erbjuda näringslivsaktörer relevant totalförvarsutbildning. Förvarshögskolans utbildningar ska vara uppdragsutbildningar.

Den återupptagna totalförvarsplaneringen och den verksamhet som ska bedrivas för uppbyggnaden av totalförsvaret genererar stora kunskapsbehov. Idag genomförs en rad utbildningar på uppdrag av MSB, eller i egen regi av Förvarshögskolan som uppdragsutbildningar. Ett flertal av dessa utbildningar syftar till att utveckla deltagarnas kunskaper om totalförsvaret. Den återupptagna totalförvarsplaneringen och den förmågehöjning i systemet som nu måste ske (bland annat mot bakgrund av Försvarsberedningens förslag) innebär att behovet av totalförvarsutbildning i samhället i stort ökar. Det innebär dels att ett större antal personer behöver genomgå utbildning, men också att befintliga utbildningar behöver revideras och anpassas efter de behov som uppkommer i takt med att totalförvarsplaneringen fortskrider. För att skapa gemensamma förutsättningar för sådan planering kan det exempelvis vara aktuellt att utveckla totalförvarsutbildning som är särskilt anpassad för respektive framtida sektor samt kortare intensivutbildning för näringslivet. Till viss del sker detta redan idag, men verksamheten skulle behöva utvecklas, anpassas och utvidgas till nuvarande förutsättningar och målsättningar.

Det finns behov av att utföra dessa åtgärder under perioden 2021–2025. En preliminär bedömning av medelsbehovet är ett årligt behov av 5-10 miljoner kronor, beroende på val av finansieringsmodell. Bedömningen är att omkring 1000 personer bör utbildas per år.

6.2 Aktiverad civilplikt

Försvarsberedningen anser att civilplikten behöver aktiveras och att regeringen snarast ska föreskriva om inom vilka verksamheter som civilplikt ska fullgöras. Försvarsberedningen föreslår att totalförvarsplikten ska omfatta allmän

²⁵ Kapitel 11 i rapporten *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025* (Ds 2017:66).

tjänsteplikt under höjd beredskap, repetitionsutbildning och vid behov beredskapstjänstgöring (utan att beslut fattats om höjd beredskap) och krigstjänstgöring med civilplikt. Försvarsberedningen föreslår även att regeringen utreder behovet av att införa mönstring och grundutbildning med civilplikt.

MSB anser att personalförsörjning av civilt försvar är en stor utmaning. MSB har därför lämnat en skrivelse till regeringen om att personalförsörjningen av det civila försvaret bör utredas. MSB kan dock redan nu konstatera att civilplikt sannolikt behöver finnas med som en komponent för att personalförsörja det civila försvaret. Det innebär inte att MSB ser civilplikten som en förstahandslösning. Anställda och frivilliga ska användas så långt som möjligt. Dock bedömer MSB att det finns områden där detta sannolikt inte kommer att räcka, exempelvis inom befolkningsskyddet och i den kommunala räddningstjänsten.

De antaganden som Försvarsberedningen gör om behov av och kostnader för grundutbildning av civilpliktiga om 150 miljoner kronor årligen och grundutbildning för andra samhällsviktiga funktioner om 30 miljoner kronor årligen under perioden 2023–2025 utgör ingångsvärden i MSB:s planering av myndighetens utbildningsverksamhet. MSB gör ingen kostnadsberäkning för området.

Tabell 4 Kostnadsuppskattning personalförsörjning, i miljoner kronor

| Kostnadsuppskattning | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|--|------|------|------|------|------|
| Försvarsberedningens kostnadsbedömning: Grundutbildning för civilpliktiga | - | - | 180 | 180 | 180 |
| MSB:s bedömning: Totalförsvarsutbildning (MSB:s kostnadsbedömning baserad på Försvarsberedningens förslag) | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 |

7. Frivilliga försvarsorganisationer och andra ideella organisationer

I avsnittet kommenteras Försvarsberedningens förslag avseende frivilliga försvarsorganisationer²⁶ och MSB redovisar en bedömning av kostnader för att möta utvecklingsbehovet kopplat till frivillig försvarsverksamhet i det civila försvaret. MSB pekar också på vikten av att uppmärksamma andra ideella organisationers roll i arbetet med att bygga upp totalförsvaret.

De frivilliga försvarsorganisationerna har en viktig roll i personalförsörjningen inom totalförsvaret. De är en organiserad, utbildad och övad förstärkningsresurs i både kris och krig som bidrar till att stärka samhällets beredskap. Det frivilliga engagemanget är en central del av vårt demokratiska samhälle och av den samlade försvarsförmågan. MSB bedömer att de frivilliga försvarsorganisationernas roll för att öka folkförankring och försvarsvilja liksom för att öka individens egen beredskap behöver utvecklas i dialog med MSB och Försvarsmakten. Detta är också viktigt för det psykologiska försvaret.

Försvarsberedningens rapport *Motståndskraft* pekar ut en rad nya områden där de frivilliga försvarsorganisationerna föreslås ges en tydlig roll. Det gäller befolkningsskyddet, bemanning av hemskyddsorganisation, vid organisering av spontanfrivilliga och uppgifter inom bland annat försörjningsberedskap, hälso- och sjukvård samt omsorg. Frivilliga försvarsorganisationer bör även ha en roll inom informations- och cybersäkerhetsfrågor.

Utöver de roller och områden Försvarsberedningen pekar ut för de frivilliga försvarsorganisationerna inom det civila försvaret, ser MSB ytterligare områden och roller, exempelvis skyddsvakter, skydd och omsorg för barn och unga samt skydd av kulturarv. MSB föreslår att en målsättning för antalet utbildade frivilliga från de frivilliga försvarsorganisationerna bör vara 20 000 till år 2025 och 40 000 till år 2030. För att nå dit krävs ökade medel samt att berörda aktörer aktivt bidrar som samarbetspartners, uppdragsgivare och möjliggörare.

En nödvändig förutsättning är att anslaget till frivilliga försvarsorganisationer ökar både i form av organisationsstöd och i uppdragsersättning, och att det finns en balans mellan de olika typerna av finansiering. MSB bedömer att Försvarsberedningens uppskattade kostnadsnivå inte är tillräcklig mot bakgrund av den anförda ambitionsnivån i Försvarsberedningens båda

²⁶ Kapitel 12 i rapporten *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025* (Ds 2017:66).

betänkanden. MSB anser att ytterligare resurser behöver skjutas till för försvarsbeslutsperioden 2021–2025. MSB ser att en stegvis ökning av medel sannolikt kommer att behövas även under efterföljande försvarsbeslutsperiod.

För att stödja de frivilliga försvarsorganisationerna och utveckling inom området behöver MSB tillföras medel för att förstärka den egna verksamheten. Det kommer att krävas mer resurser vid MSB för att möta ökade stöd- och samverkansbehov hos offentliga aktörer. Till detta kommer behov av särskilda satsningar för att utveckla såväl organisationerna som systemuppbyggnaden. Det handlar om strategiarbete och utbildningsinsatser, men kan även inefatta inköp av utrustning eller förbättrat säkerhetsskydd. Det finns också behov av kunskapshöjande insatser riktade till offentliga aktörer.

På uppdrag av regeringen ska MSB och Försvarsmakten i dialog med organisationerna göra en översyn av de frivilliga försvarsorganisationernas roll och utveckling inom det civila och militära försvaret. MSB redovisar uppdraget avseende det civila försvaret till Justitiedepartementet i samband med MSB:s budgetunderlag. I översynen presenterar MSB närmare sin syn på de konkreta roller och utvecklingsbehov som föreligger.

MSB ser också att andra ideella organisationer kan vara viktiga för samhällets funktion även under höjd beredskap. Arbetet som de gör är viktigt för tilliten i och till samhället, men också ett sätt att kanalisera engagemang hos människor som vill bidra vid allvarliga händelser, kris och krig. MSB har i nuläget inte gjort någon kostnadsberäkning, men ser att resurser kan behöva avsättas för detta arbete i framtiden.

Tabell 5 Kostnadsuppskattning frivilliga försvarsorganisationer, i miljoner kronor

| Kostnadsuppskattning | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|--|----------------|----------------|----------------|------|------|
| Försvarsberedningens kostnadsbedömning: En utökad roll för FFO:er | Trappa till 50 | Trappa till 50 | Trappa till 50 | 50 | 50 |
| MSB:s bedömning: FFO:ernas uppdragsersättning och organisationsstöd (inkl. befolkningsskydd) | 40 | 60 | 80 | 110 | 120 |
| MSB:s bedömning: MSB:s arbete med stöd och utveckling till frivillig försvarsverksamhet | 5 | 5 | 10 | 10 | 10 |
| Summa MSB:s kostnadsuppskattningar | 45 | 65 | 90 | 120 | 130 |

8. Befolkningsskydd

I avsnittet kommenteras Försvarsberedningens förslag avseende befolkningsskydd²⁷ och MSB redovisar behov avseende varningssystem och en ny organisation för hemskydd.

Befolkningsskydd avser ett sammanhängande system för att värna befolkningen under höjd beredskap och krig. Varningar ska kunna ges med hög informationssäkerhet, för att ge befolkningen möjlighet att vidta åtgärder för att skydda sig vid t.ex. förestående flyngangrepp. Möjligheterna att söka skydd ska vara anpassat till de hot och risker som finns i närområdet. Områden där utrymning bedöms vara ett bättre alternativ än att söka skydd i skyddsrum vid direkt fara ska identifieras och planläggas. En ny organisation för ett anpassat hemskydd ska planeras och organiseras. MSB ser även att ett antal författningar måste ses över vid utvecklingen av ett modernt befolkningsskydd.

MSB har i sin redovisning av regeringsuppdraget från 2017²⁸ efterfrågat ett förtydligande avseende det framtida befolkningsskyddet. När den politiska inriktningen är klargjord avser MSB att återkomma med kostnadsuppskattningar avseende skyddsrum.

8.1 Varning

Varning och information till befolkningen är en viktig del inom befolkningsskyddet. Under försvarsbeslutsperioden behöver förslag till lösningar för effektiv varning till befolkning i både fred och krig tas fram. Ett effektivt förvarningssystem för t.ex. angrepp från luften behöver upprättas omgående och ersätta dagens tillfälliga lösning. Det finns också behov av att fortsätta den modernisering som påbörjats av utomhusvarningssystemet, samt test och implementering av andra tekniker för varning, främst EU-Alert (mobiltelefoni). Ett system för information till befolkningen i skyddsrum och i anslutning till utrymning av skyddsrum ska tas fram.

De nödvändiga åtgärderna för implementering av effektiva metoder för flygvarning, modernisering av varningssystemet och införande av nya metoder för kommunikation och varning bedöms kunna utföras till en årlig kostnad om 40 miljoner kronor under perioden.

8.2 Utrymning och inkvartering

Utrymning kan vara ett effektivt sätt att skydda befolkningen. MSB bedömer att planering för utrymning och inkvartering, primärt med inriktning mot

²⁷ Kapitel 14 i rapporten *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025* (Ds 2017:66).

²⁸ *Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden. Redovisning av regeringens uppdrag i MSB:s regleringsbrev för 2017* (dnr. 2017-695).

militärstrategiskt viktiga områden, måste återupptas. Scenarion med omfattande spontanutrymning behöver också beaktas.

Under kommande försvarsbeslutsperiod ska föreskrifter samt en handbok om utrymning under höjd beredskap tas fram. En analys av vilka geografiska områden som berörs ska genomföras i samverkan med Försvarsmakten.

Planering av utrymning och inkvartering genererar framför allt administrativa kostnader för länsstyrelser och kommuner. Kostnaden för MSB:s stöd till länsstyrelser och kommuner i deras arbete med planering av utrymning avser förstärkning främst med personal.

8.3 Ny organisation för hemskydd

En hemskyddsorganisation har en viktig uppgift att förmedla information mellan kommunen och befolkningen samt att verka för att skydda, rädda och hjälpa befolkningen vid höjd beredskap. Där ingår bland annat att informera befolkningen om skyddsrum och att ge praktiska råd. En lokalt förankrad hemskyddsorganisation, uppbyggd för att kunna möta krigets krav, kan även bidra till stor nytta vid fredstida kriser, genom den kunskap som finns hos de människor som har en roll i den.

De frivilliga försvarsorganisationerna är viktiga i hemskyddets planering, organisering, utbildning och personalförsörjning. Under de närmaste åren behöver en hemskyddsorganisation utvecklas. Regler och uppdrag som rör frivillig försvarsverksamhet behöver anpassas till det nya befolkningsskyddet.

Försvarsberedningen anger att omfattningen av befolkningsskyddet kommer att variera över landet. Militärstrategiskt viktiga områden måste ges prioritet och ha en högre förmåga. En lägstanivå inklusive en hemskyddsorganisation ska finnas i hela landet. Resurser ska i första hand bemannas av de frivilliga försvarsorganisationerna.

Att utveckla och bygga upp en ny organisation för hemskyddet i enlighet med Försvarsberedningens förslag i *Motståndskraft*, inklusive totalförsvarspliktiga och materiel, bedöms medföra omfattande kostnader. För att göra kostnadsuppskattningar behöver MSB göra en fördjupad analys. MSB avser att påbörja ett utvecklingsarbete under kommande försvarsbeslutsperiod. Kostnaden för MSB:s utvecklingsarbete avser förstärkning främst med personal.

8.4 Skyddsrum och andra skyddade utrymmen

En modern beredskap i hela hotskalan behöver vara flexibel och anpassad till utvecklingen i samhället och vår omvärld samt till våra säkerhetsbehov. Sedan det kalla kriget har hotbilden mot Sverige förändrats, vilket innebär att även behovet av skyddsrum har förändrats. MSB bedömer att skyddsrum alltjämt är en del i ett modernt befolkningsskydd. Vidare behövs ett effektivt förvarningssystem, organisation och beredskap för att med kort varsel ställa i

ordning skyddsrum, en utökad kontrollverksamhet samt information om hur man uppsöker skyddsrummen.

Försvarsberedningen föreslår att befintliga skyddsrum ska iståndsättas, och att identifiering av skyddade utrymmen prioriteras. Enligt Försvarsberedningen skulle 50 000 nya skyddsrumspplatser totalt kosta 500 miljoner kronor, förutsatt att nybyggnationen kan ske inom ramen för nyproduktion. MSB vill understryka svårigheten i att uppskatta kostnader i denna del, men är av uppfattningen att en större kostnad för skyddsrum kan förväntas. MSB anser dock att det totalförsvarspolitiska inriktningsbeslutet från 2015 inte är tillräckligt vägledande för en långsiktig inriktning av befolkningsskyddet. För att MSB ska kunna bedöma och lämna besked om resursbehovet för iståndsättandet av befintliga skyddsrum och för byggande av 50 000 nya skyddsrumspplatser önskar MSB en tydligare politisk inriktning för skyddsrumsverksamheten.²⁹

De bergrum som ingår i skyddsrumssystemet har varierande behov av upprustning. Ett beslut om huruvida de ska kvarstå som en resurs i skyddsrumssystemet måste fattas. Ingen kostnadsberäkning har gjorts för dessa.

²⁹ Se *Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden. Redovisning av regeringens uppdrag i MSB:s regleringsbrev för 2017* (dnr MSB 2017-695).

Tabell 6 Kostnadsuppskattning befolkningsskydd, i miljoner kronor

| Kostnadsuppskattning | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|--|-----------------|-----------------|-------------|-------------|-------------|
| Försvarsberedningens förslag avseende befolkningsskyddets organisation (omfattar FFO:er, totalförsvarspiktiga och materiel) | Trappa till 300 | Trappa till 300 | 300 | 300 | 300 |
| MSB:s bedömning: Flyglarm, införande av EU-Alert samt modernisering och utbyggnad av varningssystem | 40 | 40 | 40 | 40 | 40 |
| MSB:s bedömning: MSB:s stöd för utrymningsplanering samt utvecklingsarbete avseende ny organisation för hemskydd | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 |
| Försvarsberedningens förslag avseende skyddsrum inklusive nyproduktion | 325 | 325 | 325 | 325 | 325 |
| MSB:s bedömning: Iståndsättande av befintliga skyddsrum och nybyggnation av skyddsrum, kontrollverksamhet, moderniseringsbehov | Ej beräknat | Ej beräknat | Ej beräknat | Ej beräknat | Ej beräknat |
| Summa MSB:s kostnadsuppskattningar | 45 | 45 | 45 | 45 | 45 |

9. Räddningstjänst

I detta avsnitt redovisar MSB behov av investeringar för kommunens organisation för räddningstjänst i syfte att skydda befolkningen och civil egendom från krigets verkningar. I avsnittet beskrivs exempel på kostnader för räddningstjänst under höjd beredskap samt ett redovisat behov av ökade satsningar på utbildningsvolymerna för grund- och vidareutbildning av kommunal räddningstjänst. Samlade kostnadsberäkningar fordrar ett fördjupat arbete och MSB avser att återkomma med kostnader för dessa.

MSB anser att återuppbyggnaden av räddningstjänsternas förmåga att verka under höjd beredskap ska bygga på följande principer:

- Förmågan ska baseras på befintliga resurser (nationella och lokala)
- Militärstrategiskt viktiga områden ska prioriteras
- Anskaffning av utrustning ska utgå från centralt fastställda kravspecifikationer och standarder

Dagens kommunala räddningstjänst har en förmåga som är anpassad för insatser i fredstid. MSB bedömer att kommunal räddningstjänst behöver tillföras materiella och personella förstärkningar för att ytterst kunna hantera konsekvenserna av ett väpnat angrepp. För att öka förmågan inom räddningstjänsterna behöver prioriteringar ske utifrån aktuell hotbild. För att underlätta inköp, utbildning och möjlighet att omfördela resurser dit behovet är som störst, bör anskaffning av resurser för höjd beredskap utgå från gemensamma kravspecifikationer och standarder.

För att kunna uppnå en godtagbar nivå i slutet av försvarsperioden behöver räddningstjänsten förstärkas inom främst tre områden:

- Anskaffning av nationella förstärkningsresurser för räddningstjänst som förvaltas av MSB och andra myndigheter och som tillfälligt kan förstärka en kommun i behov av stöd. Se avsnitt 3.4.4 för beskrivning av behov och kostnadsberäkning.
- Etablering av regionala räddnings- och undsättningsstyrkor som skapar en flexibel förmåga över hela landet och som bör bygga på den framtida räddningsregionsindelningen (enligt SOU 2018:54 *En effektivare kommunal räddningstjänst*), alternativt en högre regional nivå (enligt *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*, dir. 2018:79)
- Inledningsvis prioritering av nationell förstärkning till kommuner inom militärstrategiskt viktiga områden (materiel, fordon och personal). Placering av tillförda resurser bör dock utgå från lokala och regionala risk- och hotanalyser.

Regionala räddnings- och undsättningsstyrkor

MSB ser behov av regionala förstärkningsresurser som inte knyts till en viss kommun utan placeras där behoven är som störst. Större räddningstjänstförbund eller de framtida räddningsregionerna bör kunna fungera som bas för de regionala förstärkningsresurserna. Ett tjugotal räddnings- och undsättningsstyrkor bör byggas upp. De regionala förstärkningsresurserna förrådsställs i fredstid och aktiveras vid höjd beredskap. De regionala räddnings- och undsättningsstyrkorna bör omfatta särskilt uttagen och utbildad personal samt speciellt anskaffad utrustning, exempelvis räddningsspecifika fordon. Standardfordon bör i möjligaste mån uttas i enlighet med förordningen (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov. Styrkorna ska kunna agera autonomt och kunna förstärka sin egen eller närliggande regioner, där behovet är som störst.

Regionala räddnings- och undsättningsstyrkor skulle medföra en ökad förmåga för räddningstjänsten att agera inom respektive region och därtill möjliggöra att vid behov kunna agera över hela landet utifrån aktuell hotbild. Kostnaden för att organisera och utbilda en styrka bedöms till 30 miljoner kronor, vilket motsvarar kostnader för utryckande styrkor i en kommun med cirka 100 000 invånare.

Förstärkning av räddningstjänst i militärstrategiskt viktiga områden

MSB bedömer att kommunerna i de militärstrategiskt prioriterade områdena bör tillföras medel så att räddningstjänstverksamheten i slutet av försvarsbeslutsperioden är dimensionerad för att kunna hantera konsekvenserna av ett väpnat angrepp. Övriga kommuner kommer i slutet av försvarsbeslutsperioden endast att tillföras ökad förmåga i form av de nationella eller regionala räddnings- och undsättningsstyrkorna.

De prioriterade kommunerna behöver tillföras personal, utrustning och fordon för att hantera tillkommande uppgifter enligt kapitel 8 i lag (2003:778) om skydd mot olyckor. Exempel på detta är materiel för upptäckande, utmärkning och röjning av farliga områden, utrustning för indikering, sanering och andra åtgärder för skydd mot kärnvapen och kemiska stridsmedel (CBRNE), personlig skyddsutrustning samt förråd för materielförvaring. Även behovet av räddningsspecifika fordon behöver beaktas. Detta kan ske genom att staten tillför medel till anskaffning och förrådshållning av sådana fordon samt att man medverkar till att ett antal övriga fordonskategorier av standardtyp uttas i enlighet med förordningen (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov. För en kommun med cirka 50 000 invånare skulle det behövas investeringar om cirka 15 miljoner kronor för att kunna organisera och utrusta räddningstjänsten för att de uppgifter som tillkommer enligt kapitel 8 i lag (2003:778) om skydd mot olyckor.

Personella förstärkningsresurser

Kostnaderna för personella förstärkningar beror i stor utsträckning på bedömt personalbehov hos de kommunala räddningstjänsterna under höjd beredskap och om personal kan krigsplaceras med eller utan särskild utbildning för höjd beredskap. MSB bedömer att dagens utbildning i skydd mot olyckor (SMO) och grundutbildning för räddningstjänstpersonal i beredskap (GRIB) ger personal en bra grund för att kunna ingå i en framtida krigsorganisation. Skolorna vid MSB är också viktig grundläggande infrastruktur för framtida civilpliktsutbildning.

I MSB:s budgetunderlag för 2021-2023 har en framställan gjorts om medel för ökade volymer för grundutbildning och vidareutbildning, baserat på ordinarie förmåga, vilket kommer att vara avgörande för att stärka förmågan hos kommunens organisation för räddningstjänst under höjd beredskap. Volymerna behöver stärkas från idag cirka 1 500 utbildade årligen till 2 000 utbildade årligen. Mot bakgrund av kommunal räddningstjänsts grundläggande roll inför och vid höjd beredskap bör även den fredstida utbildningen av kommunal räddningstjänst beaktas i den försvarspolitiska inriktningen.

MSB anser därutöver att regeringen bör överväga att, i enlighet med Försvarsberedningens förslag, göra det möjligt att krigsplacera personer som inte arbetar inom räddningstjänsten, men som har räddningstjänstutbildning.

I ett kommande planeringsarbete riktat mot kommunens organisation för räddningstjänst krävs preciserade scenarion och överenskomna målsättningar för att närmare kunna bedöma behovet av personella resurser, utbildning och övning.

Tabell 7 Kostnadsuppskattning stärkt utbildningsverksamhet

| Kostnadsuppskattning | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|---|------|------|------|------|------|
| MSB:s bedömning: Stärkt utbildningsverksamhet | 40 | 90 | 130 | 150 | 150 |

10. Försörjningsberedskap

Försörjningsberedskap är en central uppgift för det civila försvaret i vilken både offentliga och privata aktörer är viktiga. Försvarsberedningen konstaterar att samhället är beroende av varor och tjänster från det privata näringslivet för att kunna säkerställa funktionalitet i samhällsviktig verksamhet, vid höjd beredskap eller krig. Näringslivet och kommunerna besitter dessutom stora resurser, såväl materiella som personella, som i sig skulle kunna behöva tas i förfogande av det civila eller militära försvaret för att lösa totalförsvarets uppgifter.

I avsnittet kommenteras Försvarsberedningens förslag om att införa ett system med krigsviktiga företag samt ett näringslivsråd³⁰. MSB redovisar myndighetens medelsbehov avseende arbetet med att förbereda en återupptagen försörjningsberedskap och ett nytt system för beredskapsersättning. MSB bedömer det som sannolikt att det finns behov av en myndighet som ansvarar för industrifrågor och föreslår att regeringen låter utreda detta.

10.1 Näringslivsråd

Det finns behov av att utveckla effektiva former tillsammans med näringslivet och andra myndigheter för att kunna åstadkomma en sammanhållen övergripande planering i syfte att öka samhällets beredskapsförmåga. Bland annat behöver ett system med totalförsvarsviktiga³¹ företag utvecklas.

Försvarsberedningen uppskattar att kostnaderna för ett system med totalförsvarsviktiga företag och bildandet av ett nationellt näringslivsråd uppgår till sammanlagt 50 miljoner kronor per år under perioden 2021–2025. MSB gör ingen annan bedömning, men noterar att osäkerheterna avseende kostnaderna är stora beroende på hur det framtida systemet kommer att utformas.

10.2 Kostnader för försörjningsberedskap

Försörjningsberedskap syftar till att säkerställa leverans av nödvändiga varor och tjänster. Det kan ske genom avtal eller reglering om att upprätthålla viss produktion, eller genom lagerhållning. Det bygger i sin tur på att berörda företag och offentliga verksamheter har förmåga att leverera även under mycket störda förhållanden.

Systemet för hur detta ska fungera är inte på plats, vare sig när det gäller utformning eller dimensionering. Det har därför inte varit möjligt att beräkna

³⁰ Kapitel 13 i rapporten *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025* (Ds 2017:66).

³¹ Benämningen som används i *Motståndskraft* är ”krigsviktiga”.

kostnaderna för detta. MSB gör bedömningen att ett eget anslag eller en egen anslagspost för denna ersättning bör inrättas. Denna ersättning bör sannolikt öka stegvis under försvarsbeslutsperioden och även efter denna period.

10.3 MSB:s kostnader för att utveckla och driva ett system för försörjningsberedskap

Det kvarstår ett omfattande arbete med att utveckla systemet för försörjningsberedskap. MSB behöver också ge stöd till olika aktörer. Det handlar t.ex. om:

- Dimensionering av försörjningsberedskapen samt att utveckla metoder för att balansera krav och prioritera resurser mellan sektorer och geografiska områden, såväl på nationell, regional och lokal nivå.
- Formerna för att finansiera verksamheten, t.ex. beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti. Det förutsätter personella resurser såväl för att utveckla och driva verksamheten som för att förvalta ett nytt system.
- Utveckla krav på leveranssäkerhet och tillgänglighet hos de aktörer som ska svara för leverans av varor och tjänster.
- Stöd till de myndigheter som ska ha en roll i försörjningsberedskapen samt stöd till t.ex. näringslivet att stärka de förmågor som behöver finnas.

MSB:s arbete med att utveckla former för att återuppbygga försörjningsberedskapen beräknas uppgå till 20 miljoner kronor årligen i slutet av försvarsbeslutsperioden 2021–2025.

10.4 Försörjning av industrivaror

Det saknas idag en myndighet som ansvarar för industrifrågor på det sätt som ÖCB ansvarade för försörjning av industrivaror i det tidigare totalförsvaret. Huvuduppgiften var att inventera och sammanställa totalförsvarets behov av stöd från offentliga och privata aktörer samt vidta de åtgärder som krävdes för erforderlig försörjning vid kris och krig. MSB bedömer det som sannolikt att det finns behov av en myndighet som ansvarar för industrifrågor och föreslår att regeringen låter utreda detta.

Tabell 8 Kostnadsuppskattning försörjningsberedskap, i miljoner kronor

| Kostnadsuppskattning | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|--|------|------|------|------|------|
| Försvarsberedningens kostnadsbedömning: System för krigsviktiga företag och bildandet av nationellt näringslivsråd ³² | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 |
| MSB:s bedömning: MSB:s eget arbete med utveckling och förvaltning av försörjningsberedskap | 5 | 15 | 20 | 20 | 20 |

³² Kostnaden inkluderar inte eventuella avtal med företag.

11. Totalförsvaret i samhällsplaneringen

I avsnittet kommenteras Förvarsberedningens förslag avseende samhällsplaneringen³³ och MSB redovisar kostnader för en ambitionshöjning av arbetet med totalförsvarets civila del i samhällsplaneringen.

Förvarsberedningen anser att totalförsvarets krav i ökad utsträckning måste beaktas i samhällsplaneringen. För att uppnå detta menar Förvarsberedningen att Förvarsmakten och MSB ska stödja länsstyrelserna för att tillsammans tydliggöra vilka behov som bör tillgodoses utifrån totalförvarssynpunkt i planeringen av mark- och vattenområden. Förvarsberedningen menar att det är viktigt att totalförsvarets behov beaktas så tidigt som möjligt i planeringsprocessen i syfte att ge långsiktigt stabila planeringsförutsättningar för kommuner och andra aktörer och för att undvika att processer förhindras eller försvåras.

I plan- och bygglagen (2010:900) framgår att det är en kommunal angelägenhet att planera användningen av mark och vatten. Det är viktigt att totalförsvarets behov och samhällets robusthet lyfts fram i kommunernas översiktsplaner i enlighet med plan- och bygglagen. Vid utarbetande av såväl översiktsplan som detaljplan ska kommunen samråda med länsstyrelsen avseende vilka mark och vattenområden som är av intresse för totalförsvarets civila delar. Länsstyrelsen ska vid detta samråd särskilt ta tillvara och samordna statens intressen samt verka för att de s.k. riksintressena tillgodoses.

Totalförsvarets civila intressen i samhällsplaneringen regleras i 3 kap. miljöbalken (1998:808) och i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden. I paragrafen regleras både allmänna intressen och riksintressen och den avser geografiska områden som innehåller viktiga värden och kvaliteter för totalförsvarets civila del. Av 3 kap. 9 § första stycket miljöbalken framgår att mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret så långt som möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan motverka totalförsvarets intressen, med detta avses de allmänna intressena. Av andra stycket samma paragraf framgår att områden av riksintressen för totalförsvaret har en särskild ställning.

MSB ansvarar för att identifiera riksintressen för den civila delen av totalförsvaret. Förvarsberedningen anser att MSB, i högre utsträckning än vad som görs idag, tillsammans med berörda aktörer ska inventera områden och anläggningar som är viktiga för totalförsvarets civila del och vid behov utpeka dessa som riksintressen, i syfte att skydda dem mot åtgärder som kan motverka

³³ Kapitel 20 i rapporten *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025* (Ds 2017:66).

totalförsvarets intressen. MSB har ett pågående arbete att identifiera riksintressen. Utöver detta arbetar MSB brett i samverkan med Boverket, Försvarsmakten och länsstyrelserna för att öka stödet för att bevaka totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen, såväl riksintressen, allmänna intressen som enskilda intressen. MSB avser att öka stödet till berörda aktörer för att bevaka totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen.

Försvarsberedningen menar också att Försvarsmakten, MSB och länsstyrelserna behöver utveckla förmågan att inte bara bedöma om projekt (t.ex. mer omfattande infrastrukturprojekt) kan inverka på existerande totalförsvarsverksamhet utan också ställa krav på hur projekten bör omhänderta totalförsvarets intressen på sikt.

I *Motståndskraft* redovisas ingen budget för dessa uppdrag, utredningen föreslår istället en utveckling och utökning av redan pågående verksamhet. En höjd ambitionsnivå för arbetet med beredskapshänsyn i samhällsplanering i linje med Försvarsberedningens förslag medför ett visst behov av utökade resurser under perioden (se tabell 9).

Utredningen *Förbättrat skydd för totalförsvaret* (SOU 2019:34) lägger förslag kopplat till detta område. MSB har inte kostnadsberäknat dessa.

Tabell 9 Kostnadsuppskattning totalförsvaret i samhällsplaneringen, i miljoner kronor

| Kostnadsuppskattning | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|--|------|------|------|------|------|
| Försvarsberedningen anger inga kostnader | | | | | |
| MSB:s bedömning: Ambitionshöjning av MSB:s arbete med riksintressen (ökat stöd, framtagande av vägledning och utbildning) | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 |

12. Forskning och utveckling

I avsnittet kommenteras Förvarsberedningens förslag avseende forskning och utveckling, inklusive samverkan mellan MSB och Förvarsmakten,³⁴ och MSB redovisar kostnader för att möta dessa förslag.

12.1 Satsningar på kunskapsutveckling

I *Motståndskraft* konstaterar Förvarsberedningen att forskning och utveckling (FoU) är avgörande för att på både kort och lång sikt systematiskt höja nivån på och förbättra vår totalförsvarsförmåga. Ändamålsenlig forskning inom totalförvarsområdet gör Sverige intressant som samarbetspartner och utgör en viktig komponent för att skapa motståndskraft och handlingsfrihet vid påtryckningar, hot och konflikter. Beredningen konstaterar också att både inriktning och uppbyggnad av det samlade totalförsvaret genererar stora kunskapsbehov. Det ställer krav på forskning och återtagande av kunskap om organisering, funktion och nyttjande av ett sådant försvar.

MSB och Förvarsmakten är de största finansierarna av behovsmotiverad forskning inom försvar och säkerhet. MSB:s forskningsbudget täcker ett brett område från forskning om vardagsolyckor till kriser och höjd beredskap. Den innefattar frågor om civilt försvar som ska bygga på dels den civila beredskapen och förmågan att hantera olyckor och kriser och dels mer specifika förmågor som omfattar totalförsvaret, höjd beredskap och en samlad förmåga tillsammans med Förvarsmakten. Det finns även flera andra myndigheter som genom anslag från regeringen genomför olika områdesspecifika forskningssatsningar där civil beredskap kan inkluderas som t.ex. Statens veterinärmedicinska anstalt och Strålsäkerhetsmyndigheten.

Forskningen ska ge förutsättningar att kunna möta framtidens hot, risker och utmaningar samt för att skapa ett mer motståndskraftigt och säkert samhälle. På motsvarande sätt beställer idag Förvarsmakten FoU för det militära försvarets behov. Mot bakgrund av att området totalförsvaret under många år varit nedprioriterat finns nu ett stort behov av kunskapsutveckling inom området. Därtill finns det i dagsläget få satsningar på FoU till stöd för utvecklingen av ett samlat totalförsvaret, vilket även Förvarsberedningen konstaterade 2017. Beredningen anser att regeringen måste utveckla och finansiera en långsiktig inriktning av forskning för totalförsvaret. Kostnaderna för Förvarsberedningens förslag avseende FoU-verksamheten i totalförsvarets civila del uppskattas till 100 miljoner kronor per år i slutet av försvarsbeslutsperioden 2021–2025. MSB delar Förvarsberedningens bedömning och anser att en ökad finansiering av FoU för det civila försvarets

³⁴ Kapitel 21 i rapporten *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025* (Ds 2017:66).

behov behöver komma till stånd snarast, varför en succesiv ökning av investeringarna krävs. Detta bör inkludera andra myndigheter som genomför forskningsinsatser för utveckling av civil beredskap.

12.2 Samverkan mellan MSB och Försvarsmakten

För uppbyggnaden och utformningen av totalförsvaret krävs att det tas ett samlat grepp om rådande behovsbild inom FoU samt att nyttiggörandet av de samlade resultaten säkerställs. Som huvudföreträdare för det civila respektive militära försvaret är det avgörande att MSB och Försvarsmakten har en god samverkan och dialog avseende inriktning av sådan forskning där det finns möjlighet till synergi och samlade satsningar.

Tabell 10 Kostnadsuppskattning forskning och utveckling, i miljoner kronor

| Kostnadsuppskattning | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|------|------|
| Försvarsberedningens kostnadsbedömning: Utveckling och finansiering av en långsiktig inriktning av forskning för totalförsvaret | Trappa till 100 | Trappa till 100 | Trappa till 100 | 100 | 100 |
| MSB:s bedömning: Kostnader för att möta Försvarsberedningens förslag om 100 miljoner kronor per år i slutet av försvarsbeslutsperioden 2021–2025 | 50 | 75 | 100 | 100 | 100 |

13. Internationellt samarbete avseende civilt försvar

I avsnittet kommenteras Försvarsberedningens förslag avseende internationellt samarbete,³⁵ särskilt samarbetet i Norden. MSB ser även att samarbetet med EU, USA och Nato bör utvecklas under kommande försvarsbeslutsperiod.

Försvarsberedningen anser att det finns goda förutsättningar för ett närmare samarbete i Norden, med de baltiska länderna samt med andra länder i vårt närområde i frågor som rör utvecklingen av civilt försvar.

Beredningen konstaterar att det finns behov av och möjlighet att utveckla det bilaterala samarbetet med i synnerhet Finland och Norge. Försvarsberedningen föreslår att Sverige och Finland gemensamt identifierar ett antal sektorer inom det civila försvaret för gemensam planering. En sådan gemensam planering bör även kunna ske med Norge. Dessa kan enligt Försvarsberedningen t.ex. innefatta försörjnings- och leveranssäkerhet, transporter och logistik, befolkningsskydd, reparation, drift och underhåll av kritisk infrastruktur, sjukvårdsresurser och läkemedelsförsörjning. En förutsättning för konkret samarbete med Finland och Norge är att förmågan att utbyta säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter behöver utvecklas.

Under försvarsbeslutsperioden 2021–2025 avser MSB att utveckla det bilaterala samarbetet med sin motsvarighet i Finland respektive Norge. I arbetet ingår bland annat att identifiera gemensamma beroenden och försörjningskedjor samt att identifiera områden eller sektorer inom det civila försvaret som lämpar sig för gemensam planering med Finland respektive Norge. MSB avser även att fortsätta utveckla samarbetet med EU, USA och Nato. Natos sju grundläggande civila förmågor kan, i enlighet med Försvarsberedningens förslag, användas som gemensam referensram i detta arbete.

³⁵ Kapitel 22 i rapporten *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025* (Ds 2017:66).

14. Nya överenskommelser om civilt försvar

I detta avsnitt beskriver MSB pågående arbete med en ny överenskommelse mellan MSB och Sveriges kommuner och regioner (SKR) avseende civilt försvar.

Rådande överenskommelser mellan MSB och SKR om kommunernas och regionernas arbete med civilt försvar avser perioden 2018–2020. Kommande överenskommelser bör utgöra en stabil bottenplatta till kommuners och regioners arbete med civilt försvar. Överenskommelserna behöver ta hänsyn till planeringsinriktningen med dimensionerande utgångspunkter för civilt försvar³⁶, den försvarspolitiska inriktningspropositionen och de utredningar som har bäring på utvecklingen av totalförsvaret. De nya överenskommelserna träder i kraft den 1 januari 2021. MSB avser att återkomma med kostnader för dessa.

15. Rättsliga förslag

I avsnittet ger MSB ett antal rättsliga förslag. MSB ser behov av en bred rättslig utredning som täcker in den samlade beredskapslagstiftningen samt en översyn av skyddsrumslagstiftningen och lagstiftningen gällande övriga delar av befolkningsskyddet. MSB påminner också om den hemställan till regeringen avseende en utredning med syfte att säkerställa personalförsörjningen inom det civila försvaret som skickades i november 2019.

15.1 Beredskapslagstiftningen i stort

MSB genomförde en första genomgång av tillämpbarheten av de författningar som berör det civila försvaret 2013. Slutsatserna då var att författningarna i stort sett var funktionella som rättsliga styrinstrument betraktat och att eventuella förändringar i författningarna kräver en (politisk) viljeinriktning om vilka förändringar som behövs i myndigheternas verksamhet och förmåga. Senare har även Försvarsberedningen i rapporten *Motståndskraft* konstaterat att totalförsvarsförfattningarna generellt sett är tillämpbara och funktionella och att det finns grundläggande legala förutsättningar för att kunna hantera såväl gråzonsproblematik som krig.

Det ovan sagda innebär dock inte att berörda aktörer i sig själva har tillräcklig förmåga och resurser för att verkställa åtgärder enligt författningarna, t.ex. att genomföra uttag av egendom enligt förfogandelagen. I viss utsträckning

³⁶ Planeringsinriktning för det civila försvaret (hemlig, dnr MSB 2019-00366).

förefaller det finnas en sammanblandning av aspekterna förmåga att rent faktiskt arbeta utifrån författningarna respektive författningarnas rättsliga tillämpbarhet. Den förra aspekten kräver inte bara funktionella författningar utan också kunskap, resurser, planering och praktiskt verkställande arbete.

MSB anser, i likhet med vad Försvarsberedningen anför i *Motståndskraft*, att delar av det regelverk som berör totalförsvaret behöver genomgå en övergripande översyn och anpassas och moderniseras till nutida förhållanden. Beroende på hur systemet för totalförsvaret kommer att utvecklas kan helt nya författningar behöva tillkomma. I takt med att planeringen fortskrider och tillämpningen av författningar övas, inte minst under TFÖ 2020, kommer behoven att tydliggöras ytterligare, både avseende möjligheterna till att bidra med stöd till Försvarsmakten under höjd beredskap och för att öka effekten i totalförsvaret i stort.

Samtidigt är den samlade beredskapslagstiftningen att betrakta som ett system i vilket författningarna på olika sätt är beroende av varandra. Det finns därför en uppenbar risk att systematiken går förlorad om man staplar mindre utredningar på varandra, som antingen succesivt eller parallellt riskerar att komma till motstridiga slutsatser. Även Försvarsmakten tar i sitt underlag för försvarspolitisk proposition 2021–2025 från den 15 november 2019 upp behovet av att se över den så kallade beredskapslagstiftningen i stort, och pekar bland annat på behovet av att anpassa lagstiftningen till den osäkerhet som kan uppstå i gränslandet mellan krig och fred. MSB delar denna bedömning eftersom det behövs en sammanhängande planering för fred-kris-höjd beredskap och krig med regelverk som är tillämpningsbara i hela hotskalan. Därtill kommer behovet av att mot bakgrund av de stora förändringar som skett i samhället överlag, exempelvis vad gäller privata aktörers betydligt större närvaro inom offentlig förvaltning, överväga eventuella behov av förändringar eller tillägg i enskilda författningar, men också i systemet som helhet. Försvarsmakten lyfter också en del som särskilt behöver ses över och pekar på unionsrättens eventuella påverkan på regelverken för militärt och civilt försvar. MSB delar Försvarsmaktens uppfattning att en översyn även behöver innehålla svar på hur implementerad unionsrätt ska förhålla sig till nationell beredskapslagstiftning. Inom exempelvis försörjningsberedskapen är dessa frågor av helt avgörande betydelse för hur ett framtida system ska utformas.

MSB anser därför att en bred utredning som täcker in den samlade lagstiftningen i det här läget skulle gagna den fortsatta totalförsvarsplaneringen. MSB vill betona att en sådan utredning inte innebär att övriga förmågehöjande arbeten ska skjutas upp.

15.2 Befolkningsskyddet

MSB har bland annat i redovisning av regeringsuppdrag Ju2016/07731/SSK samt i budgetunderlaget för 2020–2022 framfört behovet av inriktning för skyddsrumsverksamheten och samtidigt flaggat för behovet av en översyn av lagen (2006:545) om skyddsrum med tillhörande förordning. MSB delar därmed Försvarsberedningens uppfattning ifråga om en översyn av skyddsrumslagstiftningen, inte minst mot bakgrund av att en mer omfattande skyddsrumsverksamhet i enlighet med vad Försvarsberedningen föreslår skulle kräva att uppgifter fördelas från MSB till framförallt kommunerna. Det bör också poängteras att det befintliga skyddsrumbeståndet är en av få ännu kvarvarande resurser i det civila försvaret som är någorlunda intakt. Samhällsutvecklingen, förtätningen av stadskärnor, pågående urbanisering och förändrade hotbilder gör emellertid att befintlig lagstiftning inte svarar upp mot de behov som finns för att även framgent behålla systemet fungerande. Givet den kostnad som uppbyggandet av skyddsrumssystemet har inneburit för staten anser MSB att det vore olyckligt om en utebliven reformering av lagstiftningen skulle innebära att systemets funktionalitet går förlorad.

I samband med en översyn av skyddsrumslagstiftningen ser MSB också ett behov av att se över de övriga skyddade utrymmen som har uppförts utanför skyddsrumssystemet, men som har eller kan ha betydelse för befolkningsskyddet eller andra behov i det civila försvaret. Det gäller bland annat de så kallade befolkningsskyddsrummen i de större städerna som är byggda som komplement till de vanliga skyddsrummen, skyddade utrymmen för sjukvårdens behov i regionernas regi samt andra utrymmen som är eller skulle kunna användas som skyddade utrymmen, t.ex. tunnelbanestationer och underjordiska tågstationer.

I detta sammanhang vill MSB poängtera vikten av att även övriga delar av befolkningsskyddet belyses i en sådan översyn, då skyddsrumsverksamheten endast är en beståndsdel av flera i det system som ska säkerställa befolkningens skydd i händelse av krig. Hit hör bland annat samspelet och avvägningen mellan fysiskt skydd respektive utrymning, behovet av fungerande varningssystem och behovet av resurser för att kunna ta sig fram till skyddsrum under rasmassor.

15.3 Personalförsörjning inom det civila försvaret

MSB har i hemställan till regeringen den 25 november 2019 gjort bedömningen att regeringen bör tillsätta en utredning med syfte att säkerställa personalförsörjningen inom det civila försvaret. Denna bedömning kvarstår, och anknyter till Försvarsberedningens slutsatser om behovet av en uthållighet

motsvarande åtminstone tre månader.

16. Sammanfattande tabell

Utöver de kostnader som framgår av nedanstående tabell bedömer MSB att ytterligare omfattande kostnader tillkommer. I dagsläget har MSB dock inte genomfört kostnadsberäkningar på dessa områden. Områdena är:

- Organisationsstrukturer för civilt försvar (avvaktar utredningen för civilt försvar).
- Personalförsörjning - aktiverad civilplikt.
- Delar inom befolkningsskydd:
 - Ny organisation för hemskydd.
 - Iståndsättande av befintliga skyddsrum och nybyggnation av skyddsrum, kontrollverksamhet och kvartående statlig skuld avseende modernisering av skyddsrumsfiler m.m.
- Räddningstjänst under höjd beredskap.
- Försörjningsberedskap
 - kostnader för näringslivsråd,
 - kostnader för avtal och lagerhållning.
- Nya överenskommelser om civilt försvar mellan MSB och SKR.

Tabell 11 Summa MSB:s kostnadsuppskattningar (exklusive sådana som inte går att beräkna i dagsläget), i miljoner kronor

| Kostnadsuppskattning | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|--|------|------|------|------|------|
| Organisation och ledning i totalförsvaret | 135 | 235 | 235 | 260 | 260 |
| Psykologiskt försvar | 15 | 25 | 45 | 70 | 60 |
| Cybersäkerhet och säkra kommunikationer | 65 | 85 | 105 | 120 | 125 |
| Personalförsörjning | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 |
| Frivilliga försvarsorganisationer | 45 | 65 | 90 | 120 | 130 |
| Befolkningsskydd | 45 | 45 | 45 | 45 | 45 |
| Försörjningsberedskap | 5 | 15 | 20 | 20 | 20 |
| Räddningstjänst | 40 | 90 | 130 | 150 | 150 |
| Totalförsvaret i samhällsplaneringen | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 |
| Forskning och utveckling | 50 | 75 | 100 | 100 | 100 |
| Summa MSB:s kostnadsuppskattningar (exklusive sådana kostnader som inte går att kostnadsberäkna i dagsläget) | 415 | 650 | 785 | 900 | 905 |