



# Regleringsbrevsuppdrag 25

MSB och Försvarsmaktens försvarsplanering

# Innehållsförteckning

<b>1. Inledning .....</b>	<b>4</b>
1.1 Uppdraget .....	4
1.2 Tolkning och begrepp.....	4
1.3 Angränsande uppdrag vid MSB.....	5
<b>2. Resultat av genomförd verksamhet 2013-2014 .....</b>	<b>6</b>
2.1 Inledning.....	6
2.2 Spel och studier .....	6
2.2.1 Allmänt angående resultat från spelverksamheten.....	6
2.2.2 Gemensamt seminariespel 2013.....	6
2.2.3 Gemensamt seminariespel 2014 .....	7
2.2.4 MSB:s studier .....	8
2.3 Övningar .....	9
2.4 Förberedande planering.....	10
2.5 Strukturerad samverkan mellan myndigheterna .....	10
<b>3. MSB:s syn på det fortsatta arbetet.....</b>	<b>11</b>
3.1 Allmänt .....	11
3.2 Planering inför fredstida kriser .....	11
3.3 Planering inför höjd beredskap .....	13
<b>Bilaga 1 Vad avses med försvarsplanering?.....</b>	<b>16</b>
<b>Bilaga 2 Deltagande myndigheter, hemlig</b>	

## Sammanfattning

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) redovisar i denna rapport resultatet av eget och andra myndigheters arbete med stöd till Försvarsmakten inom ramen för försvarsplaneringen.

Under perioden maj 2013 till och med maj 2014 har MSB deltagit i eller samverkat med Försvarsmakten kring spel och studier, övningar och förberedande planering.

Två gemensamma seminariespel har genomförts med deltagande från många civila aktörer tillsammans med Försvarsmakten och MSB. Utöver de direkta spelresultaten bedöms spelen ha skapat goda nätverksresultat i det att individer vid MSB, Försvarsmakten och övriga myndigheter som deltagit i spelen har lärt känna varandra, delat med sig av nödvändiga kunskaper och genomfört planeringsorienterade uppgifter tillsammans. Vidare skapar spelaktiviteterna bransch- och sektorskänedom som MSB bedömer är av högt värde bl.a. för den fortsatta planeringen för övriga samhällets stöd till Försvarsmakten. MSB deltog också tillsammans med civila aktörer i förberedelserna och övningsledningen för Försvarsmaktens övning Dagny, hösten 2013. MSB har också deltagit i fältövningsserien som Försvarsmakten genomför. De årliga spelen, fältövningarna och stabsövningarna bör ses i ett sammanhang inom ramen för försvarsplanering.

Konkret planering har inte påbörjats i någon större utsträckning hos aktörerna. Fokus ligger hittills på kunskapsuppbyggnad och att bygga upp nätverk för det fortsatta arbetet.

MSB konstaterar att försvarsberedningen i sin senaste rapport ger uttryck för att försvarsplaneringen som instrument ska vara styrande och utgöra grunden även för det civila försvaret samtidigt som anvisningarna för densamma ska ta sin utgångspunkt i målen för det militära försvaret. MSB konstaterar i rapporten till regeringen avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar), dnr 2013-2330 att det krävs en tydlig inriktning från regeringen även till de civila myndigheterna kring grundläggande förutsättningar för planeringen som avser höjd beredskap. MSB bedömer att om försvarsplaneringen ska bli styrande även för det civila försvaret behöver denna omdefinieras och verksamheten utvecklas i förhållande till idag. Regeringens anvisningar måste beakta även målen för det civila försvaret och de behov av underlag som civila myndigheter har utöver det som Försvarsmakten efterfrågar. MSB måste också mer integrerat delta i arbetet med försvarsplaneringen inom Försvarsmakten för att omsätta regeringens anvisningar till inriktningar för det civila försvaret.

# 1. Inledning

## 1.1 Uppdraget

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska enligt regleringsbrevet för 2014 (uppdrag nr. 25) samverka med Försvarmakten med avseende på den planering som Försvarmakten genomför i enlighet med 3 § tredje stycket i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten, samt i sådan samordning av beredskapsplanläggningen och den operativa planläggningen som avses i 7 § i samma förordning. Myndigheten ska redovisa resultatet av eget arbete samt vilka övriga myndigheter som deltagit i stödet till Försvarmakten. Redovisningen ska lämnas till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) senast den 15 oktober 2014.

## 1.2 Tolkning och begrepp

Hänvisning till förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten i uppdraget syftar på följande skrivningar:

(3§ tredje stycket) Försvarmakten ska ha en aktuell operativ planering för sina uppgifter. Planeringen ska omfatta alla resurser som är nödvändiga för att genomföra Försvarmaktens verksamhet. Försvarmakten ska fortlöpande lämna upplysningar till berörda myndigheter om förhållanden i den operativa planeringen som har betydelse för deras verksamhet.

(7§ första stycket) Försvarmakten ska samordna beredskapsplanläggningen och den operativa planläggningen inom myndigheten med motsvarande planläggning inom övriga delar av totalförsvaret.

I denna rapport används nedan begreppet "försvarsplanering" som samlingsbenämning för "beredskapsplanläggningen" och "den operativa planeringen". Det är också ett begrepp som används inom Försvarmakten som kontinuerligt ska genomföra en försvarsplanering i syfte att kunna lösa Försvarmaktens uppgifter. Det ska hos Försvarmakten finnas en försvarsplan som utgår från insatsorganisationen, med eventuellt stöd från annan part och gällande militär doktrin. För ytterligare förklaring och beskrivning av försvarsplanering, operativ planering och beredskapsplanläggning hänvisas till bilaga 1.

MSB har under åren 2011-2013 haft i allt väsentligt likalydande uppdrag i regleringsbrevet. Uppdragen har formulerats "MSB ska delta i det arbete som Försvarmakten bedriver inom ramen för försvarsplanering" samt "MSB ska delta i det arbete Försvarmakten bedriver inom ramen för operativa studier och planering".

Åren 2011-2013 har MSB deltagit i operativa studier samt spel inom ramen för försvarsplaneringen. Redovisningen i denna rapport avser perioden maj 2013 till och med maj 2014.

### **1.3 Angränsande uppdrag vid MSB**

MSB redovisade i maj 2014 uppdraget avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar), dnr 2013-2330. MSB föreslår bland annat hur samordningen ska utvecklas genom att Försvarsmakten föreslås lämna underlag till de beredskapsansvariga myndigheterna om sitt behov av stöd för det militära försvaret under höjd beredskap samt delta i gemensam planering i samverkansområden. Vidare föreslås de beredskapsansvariga myndigheterna inom ramen för sina uppgifter inom totalförsvaret delta i övningsverksamhet som anordnas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller av Försvarsmakten.

I redovisningen av uppdraget konstaterar MSB också att det idag i mycket begränsad omfattning genomförs någon planering överhuvudtaget inför höjd beredskap vid de berörda civila myndigheterna.

Den 26 juni beslutade regeringen om ett nytt uppdrag (Fö2014/1217/SSK) till MSB där regeringen uppdrar åt MSB att redovisa hur det civila försvaret kan utvecklas och stärkas. Underlaget ska utgå från Försvarsberedningens rapport Försvaret av Sverige – starkare försvar för en osäker tid (Ds 2014:20).

Den 15 oktober redovisar MSB även regleringsbrevsuppdragen 24 och 26. Särskilt uppdrag 24 om samverkan på regional nivå har koppling till detta uppdrag om försvarsplanering.

## 2. Resultat av genomförd verksamhet 2013-2014

### 2.1 Inledning

I detta kapitel redovisas hur MSB och civila aktörer deltagit i olika typer av arbete som har samband med försvarsplanering. Redovisningen sträcker sig från maj 2013 till och med maj 2014. Detaljer och resultat av genomförd verksamhet omfattas av sekretess och därför beskrivs verksamheten här på en mer övergripande nivå. Vilka myndigheter och aktörer som deltagit i olika sammanhang framgår av bilaga 2 som omfattas av sekretess.

### 2.2 Spel och studier

#### 2.2.1 Allmänt angående resultat från spelverksamheten

Utöver de direkta spelresultaten bedöms spelen ha skapat goda nätverksresultat i det att individer vid MSB, Försvarsmakten och övriga myndigheter som deltagit i spelen har lärt känna varandra, delat med sig av nödvändiga kunskaper och genomfört planeringsorienterade uppgifter tillsammans.

Vidare skapar spelaktiviteterna bransch- och sektorskännedom som MSB bedömer är av högt värde bl.a. för den fortsatta planeringen för det civila försvarets stöd till Försvarsmakten. Försvarsberedningen gör i sin försvarspolitiska rapport bedömningen *”att transport och logistik, försörjning av livsmedel, drivmedel, elektricitet och telekommunikation samt tillgång till sjukvårdsresurser kommer att utgöra särskilda behov för det militära försvaret”*.

Spelresultaten bekräftar den bedömningen. Ytterligare en iakttagelse är att *”Försvarsberedningen anser att planeringen för att åstadkomma en god beredskap kräver att kris- och krigsviktiga verksamheter identifieras. Det är en viktig uppgift för det civila försvaret. Det är angeläget att ett sådant planeringsarbete genomförs kontinuerligt.”* MSB konstaterar att resultaten från spelverksamheten kan användas som underlag och stöd för arbete med att identifiera sådana verksamheter.

#### 2.2.2 Gemensamt seminariespel 2013

Under vecka 22 (2013) genomförde Försvarsmakten och MSB gemensamma spel och seminarier inom ramen för försvarsplanering som syftade till en gemensam grundsyn om totalförsvaret som inriktning från central myndighetsnivå. De områden som behandlades under de funktionella panelerna var: (1) Energi och elektronisk kommunikation, (2) Transporter från såväl ett infrastrukturellt som ett transportmedelsperspektiv,

(3) Vatten och förnödenhetsförsörjning (uttagning), (4) Sjukvård, samt (5) Ordning och säkerhet.

Frågor inom området ledning i stort behandlades i samtliga paneler. I panelerna behandlades bland även former och utgångspunkter för en gemensam grundsyn. Dessutom belystes behov och tillgång på resurser samt underlag för prioriteringar i tid och rum.

Spelförberedelserna genomfördes gemensamt av Försvarmakten och MSB. Resultaten dokumenterades och analyserades också av Försvarmakten och MSB. De finns dokumenterade i handlingar som omfattas av sekretess.

Ett tjugotal civila myndigheter med uppgifter vid höjd beredskap var inbjudna förutom personal från Försvarmakten och MSB.

Området ordning och säkerhet behandlades även vid ett senare tillfälle i syfte att möjliggöra en fördjupad analys. Resultatet finns dokumenterat enligt ovan angivna arbetssätt och finns i en rapport som omfattas av sekretess.

### **2.2.3 Gemensamt seminariespel 2014**

Under vecka 22 genomfördes ett gemensamt seminariespel mellan MSB och Försvarmakten tillsammans med berörda aktörer och med stöd av FOI. Tre teman behandlades delvis parallellt med vissa gemensamma delar. Teman var befolkningsskydd, transportförbindelser samt gemensamma planeringsgrunder. Totalt deltog över 70 personer från ca 25 aktörer från lokal, regional och central nivå.

Seminariet syftade till att främja utvecklingen av det civila försvaret och ge underlag till utvecklingen av det militära försvaret. Huvuduppgiften var att komma längre än vid tidigare genomförda seminariespel. Målet var också att öka och sprida kunskapen om civilt försvar, skapa nätverk, identifiera informationsbehov och metoderfarenheter till stöd för kommande spel, identifiera utmaningar samt förslag på åtgärder och nya idéer till lösningar.

På en mycket övergripande nivå var slutsatserna från diskussionerna i de tre olika teman följande:

#### **Befolkningsskydd**

- Det är skillnad mellan att utföra verksamhet ur ett olycks- och krisperspektiv jämfört med under ett väpnat angrepp. Det är framförallt förekomsten av mycket störda förhållanden för verksamheten som ställer stora krav. Det kan till exempel handla om en störd telemiljö, mycket kvalificerade IT-attacker m.m.
- Det tar tid att ur ett helhetsperspektiv bygga upp ett fungerande befolkningsskydd. Vissa delar kan gå snabbt.

#### Upprätthålla transportförbindelser

- Utbildning i det juridiska regelverket är en nyckelfaktor för att i förväg kunna planera och ha en flexibilitet i transportförmågan.
- Fungerande avtal med civila aktörer i samhället är av central betydelse vid höjd beredskap.

#### Gemensamma planeringsgrunder

- Det finns behov av på förhand avgjorda prioriteringar och avvägningar för en samordnad verksamhet vid ett väpnat angrepp.
- Aktörerna bejakar att ett arbete påbörjats vid MSB och Försvarmakten kring gemensamma planeringsgrunder.

En samlad rapport från seminariespelet finns framtagen som omfattas av sekretess.

#### **2.2.4 MSB:s studier**

Den pågående utvecklingen av ett modernt civilt försvar är beroende av att studier och annan kompetensuppbyggnad genomförs till stöd för utvecklingsarbetet internt vid MSB, men också till stöd för de aktörer i övrigt som har ett ansvar inom totalförsvaret. Studierna underlättar MSB:s och andra myndigheters deltagande i försvarsplaneringen och skapar en kunskapsbas för den fortsatta utvecklingen inom området samt relevant kompetensuppbyggnad hos utförarna.

Hittills har fokus varit på frågor av övergripande karaktär där MSB, som företräder helhetssynen i det civila försvaret, identifierar och genomför studier inom de områden där kunskap saknas. Det gäller även områden som är tvärssektoriella eller rör flera ansvarsnivåer. Framöver kommer berörda myndigheter också behöva bygga upp kunskap inom mer specifika områden/ sektorer. Redan idag pågår ett antal projekt inom ramen för finansiering via anslag 2:4 krisberedskap med koppling till förmåga under höjd beredskap.

MSB: studier genomförs i huvudsak vid Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och Försvarshögskolan. Exempel på områden som studeras är

- Hotbilden – hur ser det moderna kriget ut, vilka samhällskonsekvenser uppstår vid olika typer av väpnade angrepp?
- Övergångsfrågor – hur sker krigsorganisering i dagens och morgondagens samhälle?
- Ledning - Hur ska militärt och civilt försvar planeras, förberedas, ledas och samordnas?
- Försörjning - Hur ska försörjning för militära och civila behov säkerställas?



- Resurser – Hur ska resurser säkerställas?
- Förtroende – Hur ska förtroendefrågor hanteras?
- Kunskap – Hur ska utbildning och övning ske för ett civilt försvar?

Studierna inriktas från principen att det civila försvaret tar sin utgångspunkt i samhällets krisberedskap och att civilt försvar även ska stärka beredskapen för kriser.

## **2.3 Övningar**

MSB deltog tillsammans med civila aktörer i förberedelserna och övningsledningen för Försvarmaktens övning Dagny, hösten 2013. De årliga spelen, fältövningarna och stabsövningarna bör ses i ett sammanhang inom ramen för försvarsplanering. MSB har haft rollen att tillsammans med relevanta civila myndigheter, samarbeta med och ge Försvarmakten stöd i frågor som rör samhället i stort och civilt försvar.

De civila myndigheternas deltagande i övningen Dagny 2013 kan indelas i tre skeden; planering, genomförande och utvärdering. Under alla tre skedena har civila myndigheter varit involverade i olika hög grad och givits utrymme att bidra med sin myndighets specifika roll och ansvar i planeringen inför och efter övningen. Främst har myndigheterna medverkat i framtagandet av spelet för övningen och har på så sätt kvalitetssäkrat realismen i de civila delarna i detta.

Planeringen för övningen startade i januari och pågick under hela året. Under hela denna tid har MSB även deltagit i ett så kallat Core Planning Team (CPT) med två personer och där stöttat Försvarmakten med kunskaper om samhällets förmåga att hantera kriser.

Under genomförandet av övningen deltog MSB med totalt fjorton personer i motspelet för övningen tillsammans med övriga civila myndigheter. MSB var också representerad i utvärderingsarbetet av övningen.

MSB har också bjudits in och deltagit i Fältövningsserien 2013 och 2014: från chefsfältövning och chefen insats fältövning till de taktiska chefernas fältövningar. MSB ser ett stort värde av att delta i dessa övningar för att bidra med kunskap om hur kriser hanteras innan beredskapen höjts samt hur civila myndigheter kan tänkas agera vid höjd beredskap. Övningarna bidrar också till att öka kunskapen hos de deltagande individerna samt skapa viktiga nätverk för det fortsatta arbetet. Det är också viktigt att andra myndigheter kan delta i dessa övningar beroende på upplägg och aktuella frågeställningar eftersom MSB inte kan företräda i mer djupa sakfrågor som möjligen avhandlas.

## 2.4 Förberedande planering

Den förberedande planeringen består av grundoperationsplanering och omfallsplanering (se bilaga 1). En del av grundoperationsplaneringen är de stödplaner som Försvarsmakten tagit fram och som handlar om stöd till samhället vid allvarliga kriser. Det finns i dagsläget två sådana planer som är beslutade. MSB har delvis deltagit i arbetet med dessa men behöver framöver involveras i ett tidigare skede vid revideringar eller när nya planer ska arbetas fram. Under våren 2014 har MSB också deltagit i den pågående omfallsplaneringen i enlighet med Försvarsplan 2014.

I samband med att länsstyrelserna rapporterat sitt regleringsbrevsuppdrag 66 som en del i MSB:s regleringsbrevsuppdrag 24 har underlag om deltagande i planeringen på regional nivå också inhämtats. Sammanfattningsvis konstaterar MSB att många länsstyrelser i sin rapportering ännu inte deltagit i någon operativ planering eller beredskapsplanering. Flertalet har dock genomfört olika former av kunskapsuppbyggnad tillsammans med militärregionstaberna. I Norra militärregionen har länsstyrelserna lämnat underlag till militärgeografiskt verk. På andra håll sker dialoger kring samhällsviktig verksamhet och skyddsvärda verksamheter. I något fall har länsstyrelsen deltagit i regionala fältövningar. Se även redovisningen i MSB:s regleringsbrevsuppdrag 24.

## 2.5 Strukturerad samverkan mellan myndigheterna

Under 2013 och 2014 har MSB och Försvarsmakten utvecklat en mer strukturerad samverkan. På MSB har också den interna samordning för frågor som rör Försvarsmakten utvecklats. Det finns nu en struktur för regelbunden samverkan från ÖB och GD MSB till chefsnivå därunder och även på lägre chefs- och handläggarnivå. Under perioden har det också genomförts föredragningar i aktuella frågor i myndigheternas respektive ledningsgrupper.

Både MSB och Försvarsmakten bedömer att denna utveckling har varit positiv och att samverkan kan fördjupas samt att nya nätverk efterhand uppstår.

Under perioden har information från MSB och Försvarsmakten också lämnats till myndigheterna i samverkansområdena vid flera tillfällen. Det handlar om löpande information eller vid särskilda tillfällen som exempelvis länsrådsmöten. Fokus har varit på att planeringen för höjd beredskap ska återupptas, hur Försvarsmakten ser ut idag till hur försvarsplaneringen i stort genomförs. Även på regional nivå sker informations- och utbildningsinsatser.

## 3. MSB:s syn på det fortsatta arbetet

### 3.1 Allmänt

MSB konstaterar att det arbete som pågår med ökad samverkan mellan civila krisberedskapsaktörer och Försvarmakten både för hanteringen av fredstida kriser och planeringen inför höjd beredskap håller på att fördjupas i enlighet med regeringens inriktning. Arbetet framöver kommer dock att kräva ytterligare personella resurser när aktörerna arbetar med den konkreta (sam)planeringen. Samverkan tar både tid och resurser men detta kan oftast hanteras genom en god planering och framförhållning.

Ytterligare en övergripande fråga rör övningar. MSB konstaterar att övningar är en viktig verksamhet ur flera perspektiv. Övningar kan utveckla olika typer av förmågor, t.ex. förmåga att samverka eller förmåga att skapa en lägesuppfattning. Övningar kan också pröva en organisation. Övningar kan även stödja utvecklingen av nya förmågor. Det pågående samarbetet mellan MSB och Försvarmakten på detta område måste fördjupas och kan innebära att anpassningar måste göras i nuvarande upplägg både inom krisberedskapssystemet och inom Försvarmakten.

### 3.2 Planering inför fredstida kriser

Inom samhällets krisberedskap finns idag inte någon motsvarande allomfattande planeringsprocess (försvarsplanering) som den inom det militära försvaret. Krisberedskapen hanteras i första hand i enlighet med de författningsregleringar som gäller för ansvariga aktörer inom respektive sektor. Dessa regleringar kompletteras med generella sådana i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap där vissa myndigheter också har ett särskilt ansvar för krisberedskapen samt i lagen (2006:544) om kommuner och landstingsåtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Dessutom har MSB en central roll att driva på utvecklingen samt stödja samordningen vid kriser.

Arbetet som bedrivs för att nå målen för krisberedskapen har sin utgångspunkt i ansvarsprincipen. Ansvarsprincipen innebär att den som har ett ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar även under krissituationer. I ansvaret ingår att vidta de åtgärder som krävs för att kunna förebygga, motstå, hantera, återställa och lära från olyckor och kriser och därigenom skapa både robusthet och krishanteringsförmåga. Ansvarsprincipen innebär också ett ansvar för varje aktör att samverka med andra, ofta sektorsövergripande. För en god krisberedskap krävs att berörda aktörer samverkar såväl i det förebyggande och förberedande arbetet som sker i

vardagen under normala förhållanden som i den hanterande verksamheten under en kris.

Regeringen utvecklar sin syn på krisberedskapen i propositionen (2013/14:144) Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling. Regeringen skriver bland annat att det i krisberedskapsarbetet ingår att, inom gällande ekonomisk ram, befintlig förmåga och ordinarie verksamhet, upprätthålla beredskap för att hantera det oväntade, dvs. kriser som är oväntade och oförutsedda och kanske t.o.m. omöjliga att identifiera i förväg. Arbetet inkluderar också förberedelser för att, då en verksamhets resurser inte längre ensamt räcker till, kunna använda befintliga nationella förstärkningsresurser, men också för att kunna ta emot internationell hjälp i form av stödresurser från andra länder. Pågående arbete med att utveckla en generell krishanteringsförmåga som kan användas oavsett händelsens karaktär bör fortsätta.

Förutom att det ska finnas en generell krishanteringsförmåga i enlighet med ovan nämnd författningar kan det finnas planer i enlighet med regleringar som gäller för ansvariga aktörer inom respektive sektor. Slutligen finns det inom några få områden gemensamma planer på nationell nivå, till exempel för en pandemi, för hantering av allvarliga IT-incidenter i samhället.

Stödet från Försvarsmakten till övriga samhället vid olyckor och kriser ska öka skriver Försvarsberedningen. *”Försvarsmakten i större omfattning ska kunna bidra med ett kvalificerat stöd till övriga samhället. Detta stöd ska ske inom ramen för Försvarsmaktens befintliga förmåga. Stödet till samhället vid allvarliga olyckor och fredstida krissituationer ska inte vara dimensionerande för Försvarsmakten. För att Försvarsmakten ska kunna stödja samhället vid allvarliga kriser och olyckor måste uppgiften beaktas i försvarsplaneringen.”*

MSB anser att det begreppsmässigt är ett problem att försvarsplaneringen idag omfattar allt från nationell försvarsplanering och internationella insatser till stöd till samhället vid fredstida kriser. Särskilt det sistnämnda är problematiskt eftersom denna planering idag inte är samordnad med övriga aktörers planering för samma typ av händelser. Försvarsmakten har viktiga och unika resurser för stöd till samhället under kriser. Planeringen för hur dessa ska kunna nyttjas bör ske samordnat med de ansvariga civila myndigheterna. Dessa aktörer måste så långt som möjligt också konkretisera sina behov av stöd där detta stöd behövs. Förhoppningsvis kommer detta att underlättas om Försvarsmakten omfattas av förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap enligt de förslag som MSB lämnat i rapporten avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar), dnr 2013-2330. Idag deltar Försvarsmakten i arbetet som adjungerade inom samverkansområdena.

### 3.3 Planering inför höjd beredskap

MSB konstaterar att Försvarsberedningen i rapporten Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid (Ds 2014:20) på flera ställen skriver om försvarsplanering. MSB ser anledning till att här kommentera beredningens förslag och hur dessa kan kopplas till arbetet med att utveckla civilt försvar och planering inför höjd beredskap. Mer konkreta förslag hur detta kan ske kommer också att utvecklas i den rapport som MSB lämnar till regeringen i slutet av november som svar på uppdraget som gavs den 26 juni till MSB.

I sin rapport skriver Försvarsberedningen att:

*”Den säkerhetspolitiska analysen är styrande för försvarsplaneringen. Den tillgängliga operativa förmågan ger de resursmässiga ramarna för försvarsplaneringen. Regeringen beslutar om anvisningar för försvarsplaneringen med utgångspunkt i målen för det militära försvaret, (...) Försvarsplaneringen utgör också grunden för planeringen rörande det civila försvaret. Erfarenheter vunna ur försvarsplaneringen ger också ingångsvärden för framtida utveckling av Försvarsmaktens krigsförband”.*

*”Försvarsberedningen anser att den övergripande inriktningen för det civila och militära försvaret ska styras genom regeringens inriktning av försvarsplaneringen. Därigenom åstadkoms en samlad styrning av planeringen för det samlade försvaret inklusive vilken förmåga som ska kunna upprätthållas över tid.”*

MSB konstaterar att Försvarsberedningen uttrycker en vilja att försvarsplaneringen som instrument ska vara styrande och utgöra grunden även för det civila försvaret samtidigt som anvisningarna för densamma ska ta sin utgångspunkt i målen för det militära försvaret. MSB konstaterar i rapporten avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar), dnr 2013-2330 till regeringen att det krävs en tydlig inriktning från regeringen även till de civila myndigheterna kring grundläggande förutsättningar för planeringen som avser höjd beredskap.

MSB bedömer att om försvarsplaneringen ska bli styrande även för det civila försvaret behöver begreppet försvarsplanering omdefinieras och verksamheten utvecklas i förhållande till idag. Regeringens anvisningar måste beakta även målen för det civila försvaret och de behov av underlag som civila myndigheter har utöver det som Försvarsmakten efterfrågar. MSB måste också mer integrerat delta i arbetet med försvarsplaneringen inom Försvarsmakten för att omsätta regeringens anvisningar till inriktningar för det civila försvaret.

I MSB:s redovisning av regleringsbrevsuppdrag 24 (MSB 2014-1794) som lämnas den 15 oktober framkommer att länsstyrelserna upplever att de behöver få en tydligare inriktning av ambitionsnivån för det civila försvaret. Länsstyrelsernas behov av en tydligare inriktning inkluderar även ett tydliggörande av de förutsättningar som ska gälla för planeringen av

verksamheten. Detta bedöms vara ett viktigt ingångsvärde till det fortsatta arbetet på central nivå. MSB har i detta sammanhang ett särskilt ansvar för att tillsammans med Försvarsmakten klargöra viktiga grundförutsättningar för övriga aktörer, ett arbete som nu pågår.

Framöver kommer mycket av den gemensamma planeringen att genomföras inom ramen för samverkansområdena men också bilateralt där detta behövs samt på regional nivå. Detta arbete måste utvecklas och kräver också tydliga ingångsvärden.

MSB och Försvarsmakten har därför påbörjat ett förarbete med gemensamma grunder för samordnad planering och verksamhet inför och under höjd beredskap, kort benämnt grundsyn. Grundsyn har också diskuterats inom ramen för de spel som MSB och Försvarsmakten genomförde i maj 2014 där flera såväl myndigheter som länsstyrelser medverkade.

Grundsynens ena syfte är att samordna den fredstida civil-militära planeringsverksamheten inför höjd beredskap. Det andra syftet är att samordna civil-militär verksamhet under höjd beredskap, primärt genom på förhand gjorda prioriteringar, med fokus på verksamheter och resurser som är särskilt kritiska för stödet till Försvarsmakten.

Grundsynsarbete skulle kunna utgöra en över tiden levande myndighetsgemensam planeringsprocess, med sin utgångspunkt i regeringens styrning av försvaret. Det skulle också kunna resultera i gemensamma styrinstrument i form av olika dokument med varierade sekretessgrader. Grundsynen skulle också utgöra ett underlag vid spel och övningar, där den också kan testas, valideras och utvecklas.

MSB anser att det påbörjade grundsynsarbetet på central nivå måste fortsätta utvecklas framöver och också bedrivs på regional nivå. Det kan också vara aktuellt att genomföras på lokal nivå på sikt. MSB kommer att utveckla sina förslag kring gemensamma grunder för samordnad planering och verksamhet inför och under höjd beredskap i det regeringsuppdrag som MSB ska redovisa till regeringen den 28 november.

En utmaning för det fortsatta arbetet blir också att beakta samhällets komplexitet i förhållande till det moderna krigets karaktär. Försvarsberedningen skriver att:

*”Försvarsplaneringen måste utgå från det moderna krigets karaktär och beakta att centrala samhällsfunktioner av vital betydelse för rikets självständighet, samhällets funktionalitet och det militära försvaret kan behöva skyddas mot angrepp. Det gäller för att hantera angrepp med olika konventionella medel men också med okonventionella medel som t.ex. angrepp i cyberområdet. Ur ett försvarsplaneringsperspektiv måste därför*

*strategiska områden till del identifieras utgående från dess betydelse för centrala samhällsfunktioner av vital betydelse för rikets självständighet, samhällets funktionalitet och det militära försvaret. Dit hör t.ex. rikets ledning, elförsörjning, importhamnar, logistikcentra, noder för digitala och fysiska flöden, kommunikationsleder såsom sjöleder, järnvägar och vägar m.m.”*

Vid MSB pågår idag ett viktigt arbete med skydd av samhällsviktig verksamhet utifrån den beslutade strategin och handlingsplanen för området. Även arbetet med nationell risk- och förmågebedömning kan ge underlag. Dessa arbeten kommer att utgöra en viktig grund för det arbete som framöver behöver kopplas på kring planering inför höjd beredskap. MSB återkommer i sitt svar på uppdraget från den 26 juni kring denna typ av frågor.

En fråga som behöver utredas vidare och som kan få konsekvenser för civilt försvar gäller den solidariska säkerhetspolitiken. Försvarsberedningen skriver bland annat att:

*”Försvarsberedningen har i den säkerhetspolitiska rapporten föreslagit att information mellan de nordiska länderna utbyts rörande nationell försvarsplanering. Utöver detta anser Försvarsberedningen att specifik information ska kunna delas med andra aktörer i vårt närområde.”*

*”Försvarsberedningen förutsätter att värdlandsstöd beaktas i försvarsplaneringen och att regeringen skyndsamt vidtar åtgärder inklusive avtalsregleringar för att berörda myndigheter ska kunna skapa tillräckliga förutsättningar för att Sverige ska kunna ge och ta emot militärt stöd.”*

MSB bedriver tillsammans med civila myndigheter redan idag ett omfattande samarbete inom Norden och bilateralt med andra länder. Fokus i detta arbete är frågor som rör räddningstjänst och krisberedskap. Under 2014 har MSB fått i uppdrag att stödja berörda aktörer att utveckla Sveriges förmåga att ta emot internationellt stöd vid kriser och olyckor. Resultatet av detta arbete kommer att redovisas i årsredovisningen för MSB. Även om fokus i det som Försvarsberedningen lyfter fram i sin rapport gäller det militära försvaret finns det kopplingar till det civila försvaret också. Inte minst när det gäller uppgiften stöd till Försvarsmakten som därmed blir mer omfattande och komplex. Det fördjupade partnerskapet med NATO kan också påverka den civila planeringen framöver inför höjd beredskap. Fortsatt utredning kring detta område krävs.

## Bilaga 1 Vad avses med försvarsplanering?

På Försvarets webbplats finns en förenklad beskrivning av strategisk planering och försvarsplanering. Försvarets delar upp sin strategiska planering i försvarsplanering, försvarsmaktsplanering och perspektivplanering.

### Försvarsplanering

Försvarsmakten ska enligt sitt uppdrag ha en aktuell försvarsplan för hur alla dess uppgifter ska lösas i praktiken, både de nationella och de internationella. En planering görs även för kriser som kan tänkas uppkomma i framtiden.

### Försvarsmaktsplanering

Försvarsmaktsplanering tittar tio år framåt i tiden med målet att få en långsiktig balans mellan kraven på operativ förmåga och de resurser som står till förfogande.

### Perspektivplanering

Perspektivplanering är det Försvarets gör när de föreställer sig militärstrategiska trender, framtida konflikters karaktär och insatsmiljöer 20 år in i framtiden. Slutsatserna kan ses som överbefälhavarens sätt att berätta hur han ser på omvärlden och framtiden.

Alla dessa tre planeringstyper utförs av ledningsstaben vid Högkvarteret, med stöd av övriga staber och ledningar. Målet med strategisk planering är att successivt kunna anpassa Försvarets förmåga efter ändrade förutsättningar.

I det fortsatta redogörs mer ingående för hur Försvarets löser sitt uppdrag att genomföra försvarsplanering.

Utdrag från Försvarets/HKV arbetsordning

5 § Av 3 och 7 §§ förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarets framgår att Försvarets ska genomföra en operativ planering och en beredskapsplanläggning.

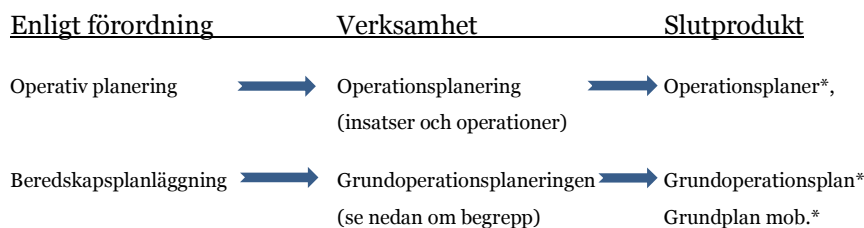
Den operativa planeringen, benämns i Försvarets för operationsplanering, omfattar planering för insatser och operationer och ska genomföras på alla nivåer i myndigheten. Operationsplanering och beredskapsplanläggning ska genomföras inom ramen för en övergripande försvarsplanering.

Operationsplaneringen ska fastställas i operationsplaner.

Beredskapsplanläggningen ska fastställas i en grundoperationsplan och en grundplan mobilisering. Operationsplaner, grundoperationsplanen och grundplan mobilisering ingår i Försvarets försvarsplan

---





\*Ingår som delar i Försvarsplanen

Operationsplanering benämns även kris- och omfallsplanering  
I grundoperationsplan ingår även stödplaner vid fredstida kriser

---

Utdrag ur Militärstrategisk doktrin (MSD), 2012 års utgåva, M7739-354023  
Avsnitt 7.5 Försvarsplanering

Försvarsmakten ska kontinuerligt genomföra en försvarsplanering i syfte att kunna lösa Försvarsmaktens uppgifter. Det ska finnas en Försvarsplan som utgår från insatsorganisationen, med eventuellt stöd från annan part och gällande militär doktrin.

Försvarsplaneringen omfattar ett stort antal aktiviteter med den operativa planeringen som den gemensamma kärnverksamheten. Den operativa planeringen genomförs inom ramen för en kontinuerligt pågående operativ studie med målet att ha aktuella planer (utvecklade i varierande omfattning) för alla tilldelade (och möjliga närtida) uppgifter såväl nationella som multinationella.

Operativ planering kan här omfatta planering från militärstrategisk nivå till förbandsnivå. Operativ planering indelas i krisplanering och förberedande planering.

Krisplanering ska avse planering för att hantera pågående eller nära förestående verkliga utmaningar och hot inklusive olika typer av incidenter.

Förberedande planering ska omfatta grundoperationsplanering och omfallsplanering.

Grundoperationsplanering ska omfatta en fullständig planering för bland annat höjning av beredskap, mobilisering, utgångsgruppering och uppgifter i syfte att kunna hantera vissa prioriterade omfall.

Omfallsplaneringen ska ske mot olika scenarier inom hela konfliktspektret (nationellt, i närområdet och globalt) samt utvecklas i varierande grad från koncept till fullständiga operationsplaner. Realiserbarhetsprovning ska ske

genom spel, simuleringar och fältövningar. Omfallsplanering med planer – utvecklade ända ner till förbandsnivå – kan i vissa fall utgöra underlag för insatsorganisationsvärdering och förbandsutveckling.



(Källa: Militärstrategisk doktrin)

### Begrepp (Försvarsmaktens arbetsordning)

#### **Försvarsplan**

Försvarsplanen, utgår från aktuell insatsorganisation och gällande doktriner, och beskriver säkerhets- och försvarspolitiska utgångspunkter, militärstrategisk inriktning, operationskoncept, styrkeplanering, krisfallsplanering, omfallsplanering och uppgifter m.m. i syfte att lösa regeringens ställda krav på beredskap, insatser och operationer.

#### **Grundoperationsplanering**

Grundoperationsplaneringen omfattar en fullständig planering för bland annat höjning av beredskap, mobilisering, utgångsgruppering och uppgifter i syfte att kunna hantera vissa prioriterade omfall. Grundoperationsplaneringen utmynnar bland annat i produkterna grundoperationsplan och grundplan mobilisering.

#### **Grundoperationsplan**

Grundoperationsplanen (GROP) utgörs av de operativa delarna av grundoperationsplaneringen, och ska bl.a. inkludera:

- beslut i stort för beredskap, insatser och operationer samt planering för de kommande tre åren,
- planering för skyddsobjekt,
- planerade uppgifter för taktisk nivå samt beredd uppgifter och utgångsgruppering för krigsförband.

#### **Grundplan mobilisering**

Grundplan mobilisering beskriver genomförande av mobilisering och anger lydnadsförhållanden, uppgifter m.m.