



KRIGETS KRAV

En samlad bedömning av
förmågan inom totalförsvaret





Redovisning av uppdrag att göra en samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret

Öppet huvuddokument. Bilagor till detta huvuddokument omfattas av sekretess enligt 15 kap.2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Detta är Försvarsmakten och MSB:s redovisning av regeringsuppdraget att genomföra en samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret (Fö2020/01269 (delvis), Fö2021/01328). Huvuddokumentet innehåller en sammanfattning av uppdraget, beskrivning av analysens genomförande, samt slutsatser på en övergripande nivå. Detta huvuddokument kompletteras genom en säkerhetsskyddsklassificerad bilaga, samt sju säkerhetsskyddsklassificerade underbilagor.



Förord

Säkerhetsläget har försämrats över tid och situationen är allvarlig. Det är krig i Europa. Regeringen beslutade år 2015 att återuppta en sammanhängande planering för totalförsvaret. År 2020 fick Försvarmakten och MSB i uppdrag att göra en samlad bedömning av totalförsvarets förmåga. Sedan dess har det bland annat tillkommit ett samlat mål för totalförsvaret, en ny struktur för det civila försvaret med beredskapssektorer och civilområden, ökade försvarsanslag samt en ansökan om medlemskap i Nato. Sveriges samlade försvar – totalförsvaret – befinner sig med andra ord i en snabb tillväxt- och utvecklingsfas.

Med denna rapport lämnar våra myndigheter gemensamt en första bedömning av totalförsvarets förmåga. Bedömningen visar att det finns många ömsesidiga beroenden inom totalförsvaret. Det militära försvaret är beroende av det civila. Det civila försvaret är beroende av det militära. Dessutom är båda beroende av att det finns en stark försvarsvilja, något som i sin tur påverkas av hur väl det militära respektive civila försvaret löser sina uppgifter. Kriget i Ukraina stärker bilden av att det är viktigt med ett starkt totalförsvaret där hela samhället behöver ha en robusthet för de påfrestningar som ett totalt krig innebär. Totalförsvaret blir aldrig starkare än dess svagaste länk. Ett totalförsvaret i balans är därför avgörande.

Vår bedömning visar att det finns många utvecklingsområden kvar att adressera för att göra totalförsvaret starkt. Bland annat behövs en modern byggnads- och reparationsberedskap, ett mer systematiskt arbete för att säkerställa totalförsvarets personalförsörjning, säkra och robusta ledningsstödssystem och samband för stärkt samverkan mellan totalförsvarets aktörer samt totalförsvarens gemensam övningsverksamhet. Slutligen utgör samhällets samlade försvarsvilja grunden för alla våra ansträngningar. Försvarsviljan behöver säkerställas genom ett mer systematiskt arbete. Åtgärder för att stärka förmågan inom dessa och andra områden behövs för att utveckla den samlade förmågan i totalförsvaret här och nu, men också för att få effekt på sikt. Kraftsamling behöver ske från kommunal till regional och nationell nivå och inkludera såväl näringsliv, civilsamhälle som den enskilda medborgaren. All verksamhet och allt beslutsfattande måste i större utsträckning beakta totalförsvarets krav.

Samtidigt som vår bedömning har satt fingret på flera viktiga utvecklingsområden är vårt samhälle – den grund som totalförsvaret vilar på – stabilt. Sverige är en väl fungerande demokrati och rättsstat med tillit mellan medborgare och stat, vilket är viktigt när ett land utsätts för ett krig och den extrema påfrestning som detta innebär. Sverige har även en förvaltningsmodell som reglerar ansvar och befogenheter på nationell, regional och lokal nivå och en lagstiftning som är utformad för att kunna stödja försvarsansträngningarna. Därtill har vårt samhälle en inneboende flexibilitet och anpassningsförmåga, vars kraft kan antas få en positiv påverkan på förmågan. Den innovationskraft och styrka som finns hos svenska företag och civilsamhället är en viktig del i detta.

Ett kommande medlemskap i Nato ställer ökade krav på totalförsvaret – inte minst vår förmåga att ta emot internationella resurser. På samma sätt som vi ska kunna omhänderta militärt och civilt stöd till Sverige, ska vi också kunna stödja andra. Totalförsvarets samlade förmåga är en del av den avskräckning som vi ska åstadkomma tillsammans med kommande allierade. Ett starkt totalförsvaret är en angelägenhet för alla.



Innehållsförteckning

Förord	2
1. Introduktion	4
1.1. Uppdraget	4
1.2. Förutsättningar för uppdraget	5
1.3. Tolkning och avgränsningar av uppdraget	6
1.4. Befintliga förmågebedömningar av civilt och militärt försvar	7
1.5. Tidigare förmågebedömningar av totalförsvaret	7
1.6. Centrala begrepp	8
2. Genomförande av analys	9
2.1. Metod	9
2.1.1. Bedömning av förmåga	9
2.1.2. Metodöversikt	9
2.2. Underlag	14
2.3. Kvalitetssäkring	14
3. Slutsatser	16
3.1. Bedömning av förmågan i relation till målet för totalförsvaret	16
3.2. Fortsatt utveckling av totalförsvaret	16
Sändlista	20
Appendix: Förmågor och indikatorer per analysområde	21

Bilaga 1



1. Introduktion

Totalförsvaret är komplext och engagerar samhället i stort. Totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig.¹ Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Med militärt försvar avses den verksamhet som bedrivs av Försvarmakten med stöd av försvarsmyndigheter, delar av de frivilliga försvarsorganisationerna samt försvarsindustrin och övriga relevanta delar av näringslivet, för att kunna verka krigsavhållande och förbereda Sverige för krig. Med civilt försvar avses den civila verksamhet som myndigheter, kommuner, regioner, enskilda, företag, frivilliga försvarsorganisationer och det civila samhället med flera vidtar för att förbereda Sverige för krig.² Det militära och civila försvaret är ömsesidigt förstärkande. För att stärka Sveriges försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då skall bedrivas.³

Totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige, inbegripet krigshandlingar på svenskt territorium. I händelse av krigsfara eller krig kommer totalförsvarets ansträngningar inledningsvis kraftsamlas till det militära försvaret, samtidigt som de viktigaste samhällsfunktionerna behöver säkerställas och civilbefolkningen skyddas. Totalförsvaret ska vara krigsavhållande genom att ha en sådan styrka, sammansättning, ledning, beredskap och uthållighet att det avhåller från försök att anfalla, kontrollera eller på annat sätt utnyttja svenskt territorium. Ett starkt totalförsvaret är förebyggande och fredsbevarande.⁴ Även verksamhet som bedrivs genom deltagande i bi- och multilaterala samarbeten stärker totalförsvaret och verksamheten ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med internationella samarbetspartners.

Försvarmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har fått i uppdrag av regeringens att bedöma totalförsvarets förmåga. Uppdraget redovisas genom denna rapport som består av en öppen del (detta dokument) samt en säkerhetsskyddsklassificerad bilaga med sju tillhörande underbilagor. I den öppna rapporten redovisas kort bakgrund, tolkning och avgränsning av uppdraget. Vidare redogörs för metod och underlag, samt hur kvalitetssäkring av bedömningen har skett. Avslutningsvis presenteras övergripande öppna slutsatser som kan dras utifrån den samlade bedömning av totalförsvarets förmåga som har genomförts, inklusive förslag på fortsatta utvecklingsbehov för totalförsvaret. Dessa delar fördjupas i den bifogade säkerhetsskyddsklassificerade bilagan samt i underbilagorna.

1.1. Uppdraget

I december 2020 gav regeringen Försvarmakten och MSB i uppdrag att göra en samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret. Uppdraget formulerades enligt följande:

Försvarmakten och MSB ska vidare till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet och Justitiedepartementet) gemensamt redovisa en samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret. Bedömningen ska göras utifrån målet för totalförsvaret. Redovisningen ska inkomma senast den 1 maj 2024 med en delredovisning senast den 1 maj 2023.⁵

¹ Lag (1992:1403) om totalförsvars- och höjd beredskap

² Försvarmakten och MSB, 2021, *Handlingskraft - Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025*

³ Lag (1992:1403) om totalförsvars- och höjd beredskap

⁴ Prop. 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021-2025*

⁵ Regeringsbeslut 29, *Inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret, 2020-12-17*



Enligt uppdraget ska en förmågebedömning göras utifrån målet för totalförsvaret. I december 2020⁶ fastslog regeringen att det övergripande målet för totalförsvaret från och med 2021 är att ha förmåga att:

Försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet.

Mot bakgrund av att redovisningen av totalförsvarets förmåga är tänkt att utgöra ett underlag till Förvarsberedningen inför nästa försvarsbeslut har regeringen tidigare lagt datumet för redovisningen till den 2 oktober 2023 i syfte att medge ett omhändertagande av bedömningen.⁷

1.2. Förutsättningar för uppdraget

Målet för totalförsvaret är uttryckt på en övergripande nivå

Både det militära och civila försvaret har idag övergripande mål som är beslutade av riksdagen. Regeringen har därutöver beslutat om operativa mål för det militära försvaret, vilka uttrycks genom en särskild inriktning till Försvarmakten. Dessa mål har brutits ned och operationaliserats i delmål. Utifrån dessa mål redovisar Försvarmakten en krigsorganisationsvärdering och bedömning av den militära operativa förmågan. Regeringen har inte beslutat om motsvarande operationaliserade mål för det civila försvaret. I avsaknad av nedbrutna mål för det civila försvaret har MSB, inom ramen för arbetet med att göra en årlig bedömning av förmågan inom det civila försvaret, brutit ned riksdagens övergripande mål för det civila försvaret till mer konkreta bedömningsgrunder med tillhörande indikatorer. Dessa är dock inte omsatta till en preciserad inriktning från regeringen som skulle göra det möjligt att kvantifiera eller på andra sätt tydliggöra en mer precis ambitionsnivå.

Målet för totalförsvaret är idag uttryckt på en övergripande nivå.⁸ Det ger ingen närmare precisering avseende ambitionsnivå eller vad som förväntas av aktörerna inom totalförsvaret vilket försvårar en bedömning av totalförsvarets förmåga utifrån målet.

En historisk säkerhetspolitisk omsvängning

Under pågående arbete med bedömningen av totalförsvarets förmåga har Sverige genomfört en historisk säkerhetspolitisk omsvängning genom att ansöka om medlemskap i Nato. Sveriges kommande anslutning till Nato är en faktor som kommer att påverka kravbilden för den samlade förmågan inom totalförsvaret, även om det i nuläget är svårt att precisera hur. Givet osäkerheterna kring medlemskapets kravbild och förväntningar samt tidpunkt för inträde utgår denna rapport ifrån att Sverige inte är medlem i Nato. Bedömningen har därmed genomförts utifrån det nuvarande målet för totalförsvaret och befintliga uppgifter. Däremot kan vissa konstateranden göras mot bakgrund av ett kommande medlemskap.

När Sverige inkluderas i Natos gemensamma försvarsplanering och kollektiva försvar kommer nya uppgifter att tillföras det militära försvaret. Även för det civila försvaret förväntas medlemskapet innebära ytterligare uppgifter och därigenom nya ingångsvärden och förutsättningar. Däribland kan nämnas Natos riktlinjer, *Nato Baseline Requirements for Resilience* och Natos krishanteringsåtgärder, som är styrande för att inrikta nödvändiga förberedelser i syfte att stödja Natos operationer och krishantering. Ett Natomedlemskap innebär också att det civila försvaret kommer att bidra till gemensamma försvarsansträngningar inom alliansen. Exakt hur detta kommer att påverka det civila försvaret är i dagsläget svårbedömt.

⁶ Prop. 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021-2025*, bet 2020/21:FöU4, rsk. 2020/21:136, 2020-12-15, s.86

⁷ Regeringsbeslut 23, *Uppdaterad inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret*, 2021-12-16

⁸ Prop. (2020/21:30) *Totalförsvaret 2021-2025*



Inom stora delar av det civila försvaret är kunskapen om Nato fortsatt låg varför ytterligare analyser av medlemskapets konsekvenser behöver genomföras. Samtidigt innebär ett Natomedlemskap en möjlighet att prioritera och inrikta det civila försvaret utifrån *Nato Baseline Requirements* och krishanteringsåtgärder.

Det svenska samhällets grundläggande robusthet är en bottenplatta

Totalförsvaret vilar på den styrka och sammansättning som det svenska samhället har. Privata företag, kommuner, regioner med flera äger och förvaltar sådan verksamhet som är avgörande för att kunna upprätthålla viktiga samhällsfunktioner såsom el, hälso- och sjukvård, dricksvattenförsörjning, kollektivtrafik, betalningsförmedling och industri.⁹ Denna och annan verksamhet är viktig i sin egen kapacitet. Den är också viktig för att annan verksamhet inom totalförsvaret ska fungera och för att befolkningen ska ha en stark försvarsvilja. Även om inte all samhällsviktig verksamhet planläggs och följs upp inom ramen för totalförsvarets etablerade processer (inte heller i denna bedömning), och kanske identifieras i särskild ordning som totalförsvarsviktig, måste det finnas och kontinuerligt utvecklas en grundberedskap hos denna verksamhet.

1.3. Tolkning och avgränsningar av uppdraget

Totalförsvarsgemensamma förmågor

Det genomförs redan förmågebedömningar inom det militära och det civila försvaret (se kapitel 1.4 *Befintliga förmågebedömningar av civilt och militärt försvar*). För att undvika dubbelarbete och ge ett mervärde i relation till befintliga bedömningar fokuserar denna bedömning på totalförsvarsgemensamma förmågor. Dessa befinner sig i gränssnittet mellan det civila och militära försvaret, exempelvis när det civila försvaret stödjer det militära försvaret genom att upprätthålla försörjning eller när det militära försvaret bidrar med skydd för det civila försvaret. Förmågorna kan även vara så pass övergripande till sin karaktär att de kan sägas spänna över både det civila och militära försvaret, exempelvis samverkan och ledning. Bedömningens fokus på totalförsvarsgemensamma förmågor innebär att vissa förmågor som kan anses vara mer renodlade civila eller militära inte har bedömts, så som förmågan till räddningstjänst inom det civila försvaret och förmågan att försvara svenskt luftrum inom det militära försvaret.

Ett urval av de aktörer som ingår i totalförsvaret

Ett stort antal aktörer verkar inom totalförsvaret. För att kunna genomföra bedömningen har det varit nödvändigt att begränsa antalet aktörer i analysen. I likhet med tidigare bedömningar har statliga myndigheter fått relativt stor uppmärksamhet. Fler perspektiv har tillförts genom möten, workshops och spel med kommuner, regioner, frivilliga organisationer samt näringslivet, men förmågan hos dessa aktörer berörs endast översiktligt i rapporten.

Central statsledning har en viktig och avgörande roll i totalförsvaret eftersom totalförsvaret leds av riksdag och regering. Inom ramen för arbetet med bedömningen har dock förmågan hos den centrala statsledningen avgränsats bort och den förmågan kommer endast att beaktas och sättas i relation till andra aktörer inom totalförsvaret.

Fokus på nationell förmåga

Enligt målet för totalförsvaret ska totalförsvaret ha förmåga att agera enskilt och tillsammans med andra, såväl inom som utom landet. Sverige har försvarssamarbete med ett flertal länder

⁹ MSB har i samverkan med övriga beredskapsmyndigheter tagit fram en lista med viktiga samhällsfunktioner; MSB, 2023, *Lista med viktiga samhällsfunktioner: utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*.



och organisationer, inom till exempel Norden (Nordefco), EU, Nato och FN. Finland är det land som Sverige bedriver närmast försvarssamarbete med. Inom det finsk-svenska försvarssamarbetet (FISE) bedrivs både operativ och strategisk försvarsplanering inom det militära försvaret. Detta samarbete har en lång tradition och styrs av ett flertal bilaterala överenskommelser och beslut på riksdags- och regeringsnivå, vari stora delar av styrningen är delegerat till Försvarmakten. Vid sidan av dessa i huvudsak militära samarbeten finns ett stort antal samarbeten inom det civila försvaret. Ett exempel är försörjningsberedskapen där diskussioner förs avseende gemensam beredskapslagring Finland och Sverige emellan.

Sveriges förmåga att tillsammans med andra kunna agera inom och utanför landets gränser är grundläggande. Därtill kommer ett medlemskap i Nato förstärka behovet. Denna bedömning har dock ett nationellt fokus. Totalförsvarets förmåga att lämna stöd till andra länder och att genomföra gemensamma operationer utanför landets gränser omhändertas inte inom ramen för bedömningen. Förmågan att utföra gemensamma operationer inom landets gränser berörs i begränsad omfattning. Däremot innebär inte ett nationellt fokus att samtliga internationella aspekter exkluderas, bland annat uppmärksammas internationella beroenden inom varuförsörjning.

1.4. Befintliga förmågebedömningar av civilt och militärt försvar

Sedan 2022 genomför MSB årligen en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret som rapporteras till regeringen.¹⁰ Försvarmakten genomför årligen en bedömning av Försvarmaktens operativa förmåga som rapporteras till regeringen genom myndighetens krigsorganisationsvärdering.¹¹ Dessa båda bedömningar utgör en viktig grund för denna bedömning av totalförsvarets samlade förmåga. Bedömningarna fokuserar dock *antingen* på civilt *eller* militärt försvar. Interaktioner och beroenden dem emellan belyses endast i begränsad utsträckning.

Genom att utgå från befintliga bedömningar av civilt respektive militärt försvar, men samtidigt utgå ifrån ett totalförsvarsperspektiv, kan denna redovisning bidra med en förmågebedömning där befintliga bedömningar sätts i ett bredare sammanhang. Även beroenden mellan det militära och civila försvaret ges större utrymme, vilka därigenom åskådliggör nya eller förstärker befintliga bedömningar av styrkor eller brister inom civilt respektive militärt försvar.

1.5. Tidigare förmågebedömningar av totalförsvaret

Länge delades totalförsvaret in i fem delar: militärt försvar, civilförsvar (befolkningsskydd och räddningstjänst), ekonomiskt försvar, psykologiskt försvar samt övrigt totalförsvar. Först i samband med en större reform av den civila delen av totalförsvaret på 1980-talet började dagens indelning i civilt och militärt försvar tillämpas.

1960 lyfte Förvarsledningsutredningen behovet av ökad samordning och vikten av en gemensam målsättning för totalförsvaret. På 1980-talet delades det civila försvaret in i ett tjugotal funktioner med särskilda funktionsmål och styrning som tydligare grund för utvärdering. Styrning och uppföljning av civilt och militärt försvar blev då något mer enhetligt. Bedömningar av förmågor inom totalförsvaret gjordes kontinuerligt under denna tid, men inte någon gemensamt framtagna bedömning av totalförsvarets förmåga som helhet.

¹⁰ Den årliga bedömningen regleras i ett regeringsuppdrag som MSB första gången fick 2020 och som reviderades 2023 efter implementeringen av den nya strukturen för krisberedskap och civil försvar. Regeringen, 2023, *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret*. Ju2020/04658 (delvis).

¹¹ Försvarmakten (2022) *Försvarmaktens operativa förmåga 2022*



I samband med det kalla krigets slut i början av 1990-talet skiftade fokus från ett totalförsvaret till ett insatsförsvaret på militär sida och en beredskap för fredstida kriser på civil sida. Den konkreta planeringen inom totalförsvaret utvecklades. När regeringen beslutade om en återupptagen totalförsvarfsplanering år 2015 aktualiserades totalförsvarets förmåga återigen, liksom intresset för kopplingarna mellan det civila och militära försvaret. Fram till denna rapport har dock totalförsvaret som helhet aldrig bedömts utifrån ett samlat mål.

1.6. Centrala begrepp

Nedan beskrivs ett antal centrala begrepp som används kontinuerligt i rapporten.

- Civilt försvar utgör den verksamhet som bedrivs av civila aktörer i syfte att förbereda Sverige för krig. Aktörerna utgörs av statliga myndigheter, kommuner, regioner, näringsliv, frivilligorganisationer samt enskilda. Under höjd beredskap och ytterst krig utgörs verksamheten av nödvändiga åtgärder för att upprätthålla målet för det civila försvaret.
- Militärt försvar avser den verksamhet som bedrivs av Försvarsmakten med stöd av försvarsmyndigheter, delar av de frivilliga försvarsorganisationerna samt försvarsindustrin och övriga relevanta delar av näringslivet, för att kunna verka krigsavhållande och förbereda Sverige för krig.
- Totalförsvarsviktig verksamhet avser samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret. Samhällsviktig verksamhet i sin tur avser verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.
- Totalförsvarets aktörer avser samtliga aktörer inom totalförsvaret, det vill säga från kommunal till regional och nationell nivå såväl som näringsliv, civilsamhälle och den enskilde medborgaren.
- Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Om det skulle utbryta krig eller konflikt i Sveriges närområde eller om omvärldsläget skulle förändras och på olika sätt hota Sveriges säkerhet och självständighet kan regeringen besluta om höjd beredskap.
- Förmåga definieras som möjlighet att åstadkomma effekt med avseende på mål.¹² Definitionen är generell och således väl anpassad för de sju delarna i målet för det civila försvaret. Se kapitel 2.1. *Metod* för utförligare beskrivning och resonemang.

¹² Lindbom, H. och Tehler, H. (2020) *Enhetlig terminologi kring begreppet förmåga i det förebyggande och förberedande arbetet över hela hotskalan*



2. Genomförande av analys

Att göra en samlad bedömning av totalförsvarets förmåga är en komplex uppgift som inte genomförts tidigare. Således finns inget etablerat tillvägagångssätt för att besvara regeringsuppdraget. I detta kapitel redovisas hur analysen har genomförts samt de underlag som har använts. Redovisningen belyser även de osäkerheter som identifierats och som kan påverka resultaten.

2.1. Metod

2.1.1. Bedömning av förmåga

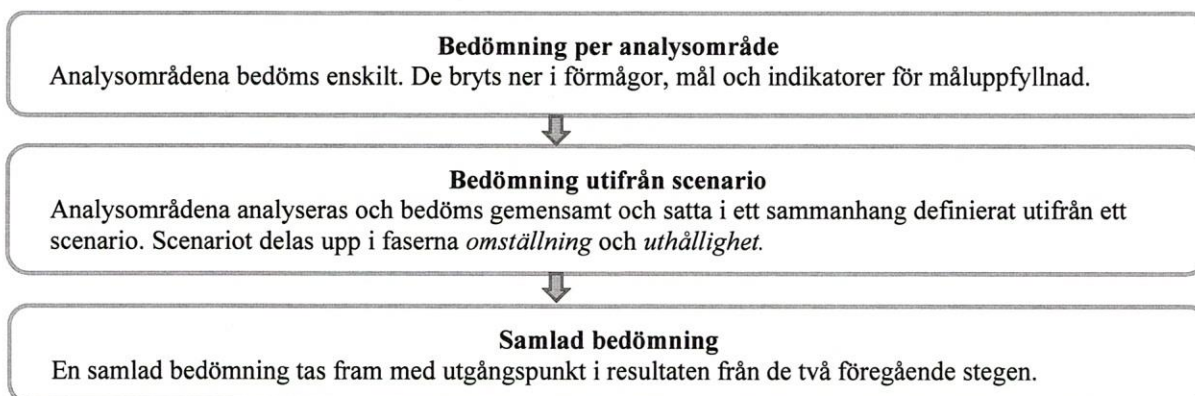
Regeringen har formulerat målet för totalförsvaret i termer av förmåga. Syftet med detta är att förtydliga att förmågebedömningar inom totalförsvaret är viktiga för uppföljning och bedömning av måluppfyllelsen.¹³ Regeringen definierar dock inte vad som avses med förmåga, vare sig i totalförsvarspropositionen eller i regeringsuppdraget till Försvarsmakten och MSB. Det finns inte heller någon enhetlig syn på vad förmåga är.

I den här redovisningen utgår Försvarsmakten och MSB från definitionen *möjlighet att åstadkomma effekt avseende på mål*.¹⁴ Att åstadkomma effekt tolkas i denna redovisning som att kunna påverka utfallet eller påverka konsekvenserna av en händelse, i det här fallet ett väpnat angrepp.

Försvarsmaktens och MBS:s tolkning är att målet för totalförsvaret framförallt är inriktat på att påverka utfallet och minska konsekvenserna av ett väpnat angrepp på Sverige. Utgångspunkten är därför att en god förmåga avseende målet för totalförsvaret mildrar konsekvenserna av ett väpnat angrepp, medan en bristfällig förmåga är förknippad med större, negativa konsekvenser. Det antas också att en god förmåga, som innebär mindre negativa konsekvenser av ett väpnat angrepp, medför en generellt högre krigsavhållande effekt.

2.1.2. Metodöversikt

Bedömningen har genomförts i en flerstegsprocess, se Figur 1 nedan. Respektive steg beskrivs närmare i efterföljande avsnitt.



Figur 1 Den samlade bedömningen har tagits fram i en flerstegsprocess.

¹³ Prop. (2020/21:30) Totalförsvaret 2021-2025

¹⁴ Lindbom, H. och Tehler, H. (2020) *Enhetlig terminologi kring begreppet förmåga i det förebyggande och förberedande arbetet över hela hotskalan*



Bedömning per analysområde

Enligt regeringsuppdraget ska denna bedömning utgå ifrån målet för totalförsvaret, och det har därför varit nödvändigt att konkretisera vad målet innebär. Samtidigt måste avgränsningar göras med hänsyn till totalförsvarets storlek. Som verktyg för detta har sju så kallade analysområden valts ut. Urvalet har baserats på att analysområdena ska fånga centrala delar av totalförsvaret som berör både militärt och civilt försvar. De utvalda analysområdena har visat sig till stor del överensstämma med de fokusområden som presenteras i *Handlingskraft*.¹⁵ Nedan följer en kortfattad beskrivning av respektive analysområde. Utförligare beskrivningar av analysområdena återfinns i underbilagorna.

Samverkan och ledning

Samverkan och ledning är viktigt för att åstadkomma största möjliga totalförsvareffekt. Detta förutsätter bland annat förmåga att inrikta och samordna, förmåga att upprätta och dela lägesbild samt förmåga att överföra nödvändig information.

Krigsorganisation och mobilisering

Krigsorganisation och mobilisering är viktigt för att kunna ställa om i händelse av ett väpnat angrepp och kanalisera totalförsvarsansträngningarna. Detta innefattar bland annat förmåga att övergå till krigsorganisation och förmåga att stödja mobilisering.

Försörjningsberedskap

Försörjningsberedskap är viktigt för att totalförsvaret ska få tillgång till nödvändiga varor och tjänster. Detta förutsätter att flera förmågor finns på plats, så som förmågan att upprätthålla utrikeshandel, att beredskapslagra samt att upprätthålla och ställa om produktion. Vidare krävs att försörjningen skyddas, samt att varor och tjänster kan distribueras.

Psykologiskt försvar

Förmågan att identifiera och bemöta informationspåverkan är central för att stå emot extern påverkan på grundläggande värden. En viktig förutsättning är även den tekniska förmågan att kunna kommunicera med allmänheten. Vidare krävs förmåga att kommunicera förtroendeskapande, aktörsgemensamt samt målgruppsanpassat med allmänheten. Därtill krävs en förmåga hos medieberedskapen att distribuera information och förmåga hos befolkningen att ta emot information.

Ta emot internationella resurser

Enligt målet för totalförsvaret ska totalförsvaret ha förmåga att bedriva verksamhet enskilt såväl som tillsammans med andra, det är därför av stor vikt att totalförsvaret har förmåga att ta emot såväl militära som civila internationella resurser.

Skydd och återställande av totalförsvarsviktig verksamhet

Förmåga att både skydda och återställa totalförsvarsviktig verksamhet är avgörande för att sådan verksamhet fortsatt ska kunna bedrivas vid höjd beredskap.

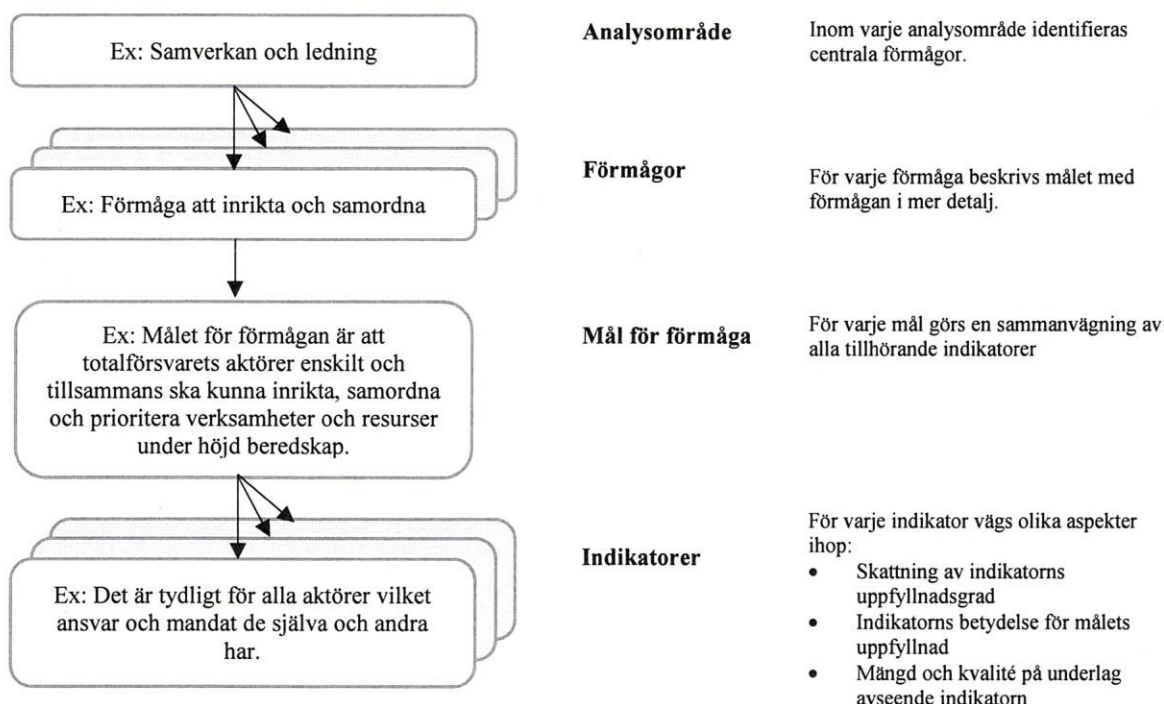
¹⁵ Försvarsmaktens och MBS:s gemensamma handlingsplan för totalförsvaret. Försvarsmakten och MSB (2021) *Handlingskraft – Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025*



Försvarsvilja

Försvarsviljan hos befolkningen är en grundförutsättning för ett välfungerande totalförsvar, och är avgörande för såväl det militära som det civila försvarets funktioner, på både kort och lång sikt.

Bedömningsprocessen per analysområde illustreras av exemplet nedan i Figur 2.



Figur 2 Bedömningsprocessen per analysområde illustrerat av ett exempel

Varje analysområde består av ett antal förmågor, med tillhörande målformuleringar, som beskriver fundamentala delar av analysområdet. För att bedöma totalförsvarets möjlighet att åstadkomma effekt avseende målformuleringarna (se tidigare definition av förmåga) har indikatorer för måluppfyllnad tagits fram för varje förmåga, se appendix. Uppfyllnadsgraden för varje indikator har värderats som *Ej uppfylld och ej adresserad*, *Ej uppfylld men arbete pågår*, *Delvis uppfylld* samt *I stort uppfylld* eller *Uppfylld*.

Varje förmåga har bedömts genom en sammanvägning av indikatorer. Indikatorerna karakteriseras som *viktiga* eller *avgörande* baserat på dess betydelse för förmågans måluppfyllnad. Vidare utvärderas indikatorerna som *enbart vaga*, *delvis tydliga* respektive *tydliga* utifrån materialets kvalitet och tillförlitlighet. Således har bedömningen av respektive förmåga tagit hänsyn till indikatorns betydelse för måluppfyllnad sammantaget med materialets tillförlitlighet.



Respektive förmåga har sedan bedömts enligt skalstegen i Tabell 1, *Skalsteg vid bedömning av förmåga*. Förmågorna är av varierande karaktär så skalan täcker dessa variationer i så stor utsträckning som möjligt.

Skalsteg	Beskrivning
Mycket bristfällig förmåga	- Ingen eller enstaka berörda aktörer kan uppvisa enskild förmåga, men den samlade förmågan har stora brister. - Många viktiga förberedelser saknas, vilket innebär en stor risk avseende förmågans måluppfyllelse
Bristfällig förmåga	- Några berörda aktörer kan uppvisa enskild förmåga, men den samlade förmågan har brister. - Flera viktiga förberedelser har påbörjats men inte färdigställts, vilket innebär en risk avseende förmågans måluppfyllelse.
Viss förmåga	- Många berörda aktörer kan uppvisa enskild förmåga, men den samlade förmågan har brister. - Många viktiga förberedelser har påbörjats, men endast ett fåtal har färdigställts, vilket innebär en viss risk avseende måluppfyllelse.
God förmåga	- De flesta berörda aktörer kan uppvisa enskild förmåga, men den samlade förmågan har mindre brister. - Ett fåtal viktiga förberedelser har inte färdigställts, vilket kan utgöra en mindre risk avseende förmågans måluppfyllelse.
Mycket god förmåga	- I stort sett alla berörda aktörer kan uppvisa enskild förmåga, och den samlade förmågan uppvisar enstaka mindre brister. - Viktiga åtgärder har i stort sett färdigställts.

Bedömning utifrån scenario

Bedömningarna per analysområde belyser utmaningar inom totalförsvarets planering och förberedelser. För att konkretisera och sätta analysen i relation till höjd beredskap och krig har resultaten från analysområdena sammanförts med ett scenario för ett väpnat angrepp. Till skillnad från bedömningarna per analysområde genomfördes detta steg således för alla analysområdena samlat. Den scenariobaserade bedömningen gör det möjligt att ta hänsyn till exempelvis beroenden mellan analysområdena, specifika omständigheter givna av scenariot samt inverkan av samhällets flexibilitet.

Bedömningen har utgått ifrån det scenario med ett överraskande väpnat angrepp som återgavs i *Handlingskraft*,¹⁶ och som även använts i tidigare arbeten för planering och uppföljning. Att använda ett scenario med ett antal antaganden är förenat med vissa osäkerheter.¹⁷ Därtill är inte scenariot uppdaterat utifrån erfarenheter från Rysslands anfallskrig i Ukraina och de särskilda förutsättningar som förväntas råda när Sverige blivit medlem i Nato. I syfte att uppmärksamma krigets olika krav på totalförsvaret har totalförsvarets förmåga bedömts för två olika faser inom scenariot: 1) totalförsvarets förmåga att ställa om vid ett överraskande väpnat angrepp, och 2)

¹⁶ Försvarsmakten och MSB (2021) *Handlingskraft – Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025*

¹⁷ FOI (2023) *Utveckling av nationella scenarioanalyser*



totalförsvarets förmåga att uthålligt bestrida en motståndare. Faserna benämns *Omställning* och *Uthållighet*.

För att kunna bedöma totalförsvarets förmåga i respektive fas har ett antal centrala uppgifter för totalförsvaret i respektive fas definierats. Uppgifterna avser inte att ge en heltäckande bild av totalförsvarets verksamhet, utan utgör ett urval som gjorts baserat på målet för totalförsvaret och vad regeringen har uttryckt i de senaste totalförvarspropositionerna.

För fasen *Omställning* har följande centrala uppgifter definierats:

- Försvarmakten ska med omedelbart gripbara resurser möta ett angrepp, och med stöd från övriga aktörer inom totalförsvaret, genomföra en fullständig mobilisering inom sju dygn.
- Totalförsvaret i övrigt ska snabbt kunna ställa om till krigsförhållanden för att säkra och upprätthålla totalförsvarsviktig verksamhet.
- Befolkningens försvarsvilja ska vidmakthållas för att effektivt och snabbt understödja en omställning till krigsförhållanden och försvaret av Sverige.

För fasen *Uthållighet* har följande centrala uppgifter definierats:

- Försvarmakten ska med stöd av övriga totalförsvaret uthålligt bestrida en motståndare och skydda totalförsvarsviktig verksamhet i syfte att kunna ta emot internationella militära resurser och bekämpa motståndaren.
- Totalförsvaret i övrigt ska uthålligt upprätthålla totalförsvarsviktig verksamhet, säkra en uthållig försörjning, samt kunna ta emot internationella civila resurser.
- Totalförsvaret som helhet ska främja en uthållig försvarsvilja där den enskilde bidrar till försvarsansträngningarna och samtidigt accepterar en betydligt lägre nivå av samhällsservice.¹⁸

Bedömningen av totalförsvarets förmåga inom respektive fas bygger alltså på resultatet från analysområdena som har satts i relation till scenariots omständigheter och totalförsvarets uppgifter i respektive fas.

Samlad bedömning

Med utgångspunkt i bedömningen av respektive analysområde, tillsammans med analysen av analysområdena i relation till scenariot, har en samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret gjorts. För att besvara regeringsuppdraget har den samlade bedömningen relaterats till målet för totalförsvaret. Utifrån den samlade bedömningen har flera brister och utvecklingsbehov konstaterats. Mot bakgrund av detta har Försvarmakten och MSB identifierat ett antal fortsatta utvecklingsbehov som bedöms som mest relevanta för att stärka totalförsvarets samlade förmåga. Det är viktigt att poängtera att parallellt med detta regeringsuppdrag pågår flera andra utredningar, regeringsuppdrag, förmågebedömningar och utvecklingsarbeten i syfte att öka förmågan inom olika områden av totalförsvaret. De utvecklingsområden som identifieras i denna rapport kan därmed överlappa eller tangera andra pågående arbeten.

¹⁸ Vid sidan av att nyttja olika förmågor som mer direkt syftar till att påverka försvarsviljan (till exempel förmågan att kommunicera med allmänheten) kan totalförsvarets aktörer främja försvarsviljan genom att lösa sina uppgifter på ett bra sätt. Om befolkningen upplever att det finns ett fullgott skydd mot krigets verkningar, att räddningstjänsten och sjukvården räddar liv och att försörjningen av el, livsmedel osv är tryggad kan försvarsviljan påverkas i positiv riktning.



2.2. Underlag

Den bedömningen som har gjorts påverkas av materialinsamlingen. Flera olika underlag har använts för att bedöma totalförsvarets förmåga; tidigare framtagna underlag såväl som material insamlat inom ramen för uppdraget. Mest centralt för arbetet har tidigare genomförda förmågebedömningar inom det militära försvaret och det civila försvaret varit, i vilka totalförsvaret som helhet inte är primärt fokusobjekt. Bedömningen av totalförsvarets förmåga ska inte duplicera dessa bedömningar, men dess information och utsagor skapar ett mervärde i och med att ett annat analytiskt perspektiv tillämpas.

Vidare har andra underlag som belyser totalförsvarets förmåga, eller delar av förmågan, i olika avseenden använts. Bland annat har erfarenheter från övningar som exempelvis Nationell samverkansövning 2023 (SAMÖ23), Totalförsvarsövning 2020 (TFÖ2020) och Försvarsmaktsövningar utgjort viktiga underlag för att ge en djupare bild av totalförsvarets förmåga. Vidare har annan information i form av forskningsrapporter, artiklar, opinionsundersökningar använts i syfte att förklara eller nyansera vissa fenomen och ibland för att komplettera viss befintlig fakta.

Utöver nyttjandet av befintligt material har ny information samlats in. I samband med att tidigare bevakningsansvariga myndigheter i det civila försvaret lämnade in underlag till MSB inom ramen för arbetet med att bedöma förmågan inom det civila försvaret kompletterades MBS:s förfrågningsunderlag med ett antal frågeställningar som kunde användas i bedömningen av totalförsvarets förmåga. Vissa kompletterande underlag har även begärts in från försvarsmyndigheterna.

I syfte att bredda materialinsamlingen och möjliggöra en djupare analys av totalförsvarets förmåga har olika workshops genomförts med ett urval av frivilliga försvarsorganisationer, företag från försvarsindustrin samt näringslivets branschorganisationer. Vidare, för att fånga ett regionalt perspektiv, har spel genomförts med nyckelaktörer på regional nivå. Militärregioner, länsstyrelser, nationella myndigheter med regional närvaro samt ett antal utvalda kommuner och regioner deltog vid fem speltillfällen uppdelade efter militärregionerna samt Gotland.¹⁹ Spelen utformades som scenariobaserade diskussioner med utgångspunkt i det scenario för ett väpnat angrepp mot Sverige som ingår i *Handlingskraft*.²⁰ I de spel och workshops som genomförts har olika aktörer representerats av enskilda medarbetare med varierande mandat, vilket också innebär en osäkerhetsfaktor i underlagen. Kommuner som aktörsgrupp har representerats av ett fåtal enskilda kommuner, vilket gör det svårt att uttala sig med säkerhet om kommuners förmåga. Även näringslivets representation, genom ett antal branschorganisationers deltagande i en workshop, gör att det insamlade materialet är befäst med osäkerheter också när det gäller denna aktörsgrupp. Näringslivet står för en stor del av den verksamhet som är nödvändig för att totalförsvaret ska fungera, men samtidigt råder en generell brist på befintliga underlag avseende förmågan bland dessa aktörer.

2.3. Kvalitetssäkring

Bedömning och analys av underlaget har genomförts av en gemensam arbetsgrupp från Försvarmakten och MSB. I genomförandet av uppdraget har arbetsgruppen inhämtat underlag från olika aktörer externt, samt från sakområdesexperter inom de egna myndigheterna. De slutsatser som dras och den bedömning som görs är Försvarsmaktens och MBS:s.

¹⁹ Spelen genomfördes i en period när strukturreformen inom det civila försvaret inte hade implementerats fullt ut.

²⁰ Försvarmakten och MSB (2021) *Handlingskraft – Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025*.



Bedömningen har beretts parallellt inom respektive myndighet för att kvalitetssäkra underlaget. Därefter har bedömningen fastställts genom gemensamt beslut av respektive myndighetschef för Försvarsmakten och MSB.



3. Slutsatser

I detta kapitel beskrivs några av de övergripande och öppna slutsatser som kan dras utifrån den samlade bedömning av totalförsvarets förmåga som Försvarmakten och MSB har gjort. Först redovisas bedömningen av förmågan i förhållande till målet för totalförsvaret, därefter förs ett resonemang om den fortsatta utvecklingen av totalförsvaret.

3.1. Bedömning av förmågan i relation till målet för totalförsvaret

Det övergripande målet för totalförsvaret är att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet. För att lyckas genomföra detta behöver totalförsvaret både ha en god förmåga att ställa om till krigsförhållanden och en god förmåga att uthålligt klara av att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp.

Försvarmakten och MSB konstaterar genom bedömningen att totalförsvaret inte befinner sig där det borde vara förmågemässigt i relation till målet för totalförsvaret. Utmaningar har identifierats både i relation till de uppgifter som aktualiseras utifrån ett omställnings- och ett uthållighetsperspektiv. Kunskap, planering och förberedelser bland totalförsvarets aktörer möter generellt sett inte de krav som målet för totalförsvaret ställer. För få av totalförsvarets aktörer har integrerat totalförsvaret som en naturlig del av den egna verksamheten. Det finns betydande utvecklingsområden inom totalförsvaret, vilka kommer kräva fortsatta satsningar. Samtidigt pågår idag mycket arbete för att stärka förmågan, och det går att se en tydlig utveckling i förhållande till hur det såg ut för bara några år sedan.

Den bedömning som Försvarmakten och MSB gör i detta uppdrag utgår från ett antal övergripande analysområden som är centrala för den samlade förmågan inom totalförsvaret. För att få en mer heltäckande bild av totalförsvarets förmåga har även resultat från tidigare bedömningar av det civila respektive militära försvaret beaktats vid denna bedömning.

3.2. Fortsatt utveckling av totalförsvaret

Mot bakgrund av det redan då försämrade säkerhetsläget beslutade regeringen år 2015 att återuppta en sammanhängande planering för totalförsvaret. Sedan dess har mycket hänt. Det är krig i Europa och säkerhetsläget är att betrakta som det allvarligaste sedan andra världskriget. Rysslands anfallskrig mot Ukraina har tydligt påvisat vikten av ett starkt totalförsvaret, rustat för krigets krav. Det har också blivit tydligt att totalförsvarets planering inte har kommit så långt som den borde, relativt omvärldsutvecklingen. Detta innebär inte att totalförsvaret saknar förmåga, särskilt inte jämfört med hur det såg ut för bara några år sedan, men ett betydande arbete återstår.

I bedömningen konstateras brister som påverkar totalförsvarets förmåga att uppfylla målet för totalförsvaret. Samtidigt pågår ett omfattande arbete med att stärka förmågan inom både det militära och det civila försvaret. Regeringen har under de senaste åren lagt ett stort antal uppdrag på olika myndigheter som syftar till att öka den samlade förmågan i totalförsvaret. Därtill pågår många statliga utredningar som på olika sätt kommer att bidra till att öka kunskapen och förståelsen för de åtgärder som behöver vidtas.

Utöver att det idag pågår ett intensivt arbete med att utveckla totalförsvaret så är det viktigt att lyfta fram de grundförutsättningar som totalförsvaret vilar på. Totalförsvaret har en grundläggande förmåga som är svår att mäta och uttrycka genom måluppfyllnad. Förmågan bygger på det svenska samhällets konstitutionella förutsättningar och grundläggande organisering. Sverige är en stabil demokrati och en väl fungerande rättsstat med tillit mellan medborgare och stat. Sverige har även en förvaltningsmodell och en lagstiftning som är



utformad för att kunna stödja försvarsansträngningarna. Därtill finns det en inneboende flexibilitet i det svenska samhället, vars kraft kan antas få en positiv påverkan på förmågan.

Den nya strukturen för det civila försvaret är under etablering, med utpekade sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser. Samtidigt behöver fler aktörer involveras i arbetet och ges rätt förutsättningar att bidra till utvecklingen av totalförsvaret. Det kan konstateras att utvecklingstakten varierar och att det finns ett stort behov av att få med kommuner och regioner i planeringen, likaså behöver näringslivet beredas ökade möjligheter att bli en del av totalförvarsplaneringen. Ett starkt totalförsvaret bygger på den grundläggande förmåga och de samlade resurser som finns i hela samhället.

Det finns många beroenden inom totalförsvaret, som därför aldrig blir starkare än dess svagaste länk. Det krävs genomtänkta utvecklingssatsningar för att få till stånd en välavvägd och balanserad helhet där områden som är särskilt avgörande för totalförsvarets samlade funktionalitet stärks. För att möjliggöra detta skulle styrningen av totalförsvaret behöva utövas utifrån en tydligare helhetsbild.

Det militära försvaret styrs idag genom nedbrutna målsättningar med utgångspunkt i det övergripande målet för det militära försvaret, medan det civila försvaret inte omfattas av motsvarande nedbrytning. Över tid har regeringen förändrat styrningen av den militära planeringen från en mer detaljerad styrning till styrning av operativ förmåga. Styrningen av det civila försvaret präglas för närvarande av en mångfald av tidsbegränsade uppdrag inom avgränsade sakområden, snarare än långsiktig och sammanhållen målstyrning där förmågekrav uttrycks. Det civila försvaret skiljer sig visserligen från det militära eftersom det består av hela samhället och därför är mer mångfacetterat till sin karaktär, med många olika verksamheter varav stora delar befinner sig på öppna marknader med både offentliga och privata aktörer. Detta ställer andra krav på styrningen. Samtidigt skulle utvecklingen av det civila försvaret gynnas av en mer sammanhållen och långsiktig styrning som tydliggör ambitionsnivåer. Tydligt uttryckta politiska ambitionsnivåer av vad såväl det civila försvaret som totalförsvaret i stort ska klara av, baserat på förslag från de myndigheter som närmast berörs och som har bäst kunskap inom sina respektive områden, stärker också möjligheterna att planera och dimensionera beredskapen utifrån beslutad finansiering. Vidare behövs förutom tydligt uttryckta ambitionsnivåer även tillräckliga medel för att totalförsvarets aktörer ska kunna genomföra det som åläggs dem.

Genom *Handlingskraft* har ett arbete för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret inletts. Planeringen har hittills främst utgått från ett förmågeskapande perspektiv, med ett antal fokusområden där behoven av utveckling är särskilt angelägna. Det är nu viktigt att nästa steg tas genom utveckling av en gemensam totalförvarsplanering som tar höjd för hur totalförsvaret ska agera i händelse av krig. En sådan planering behöver noggrant beakta den militära försvarsplaneringen, men samtidigt inkludera det civila perspektivet eftersom totalförsvaret även har renodlade civila uppgifter. Tydligt uttryckta politiska ambitionsnivåer, som lägger fast vad totalförsvaret i stort ska klara av, är en viktig förutsättning för utvecklingen av gemensam totalförvarsplanering. Vidare är gemensamma övningar ett viktigt instrument för att utveckla och pröva totalförsvarets förmåga i förhållande till en sådan planering.

Totalförsvaret vilar på den styrka och sammansättning som samhället har. I den långsiktiga utvecklingen av totalförsvaret är det därför viktigt att samhällsplanering och totalförvarsplanering kompletterar varandra. Hänsyn måste tas till totalförsvarets krav när samhället utvecklas. Inom det civila försvaret har många myndigheter kommit en god bit på väg, men det är viktigt att fler uppdras att beakta totalförsvarets krav i all sin verksamhet så att totalförsvaret blir en naturlig del i fler verksamheter och ett centralt perspektiv inom



Samhällsplanering och näringslivsutveckling. Ytterst handlar det om att få till en samhällsplanering, en kultur och ett förhållningssätt hos beslutsfattare i såväl offentlig som privat verksamhet, som genomsyras av perspektivet: *Vad innebär det för totalförsvaret?*

Ett väl fungerande totalförsvaret förutsätter tillgång till personal. Totalförsvarets behov av personal kommer att vara omfattande i händelse av höjd beredskap eller krig. Det finns därför behov av ett mer systematiskt och sammanhängande arbete med personalförsörjning. Det är exempelvis viktigt att tydliggöra roller och ansvar för personalförsörjning, utveckla metoder och former för forcerad personalförsörjning under höjd beredskap och säkerställa tillgång till barn- och äldreomsorg. Resultatet av den pågående utredningen om personalförsörjning av det civila försvaret kommer därför att vara en viktig pusselbit i arbetet med att öka den samlade förmågan i totalförsvaret.

Ett uthålligt totalförsvaret är även beroende av en väl fungerande försörjningsberedskap. Försvarmakten och MSB ser därför positivt på att frågan hanteras, inte minst genom utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen. Bedömningen visar att totalförsvarets försörjning av varor och tjänster inte är säkerställd i tillräcklig utsträckning för höjd beredskap och krig. Det finns bland annat behov av att utveckla metoder för omställning av produktion och att stärka den inhemska lagerhållningen. Likaså utgör befolkningens hemberedskap ett viktigt instrument för totalförsvarets samlade försörjningsberedskap och åtgärder för att stärka densamma är därför viktiga att vidta.

Totalförsvaret bygger på samverkan, där en förutsättning för detta är robusta ledningsstödsystem och samband som kan hantera säkerhetsklassad information. Dagens lösningar medger inte tillräcklig funktionalitet och robusthet i förhållande till totalförsvarets behov. Frågan är inte ny, men behovet är stort. För att öka förmågan krävs ett helhetsgrepp om området, där system behöver utvecklas utifrån en gemensam strategi för totalförsvaret med tydlig kravbild som möjliggör interoperabilitet mellan olika system, samt nyutveckling av moderna lösningar utifrån totalförsvarets samlade behov. Utöver utvecklade tekniska förutsättningar finns ett behov av att pröva och öva former för samverkan och ledning under höjd beredskap, särskilt med fokus på hanteringen av frågor som har konsekvenser tvärs över det civila och det militära försvarets uppgifter. Ett väpnat angrepp mot Sverige skulle kunna få stor påverkan på samhället och komma att kräva svåra och komplexa prioriteringar så väl inom civilt försvar som mellan civilt och militärt försvar. En effektiv hantering förutsätter tydliga och prövade arbetsformer för beredning, inriktning och beslut över organisationsgränser.

Erfarenheterna från kriget i Ukraina visar tydligt på behovet av förmågan att reparera skadad infrastruktur. Samtidigt visar bedömningen att det svenska totalförsvarets förmåga att reparera och återställa skadad infrastruktur behöver utvecklas. För att säkerställa reparationsberedskapen under höjd beredskap och krig behöver någon form av modern byggnads- och reparationsberedskap byggas upp. Hur ansvarsstrukturen och formerna för en sådan beredskap ska se ut mer exakt bör ses över.

En god försvarsvilja är en förutsättning för att totalförsvaret ska vara robust. I Sverige krävs ett mer systematiskt arbete med att värna och stärka försvarsviljan. Bland annat behövs nya angreppssätt för att förstå försvarsviljans omfattning, en utvecklad och målstyrd egenberedskap samt införandet av totalförsvarsutbildning i grund- och gymnasieskolans respektive den kommunala vuxenutbildningens läroplaner. Framförallt krävs ett starkt psykologiskt försvar för att kunna motstå en motståndares angrepp i informationsmiljön. Det är också viktigt att kunna kommunicera med allmänheten på ett samordnat sätt, där samverkan mellan statsledning och centrala myndigheter, inklusive det militära försvaret, och civilsamhället behöver utvecklas.

Vidare kan konstateras att totalförsvarets förmåga – och uthållighet – i stor utsträckning är beroende av Sveriges förmåga att upprätthålla internationella flöden med omvärlden, inte minst



när det kommer till mottagande av såväl militära som civila resurser från andra länder. För att kunna ta emot sådant stöd måste Sverige ha förmåga att tillhandahålla nödvändigt värdlandsstöd till anländande part. Även om det idag finns en grundläggande förmåga och vissa erfarenheter att utgå ifrån så kommer kraven och förväntningarna att öka ytterligare genom Sveriges medlemskap i Nato. Det är därför av största vikt att Sverige stärker sin förmåga att ta emot internationella civila och militära resurser. Det behövs nationella förstärkningsresurser som är dimensionerade för att kunna stödja där ett mottagande behöver ske. För ett effektivt resursnyttjande behövs även överenskomna, förberedda och övade arbetsformer för värdlandsstöd på alla berörda nivåer. En god förmåga att ta emot internationella resurser är centralt för Sverige som enskilt land men även inom ramen för en kommande gemensam försvarsplanering i Nato där Sverige kan förväntas fylla en viktig roll i närområdet.

– o0o –

Denna rapport har beslutats av generaldirektör Mikael Granholm och generaldirektör Charlotte Petri Gornitzka. I den slutgiltiga beredningen har som föredragande Johan Svenningsson (Försvarsmakten) och Caroline von Dardel (MSB) deltagit, samt sektionschef Jenny Marklund (Försvarsmakten) och enhetschef Helén Jarlsvik (MSB).

Mikael Granholm
Generaldirektör

Charlotte Petri Gornitzka
Generaldirektör

Johan Svenningsson

Caroline von Dardel

**Sändlista**

	Rapport (ej sekretess)	Bilaga 1 (H) exnr	Underbilaga						
			1 (H)	2 (H)	3 (H)	4 (H)	5 (H)	6 (H)	7 (BH)
Regeringskansliet									
Försvarsdepartementet	x	1	x	x	x	x	x	x	x
Försvarsmakten									
AST	x								
MS	x								
FS	x								
MR Syd	x								
MR Väst	x								
MR Mitt	x								
MR Norr	x								
P18	x								
Inom Högkvarteret									
ÖB	x	2	x	x	x	x	x	x	x
GD	x	3	x	x	x	x	x	x	x
FST STRA	x	4	x	x	x	x	x	x	x
FST GEN	x	5	x	x	x	x	x	x	x
FST STÖD	x	6	x	x	x	x	x	x	x
FST RHE	x	7	x	x	x	x	x	x	x
FST JUR	x								
FST KOMM	x								
MUST	x	8	x	x	x	x	x	x	x
OPL	x	9	x	x	x	x	x	x	x
Arkiv	X	10	x	x	x	x	x	x	x
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap									
GD	x	11	x	x	x	x	x	x	x
KC	x	12	x	x	x	x	x	x	x
CS	x	13	x	x	x	x	x	x	x
RO	x	14	x	x	x	x	x	x	x
OA	x	15	x	x	x	x	x	x	x
RA	x	16	x	x	x	x	x	x	x
IA	x	17	x	x	x	x	x	x	x
KA	x	18	x	x	x	x	x	x	x
Arkiv	x	19	x	x	x	x	x	x	x



Appendix: Förmågor och indikatorer per analysområde

Bedömningen som redovisas i denna rapport har baserats på ett antal analysområden. Varje analysområde består av ett antal förmågor, och för varje förmåga har ett antal indikatorer på måluppfyllnad definierats. Detta appendix innehåller en sammanställning av förmågor och indikatorer per analysområde.

Analysområde 1: Samverkan och ledning

Förmåga att inrikta och samordna

- Det är tydligt för alla aktörer vilket ansvar och mandat de själva och andra aktörer har.
- Det är tydligt för alla aktörer vilka principer som gäller för prioritering av resurser.
- Det finns övade planer och rutiner för uthållig ledning av egen verksamhet.
- Det finns alternativa ledningsplatser med nödvändig utrustning och övade rutiner.
- Det är tydligt för alla aktörer vilka de behöver samverka med.
- Det finns planerade och övade kontaktvägar, metoder och strukturer för samverkan.

Förmåga att upprätta och dela lägesbild

- Det finns metoder och personal för sammanställning av lägesbild för egen verksamhet.
- Det har genomförts övningar där lägesbild för egen organisation har upprättats.
- Det finns planer och rutiner för vilka som ska ta emot information till samlade lägesbilder och delges dess resultat.
- Det har genomförts övningar där lägesinformation har delats och samlade lägesbilder upprättats och delgetts.

Förmåga att överföra nödvändig information

- Det finns robusta tekniska system som fungerar under störda förhållanden.
- Det finns alternativa lösningar för informationsöverföring vid bortfall av tekniska system.
- Det finns säkra tekniska system som är godkända för hantering och överföring av säkerhetsskyddsklassificerad information.
- Det finns tekniska system som är kompatibla och möjliggör samverkan mellan aktörer.
- Det har genomförts övningar inom egen organisation och tillsammans med andra där redundanta system/alternativa lösningar har använts.

Analysområde 2: Krigsorganisation och mobilisering

Förmåga att ställa om till krigsförhållanden

- Det finns planering samt nödvändiga förberedelser för hur totalförsvarsviktig verksamhet ska bedrivas.
- Det finns en fastställd krigsorganisation och bemanningsplanering hos totalförsvarets aktörer.
- Det finns planering och rutiner för övergång från freds- till krigsorganisation hos totalförsvarets aktörer.
- Det har genomförts utbildning och övning utifrån aktuell krigsorganisation och planering.
- Det finns planering för hur extern resursförstärkning ska genomföras och nyttjas.

**Förmåga att stödja mobilisering**

- Det finns ett klarlagt och kommunicerat stödbehov vid mobilisering från Försvarmaktens sida till det civila försvaret.
- Det finns förberedelser och avtal för hur det civila försvaret ska stödja Försvarmaktens mobilisering.
- Det har genomförts aktörsgemensam övning med fokus på stöd vid mobilisering.

Analysområde 3: Försörjningsberedskap**Förmåga att upprätthålla utrikeshandel**

- Det finns en inriktning och planering för att säkerställa utrikeshandel.
- Det finns avtal för att säkerställa utrikeshandel.

Förmåga att beredskapslagra

- Det finns analys (av behov, beroenden, störningar med mera) för att kunna dimensionera och upprätta lager.
- Det finns inriktning, kravställning och planering för att kunna upprätta lager med tillräcklig volym.
- Det finns identifierade metoder för beredskapslagring för att kunna upprätta lager med tillräcklig volym.
- Det finns ansvarsförhållanden, samt tillämpligt lagstöd för att kunna upprätta lager med tillräcklig volym.
- Det finns organisatoriska förutsättningar för samordning och drift av beredskapslager.
- Det finns former för samverkan mellan berörda partners om beredskapslagring och gemensamt nyttjande.

Förmåga att upprätthålla eller ställa om produktion

- Det finns analys (av behov, beroenden, störningar med mera) och en inriktning, kravställan för att kunna upprätthålla eller ställa om produktion.
- Det finns genomförda kartläggningar av tillgänglig produktionskapacitet.
- Det finns organisatoriska förutsättningar, ansvarsförhållanden och tillämpligt lagstöd för att kunna upprätthålla eller ställa om produktion.
- Det finns avtal, planering och andra förberedelser för att kunna upprätthålla eller ställa om produktion.
- Det finns tillgång till rå- och insatsvaror. Det finns avtal och personalplanering för byggnads-, reparations-, verkstads- och andra tjänster.

Förmåga att skydda försörjningen

- Det finns planering och förberedelser för militärt eller civilt skydd av produktions- och distributionsanläggningar, transporter samt viktig infrastruktur.
- Det finns fortifikatoriskt skydd för viktiga försörjningsanläggningar eller planer för snabb expansion.
- Det finns planer och förberedelser för att vid behov genomföra geografisk spridning, döljande eller vilseledning av produktions- och distributionsanläggningar

Förmåga att distribuera varor och tjänster

- Det finns metoder och verktyg för att säkra distribution av varor och tjänster.
- Det finns planering och förberedelser för att säkra distribution av varor och tjänster.
- Det finns avtal och andra förberedelser för att säkerställa tillräcklig transportkapacitet.

**Analysområde 4: Psykologiskt försvar**

Förmåga att identifiera och bemöta informationspåverkan

- Det finns planer och rutiner för att identifiera och bemöta informationspåverkan mot egen verksamhet.
- Det finns samverkansstrukturer och planer för att identifiera och bemöta informationspåverkan tillsammans med andra berörda aktörer.

Förmåga att tekniskt kommunicera med allmänheten

- Det finns planer och rutiner för att kommunicera med allmänheten under störda förhållanden och höjd beredskap genom egna kanaler och/eller genom media.
- Det finns planering för bortfall av en eller flera kommunikationskanaler och/eller plattformar
- Det finns planering och system för att kunna varna allmänheten vid krigsfara.

Förmåga att kommunicera förtroendeskapande, aktörsgemensamt samt målgruppsanpassat med allmänheten

- Det finns samverkansstrukturer/former för aktörsgemensam kommunikation.
- Det finns planer och rutiner för att arbeta med riktad och målgruppsanpassad kommunikation.
- Det finns ett proaktivt kommunikativt arbete som syftar till att bygga försvarsvilja bland befolkningen.

Förmåga hos aktörer inom etermediaberedskapen att ta emot och vidareförmedla information samt befolkningens förmåga att motta information

- Det är tydligt vilka totalförsvarsuppgifter public service-bolagen ska genomföra vid höjd beredskap.
- Det finns tekniska förutsättningar och kunskap hos aktörer inom etermedieberedskapen för att vidareförmedla offentlig information till allmänheten under störda förhållanden och höjd beredskap.
- Det finns förutsättningar för att befolkningen ska kunna ta emot innehåll från nyhetsproducenter under störda förhållanden och höjd beredskap.

Analysområde 5: Ta emot internationella resurser

Förmåga att ta emot internationella militära resurser

- Det finns nationell inriktning och juridiska förutsättningar för mottagande av internationella militära resurser.
- Det finns klarlagt ansvar och mandat samt samordnad planering på nationell och regional nivå för mottagande av internationella militära resurser.
- Det finns kapacitet hos Försvarmakten att tillhandahålla vårdlandstöd för mottagande av internationella militära resurser.
- Det finns en övad plan för att ta emot och tillhandahålla vårdlandstöd till internationella militära resurser.
- Det finns utpekade geografiska platser och kartlagd infrastruktur för mottagande och vidaretransport av internationella militära resurser.

Förmåga att ta emot internationella civila resurser

- Det finns en nationell inriktning och juridiska förutsättningar för mottagande av internationella civila resurser.



- Det finns klarlagt ansvar och mandat samt samordnad planering på nationell och regional nivå för mottagande av internationella civila resurser.
- Det finns utpekade geografiska platser och kartlagd infrastruktur för mottagande och vidaretransport av internationella civila resurser.
- Det finns en övad plan för att ta emot internationella civila resurser.

Analysområde 6: Skydd och återställande av totalförsvarsviktig verksamhet

Förmåga att skydda totalförsvarsviktig verksamhet

- Det är fastställt vad som utgör totalförsvarsviktig verksamhet.
- Det finns planering för att skydda totalförsvarsviktig verksamhet.

Förmåga att återställa totalförsvarsviktig verksamhet

- Det finns planering för återställande av totalförsvarsviktig verksamhet.
- Det finns kapacitet inom totalförsvaret avseende reservmateriel, tillgång till information och personal för att återställa skadad totalförsvarsviktig verksamhet.

Analysområde 7: Försvarsvilja

Befolkningens egen bedömning av försvarsviljan

- Det finns en allmän försvarsvilja som uttrycker att befolkningen anser att Sverige bör möta ett väpnat angrepp.
- Det finns en stridsvilja som uttrycker att den enskilde är beredd att möta ett väpnat angrepp med vapen i hand.
- Det finns en icke-stridande försvarsvilja som uttrycker att den enskilde är beredd att möta ett väpnat angrepp genom att bidra till totalförsvaret utan vapen i hand.
- Det finns en försvarsvilja inom Försvarsmakten som uttrycker att anställda är beredda att möta ett väpnat angrepp.

Markörer på försvarsvilja

- Det finns en utbredd uppfattning att Sverige är ett bra land att leva i.
- Det finns tillit till myndigheter.
- Det finns mellanmänsklig tillit i samhället.
- Det finns kunskap om den säkerhetspolitiska hotbilden.
- Det finns kunskap om och positiv inställning till totalförsvaret.
- Det finns ett aktivt arbete vid myndigheter med att sprida kunskap och medvetenhet om totalförsvaret.

Aktivt deltagande i totalförsvaret

- Det finns ett aktivt engagemang i Hemvärn och frivilliga försvarsorganisationer.
- Det finns en utbredd hemberedskap.
- Det finns stöd från allmänheten till Ukraina i samband med Rysslands anfallskrig mot Ukraina 2022.
- Det finns en utbredd vilja hos allmänheten att hjälpa till i krissituationer.