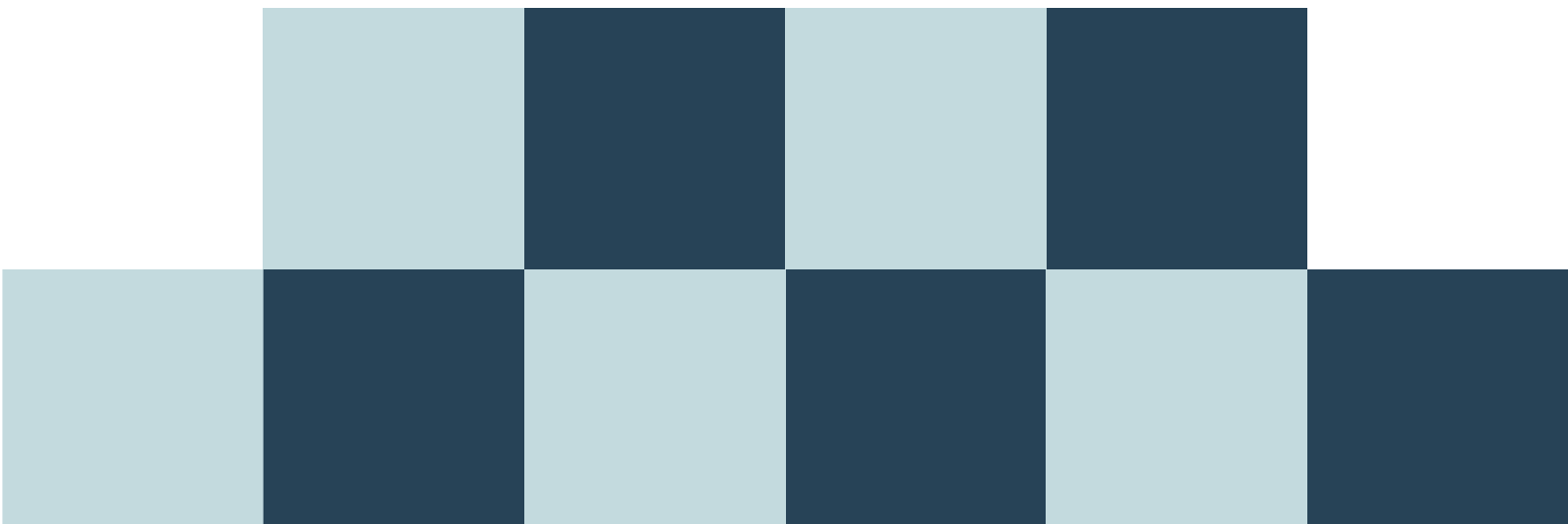




Myndigheten för
totalförsvarsanalys

Möjligheter och utmaningar med den nya strukturen

Slutredovisning av regeringsuppdraget att utvärdera
implementeringen av den nya strukturen för civilt försvar och
samhällets krisberedskap



Myndigheten för totalförsvarsanalys
Möjligheter och utmaningar med den nya strukturen
Diarienummer: 2023-110
Datum: 2025-12-01
Format: Endast digitalt

Rapporten finns publicerad på www.mtfa.se

Innehåll

Sammanfattning	3
1. Inledning	5
1.1 Regeringens uppdrag till MTFA	5
1.2 Strukturreformen enligt MTFA	6
1.3 Syfte och frågeställningar	7
1.4 Metod och genomförande	9
1.5 Rapportens disposition	9
2. Frågor om ledning, ansvar och samordning inom civilt försvar är inte nya	11
2.1 Sammanfattade iakttagelser	11
2.2 I förslagen på en ny struktur finns likheter med tidigare organisering av det civila försvaret	12
2.3 Tidigare organisering av civilt försvar	13
2.4 Idag - strukturreformen	18
3. Implementering och utmaningar	22
3.1 Sammanfattade iakttagelser	22
3.2 Implementeringen fortskrider	23
3.3 Utmaningar kopplade till strukturreformen	24
4. Utmaningen i mötet mellan geografiskt områdesansvariga aktörer och beredskapsmyndigheter på central nivå	29
4.1 Sammanfattade iakttagelser	29
4.2 Ledningsförhållandena mellan civilområdesansvariga länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheter är inte klargjorda	30
4.3 Det pågår arbete för att tydliggöra ansvar och roller	33
5. Slutsatser och rekommendation	36
5.1 Osäkerhet om ansvars- och ledningsförhållanden är ett betydande hinder för att nå intentionerna med strukturreformen	36

5.2	Strukturens bidrag till effektiv resursanvändning	37
5.3	Den geografiska indelningen behöver följas	38
5.4	Principer för ansvar och ledning behövs för att skapa en gemensam systemförståelse	39
5.5	Rekommendation	41
Referenser		43
Bilaga 1. Intervjuer		47
Bilaga 2. Programteori		48

Sammanfattning

Myndigheten för totalförsvarsanalys (MTFA) har under tre år följt upp och utvärderat myndigheternas arbete med implementering av den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap som trädde i kraft den 1 oktober 2022. Syftet med att införa strukturen var att stärka samhällets förmåga att hantera kriser, situationer med höjd beredskap och ytterst krig genom att skapa tydligare ansvars- och ledningsförhållande i det civila försvaret samt att stärka samordningen inom det civila försvaret.

MTFA:s utvärdering visar att strukturen är etablerad och flera positiva aspekter av den framgår redan. Aktörerna i den nya strukturen menar att samverkansstrukturen för totalförsvarsfrågor har utvecklats genom strukturreformen. Det finns tydligare krav på myndigheterna att samverka och strukturen har bidragit till att berörda myndigheter fått bättre kännedom om och bättre förståelse för varandra. Det finns även etablerade kontaktvägar och potentiella effektivitetsfördelar med att civilområdesansvariga länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheter bidrar till att de systemövergripande kontaktytorna blir färre. Men det finns utmaningar som utgör hinder för den fortsatta utvecklingen och implementeringen av strukturen. Aktörerna i strukturen söker fortfarande efter förtydliganden kring roller, ansvar och uppgifter. Och myndigheterna i strukturen har olika uppfattning om hur strukturen som helhet ska fungera.

Roll- och ansvarsfördelningen är inte tillräckligt tydlig

Enligt MTFA utgör otydligheter i strukturreformen ett av de mest betydande hindren för såväl den fortsatta implementeringen av strukturen som arbetet i den. I synnerhet är mötet mellan det geografiska områdesansvaret och centrala beredskapsmyndigheter behäftat med otydligheter som har stor påverkan på strukturen som helhet och följaktligen på utvecklingen av det civila försvaret och totalförsvaret. MTFA konstaterar att det är otydligt hur dessa indelningar av myndigheter ska samspela, vilket bland annat leder till att samordningsansvaren för sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser delvis uppfattas överlappa. MTFA konstaterar även att otydligheterna är ett hinder för en effektiv resursanvändning.

Det saknas en gemensam systemförståelse inom strukturen för civilt försvar

MTFA bedömer att bristen på en gemensam systemförståelse inom strukturen för civilt försvar bidrar till att myndigheterna inte har en gemensam bild av hur de olika delarna i strukturen ska förhålla sig till varandra. MTFA konstaterar även att det bakom dessa otydligheter döljer sig en större fråga, om hur ansvars- och ledningsförhållanden mellan geografiskt områdesansvariga aktörer och beredskapsmyndigheter på central nivå är utformade.

I en situation med höjd beredskap och krig behöver samhällets samlade resurser kunna fördelas, inriktas, prioriteras och samordnas för att åstadkomma största möjliga försvarseffekt. För detta krävs att myndigheterna förstår vilken roll som ska hantera vilken fråga och att ansvars- och ledningsförhållanden är tydliga. MTFA bedömer att denna tydlighet i dagsläget saknas. MTFA ser dock att viktiga steg nu tas för att öka tydligheten i strukturen, inte minst genom den överenskommelse om samarbete inom civilt försvar som MSB, tillsammans med sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser tagit fram. MTFA anser dock att strukturen också bör klargöras i sin helhet för att stärka systemförståelsen bland aktörerna.

Regeringen bör komplettera strukturreformen med ledningsprinciper

MTFA bedömer sålunda att ansvars- och ledningsförhållanden inom det civila försvaret inte är tydliga. Vi anser även att myndigheterna själva inte kan lösa ut frågan om hur ledningsförhållanden ska vara utformade. Eventuell föreskriftsrätt som nu utreds för civilområdesansvariga länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheter skulle ge befogenheter gentemot andra myndigheter i vissa frågor, men det tydliggör inte ledningsförhållandena.

Till följd av detta anser MTFA att regeringen bör komplettera strukturreformen med ledningsprinciper som kan förklara relationen mellan olika delar av strukturen.

1. Inledning

Den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap trädde i kraft den 1 oktober 2022. Syftet med att införa strukturen är att stärka samhällets förmåga att hantera kriser, situationer med höjd beredskap och ytterst krig. Regeringen har gett Myndigheten för totalförsvarsanalys (MTFA) i uppdrag att under tre år följa upp och utvärdera myndigheternas implementering av den nya strukturen.

MTFA har under uppdraget redovisat fem delrapporter. I denna slutredovisning summerar vi övergripande resultat och iakttagelser från dessa tidigare delredovisningar. Ett återkommande hinder för implementeringen som vi har uppmärksammat är att myndigheterna uppfattar roller och ansvar i strukturen som otydliga. I denna rapport undersöker vi därför dessa otydligheter närmare, i synnerhet otydligheterna mellan geografiskt områdesansvariga aktörer och beredskapsmyndigheter på central nivå.

1.1 Regeringens uppdrag till MTFA

Regeringen har gett följande uppdrag till MTFA:

Myndigheten för totalförsvarsanalys ska följa upp och utvärdera myndigheternas implementering av den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap och myndigheternas förutsättningar för detta. Myndigheten ska i arbetet utgå från de mål som riksdagen har beslutat för totalförsvaret, det militära försvaret och det civila försvaret. Uppföljning och utvärdering ska fokusera på myndigheternas samordning och uppbyggnad av arbetet enligt den nya strukturen inom det civila försvaret samt hur strukturen bidrar till en effektiv resursanvändning för att nå de uppsatta målen.¹

MTFA har under det treåriga uppdraget redovisat fem delrapporter:

- Delredovisning 1 – en kartläggning av myndigheternas författningsmässiga och ekonomiska förutsättningar för arbetet med den nya strukturen.²
- Delredovisning 2 – en uppföljning och utvärdering av myndigheternas arbete med att bygga upp civilområden.³

¹ Regeringsbeslut Fö2022/01177, Fö2022/01610 (delvis), *Regeringsbrev för budgetåret 2023 avseende Myndigheten för totalförsvarsanalys*.

² Myndigheten för totalförsvarsanalys (2023), *Uppföljning och utvärdering av ny struktur för civilt försvar och samhällets krisberedskap*.

³ Myndigheten för totalförsvarsanalys (2024), *Uppbyggnaden av civilområden*.

- Delredovisning 3 – en uppföljning och utvärdering av MSB:s systemstödjande roll i strukturen.⁴
- Delredovisning 4 – en uppföljning och utvärdering av beredskapssektorernas utveckling.⁵
- Delredovisning 5 – en analys av hur beredskapsförordningen implementeras hos myndigheter som inte är beredskapsmyndigheter.⁶

1.2 Strukturreformen enligt MTFA

1.2.1 Strukturreformen i korthet

Strukturreformen består av två nya förordningar och förordningsändringar, vilka vi redogör för närmare i kapitel två.⁷ Utifrån dessa förordningar bedömer MTFA att den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap innehåller fyra huvudsakliga delar⁸:

- en utökning av statliga myndigheters ansvar och uppgifter inom civilt försvar och samhällets krisberedskap,
- utpekande av vissa statliga myndigheter som beredskapsmyndigheter, indelning av huvuddelen av dessa beredskapsmyndigheter i olika beredskapssektorer samt utpekande av sektorsansvariga myndigheter,
- en geografisk indelning av länsstyrelser i civilområden med utpekade civilområdesansvariga länsstyrelser,
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i rollen som sammanhållande och stödjande funktion i strukturen.

⁴ Myndigheten för totalförsvarsanalys (2025), *MSB:s systemstödjande roll i strukturen*.

⁵ Myndigheten för totalförsvarsanalys (2025), *Beredskapssektorernas utveckling*.

⁶ Myndigheten för totalförsvarsanalys (2025), *Civilt försvar bortom beredskapsmyndigheterna*.

⁷ Strukturreformen består av förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser, förändringar i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap och i förordningen (2008:1002) med instruktion för MSB, samt vissa justeringar i ytterligare ett antal myndigheters instruktioner. Se även Justitiedepartementet, Ärendeförteckning I, ärende 18, regeringssammanträde 2022-05-19; dir 2018:79, *Ansvar ledning och samordning inom civilt försvar*, regeringens presskonferens 2022-05-18.

⁸ Myndigheten för totalförsvarsanalys (2023), *Uppföljning och utvärdering av ny struktur för civilt försvar och samhällets krisberedskap*.

1.2.2 Strukturen består av olika delar som tillsammans bildar ett system

Den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap består av aktörer som är fristående från varandra och som tillsammans, genom exempelvis samverkan och rapportering, bildar ett gemensamt system. Samverkan och rapportering sker både inom och mellan de olika delarna av systemet.

Regeringens förordningar har direkt påverkan på några av aktörerna inom systemet och indirekt påverkan på betydligt fler aktörer i systemet, såsom kommuner, regioner, näringslivsaktörer och frivilligorganisationer. Det är värt att nämna att stora delar av den samlade samhällsviktiga verksamheten utförs av dessa aktörer.

Vid sidan av strukturen finns andra indelningar kopplade till civilt försvar som i olika utsträckning påverkar strukturens aktörer. Inte minst har Nato-medlemskapet och olika EU-direktiv påverkan på myndigheterna i strukturen. Det finns dessutom en mängd omvärldsfaktorer som påverkar myndigheternas förutsättningar för arbetet med civilt försvar, såsom digitalisering, globalisering, klimatomställning och teknikutveckling.⁹ Målkonflikter kan även uppstå mellan olika politiska områden.

1.3 Syfte och frågeställningar

MTFA:s huvudsakliga uppdrag är att undersöka implementeringen av den nya strukturen. Syftet med denna slutredovisning är tvådelat.

För det första summerar vi övergripande resultat och slutsatser från tidigare delredovisningar för att ge en samlad bild av myndigheternas implementering av den nya strukturen för civilt försvar. Fokus ligger på de utmaningar som MTFA anser är inneboende i själva strukturreformen.

Kopplat till detta försöker vi svara på följande frågor:

- Vilka är de största inneboende utmaningarna i reformen?
- Hur påverkar utmaningarna resursanvändningen?

För det andra fokuserar vi i föreliggande slutredovisning på det som vi bedömer är ett av de största kvarstående hindren för en effektiv implementering av den nya strukturen: Otydligheterna vad gäller roller och ansvar i strukturen. Vi fokuserar särskilt på otydligheterna i mötet mellan geografiskt områdesansvariga aktörer och beredskapsmyndigheter på central

⁹ Riksrevisionen (2025), *Den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad*, (RiR 2025:4), s. 8.

nivå. Vi analyserar närmare orsakerna till dessa otydligheter, hur de påverkar implementeringen av strukturen och vad som kan göras för att lösa de otydligheter som kvarstår. Kopplat till detta undersöker vi frågorna:

- Varför är mötet mellan geografiskt områdesansvariga aktörer och beredskapsmyndigheter på central nivå otydligt?
- Vad kan göras för att lösa de otydligheter som kvarstår?
- Möjliggör den nya strukturen att intentionerna – tydligare ansvars- och ledningsförhållanden, och stärkt samordning – med strukturreformen uppnås?

1.3.1 Avgränsningar och tolkning av uppdraget

Enligt uppdraget ska MTFA utgå från riksdagens mål för totalförsvaret, det militära försvaret och det civila försvaret.¹⁰ MTFA utvärderar implementeringen av strukturen i förhållande till de intentioner som låg till grund för strukturreformen (intentionerna redovisas i avsnitt 1.4). Dessa intentioner är kopplade till riksdagens mål, och utvärderingen har därmed en övergripande utgångspunkt i målen.

Vidare ska uppdraget fokusera på myndigheternas samordning och uppbyggnad av arbetet enligt den nya strukturen för civilt försvar. När vi undersöker detta i föreliggande slutredovisning fokuserar vi på otydligheter som är inbyggda i strukturreformen och som utgör hinder för implementeringen av den nya strukturen. Vi fokuserar främst på otydligheterna i mötet mellan geografiskt områdesansvariga aktörer och beredskapsmyndigheter på central nivå.

Strukturreformen utgör delar som berör både krisberedskap och civilt försvar. Enligt regeringsuppdraget ska fokus i utvärderingen vara på civilt försvar. Vi har därför inte närmare undersökt hur myndigheterna arbetar med krisberedskap.

Uppdraget ska också fokusera på hur strukturen bidrar till effektiv resursanvändning för att nå de uppsatta målen. MTFA bedömer att det är för tidigt att göra en slutlig bedömning av hur den nya strukturen bidrar till en effektiv resursanvändning. MTFA har därför valt att fokusera på eventuella hinder för en effektiv implementering av strukturen.

¹⁰ Prop. 2020/21:30, s.125; Bet. 2020/21: FöU4; Rskr. 2020/21:133–136.

Sedan den nya strukturen började gälla har Sverige blivit medlem i Nato. Denna utvärdering omfattar dock inte Nato-medlemskapets påverkan på myndigheterna i strukturen.

Den nya strukturen är inte låst till sin utformning. Exempelvis tillkom i juli 2025 sex beredskapsmyndigheter¹¹ och två beredskapssektorer¹². Dessa omfattas inte av MTFA:s utvärdering.

1.4 Metod och genomförande

MTFA utgår från en programteoretisk ansats för att följa upp och utvärdera implementeringen av den nya strukturen för civilt försvar. Förenklat innebär det att vi utvärderar våra resultat mot intentionerna med reformen. För att göra det behöver vi förstå bakgrunden till reformen, vilka problem som reformen är tänkt att lösa och på vilket sätt reformen antas kunna göra det. Intentionerna utgör sedan utgångspunkter i utvärderingen av resultat från våra undersökningar. I bilaga 2 finns en kortfattad beskrivning av programteori och hur MTFA använder sig av den.

I föreliggande slutredovisning analyserar vi strukturreformen som helhet. Vår tolkning är att den övergripande intentionen med införandet av strukturreformen är att:

- Tydliggöra ansvars- och ledningsförhållanden samt stärka samordningen såväl inom det civila försvaret, som mellan det civila och militära försvaret.¹³

Rapporten utgår från tidigare delredovisningar som utgörs av en omfattande mängd intervjuer med berörda aktörer inom strukturen. Vi har även genomfört kompletterande intervjuer inom ramen för föreliggande redovisning. Rapporten bygger även på dokumentanalyser.

1.5 Rapportens disposition

Kapitel 1 innehåller en beskrivning av MTFA:s tolkning av regeringsuppdraget med syfte och frågeställningar. Vi presenterar även metod, genomförande och rapportens disposition.

¹¹ Tillväxtverket, Boverket, Sveriges geologiska undersökning, Kommerskollegium, Riksantikvarieämbetet och Riksarkivet.

¹² Utrikeshandel, samt Industri, byggande och handel.

¹³ Dir. 2018:79, *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*; Regeringens presskonferens, 2022-05-18.

I kapitel 2 presenterar vi en kort historik över hur totalförsvaret och framförallt det civila försvaret organiserats sedan slutet av det kalla kriget och fram till idag.

Kapitel 3 är en övergripande summering av tidigare delredovisningar. Kapitel 4 ger en överblick över implementeringen av strukturreformen generellt. Vi presenterar även de största otydligheterna som relaterar till strukturreformen, som vi uppmärksammat i tidigare redovisningar.

I kapitel 5 problematiserar vi kring de otydligheter i strukturreformen som finns i mötet mellan geografiskt områdesansvariga aktörer och beredskapsmyndigheter på central nivå.

Kapitel 6 avslutar rapporten. Där redovisar vi våra slutsatser och vår rekommendation.

Till rapporten hör även två bilagor. Bilaga 1 redogör för vilka vi har intervjuat inom denna undersökning. I bilaga 2 ger vi en kortfattad beskrivning av programteori och hur vi använt den i det här uppdraget.

2. Frågor om ledning, ansvar och samordning inom civilt försvar är inte nya

Det övergripande syftet med den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap är att skapa tydligare ansvars- och ledningsförhållanden samt att stärka samordning inom civilt försvar.¹⁴ MTFA konstaterar att frågor om ledning, ansvar och samordning i det civila försvaret inte är nya. Från efterkrigstiden och framåt har en rad utredningar och organisatoriska förändringar genomförts som adresserar dessa frågor.¹⁵

Det finns likheter mellan dagens struktur och den organisering av statliga myndigheter inom det civila försvaret som fanns tidigare. I detta kapitel redogör vi därför kortfattat för senare reformer av det civila försvaret.

Varken då eller nu är organiseringen av det civila försvaret och krisberedskapen statisk. Regleringar förändras, myndigheter tillkommer och försvinner, uppgiftsfördelningar justeras. Vårt syfte är därför att beskriva grundläggande tankar bakom reformerna, inte att ge en heltäckande bild av hur det civila försvaret var organiserat under de aktuella perioderna.

2.1 Sammanfattade iakttagelser

- Försvarsberedningens förslag på ny ledningsstruktur för det civila försvaret var ett ingångsvärde för den utredning som låg till grund för den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap.
- Det finns likheter mellan Försvarsberedningens förslag och tidigare organisering av det civila försvaret. Framförallt med förslagen bakom 1986 års reform av det civila försvaret och med civilbefälvärdena, som var myndigheter på högre regional nivå mellan 1951–2000.
- Det finns skillnader mellan förslagen till dagens strukturreform och den reform som sedan beslutades. Bland annat finns skillnader i mandatens utformning för sektorsansvariga myndigheter och

¹⁴ Dir. 2018:79, *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*.

¹⁵ Se exempelvis Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023), *Totalförsvarets civila del. Framväxt och fall – erfarenheter för framtiden*, s. 78ff.

civilområdesansvariga länsstyrelser. Det har i sin tur inverkan på ledningsförhållandena i strukturen.

2.2 I förslagen på en ny struktur finns likheter med tidigare organisering av det civila försvaret

Försvarsberedningen presenterade 2017 förslag på förändringar av ledningsförhållanden på central, regional och lokal nivå för de civila delarna av totalförsvaret. Regeringen tillsatte därefter en utredning med uppgift att ta fram en ny struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar.¹⁶

Utgångspunkten för utredningen var de förslag Försvarsberedningen hade presenterat. I direktivet till utredningen angav regeringen också att utredningen skulle utgå från ansvarsprincipen, att inga grundlagsändringar fick föreslås och att parallella strukturer mellan civilt försvar och krisberedskap så långt som möjligt skulle undvikas.¹⁷ Utredningen lämnade sitt betänkande *Struktur för ökad motståndskraft* i februari 2021 och i maj 2022 fattade regeringen beslut om nya förordningar och förordningsändringar.¹⁸

MTFA konstaterar att Försvarsberedningens förslag har varit utgångspunkt för de förslag som utredningen tog fram och därmed också för den nya strukturen. Vidare ser MTFA att Försvarsberednings förslag har likheter med tidigare organisering av statliga myndigheter inom det civila försvaret.

2.2.1 Försvarsberedningens förslag

I korthet föreslog Försvarsberedningen att:

- en central myndighet skulle få ansvar för planering, ledning och samordning i det civila försvaret¹⁹,
- beredskapsmyndigheter införs med tydliga uppgifter och ansvar inför och vid höjd beredskap,
- beredskapsmyndigheterna delas in i samhällssektorer för att åstadkomma en lämplig struktur för beredskapsplanering,

¹⁶ Ds 2017:66, *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*; Dir. 2018:79, *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*.

¹⁷ Dir. 2018:79, *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*.

¹⁸ SOU 2021:25, *Struktur för ökad motståndskraft*; Justitiedepartementet, Ärendeförteckning I, ärende 18; regeringssammanträde 2022-05-19; Dir. 2018:79, *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*; regeringens presskonferens, 2022-05-18.

¹⁹ Försvarsberedningen ansåg att detta kan åstadkommas genom att förtydliga och utöka MSB:s mandat. Se Ds 2017:66, s. 94f.

- en sektorsansvarig myndighet utses för varje sektor med ansvar och resurser att samordna verksamheten inom sektorn, såväl i fred som under höjd beredskap²⁰,
- civilområden införs med 3–6 län inom varje område för att gynna samordningen och ledningen av den civila delen av totalförsvaret,
- en av landshövdingarna inom varje civilområde utses till civilbefälhavare med uppgift att hålla samman beredskapsplaneringen för civilt försvar²¹,
- den landshövding (civilbefälhavare) som har det övergripande ansvaret i ett område får mandat att under höjd beredskap samordna och inrikta försvarsansträngningarna samt verka för att områdets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas.²²

Försvarsberedningen betonade även vikten av att den geografiska indelningen för ledningen av det civila och militära försvaret på högre regional nivå är överensstämmande. Beredningen ansåg dock att den rådande indelningen i fyra militärregioner inte motsvarar de behov som det civila och militära försvaret har av territoriell indelning.²³

2.3 Tidigare organisering av civilt försvar

Av Försvarsberedningens resonemang i rapporten *Motståndskraft* framgår att tidigare organisering av det civila försvaret har varit inspiration för beredningens förslagen på en ny ledningsstruktur.²⁴

2.3.1 Civilbefälhavarna och militärbefälhavarna – ett nav i totalförsvaret

Civilbefälhavare var både myndigheter och en befattning som fanns på högre regional nivå mellan 1951 och 2000. Civilbefälhavarens uppgifter var att samordna åtgärder och aktörer i krig och att samordna planering i fredstid. Instiftandet av civilbefälhavarna var ett sätt att stärka samverkan mellan de militära och civila delarna av totalförsvaret. Genom civilområden och civilbefälhavare skapades civila motsvarigheter till militärbefälhavarna

²⁰ Enligt Försvarsberedningen kan beredningens förslag på ledningsstruktur liknas vid den funktionsindelning som fanns i totalförsvaret 1986–2002. Se Ds 2017:66, s. 96.

²¹ Denna föreslagna struktur påminner om de regionala ledningsförhållanden som fanns inom det tidigare civila försvaret där civilbefälhavare samordnade och inriktade arbetet inom ett specifikt civilområde. Se Ds 2017:66, s. 99.

²² Ds 2017:66, s. 87ff.

²³ Ds 2017:66, s. 99f.

²⁴ Se exempelvis Ds 2017:66, s. 96–99.

och militärområdena. Ledningsnivåer för det civila och militära försvaret överensstämde, men däremot överensstämde inte den geografiska indelningen av civilområden och militärområden över hela perioden.²⁵

Ledningsnivå	Militärt försvar	Civilt försvar
Högsta ledning	Riksdag (krigsdelegationen) och regering	
Central ledning	Överbefälhavare (ÖB) med Högkvarteret	Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB)* och övriga Funktionsansvariga myndigheter (FAM)
Högre regional ledning	Militärbefälhavare (MB)	Civiltbefälhavare (CB)
Lägre regional ledning	Försvarsområdesbefälhavare (Fobef)	Länsstyrelser och andra civila ledningsorgan
Lokal	Lokal militär chef	Kommunstyrelsen (fullt ut från 1990-talet) och andra civila ledningsorgan

Källa: FOI (2019), *Civiltbefälhavare – en övergripande historisk behysning*, s. 10.

*ÖCB inrättades 1986

I fredstid skulle civilbefälhavarna verka för att totalförsvaret inom civilområdet fick en enhetlig inriktning under höjd beredskap. Enligt vad som framgår i förordning (1988:1121) med instruktion för civilbefälhavarna hade civilbefälhavarna **inför höjd beredskap** bland annat rätt att²⁶:

- begära in material om planläggning från civila myndigheter under regeringen med statliga förvaltningsuppgifter i civilområdet,
- om nödvändigt föreskriva att en beredskapsplan inte fick fastställas innan samråd ägt rum med civilbefälhavaren,
- meddela föreskrifter till statliga myndigheter under regeringen (undantaget Försvarsmakten) om inriktning för beredskapsförberedelser inom civilområdet,
- meddela länsstyrelserna de föreskrifter som behövs för planläggning av totalförsvaret inom civilområdet,

²⁵ FOI (2019), *Civiltbefälhavare – en övergripande historisk behysning*, FOI-R-4795-SE; MSB (2023), *Totalförsvarets civila del. Framväxt och fall – erfarenheter för framtiden*, s. 92–97.

²⁶ Mandaten för civilbefälhavarna förändrades över tid. Inledningsvis var civilbefälhavarnas befogenhet likt dagens civilområdesansvariga länsstyrelser i fred att verka för samverkan/samordning. Anledningen var att civilbefälhavaren i fredstid inte skulle utgöra en mellaninstans mellan regeringen och länsstyrelserna samt andra myndigheter. Med tiden stärktes mandatet. Se MSB (2023) *Totalförsvarets civila del. Framväxt och fall – erfarenheter för framtiden*, s. 92ff.

- ta del av Försvarmaktens krigsplanläggning i den utsträckning som behövdes för civilbefälhavarens egen planläggning av det civila försvaret.²⁷

Uppgifterna för civilbefälhavarna under höjd beredskap var att verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Enligt vad som framgår i förordning (1988:1121) med instruktion för civilbefälhavarna hade civilbefälhavarna **vid höjd beredskap** bland annat rätt att:

- meddela länsstyrelser inom civilområdet föreskrifter för verksamheten samt om nödvändigt även andra regionala civila myndigheter inom civilområdet,
- efter samråd med Socialstyrelsen besluta om hälso- och sjukvårdsresurserna inom civilområdet.²⁸

Under höjd beredskap övergick vidare civilbefälhavarens kansli till ett krigskansli och tillfördes medarbetare från andra statliga myndigheter och från näringslivet. På 1990-talet omfattade krigskansliet omkring 100–135 personer. Civilbefälhavarna och militärbefälhavarna hade även en gemensam stabsplats.²⁹

2.3.2 1986 års reform – förstärkta ledningsförhållanden

1986 reformerades det civila förslaget utifrån ett förslag som tagits fram av Försvarets rationaliseringsinstitut (FRI) på uppdrag av regeringen.³⁰ Vi redogör här kortfattat för institutets förslag.

Den nya ledningsstruktur som institutet föreslog bestod av funktioner med funktionsansvariga myndigheter och ledningsnivåer med samordningsansvariga myndigheter (geografiskt områdesansvar). Till det ansåg institutet att det fanns behov av en myndighet med ansvar för

²⁷ 14–15a §§ förordning (1988:1121) med instruktion för civilbefälhavarna.

²⁸ 8 § och 12 § förordning (1988:1121) med instruktion för civilbefälhavarna.

²⁹ FOI (2019), *Civilbefälhavare – en övergripande historisk behysning*, FOI-R-4795-SE.

³⁰ Försvarets rationaliseringsinstitut (1984), *Ledning av det civila försvaret. Ett förslag till ny ledningsstruktur för de civila delarna av totalförsvaret*. Rapport nr 3.84; Prop. 1984/85:160, *om ledning av de civila delarna av totalförsvaret m.m.*; FöU 1984/85:11, *Försvarsutskottets betänkande 1984/85:11 om ledning av totalförsvarets civila delar (prop. 1984/85:160)*.

samordningen mellan funktioner samt ledningsprinciper för att styra samspelet mellan olika organ inom det civila försvaret.³¹

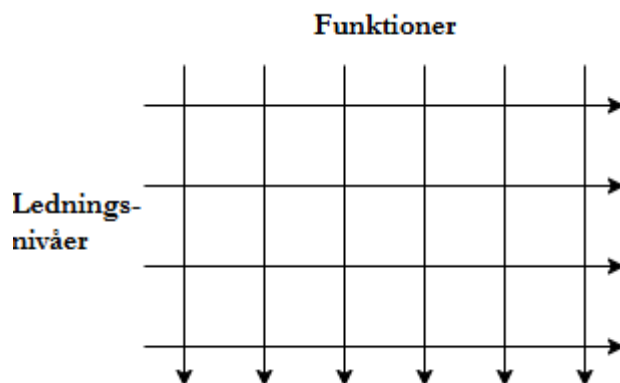
Funktioner syftade på samhällsfunktioner av betydelse för totalförsvaret. En myndighet utsågs som ansvarig för varje funktion, men i funktionen ingick också verksamhet som andra myndigheter ansvarade för. I fredstid skulle de funktionsansvariga myndigheterna ha ett ansvar för att krigsorganisation, krigsplanläggning och övriga beredskapsförberedelser *inom* funktionen var samordnade och att de mål som regeringen fastställt för funktionen under kris och krig kunde uppnås. Övriga centrala myndigheter som ingick i funktionen skulle ha kvar ansvaret för sin del av verksamheten. Den funktionsansvariga myndigheten skulle också ta fram en plan utifrån krav som ställdes på funktionen vid kris och krig. I krig skulle den funktionsansvariga myndigheten leda och samordna verksamheten inom funktionen.³²

Institutet bedömde att de ledningsnivåer – högsta ledning (riksdag och regering), central ledning, högre regional ledning, lägre regional ledning samt lokal ledning - som fanns sedan tidigare skulle kvarstå. De geografiskt områdesansvariga aktörerna på varje nivå hade ansvaret för tvärspektoriell samordning av funktioner inom sitt geografiska område. De skulle även ansvara för att det civila försvaret samordnades med det militära försvaret inom det geografiska området.³³

³¹ Försvarets rationaliseringsinstitut (1984), *Ledning av det civila försvaret. Ett förslag till ny ledningsstruktur för de civila delarna av totalförsvaret*. Rapport nr 3.84; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023), *Totalförsvarets civila del. Framväxt och fall – erfarenheter för framtiden*, s. 83–86.

³² Försvarets rationaliseringsinstitut (1984), *Ledning av det civila försvaret. Ett förslag till ny ledningsstruktur för de civila delarna av totalförsvaret*. Rapport nr 3.84; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023), *Totalförsvarets civila del. Framväxt och fall – erfarenheter för framtiden*.

³³ Försvarets rationaliseringsinstitut (1984), *Ledning av det civila försvaret. Ett förslag till ny ledningsstruktur för de civila delarna av totalförsvaret*. Rapport nr 3.84, s. 41–68, 129f.



Figur: Ledningsmatris enligt Försvarets rationaliseringsinstitut.

Källa: Försvarets rationaliseringsinstitut (1984), *Ledning av det civila försvaret. Ett förslag till ny ledningsstruktur för de civila delarna av totalförsvaret*. Rapport nr 3.84, s. 43.

Institutet konstaterade också att det fanns brister i samordningen på central nivå och förslog därför att det skulle finnas en myndighet med ansvar för samordning *mellan* funktioner på central nivå.³⁴ I enlighet med förslaget bildades 1986 Överstyrelsen för civilt försvar (ÖCB).³⁵

Slutligen förutspådde institutet att intressekonflikter kunde uppstå mellan funktioner och ledningsnivåer. Institutet föreslog därför att organiseringen skulle förtydligas i ledningsprinciper som bland annat skulle reglera befogenheter och skyldigheter mellan funktioner och ledningsnivåer. Principerna skulle vara ett stöd för chefer och handläggare att hitta rätt i systemet. Det var viktigt att principerna skulle vara enkla att förstå och tillämpa, och att de skulle göras allmänt kända.³⁶

2.3.3 2002 års reform – ett nytt system för krisberedskap

2002 reformerades åter det civila försvaret. Det säkerhetspolitiska läget var i avspänning och risken för ett väpnat angrepp bedömdes vara låg. För krishantering saknades ett sammanhållet system för samordning. 2002

³⁴ Försvarets rationaliseringsinstitut (1984), *Ledning av det civila försvaret. Ett förslag till ny ledningsstruktur för de civila delarna av totalförsvaret*. Rapport nr 3.84, s. 53ff.

³⁵ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023), *Totalförsvarets civila del. Framväxt och fall – erfarenheter för framtiden*, s.48.

³⁶ Försvarets rationaliseringsinstitut (1984), *Ledning av det civila försvaret. Ett förslag till ny ledningsstruktur för de civila delarna av totalförsvaret*. Rapport nr 3.84, s. 41–44, 57–68.

infördes därför ett krishanteringssystem som kom att ersätta 1986 års system för civilt försvar.³⁷

Civilbefälhavarna hade avskaffats år 2000 och i och med det nya krishanteringssystemet avskaffades även funktionsansvaret. Istället infördes ett system som byggde på områdesansvar och så kallade samverkansområden.³⁸ Utgångspunkter var att tvärspektoriell samordning och samverkan skulle kunna hanteras effektivt vid allvarliga krissituationer. Systemet skulle bygga på ansvars-, likhets- och närhetsprinciper, och kriser skulle kunna hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället.³⁹

2.4 Idag - strukturreformen

Den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap är ett led i ambitionen att stärka Sveriges totalförsvar. I maj 2022 fattade regeringen beslut om nya förordningar och förordningsändringar och presenterade dessa som en strukturreform av statens organisering för det civila försvaret.⁴⁰

Konkret består strukturreformen av:

- förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (härefter benämnd ”beredskapsförordningen”)
- förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser
- förändringar i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap och i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt ett antal justeringar i ytterligare ett antal myndigheters instruktioner.

2.4.1 Skillnader mellan utredningens förslag och reformen

Ett syfte med att införa civilområden var att underlätta samverkan mellan det civila och militär försvaret genom att skapa en enhetlig geografisk indelning av civilområden och militärregioner. Indelningen av civilområden

³⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023), *Totalförsvarets civila del. Framväxt och fall – erfarenheter för framtiden*, s. 61f; SOU 2001:41 *Säkerhet i en ny tid*, s.111ff, Försvarshögskolan (2025), *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige*. FHS serie:3-2025, s. 57f.

³⁸ SOU 2001:41, SOU 2025:6 *Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret*, 130; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023), *Totalförsvarets civila del. Framväxt och fall – erfarenheter för framtiden*, s. 96.

³⁹ SOU 2001:41 *Säkerhet i en ny tid*, s.111ff; Försvarshögskolan (2025), *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige*. FHS serie:3-2025, s. 59f.

⁴⁰ Justitiedepartementet, Ärendeförteckning I, ärende 18; regeringssammanträde 2022-05-19; Dir. 2018:79, *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*; regeringens presskonferens, 2022-05-18.

följde dock inte militärregionernas indelning, eftersom dessa inte ansågs vara indelade på ett ändamålsenligt sätt. Försvarsmakten hade aviserat att en översyn av militärregionernas indelning behövde göras.⁴¹ Enligt Försvarsmakten har Natomedlemskapet dock medfört ett behov av att se över nuvarande militära och civila regionala indelningar när Sverige är integrerat i Natos försvarsplanering.⁴² Några förändringar av militärregionernas indelningar har alltså inte skett och endast det norra civilområdet och den norra militärregionen har en gemensam geografisk indelning. Därmed stod det redan när strukturen trädde i kraft klart att ett av huvudsyftena med reformen inte skulle uppnås.

En annan väsentlig skillnad mellan utredningens förslag och förordningarna är mandatens utformning. Exempelvis föreslog utredningen att den sektorsansvariga myndigheten under höjd beredskap skulle få meddela de föreskrifter som behövs om verksamheten hos andra statliga myndigheter inom beredskapssektorn vad gäller prioritering och fördelning av resurser.⁴³ Vidare föreslogs föreskriftsrätt för civilområdeschefen i förhållande till länsstyrelserna och en uttalad rätt att ta del av relevanta uppgifter från beredskapsmyndigheter och Försvarsmakten. Därtill fanns ett förslag på mandat att kunna göra prioriteringar av sjukvårdsresurser inom civilområdet.⁴⁴ Inga av dessa förslag realiserades i reformen.

I sammanhanget noterar MTFA även att regeringen har tillsatt en utredning som bland annat ska ta ställning till i vilken utsträckning sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser under krig och krigsrelaterade förhållanden bör ha befogenheter att kunna meddela föreskrifter och fatta beslut i enskilda fall gentemot övriga myndigheter inom sina beredskapssektorer respektive civilområden.⁴⁵ I utredningens uppdrag ingår även att särskilt överväga om Myndigheten för samhällsskydd och

⁴¹ SOU 2021:25 *Struktur för ökad motståndskraft*. Slutbetänkande av Utredningen om civilt försvar, s. 341

⁴² Försvarsmakten (2023), *Utveckling av det militära försvaret 2025–2035, bilaga 2*, s.29, 2023-11-06, FM2023-23092:14.

⁴³ SOU 2021:25 *Struktur för ökad motståndskraft*. Slutbetänkande av Utredningen om civilt försvar, s. 312.

⁴⁴ Ibid., s. 69-70.

⁴⁵ Dir. 2025:86. *En ändamålsenlig och effektiv styrning av förvaltningsmyndigheter under krig och krigsrelaterade förhållanden*.

beredskap (MSB)⁴⁶ ska kunna ges nya eller förändrade uppgifter i fråga om planering, ledningsförmåga och samordning inom det civila försvaret.⁴⁷

2.4.2 Betydelsen av mandatens utformning

MTFA konstaterar att utformningen av mandat för olika myndigheter får viss betydelse för logiken i det system som utgör det civila försvaret. Vid en jämförelse av nuvarande mandat med mandat i 1986 års reform, eller med de av utredningen föreslagna mandat, ser vi att ledningsförhållandena mellan myndigheterna ändras.

Myndigheter under regeringen är sidoordnade i bemärkelsen att de alla lyder under regeringen. Förenklat uttryckt behålls myndigheternas sidoordnade mandat i förhållande till varandra i den nuvarande strukturen. Samverkan och samordning sker utan att någon myndighet kan fatta tvingande beslut mot en annan myndighet.

I sammanhanget är det viktigt att understryka att samverkan inte är detsamma som frivillighet. Det finns alltid generella krav på samverkan mellan myndigheter.⁴⁸ Att samverkan och samordning dessutom är återkommande begrepp i de två förordningar som i huvudsak utgör den nya strukturen indikerar att regeringen ser ett särskilt behov av dialog och samarbete mellan myndigheterna för att lösa de uppgifter och ansvar som förordningarna tilldelar dem.⁴⁹

I 1986 års reform av det civila försvarets organisering var tanken att skapa tydligare ledningsförhållanden. Det förändrade inte att varje myndighet lydde under regeringen, men genom föreskriftsrätt och utformningen av mandat kunde styrning av vissa frågor stärkas gentemot andra myndigheter.

Med utredningens föreslagna mandat och föreskriftsrätt skulle viss beslutsrätt delegeras från regeringen och därmed skapa tydligare ledningsnivåer jämfört med dagens ordning.

Vi kan utifrån ovanstående resonemang konstatera att utformningen av mandat påverkar ledningsförhållandena i systemet. I våra tidigare delredovisningar har vi sett att myndigheterna fick göra om sin tolkning av roller och ansvar i den nya strukturen när förordningarna formulerats

⁴⁶ 1 januari 2026 byter MSB namn till Myndigheten för civilt försvar.

⁴⁷ Dir. 2025:86. *En ändamålsenlig och effektiv styrning av förvaltningsmyndigheter under krig och krigsrelaterade förhållanden.*

⁴⁸ 8 § förvaltningslagen (2017:900).

⁴⁹ Jfr med Statskontoret 2016:26 *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*, s. 49–50.

annorlunda än förslagen i utredningen.⁵⁰ I kommande kapitel fördjupar vi oss i tolkningsproblematiken och dess följder.

⁵⁰ I sammanhanget bör nämnas att det inte finns några förordningsmotiv eller andra underlag som redovisar regeringens syften och överväganden med de förordningar som utgör strukturreformen.

3. Implementering och utmaningar

I detta kapitel beskriver vi översiktligt myndigheternas arbete med implementeringen av strukturreformen utifrån resultaten i våra tidigare undersökningar. Vi beskriver även kort några av de mer betydande utmaningarna för myndigheternas arbete med implementeringen som vi uppmärksammat i tidigare redovisningar.

3.1 Sammanfattade iakttagelser

Utifrån våra tidigare delredovisningar gör vi följande sammanfattande iakttagelser av myndigheternas arbete med att implementera den nya strukturen:

- Den första tiden efter att den nya strukturen trätt i kraft ägnade myndigheterna främst åt förutsättningsskapande arbete.
- MTFA bedömer att myndigheternas arbete inom den nya strukturen nu i stort kommit förbi den inledande etableringsfasen. Fokus ligger nu på förmågehöjande verksamhet och på att utveckla samverkan både med övriga myndigheter inom strukturen och med relevanta externa aktörer.
- MSB:s arbete för att stödja och utveckla myndigheternas arbete med att implementera den nya strukturen har bidragit till att strukturen etablerats snabbare än om övriga myndigheter hade behövt göra det arbetet på egen hand.
- Det finns ett flertal hinder som negativt påverkat, och fortfarande påverkar, såväl implementeringen av den nya strukturen som arbetet i den.
- Dessa hinder kan delas in i två kategorier. Dels hinder som inte är kopplade till utformningen av den nya strukturen i sig men påverkar arbetet i den, dels hinder som hör samman med tolkningar av de förordningar som utgör grunden för den nya strukturen.
- Myndigheter vi har intervjuat menar att de har lagt oproportionerlig mycket tid på tolkningsarbete av de förordningar som utgör grunden för strukturreformen.
- Några av de otydligheter där myndigheterna initialt gjorde olika tolkningar har de nu löst ut, medan andra oklarheter kvarstår.

3.2 Implementeringen fortskrider

MTFA har följt myndigheternas arbete med att implementera den nya strukturen under de tre år som gått sedan den trädde i kraft. Den första tiden ägnade myndigheterna åt förutsättningsskapande arbete. Det har bland annat inneburit att rekrytera personal, skapa grundläggande rutiner, etablera former för möten, och att lära känna varandra. MTFA bedömer att implementeringen av strukturen nu är förbi denna etableringsfas. Arbetet inom de olika beredskapssektorerna och civilområdeskanslierna har kommit olika långt, men fokus ligger nu på förmågehöjande verksamhet och på att utveckla samverkan med varandra och med nödvändiga externa aktörer.⁵¹

Av tidigare delredovisningar framgår att aktörerna i den nya strukturen menar att samverkansstrukturen för totalförvarsfrågor har utvecklats genom strukturen. Det finns tydligare krav på myndigheterna att samverka och strukturen har bidragit till att berörda myndigheter fått bättre kännedom om och bättre förståelse för varandra. Kontaktvägar inom strukturen finns nu upparbetade och det underlättar erfarenhetsutbyte. MTFA konstaterar också att strukturen skapat olika plattformar (civilområden och beredskapssektorer) där myndigheterna gemensamt kan hantera utmaningar och arbetsuppgifter.⁵²

Enligt MTFA:s bedömning har MSB:s arbete med att stödja och utveckla myndigheternas arbete medfört att strukturen etablerats snabbare än om myndigheterna hade behövt samordna det gemensamma implementerings- och utvecklingsarbetet själva. MSB:s mötesstruktur har skapat forum och systematik för myndigheternas gemensamma arbete med att utveckla civilt försvar.⁵³ MTFA kan också konstatera att MSB är fortsatt aktiv i att försöka lösa olika tolkningsfrågor som påverkar implementeringen av och arbetet i strukturen.

3.2.1 Exempel på yttre utmaningar som påverkar arbetet i strukturen

Våra tidigare undersökningar visar vidare att implementeringen av och arbetet i strukturen möter flera hinder. Vissa av dem är inte kopplade till utformningen av den nya strukturen i sig, men påverkar arbetet i den.

⁵¹ Myndigheten för totalförvarsanalys (2024), *Uppbyggnaden av civilområden*; Myndigheten för totalförvarsanalys (2025), *Beredskapssektorernas utveckling*.

⁵² Ibid.

⁵³ Myndigheten för totalförvarsanalys (2025), *MSB:s systemstödande roll i strukturen*.

En sådan utmaning, som präglat implementeringen, är hög personalomsättning och efterfrågan på beredskapskompetens. Det har bland annat medfört att vissa myndigheter har behövt flera omstarter av implementeringsarbetet när personal bytts ut. Det har också påverkat samverkan mellan myndigheter. Myndigheterna själva beskriver personalomsättningen som ”kannibaliserande” eftersom hela beredskapsbranschen konkurrerar om samma resurser.⁵⁴

En annan utmaning är att det inte finns ett gemensamt ledningsstödssystem i totalförsvaret. Det gör det komplicerat att dela säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter mellan myndigheter.⁵⁵

De flesta myndigheterna vi har intervjuat upplever också att återrapportering till MSB och Regeringskansliet har varit betungande och tagit tid från arbetet att bygga faktiskt förmåga. MTFA har av denna anledning rekommenderat regeringen att göra en översyn av de samlade kraven på återrapportering kopplat till civilt försvar.⁵⁶

3.3 Utmaningar kopplade till strukturreformen

I följande avsnitt redogör vi för utmaningar som vi uppfattar har betydelse för strukturen som helhet och som har direkt koppling till strukturreformen. Några utmaningar har myndigheterna delvis löst, andra utmaningar kvarstår.

Av våra undersökningar framgår att myndigheternas tre första år med den nya strukturen har präglats av tolkningsarbete av de förordningarna som utgör grunden för strukturreformen.⁵⁷ MTFA erfar också att detta är ett arbete som tre år in i reformen fortfarande pågår. Myndigheter vi har intervjuat menar att tiden de lagt på tolkning varit oproportionerligt stor. Av våra intervjuer framgår också att vissa myndigheter ser en risk för att tid och resurser i allt för stor omfattning går till att reda ut roller och kontaktvägar mellan statliga myndigheter, och att mindre fokus riktas på kommuner,

⁵⁴ Myndigheten för totalförsvarsanalys (2024), *Uppbyggnaden av civilområden*; Myndigheten för totalförsvarsanalys (2025), *Beredskapssektorernas utveckling*.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Myndigheten för totalförsvarsanalys (2024), *Uppbyggnaden av civilområden*; Myndigheten för totalförsvarsanalys (2025), *Beredskapssektorernas utveckling*; Myndigheten för totalförsvarsanalys (2025), *Myndigheternas processer för styrning, uppföljning och återrapportering*; Myndigheten för totalförsvarsanalys (2025), *MSB:s systemstödande roll i strukturen*.

⁵⁷ Även Försvarsutskottets uppföljning visar på liknande resultat. Utskottet bedömer att strukturreformens rättsliga grund – förordningar – har skapat osäkerhet i beredskapssystemet och försvårat tolkningen av ansvar och uppgifter etc. hos aktörerna. Se vidare Försvarsutskottet (2024), *Uppföljning av det civila försvaret – erfarenheter från tre beredskapssektorer*, (2024/25:RFR3), s. 116.

regioner, näringsliv och civilsamhället.⁵⁸ Enligt Statskontoret kan dessutom otydliga roller och ansvar försvåra samverkan mellan myndigheter i tvärsektoriella frågor vilket följaktligen riskerar att minska arbetets effektivitet.⁵⁹

3.3.1 Oenighet kring begreppet ”inför höjd beredskap”

I tidigare delredovisningar har vi beskrivit att en utmaning har varit att begreppet ”inför höjd beredskap”, som bland annat återfinns i strukturreformens förordningar, har tolkats på olika sätt.⁶⁰ Det har funnits olika uppfattningar om huruvida uppgifter som ska göras ”inför höjd beredskap” ska utföras nu eller inte, och har bland annat påverkat informationsöverföring och rapportering som enligt förordningar ska ske ”inför höjd beredskap”.

MTFA noterar att myndigheterna nu verkar ha enats om att ”inför höjd beredskap” är ett tillstånd som råder här och nu.⁶¹

3.3.2 Skillnader i den geografiska indelningen av civilområden och militärregioner komplicerar samverkan

I tidigare delredovisning har vi konstaterat att samverkan mellan civilområden och militärregioner kompliceras men inte förhindras av att den geografiska indelningen inte överensstämmer. De intervjuade uttryckte en farhåga för att utmaningarna skulle växa i takt med att aktiviteten bland berörda aktörer tilltog.⁶²

I intervjuer med medarbetare på militärregioner och civilområdeskanslier under hösten 2025 uttrycker de att samverkan dem emellan har etablerats och utvecklats. Medarbetare på militärregioner anser att samverkan med civilområdeskanslierna har effektiviserat arbetet när samordningen mellan militärregioner och länsstyrelser kan skötas via civilområdeskanslier. Länsstyrelserna anses dock fortsatt vara viktiga samverkanspartner till Försvarsmakten.

⁵⁸ Myndigheten för totalförsvarsanalys (2024), *Uppbyggnaden av civilområden*; Myndigheten för totalförsvarsanalys (2025), *Beredskapssektorernas utveckling*.

⁵⁹ Se exempelvis Statskontoret, Remissvar. *En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap* (SOU 2024:19); Statskontoret (2022), *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor. En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter*.

⁶⁰ Myndigheten för totalförsvarsanalys (2024), *Uppbyggnaden av civilområden*; Myndigheten för totalförsvarsanalys (2025), *Beredskapssektorernas utveckling*.

⁶¹ Myndigheten för samhällsbeskydd och beredskap (2025a), *Vägledande principer för fortsatt utveckling av förmåga till ledning och samverkan inom civilt försvar – Fortsatt arbete*. Promemoria. Ärendenr 2025-07752.

⁶² Myndigheten för totalförsvarsanalys (2024), *Uppbyggnaden av civilområden*.

3.3.3 Sammansättningen av län är problematisk för vissa civilområden

MTFA har inte gjort en systematisk undersökning av hur sammansättningen av län påverkat arbetet i olika civilområden. Av våra intervjuer framgår dock att länsindelningen av vissa civilområden kan vara problematisk. Exempelvis har Mellersta civilområdet en utmaning i det stora antalet län som ingår i området och att de behöver samverka med två militärregioner.

Östra civilområdet består av Gotlands län och Stockholms län som båda är militärstrategiskt viktiga områden, men har få gemensamma beröringspunkter. Länsstyrelsen i Gotlands län och Gotlands regemente P 18 har sedan länge en tät samverkan. Ön måste kunna agera autonomt om förbindelsens med fastlandet bryts. I tidigare redovisning har vi noterat att Länsstyrelsen i Gotlands län och Gotlands regemente ansåg att länsstyrelsen behöver få en särställning och i högre grad än andra länsstyrelser delta i olika samverkansfora som berör den högre regionala nivån.⁶³

3.3.4 Ansvarsfördelningen mellan civilområdesansvariga länsstyrelser och övriga länsstyrelser har varit komplicerad

Vi har i tidigare redovisning konstaterat att förordningarna ger civilområdesansvariga länsstyrelser ansvar för samverkan med centrala myndigheter.⁶⁴ Samtidigt är länsstyrelserna beredskapsmyndigheter och ska enligt beredskapsförordningen samverka med andra beredskapsmyndigheter.⁶⁵ Kontakten med centrala myndigheter blev därför en tolkningsfråga som tagit mycket tid och arbete i anspråk. Under våren 2024 enades länsstyrelserna dock om en riktlinje för samverkan mellan länsstyrelserna. I korthet innebär riktlinjen att kontakten med centrala myndigheter hanteras av civilområdesansvariga länsstyrelser med undantag för den samverkan och informationsöverföring som sker i de beredskapssektorer som länsstyrelserna ingår i.^{66, 67}

Av våra intervjuer framgår dock att olikheter i länsstyrelsernas syn på förhållandet till den högre regionala nivån kvarstår. Å ena sidan finns uppfattningen att den högre regionala nivån innebär ett hinder för effektiv samverkan. Kontakter med andra myndigheter som skulle kunna tas direkt

⁶³ Myndigheten för totalförsvarsanalys (2024), *Uppbyggnaden av civilområden*.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

⁶⁶ Länsstyrelserna ingår i beredskapssektorerna Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen, och Livsmedelsförsörjning och dricksvatten.

⁶⁷ Myndigheten för totalförsvarsanalys (2024), *Uppbyggnaden av civilområden*.

behöver nu ofta involvera civilområdeskanslierna, vilket inte uppfattas som ändamålsenligt. Å andra sidan framhåller vissa länsstyrelser att det är viktigt att organisera arbetet utifrån den gällande strukturen där civilområdesansvariga länsstyrelser utgör en högre regional nivå, även om det ibland är ineffektivt och innebär omvägar.

Vi noterar att det även finns sektorsansvariga myndigheter som har en oklar bild av vad de civilområdesansvariga länsstyrelserna ska bidra med och varför de ska samverka med dem.⁶⁸

3.3.5 Det är oklart om mandat och resurser är tillräckliga för det uppdrag de civilområdesansvariga länsstyrelserna har

Vi har i tidigare delredovisning sett att det i praktiken är civilområdeskanslierna som utför de uppgifter som åligger de civilområdesansvariga länsstyrelserna. I tidigare redovisning och av uppföljande intervjuer hösten 2025 framgår att medarbetare på flera militärregioner och civilområdeskanslier uppfattar att civilområdesansvariga länsstyrelser har ett svagt mandat för att kunna göra prioriteringar av resurser och samordna övriga länsstyrelser. Det finns också en uppfattning hos intervjuade på flera militärregioner att kanslierna inte har tillräckliga resurser att för att hantera sina uppgifter vid höjd beredskap.⁶⁹ MTFA har inte kännedom om hur krigsorganiseringen för de civilområdesansvariga länsstyrelserna ser ut och kan inte ta ställning i frågan, men kan konstatera att kanslierna idag utgörs av omkring tolv årsarbetskrafter per kansli.

3.3.6 Myndigheterna som regleras av beredskapsförordningen hanterar olika typer av utmaningar

Beredskapsmyndigheter som ingår i beredskapssektorer

Av beredskapsförordningen framgår inte syftet med beredskapssektorerna. Beredskapsmyndigheterna efterfrågar enligt Förvarsutskottet och Riksrevisionen förtydliganden för att kunna leva upp till sina skyldigheter som beredskapsmyndigheter.⁷⁰ MTFA konstaterar därtill att myndigheterna i beredskapssektorerna har lagt ner mycket tid på att tolka vad myndigheterna ska göra gemensamt som beredskapssektor. I en tidigare delredovisning

⁶⁸ Myndigheten för totalförsvarsanalys (2024), *Uppbyggnaden av civilområden*; Myndigheten för totalförsvarsanalys (2025), *Beredskapssektorernas utveckling*.

⁶⁹ Myndigheten för totalförsvarsanalys (2024), *Uppbyggnaden av civilområden*.

⁷⁰ Riksrevisionen (2025), *Den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad*, (RiR 2025:4), s. 41; Förvarsutskottet (2024), *Uppföljning av det civila försvaret – erfarenheter från tre beredskapssektorer*, (2024/25:RFR3), s. 126.

framför vi att syftet med beredskapssektorer bör tydliggöras.⁷¹ Förvarsutskottet redogör också för behov av att tydliggöra vad myndigheterna i en beredskapssektor ska göra.⁷²

MTFA konstaterar att myndigheterna fortfarande söker svar på hur djupgående samverkan och samordningen mellan myndigheterna i beredskapssektorerna bör, kan och ska vara.⁷³ Förvarsutskottet konstaterar också i sin rapport att samordning och samarbete mellan organisatoriskt fristående myndigheter kan vara en utmaning.⁷⁴

Beredskapsmyndigheter utan sektorhemvist

Vi noterar samtidigt i denna rapport att beredskapsmyndigheter som inte ingår i en beredskapssektor kan förlora ett sammanhang av samverkan och samordning. Dessa myndigheter har också olika relation till sektorstrukturen. Som exempel kan nämnas att Migrationsverket är adjungerad i en beredskapssektor, Myndigheten för psykologiskt försvar kallas till MSB:s mötesserier och ansvarar för en verksamhet som berör alla beredskapssektorer, medan Skolverket behöver arbeta mer uppsökande för att få stöd och vara delaktiga i det myndighetsgemensamma utvecklingsarbetet.

Myndigheter som inte är beredskapsmyndigheter

I rapporten *Civilt försvar bortom beredskapsmyndigheterna* konstaterar vi vidare att många av de myndigheter som omfattas av beredskapsförordningen men som inte är beredskapsmyndigheter av olika skäl upplever svårigheter att efterleva beredskapsförordningen. De efterfrågar stöd och vägledning för hur de ska tillämpa förordningen.⁷⁵

⁷¹ Myndigheten för totalförsvarsanalys (2025), *Beredskapssektorernas utveckling*.

⁷² Förvarsutskottet (2024), *Uppföljning av det civila försvaret – erfarenheter från tre beredskapssektorer*, (2024/25:RFR3), s. 128.

⁷³ Myndigheten för totalförsvarsanalys (2025), *Beredskapssektorernas utveckling*.

⁷⁴ Förvarsutskottet (2024), *Uppföljning av det civila försvaret*, (2024/25:RFR3), s. 130.

⁷⁵ Myndigheten för totalförsvarsanalys (2025), *Civilt försvar bortom beredskapsmyndigheterna*.

4. Utmaningen i mötet mellan geografiskt områdesansvariga aktörer och beredskapsmyndigheter på central nivå

Mötet mellan geografiskt områdesansvariga aktörer och beredskapsmyndigheter på central nivå beskrivs av myndigheterna som en av de svåraste frågorna att hantera i den nya strukturen. I detta kapitel redogör vi för hur svårigheten i mötet mellan sektorsansvar och geografiskt områdesansvar yttrar sig, vad svårigheten beror på och vilka initiativ som tagits för att hantera frågan.

4.1 Sammanfattade iakttagelser

Utifrån både våra tidigare delredovisningar⁷⁶ och vad som framkommit i arbetet med denna slutredovisning gör vi följande sammanfattande iakttagelser:

- En av de största oklarheterna för myndigheterna i den nya strukturen är hur ansvars- och ledningsförhållanden ska se ut och samspela mellan geografiskt områdesansvariga aktörer och beredskapsmyndigheter på central nivå. Det gäller särskilt skärningen mellan sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser.
- En viktig förklaring till oklarheten är att utformningen av den nya strukturen inte helt överensstämmer med det bakomliggande betänkandets⁷⁷ förslag. Det har skapat osäkerhet om vilka tolkningar som kan göras med utgångspunkt i betänkandet.
- MSB driver ett arbete för att myndigheterna ska nå samsyn kring hur samspelet mellan geografiskt områdesansvariga aktörer och centrala beredskapsmyndigheter ska fungera. Arbetet har resulterat i en överenskommelse mellan sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser.
- Enligt MTFA utgör överenskommelsen ett viktigt steg för att skapa en mer grundläggande ansvarsuppdelning mellan myndigheterna. Den ger också förutsättningar för myndigheterna att lägga diskussioner åt sidan och rikta fokus på annat arbete.

⁷⁶ Myndigheten för totalförsvarsanalys (2024), *Uppbyggnaden av civilområden*; Myndigheten för totalförsvarsanalys (2025), *Beredskapssektorernas utveckling*.

⁷⁷ SOU 2021:25, *Struktur för ökad motståndskraft. Slutbetänkande av Utredningen om civilt försvar*.

- MTFA anser dock att ansvars- och ledningsförhållandena behöver förtydligas ytterligare för att skapa en gemensam systemförståelse. MTFA bedömer att myndigheterna på egen hand inte kan lösa ut en så grundläggande fråga, utan att det är en fråga för regeringen.
- Att lösa ut frågan om eventuell föreskriftsrätt för civilområdesansvariga länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheter kan tydliggöra delar av de rådande oklarheterna. Men enligt MTFA är frågan om otydliga lednings- och ansvarsförhållanden, och behovet av att stärka den övergripande systemförståelsen, större än så, och är inte enbart en fråga om föreskriftsrätt.

4.2 Ledningsförhållandena mellan civilområdesansvariga länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheter är inte klargjorda

Av tidigare delredovisning, och kompletterande intervjuer framgår att en av de svåraste frågorna inom den nya strukturen handlar om hur det geografiska områdesansvaret för civilområdesansvariga länsstyrelser förhåller sig till sektorsansvaret.⁷⁸ Det är inte tydligt hur dessa två indelningar av myndigheterna ska samspela, vilket bland annat visar sig i att samordningsansvaren för sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser anses vara delvis överlappande.⁷⁹ Försvarsutskottet noterar att någon närmare styrning av hur samordningen mellan beredskapssektorer och civilområden ska gå till inte finns i de förordningar som reglerar den nya strukturen. Utskottet har också uppmärksammat att samordningen mellan geografi och beredskapssektorer är en återkommande utmaning.⁸⁰ Bakom denna fråga finns enligt MTFA också en större fråga om hur ansvars- och ledningsförhållanden mellan geografiskt områdesansvariga aktörer och beredskapsmyndigheter på central nivå ska samspela.

⁷⁸ Myndigheten för totalförsvarsanalys (2024), *Uppbyggnaden av civilområden*.

⁷⁹ Till de geografiskt områdesansvariga aktörerna hör förutom civilområdesansvariga länsstyrelser och länsstyrelser även kommuner och regeringen. När vi diskuterar geografiskt områdesansvar i detta sammanhang fokuserar vi på civilområdesansvariga länsstyrelser och länsstyrelser som är myndigheter under regeringen.

⁸⁰ Försvarsutskottet (2024), *Uppföljning av det civila försvaret – erfarenheter från tre beredskapssektorer*, (2024/25:RFR3), s. 106, 130.

4.2.1 Förordningarna och utredningen ger inte en fullständig förklaring till syftet med ansvarsfördelningen

De aktuella förordningarna för strukturreformen anger ansvar och uppgifter för olika myndigheter, men förklarar inte bakomliggande syften. En naturlig utgångspunkt för att förstå roller och ansvarsfördelning i statsförvaltningen är att se hur de är formulerade i författningar och motiverade i dess förarbeten. I fallet med den nya strukturen ger detta inte tillräcklig vägledning då det inte finns förordningsmotiv eller andra underlag som klargör vilka uppgifter och ansvar aktörerna har.⁸¹

Våra undersökningar visar att myndigheterna har sökt efter klargöranden av roller och ansvar i det betänkande som låg bakom införandet av den nya strukturen, *Struktur för ökad motståndskraft*⁸². Där ges ingående beskrivningar av strukturens olika beståndsdelar och de överväganden som utredningen gjort inför framtagandet av förslag på en ny struktur. Reformens utförande överensstämmer dock inte helt med betänkandets förslag, vilket har skapat osäkerhet om vilka tolkningar som kan göras med utgångspunkt i betänkandet. Även Riksrevisionen och Försvarsutskottet redogör för detta och framför att det försvårar tolkningen av ansvar och uppgifter, gör att det är svårt att få en gemensam uppfattning bland aktörerna, och gör det svårt för aktörerna att veta vad de förväntas göra för att uppfylla kraven i förordningstexterna.⁸³

4.2.2 Diskussion om ledning genom geografiskt områdesansvar visar på olika systemförståelser

Av våra intervjuer framgår att en formulering i den senaste totalförvarspropositionen om att det civila försvaret under höjd beredskap ska ledas genom de geografiskt områdesansvariga aktörerna⁸⁴ väckt diskussioner om roller, ansvar och ledning inom civilt försvar. Diskussionen tyder enligt MTFA på att det inte finns en gemensam systemförståelse av strukturen.

Försvarsberedningen har framhållit att de geografiskt områdesansvariga aktörerna ingår i en ledningskedja som utgår från regeringen. Beredningen

⁸¹ Riksrevisionen (2025), *Den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad*, (RiR 2025:4), s. 34; Försvarsutskottet (2024), *Uppföljning av det civila försvaret – erfarenheter från tre beredskapssektorer*, (2024/25:RFR3), s. 125.

⁸² SOU 2021:25, *Struktur för ökad motståndskraft. Slutbetänkande av Utredningen om civilt försvar*.

⁸³ Försvarsutskottet (2024), *Uppföljning av det civila försvaret – erfarenheter från tre beredskapssektorer*, (2024/25:RFR3), s.101, 125; Riksrevisionen (2025), *Den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad*, (RiR 2025:4), s. 33.

⁸⁴ Prop. 2024/25:34, s. 111.

anser vidare att civilområdesansvariga länsstyrelser ska ha en nyckelroll under regeringen i ledningen av det civila försvaret, eftersom den huvudsakliga samordningen mellan civilt och militärt försvar bör ske på högre regional nivå.⁸⁵ I den senaste totalförsvarspropositionen bedömer också regeringen att ”ledningen av det civila försvaret i höjd beredskap och ytterst krig bör ske genom aktörer med ett geografiskt områdesansvar, från regeringen (nationell nivå) via civilområdesansvariga länsstyrelser (högre regional nivå), länsstyrelserna (lägre regional nivå) till kommunerna (lokal nivå)”. Vidare skriver regeringen att det vid höjd beredskap är nödvändigt att beslut på olika nivåer kan fattas självständigt för högsta möjliga försvarseffekt. Det förutsätter att ansvar och mandat är tydligt fördelade till relevanta nivåer. Civilområdesansvariga länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheters roller och mandat behöver därför förstärkas.⁸⁶

MTFA erfar att ovan nämnda skrivelse har satt fokus på relationen mellan geografiskt områdesansvariga aktörer och beredskapsmyndigheter på central nivå, särskilt de sektorsansvariga. I intervjuer och av dokumentation som MTFA tagit del av framgår att diskussionen främst handlat om geografiskt områdesansvariga aktörers möjlighet att utöva någon form av bestämmande mot andra myndigheter. I sammanhanget vill MTFA förtydliga att det geografiska områdesansvaret i dagsläget innebär att det inom ett geografiskt område ska finnas en aktör som ansvarar för inriktning, prioriteringar och samordning av åtgärder, och som initierar och underlättar samverkan mellan olika aktörer. Ansvaret innebär inte att ta över någon annan myndighets ansvar.⁸⁷ Med undantag för regeringen uttrycks mandatet för geografiskt områdesansvariga aktörer ofta i termer som att ”verka för samverkan” eller ”ta initiativ till samordning”. Därmed kan det, fränsett regeringen, konstateras att någon möjlighet att leda i bemärkelsen att ha rätt att fatta tvingande beslut mot andra statliga myndigheter inte är kopplad till de geografiskt områdesansvariga aktörerna idag.⁸⁸

⁸⁵ Ds 2023:34, s. 116 ff.

⁸⁶ Prop. 2024/25:34, s. 111-112.

⁸⁷ Se exempelvis SOU 2004:134, s. 160.

⁸⁸ Se exempelvis förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap och förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. Om Sverige är i krig och förbindelsen med regeringen bryts kan dock civilområdesansvariga länsstyrelser ta över vissa uppgifter från regeringen. Det gäller även för länsstyrelser om länet tappat kontakt med regering och civilområdesansvarig länsstyrelse, se vidare Förordning (1988:1215) om förfarande hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara.

Diskussionen handlar också om olika syn på om myndigheterna redan nu ska anpassa sig till regeringens viljeyttring, och vad det i sådana fall innebär för civilområdesansvariga länsstyrelser. Vissa myndigheter vill redan nu diskutera vad det betyder att det civila försvaret ska ledas av områdesansvariga aktörer. Andra myndigheter anser att frågan inte är aktuell om den inte är fastslagen i författning och har svårt att se hur ledning genom geografiskt områdesansvar ska förenas med myndigheters självständighet.

4.3 Det pågår arbete för att tydliggöra ansvar och roller

MTFA noterar att det finns pågående arbeten för att tydliggöra ansvar och roller inom strukturen. Nedan redogör vi kort för dessa arbeten, men konstaterar samtidigt att de inte fullt ut löser frågan om ledningsförhållanden.

4.3.1 Inriktningen för samarbete inom civilt försvar är ett viktigt steg för att tydliggöra roller och ansvar

MSB driver ett arbete för att myndigheterna ska nå samsyn kring hur samspelet mellan sektorsansvar och geografiskt områdesansvar ska fungera. Arbetet resulterade i en överenskommelse om en inriktning för samarbete inom civilt försvar som undertecknades av civilområdesansvariga länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheter i oktober 2025⁸⁹.

Syfte med MSB:s arbete är att reda ut oklarheter om myndigheters ansvar, roller och mandat i det civila försvaret. Framför allt har arbetet fokus på hur sektorsansvar och geografiskt områdesansvar ska mötas. I arbetet har principer tagits fram för att bland annat hantera olika samordningsansvar. Det innebär att myndigheter med samordningsansvar ska ha förberedda samverkansstrukturer och att aktörer med samordningsansvar ska kunna lösa gemensamma frågor inom ramen för MSB:s systemsamordning. Vidare ska aktörer med samordningsansvar föra dialog med varandra och stämma av omhändertagande av olika samordningsbehov.

Enligt MTFA kan en sådan dialog – om vem som bäst kan omhänderta ett samordningsbehov – skapa bättre förutsättningar för det praktiska arbetet och minska risken för konkurrerande samordningsaktiviteter. Det saknas

⁸⁹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2025a), *Vägledande principer för fortsatt utveckling av förmåga till ledning och samverkan inom civilt försvar – Fortsatt arbete*; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2025b); *Inriktning för samarbete inom civilt försvar, Civilt beredskapsråd den 1 oktober 2025*. Överenskommelsen undertecknades även av Riksbanken och Myndigheten för psykologiskt försvar.

dock en tydlig principiell förklaring till syftet med de båda samordningsansvaren. Det tyder enligt MTFA på att det saknas en gemensam systemförståelse som kan ge en principiell förklaring till ansvarsfördelningen mellan civilområdesansvariga länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheter.

Med inriktningen från oktober 2025 om samarbete inom civilt försvar tar myndigheterna enligt MTFA gemensamt ett kliv framåt för att skapa en mer grundläggande ansvarsuppdelning. Där anges att inriktning och samordning ska säkerställas på fyra olika nivåer geografiskt eller sektorsvis av MSB, sektorsansvariga myndigheter, civilområdesansvariga länsstyrelser, länsstyrelser samt kommuner. Inriktningen är också ett tydligt uttryck för myndigheternas ambition att skapa fungerande samarbeten inom civilt försvar.

Även om alla sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser undertecknat överenskommelsen erfar MTFA att frågan om ledningsförhållanden fortsatt diskuteras av myndigheter. Någon samsyn om hur skrivningen att ”ledning av det civila försvaret i höjd beredskap och ytterst krig bör ske genom aktörer med ett geografiskt områdesansvar” ska förstås har inte nåtts. Men genom att överenskommelsen tydligt uttrycker att utgångspunkten är den befintliga regleringen kan myndigheterna samverka utifrån den och således ”pausa” diskussionen om ledningsförhållanden. Det är enligt MTFA:s mening en pragmatisk lösning för att inte arbetet med att bygga upp det civila försvaret ska stoppas upp av oenigheter och diskussioner.

För att lösa ut de kvarvarande oenigheterna om hur roller och ansvar ska tolkas skulle enligt MTFA:s mening ytterligare förtydliganden om ledningsförhållanden behövas, vilket är svårt för myndigheterna att göra på egen hand.

4.3.2 Myndigheterna kan inte själva lösa frågan om ledningsförhållanden

MTFA konstaterar mot ovanstående bakgrund att de kvarstående tolkningsfrågorna mynnar ut i en fråga om ledningsförhållanden. MTFA anser att myndigheternas överenskommelse befäster den rådande regleringen och förtydligar att inriktning och samordning ska ske genom samverkan. MTFA anser att överenskommelsen därmed skapar förutsättningar att lägga oenighet om systemfrågor åt sidan och koncentrera tid och resurser till förmågeutveckling. I förlängningen anser MTFA dock att det behövs ett starkare förtydligande av ansvars- och ledningsförhållanden mellan

aktörerna. MTFA anser att det är en fråga som MSB och övriga myndigheter inte kan lösa på egen hand. Regleringen ger utrymme för olika tolkningar om ledningsförhållandena och myndigheterna har olika uppfattningar. De klargöranden som efterfrågas behöver enligt MTFA därför komma från regeringen. Ett steg i detta är den utredning som nu görs om bland annat utökad föreskriftsrätt.⁹⁰

4.3.3 Utredning om föreskriftsrätt adresserar ledningsmandat, men systemet behöver också bli tydligt

I totalförvarspropositionen uttrycker regeringen, som nämnts ovan, att mandaten för civilområdesansvariga länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheter behöver stärkas.⁹¹ I linje med detta uttalande tillsatte regeringen hösten 2025 en utredning om en ändamålsenlig och effektiv styrning av förvaltningsmyndigheter under krig och krigsrelaterade förhållanden. Utredningen ska bland annat ta ställning till om civilområdesansvariga länsstyrelser under krig och krigsrelaterade förhållanden bör ha befogenheter att meddela föreskrifter och fatta beslut i enskilda fall gentemot övriga myndigheter i sina civilområden, i syfte att säkerställa ett enhetligt och effektivt totalförvar. Utredningen omfattar även sektorsansvariga myndigheter och frågan om att bemyndiga dem föreskriftsrätt gentemot beredskapsmyndigheter inom den egna sektorn.⁹²

Flertalet av de intervjuade framhåller att ett tydligt system och tillit mellan myndigheterna är avgörande för att få strukturen att fungera, med eller utan föreskriftsrätt. Vissa anser att föreskriftsrätt inom några områden skulle vara till hjälp, men framhåller samtidigt att det inte löser alla problem med samordning och samverkan. MTFA anser att frågan om otydliga lednings- och ansvarsförhållanden och den övergripande systemförståelsen handlar om att förstå syftet med olika roller och ansvar och hur dessa ska förhålla sig till varandra. Den frågan är inte enbart kopplad till frågan om att införa föreskriftsrätt.

⁹⁰ Dir. 2025: 86. Kommittédirektiv. *En ändamålsenlig och effektiv styrning av förvaltningsmyndigheter under krig och krigsrelaterade förhållanden.*

⁹¹ Prop. 2024/25:34.

⁹² Dir. 2025: 86. Kommittédirektiv. *En ändamålsenlig och effektiv styrning av förvaltningsmyndigheter under krig och krigsrelaterade förhållanden.*

5. Slutsatser och rekommendation

MTFA har i enlighet med vårt regeringsuppdrag följt upp och utvärderat myndigheternas arbete med att implementera den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap. I denna sjätte och avslutande redovisning gör vi en övergripande analys utifrån resultat och iakttagelser i våra tidigare delredovisningar. Vi uppfattar att ett betydande hinder för såväl implementeringen av som arbetet i den nya strukturen är att det finns en osäkerhet om ledningsförhållanden som påverkar hur ansvar och roller ska tolkas. I slutredovisningen har vi valt att fördjupa analysen kring dessa otydligheter.

I detta avslutande kapitel utvärderar vi till att börja med resultatet i förhållande till den övergripande intentionen med reformen. Utifrån våra resultat diskuterar vi också implementeringen och dess hinder samt vad det betyder för möjligheterna till en effektiv resursanvändning. Kapitlet avslutas med att vi presenterar vår slutsats om orsaken till att olika tolkningar av roller och ansvar uppstår och vad som kan göras åt det. Vi lämnar också en rekommendation till regeringen om hur den kan gå vidare för att stärka systemförståelsen bland aktörerna i strukturen.

5.1 Osäkerhet om ansvars- och ledningsförhållanden är ett betydande hinder för att nå intentionerna med strukturreformen

Det övergripande syftet med reformen är att skapa tydligare ansvars- och ledningsförhållanden samt att stärka samordningen såväl inom det civila försvaret som mellan det civila och militära försvaret. I en situation med höjd beredskap och krig behöver samhällets samlade resurser kunna fördelas, inriktas, prioriteras och samordnas för att åstadkomma största möjliga försvarseffekt. För detta krävs att ansvars- och ledningsförhållanden är tydliga och ändamålsenliga.⁹³

Jämfört med hur statliga myndigheter var organiserade i det civila försvaret innan strukturreformen ser vi att de flesta myndigheter upplever att strukturen bidragit till tydlighet och ett ökat fokus på beredskapsarbete.

⁹³ Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030*, s. 111; Dir. 2018:79, *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*; Ds 2023:34 *Kraftsamling. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*, s. 110.

Samtidigt konstaterar vi att ett betydande hinder för att uppnå den övergripande intentionen med reformen är att myndigheter uppfattar roll- och ansvarsfördelningen som otydlig i den nya strukturen. MTFA anser att den största otydligheten finns i mötet mellan geografiskt områdesansvar och beredskapsmyndigheter på central nivå. Vi anser att ansvars- och ledningsförhållanden mellan dessa indelningar inte är klargjorda. MTFA konstaterar följaktligen att implementeringen av den nya strukturen fortskrider men ett betydande hinder för såväl implementeringen som för att realisera det övergripande syftet med reformen är att en gemensam systemförståelse som kan förklara ansvarsfördelning och ledningsförhållanden saknas.

I sammanhanget vill MTFA understryka att myndigheterna själva har ett ansvar att så långt som möjligt och utifrån befintliga förutsättningar försöka hitta lösningar för de utmaningar som uppstår och att vara proaktiva i beredskapsarbetet. Vi ser också att myndigheterna arbetar gemensamt för att hantera de utmaningar som osäkra tolkningar skapar.

5.2 Strukturens bidrag till effektiv resursanvändning

MTFA har i tidigare delredovisningar gjort bedömningen att det är för tidigt att uttala sig om hur den nya strukturen bidrar till en effektiv resursanvändning eftersom strukturreformen befinner sig i en implementeringsfas. Vi har även konstaterat att myndigheterna initialt ägnat mycket tid åt förutsättningsskapande arbete. Under vår undersökningsperiod har de gradvis fokuserat mer på förmågeskapande åtgärder. MTFA bedömer därför att det fortfarande är för tidigt att göra en utförlig bedömning av i vilken mån strukturen bidrar till en effektiv resursanvändning.

Vi kan dock redan nu, utifrån resultatet i tidigare delredovisningar, konstatera att den nya beredskapsstrukturen på flera sätt ger förutsättningar för en effektivare resursanvändning. Till exempel har våra undersökningar visat att myndigheter anser att samverkansstrukturen för totalförvarsfrågor har utvecklats genom strukturreformen. Det finns tydligare krav på myndigheterna att samverka och strukturen har bidragit till att berörda myndigheter fått bättre kännedom om varandra och att kontaktvägar har etablerats. Det finns potentiella effektivitetsfördelar med att civilområdesansvariga länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheter bidrar till att de systemövergripande kontaktytorna blir färre. MTFA kan också dra slutsatsen att MSB bidragit till att den nya strukturen har etablerats snabbare än om myndigheterna hade behövt samordna det gemensamma implementerings- och utvecklingsarbetet själva.

5.2.1 Otydligheter är gränssättande för effektivitet

MTFA konstaterar samtidigt att det har funnits och fortfarande finns ett antal hinder för att nyttja den nya strukturens potential att effektivisera myndigheternas resursanvändning. Vi har genomgående konstaterat att ett betydande hinder för implementeringen av strukturen relaterar till osäkerhet kring hur roller och ansvar ska tolkas i de nya förordningarna. Statskontoret framhåller generellt att otydliga roller och ansvar kan försvåra samverkan mellan myndigheter i tvärsektoriella frågor och därmed minska arbetets effektivitet.⁹⁴ I våra undersökningar ser vi tecken på att otydligheter är ett hinder för att nå den effektiviseringspotential som strukturreformen skulle kunna innebära.

Som vi nämner i tidigare kapitel har myndigheterna gemensamt och med hjälp av MSB löst ut ett antal av dessa otydligheter. Men för att göra det har de fått lägga mycket tid på både enskilt och gemensamt tolkningsarbete. Att myndigheterna behöver lägga viss tid på tolkning av styrsignaler, föreskrifter och liknande vid införandet av en ny omfattande reform är naturligtvis rimligt. Men myndigheterna anser att tolkningsarbete har tagit oproportionerligt mycket tid i anspråk.

5.3 Den geografiska indelningen behöver följas

MTFA har tidigare konstaterat att samverkan mellan militärregioner och civilområdesansvariga länsstyrelser kompliceras av att den geografiska indelningen av civilområden och militärregioner inte överensstämmer. Utmaningarna är större för de civilområden och militärregioner som behöver samverka med fler än ett civilområde eller en militärregion. Vid tidpunkten för vår undersökning bedömde de intervjuade att samverkan ändå fungerade, men det fanns en farhåga för att utmaningarna skulle växa i takt med att aktiviteten bland berörda aktörer ökade.

Vid sidan av att skillnaderna i den geografiska indelningen mellan militärregioner och civilområden komplicerar samverkan, har vi också uppmärksammat att indelningen av län i vissa civilområden i sig kan vara problematisk. MTFA har inte gjort en systematisk undersökning av hur sammansättningen av län fungerar i samtliga civilområden. Med anledning av vad som framkommit vid våra intervjuer anser MTFA dock att det finns skäl att även se över civilområdenas indelning utifrån hur länen passar ihop om

⁹⁴ Se exempelvis Statskontoret, Remissvar. *En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap* (SOU 2024:19); Statskontoret (2022), *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor. En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter*.

en översyn görs av indelningen av militärregioner och civilområden. I detta bör ingå att överväga om Gotland har förutsättningar att utgöra ett eget civilområde.

5.4 Principer för ansvar och ledning behövs för att skapa en gemensam systemförståelse

MTFA har i denna rapport visat att myndigheterna i strukturen har olika uppfattning om hur strukturen som helhet ska fungera. Vi har sett att myndigheterna inte har en gemensam bild av hur de olika delarna i strukturen ska förhålla sig till varandra. Det har framför allt visat sig i relationen mellan sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser. För att lösa ut denna utmaning behövs enligt MTFA en gemensam systemförståelse som i dag saknas. Med en gemensam systemförståelse ökar möjligheten att kunna lösa frågor utifrån principiella förhållningssätt. Med det menar vi att syftet med strukturens olika roller och ansvarsområden behöver vara så tydligt att myndigheterna förstår vilken roll som ska hantera vilken fråga.

Den myndighetsgemensamma inriktningen för samarbete inom civilt försvar som undertecknats av civilområdesansvariga länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheter är ett viktigt steg för ökad systemförståelse. MTFA anser att det är en praktisk och samarbetsinriktad lösning som skapar bättre förutsättningar för samverkan. Inriktningen kan dock inte fullt ut hantera frågan om ledningsförhållanden och syftet med roller och ansvar enligt MTFA:s bedömning.

Vidare konstaterar MTFA att en utredning nyligen tillsatts som bland annat ska ta ställning till föreskriftsrätt för civilområdesansvariga länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheter. Frågan om föreskriftsrätt skulle potentiellt kunna adressera otydliga ledningsförhållanden. Oavsett om bedömningen blir att föreskriftsrätt ska införas eller inte uppfattar MTFA utredningen som ytterligare en möjlighet att begrunda lednings- och ansvarsförhållanden inom strukturen.

MTFA anser således att viktiga steg tas för att öka förståelsen för roller, ansvar och ledning inom strukturen. MTFA anser dock att strukturen också bör klargöras i sin helhet för att stärka systemförståelsen bland aktörerna.

Här kan vi snekla på de förslag som FRI tog fram inför reformeringen av det civila försvaret på 1980-talet. Förutom att dela upp myndigheternas ansvar i funktionsansvar och geografiska områdesansvar föreslog institutet att det skulle finnas ledningsprinciper för att hantera de intressekonflikter som

skulle kunna uppstå mellan de två ansvarsindelningarna. Dessa ledningsprinciper skulle bland annat reglera befogenheter och skyldigheter mellan funktionsansvar och geografiskt områdesansvar. Det var också viktigt att principerna var allmänt kända.

Vi ser behov av liknande principer för dagens civila försvar. Det är uppenbart att det saknas en gemensam förståelse av strukturen som helhet. Att detta saknas beror – som vi diskuterat i tidigare kapitel – till stor del på att det inte finns förordningsmotiv eller andra underlag som kan ge en entydig förklaring till hur olika ansvar och roller ska interagera i strukturen. MTFA anser därför att strukturreformen behöver kompletteras med ledningsprinciper och eventuellt med en modell eller matris som kan förklara relationen mellan olika delar i strukturen. I följande avsnitt redogör vi mer ingående för denna komplettering.

5.4.1 Ledningsprinciper

MTFA bedömer att myndigheterna själva inte kan lösa frågan om hur ledningsförhållanden ska se ut i det civila försvaret. Det är en fråga som regeringen behöver ta ställning till. Eventuella föreskriftsrätt som nu utreds för civilområdesansvariga länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheter skulle ge befogenheter gentemot andra myndigheter i vissa frågor, men det skulle inte fullt ut förklara ledningsförhållandena. I synnerhet kvarstår frågan om eventuell ledning genom geografiskt områdesansvar.

MTFA menar därför att regeringen bör ta fram principer för ansvar och ledning inom det civila försvaret som kan tydliggöra hur den centrala myndighetsnivån förhåller sig till det geografiska områdesansvaret och i synnerhet hur de civilområdesansvariga länsstyrelsernas geografiska områdesansvar ska utövas i förhållande till sektorsansvaret. Principerna bör också tydliggöra rollen för de civilområdesansvariga länsstyrelserna samt syftet med beredskapssektorer. Vidare anser MTFA att det finns behov av att klargöra hur och varför roller och ansvar förändras vid höjd beredskap. MTFA vill i sammanhanget understryka att det inte är detaljstyrning som föreslås.

5.4.2 Modell

MTFA bedömer också att en visualisering av strukturen och ledningsförhållandena mellan myndigheterna i strukturen kan stärka en gemensam systemförståelse ytterligare. MTFA vill här framhålla att MSB redan idag tar fram tydliga visualiseringar av struktur ur olika perspektiv. Även den myndighetsgemensamma överenskommelsen om en inriktning för

samarbetet inom civilt försvar innehåller en visualisering av relationerna mellan myndigheterna i strukturen.

5.4.3 Ett vägval behöver göras och tydliggöras

Principer som preciserar ledningsförhållanden innebär också att regeringen gör ett tydligt vägval. De resonemang som regeringen för i senaste totalförsvarspropositionen om ledning genom geografiskt områdesansvar, uppdraget att utreda föreskriftsrätt och ombildandet av MSB till

Myndigheten för civilt försvar, kan tolkas som en strävan mot ett system som liknar FRI:s förslag om ledningsstruktur för det civila försvaret. Om det är regeringens avsikt kan det tydliggöras i principerna. Om det å andra sidan är regeringens avsikt att behålla den rådande ordningen kan även detta befastas i principer. Oavsett vilket är det MTFA:s bedömning att principer skulle stärka samspelet mellan myndigheterna i strukturen och minska den energiförlust som otydliga spelregler resulterar i.

5.4.4 Vilken roll civilområdesansvariga länsstyrelser ska ha är en avgörande fråga för strukturen

En viktig fråga som skulle kunna hanteras genom de föreslagna principerna är den om vilken roll civilområdesansvariga länsstyrelser ska ha i förhållande till andra i strukturen. Rollen för civilområdesansvariga länsstyrelser har betydelse för hur systemet som helhet uppfattas. Vi har i föregående kapitel redogjort för att vissa intervjuade anser att civilområdesansvariga länsstyrelser behöver ett starkare mandat för att ta sig an sitt samordnande uppdrag och för att kunna göra prioriteringar av resurser inom civilområdet vid höjd beredskap. Den typen av befogenheter skulle ge de civilområdesansvariga länsstyrelserna en roll som i högre grad än idag liknar dåtidens civilbefälhavare.

Civilbefälhavarna utgjorde tillsammans med militärbefälhavarna något av ett nav i totalförsvaret. Idag uppfattas rollen för de civilområdesansvariga länsstyrelserna som otydlig och det varierar om man ser att de tillfört ett mervärde i det civila försvaret.

5.5 Rekommendation

Mot bakgrund av vad som anförts ovan rekommenderar MTFA att regeringen tar fram:

- Grundläggande principer för ansvar och ledning inom det civila försvaret.

Principerna bör klargöra ansvar och ledning av det civila försvaret både inför och vid höjd beredskap, hur den centrala myndighetsnivån förhåller sig till det geografiska områdesansvaret samt tydliggöra de civilområdesansvariga länsstyrelsernas roll och syftet med beredskapssektorer.

Referenser

Rapporter

FOI (2019), *Civilbefälhavare – en övergripande historisk belysning*, FOI-R-4795-SE.

Försvvarshögskolan (2025), *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvvar i Sverige*. FHS serie:3-2025.

Försvvarets rationaliseringsinstitut (1984), *Ledning av det civila försvvaret. Ett förslag till ny ledningsstruktur för de civila delarna av totalförsvvaret*. Rapport nr 3.84.

Försvvarsutskottet (2024), *Uppföljning av det civila försvvaret – erfarenheter från tre beredskapssektorer*, (2024/25:RFR3).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023). *Totalförsvvarets civila del. Framväxt och fall – erfarenheter för framtiden*. Publikationsnummer MSB2222.

Myndigheten för totalförsvvarsanalys (2023), *Uppföljning och utvärdering av ny struktur för civilt försvar och samhällets krisberedskap*.

Myndigheten för totalförsvvarsanalys (2024), *Uppbyggnaden av civilområden*.

Myndigheten för totalförsvvarsanalys (2025), *Beredskapssektorernas utveckling*.

Myndigheten för totalförsvvarsanalys (2025), *Civilt försvar bortom beredskapsmyndigheterna*.

Myndigheten för totalförsvvarsanalys (2025), *MSB:s systemstödjande roll i strukturen*.

Myndigheten för totalförsvvarsanalys (2025), *Myndigheternas processer för styrning, uppföljning och återrapportering*.

Riksrevisionen (2025), *Den statliga styrningen av det civila försvvarets uppbyggnad*, (RiR 2025:4).

Statskontoret (2022), *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor. En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter*.

Statskontoret (2016) *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*, 2016:26.

Remissvar

Statskontoret, Remissvar. *En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap* (SOU 2024:19).

Offentliga tryck

Författningar

Förvaltningslagen (2017:900).

Förordning (1988:1121) med instruktion för civilbefälhavarna.

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

Förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.

Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

Förordning (1988:1215) om förfarande hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara.

Departementsserier och promemorior

Ds 2017:66, *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*.

Ds 2023:34, *Kraftsamling. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*.

Propositioner

Prop. 1984/85:160, *om ledning av de civila delarna av totalförsvaret m.m.*

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

Prop. 2024/25:34, *Totalförsvaret 2025-2030*.

Utredningar

SOU 2001:41 *Säkerhet i en ny tid*.

SOU 2003:134, *Krishantering och civilt försvar i kommuner och landsting*.

SOU 2021:25, *Struktur för ökad motståndskraft. Slutbetänkande av Utredningen om civilt försvar.*

SOU 2025:6 *Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret.*

Riksdagsskrivelser och protokoll

Rskr. 2020/21:133–136.

Utskottsbetänkande och utskottsrapporter

Bet. 2020/21: FöU4, *Totalförsvaret 2021-2025.*

FöU 1984/85:11, *Försvarsutskottets betänkande 1984/85:11 om ledning av totalförsvarets civila delar (prop. 1984/85:160).*

Regeringsbeslut

Dir. 2018:79, Justitiedepartementet, *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar.*

Dir. 2025: 86. Kommittédirektiv. *En ändamålsenlig och effektiv styrning av förvaltningsmyndigheter under krig och krigsrelaterade förhållanden.*

Försvarsdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Myndigheten för totalförvarsanalys*, Fö2022/01177, Fö2022/01610 (delvis), 2022-12-21.

Justitiedepartementet, Ärendeförteckning I, ärende 18, regeringssammanträde, 2022-05-19.

Litteratur

Vedung Evert (2009), *Utvärdering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur, Lund.

Funnell, Sue C, Rogers, Patricia J (2011), *Purposeful Program Theory. Effective Use of Theories of Change and Logic Models*. John Wiley and Sons Inc, San Francisco.

Övrigt

Försvarsmakten (2023), *Utveckling av det militära försvaret 2025–2035, bilaga 2*, 2023-11-06, FM2023-23092:14.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2025a), *Vägledande principer för fortsatt utveckling av förmåga till ledning och samverkan inom civilt försvar – Fortsatt arbete*, ärendenummer 2025-07752.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2025b); *Inriktning för samarbete inom civilt försvar, Civilt beredskapsråd den 1 oktober 2025*, ärendenummer MSB2025-07752.

Regeringens presskonferens, 2022-05-18.

Bilaga 1. Intervjuer

I arbetet med föreliggande rapport har vi genomfört nedan angivna intervjuer. Värt att notera är att vi även utgått från tidigare genomförda intervjuer inom ramen för delredovisning 2–4.

Myndighet/motsvarande	Funktion/roll	Datum
Länsstyrelsen Halland	Landshövding	2025-08-26
Civilområdeskansliet Länsstyrelsen Stockholm	Kanslichef	2025-09-23
MSB	Strategisk utvecklare; strategisk utvecklare; jurist; analytiker	2025-09-23
Länsstyrelsen Gotland	Landshövding	2025-09-29
Civilområdeskansliet Länsstyrelsen Norrbotten; Skåne; Stockholm; Västra Götaland; Örebro; Östergötland	Kanslichefer	2025-10-09
Försvarsmakten, Södra militärregionen	Avdelningschef	2025-10-16
Försvarsmakten, Mellersta militärregionen	Avdelningschef	2025-10-24
Länsstyrelsen Kronoberg	Försvarsdirektör	2025-10-28
Myndigheten för psykologiskt försvar	Generaldirektör	2025-10-29
Försvarshögskolan	Avdelningschef	2025-11-05
Skolverket	Enhetschef	2025-11-10

Bilaga 2. Programteori

Programteori

För att utvärdera den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap har MTFA valt att i huvudsak utgå från en programteoretisk ansats. Förenklat kan programteori sägas utgöra antaganden om *vad* en intervention – i detta fall strukturreformen – ska åstadkomma och *hur* reformen ska åstadkomma detta. En programteoretisk modell är uppbyggd av två delteorier – en övergripande *förändringsteori* och en mer operativ *aktivitetsteori*.

Förändringsteorin utgörs av antaganden på en övergripande/strategisk nivå om vad som leder till förändring. Viktiga utgångspunkter i formulerandet av en förändringsteori är att identifiera de problem som interventionen ska lösa och att definiera mål och syfte med interventionen. Aktivitetsteorin handlar om att på en mer konkret/operativ nivå formulera vilka handlingar eller processer som utförs för att nå målen för interventionen.

I vissa fall planeras utvärdering redan vid införandet av en reform och en utvärderingsmodell konstrueras samtidigt med reformen. Det finns då explicita problembilder, syften, mål och processer att utgå från vid en utvärdering. När så inte är fallet behöver utvärderarna tolka och rekonstruera antaganden som ligger bakom interventionen för att kunna konstruera en utvärderingsmodell.⁹⁵

MTFA:s programteoretiska utvärderingsmodell

Reformer följs, som nämns ovan, ofta av någon typ av programförklaring där avsikten med reformen, liksom de problem som reformen ska lösa, tydliggörs. Den kan redan från början vara anpassad till programteori. Det kan också vara andra typer av programförklaringar, som görs utan koppling till eller tanke på kommande utvärderingar, men som ändå ger de nödvändiga nycklarna för att förstå avsikterna bakom program och reformer. Typiska exempel på det är förordningsmotiv och andra förarbeten.⁹⁶

⁹⁵ Vedung, Evert (2009), *Utvärdering i politik och förvaltning*, Studentlitteratur, Lund; Funnell, Sue C, Rogers, Patricia J (2011), *Purposeful Program Theory. Effective Use of Theories of Change and Logic Models*. John Wiley and Sons Inc San Francisco.

⁹⁶ Vedung, Evert (2009), *Utvärdering i politik och förvaltning*, Studentlitteratur.

När det gäller strukturreformen saknas förordningsmotiv som kan förklara regeringens avsikter och vägval. Vi utgår därför från de resonemang som förs i Förvarsberedningens rapport *Motståndskraft*⁹⁷ och i betänkandet *Struktur för ökad motståndskraft*⁹⁸, samt från regeringens direktiv till betänkandet⁹⁹. Utredningarna föregick beslutet att införa strukturen och ger tillsammans med direktivet till betänkandet *Struktur för ökad motståndskraft* en förståelse för bakgrunden och för målsättningarna med reformen.

I delredovisning 1 påbörjade MTFA arbetet med en utvärderingsmodell genom att rekonstruera de problembilder som legat till grund för reformen liksom förmodade målsättningar med reformen. I det fortsatta arbetet med delredovisningarna har MTFA utvecklat modellen. Bland annat har MTFA fördjupat analysen av vilka problem och syften som ligger till grund för bland annat införandet av civilområden och beredskapssektorer. I slutredovisningen har MTFA fokus på det övergripande intentionerna med strukturreformen. Intentionerna utgör sedan utgångspunkter i utvärderingen av resultat från intervjuundersökningar och dokumentstudier.

⁹⁷ Ds 2017:66, *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*.

⁹⁸ SOU 2021:25, *Struktur för ökad motståndskraft*.

⁹⁹ Dir. 2018:79, *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*.