

Rekommendationer avseende lärosätenas planering för fredstida kriser och höjd beredskap

Rekommendationen antogs av SUHF:s styrelse den 25 februari 2026.

Beredskapsområdet kan indelas i tre delar; beredskap för att hantera (1) verksamhetspåverkande kriser (kriser som drabbar ett enskilt lärosätes verksamhet), (2) fredstida kriser,¹ samt (3) höjd beredskap.

Sveriges lärosätens förmåga att hantera verksamhetspåverkande kriser kan förväntas vara tämligen god. Detta sker genom vardagligt säkerhetsarbete samt genom sektorsgemensamt *best practice*-utbyte och behandlas inte vidare nedan. När det gäller förmågan att hantera beredskap för fredstida kriser respektive höjd beredskap är det angeläget att sammanställa de för lärosätena gällande kraven och peka på lämpliga åtgärder för lärosätena att vidta.

Detta dokument utgör en rekommendation för landets lärosäten gällande planering och resiliens för fredstida kriser respektive höjd beredskap och ytterst krig. Dokumentet inkluderar även ett resonemang om lärosätens bidrag till totalförsvaret i övrigt.

Rekommendationerna ska ses mot bakgrund av det allvarliga säkerhetspolitiska läget.²

Planeringsförutsättningar

Lärosätena behöver genom sin verksamhet minska sårbarheten i samhället (s.k. resiliens) och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under verksamhetspåverkande kriser, under fredstida kriser samt under höjd beredskap.³ Dessutom ska lärosätena bistå i att upprätthålla (andra) samhällsviktiga/kritiska funktioner.

För statliga lärosäten är detta tvingande genom förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. För enskilda utbildningsanordnare kan det vara rimligt att man betraktar sig som en del av totalförsvaret (såsom aktörer inom näringsliv, frivilligorganisationer, arbetsmarknadens parter, trossamfund, enskilda individer samt förenings- och

¹ Med fredstida kriser avses här kriser med påverkan på samhället i stort – inte med påverkan enbart på den egna verksamheten.

² Regeringen har i regleringsbrev för universitet och högskolor för budgetåret 2026 (U2024/02840) uppdragit till de statliga lärosätena att "övergripande redogöra för arbetet med de uppgifter som statliga myndigheter har inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap."

³ Höjd beredskap kan delas in i skärpt beredskap respektive högsta beredskap. Vid skärpt beredskap kan det råda tämligen olika förutsättningar för lärosäten vad gäller vilken verksamhet som ska bedrivas, medan det vid högsta beredskap endast ska bedrivas totalförsvarsviktig verksamhet.

kulturliv m.fl.) och därmed vidtar liknande åtgärder för att planera för fredstida kriser och höjd beredskap.⁴

I detta dokument är därför utgångspunkten att förväntan på statliga lärosäten respektive enskilda utbildningsanordnare i stort är densamma även om styrningen skiljer sig.

Fredstida kriser

Dimensionerande för hur lärosätena arbetar med sin egen beredskap och samhällets resiliens inför fredstida kriser är IT-incidenter/cyberattacker, solstormar och virusepidemier. Andra fredstida kriser kan utgöras av exempelvis omfattande elbortfall eller allvarlig temperaturpåverkan. I händelse av sådan kris förväntas lärosäten utöver att bibehålla sin egen förmåga, i synnerhet de som är statliga myndigheter, kunna bidra till annan samhällsviktig verksamhet.⁵

Viktiga lärdomar för hur lärosätena arbetar med sin beredskap kring fredstida kriser kan hämtas från de svenska lärosätenas hantering av COVID 19-pandemin.

Höjd beredskap

Landets lärosäten utgör del av totalförsvaret. I fredstid innebär detta att lärosätena i sin verksamhet behöver planera för och utveckla förmågor att uppnå det civila försvarets mål, medan man under höjd beredskap behöver arbeta för att upprätthålla dessa mål.⁶

Dimensionerande för hur lärosätena arbetar med sin egen beredskap inför höjd beredskap är väpnat angrepp. Viktiga erfarenheter för sådant beredskapsarbete har gjorts genom studier i hur ukrainska lärosäten utvecklat förmågor för att upprätthålla sin verksamhet sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina inleddes i februari 2022.⁷

Lärosätena har, genom sin roll i totalförsvaret, att förbereda och planera för att under minst tre månader kunna hantera en väpnad konflikt i Europa och klara omställning till ett mer utdraget scenario. Dessutom, skulle ett angrepp på Sverige ske, ska lärosätena kunna upprätthålla de viktiga samhällsfunktionerna med främst egna resurser i minst två veckor.,

Inför ett scenario med höjd beredskap och ytterst krig behöver lärosätena praktiskt planera för hybridkrigföring i form av cyber- och telekrigföring, påverkansoperationer, underrättelseinhämtning, sabotage mot exempelvis energiförsörjning samt drönrattacker.⁸

Att Sverige nu är medlem i NATO har förändrat förutsättningarna för det svenska totalförsvaret i grunden. För svenska lärosäten, och samhället i stort, innebär det att man

⁴ [Inriktning för civilt försvar 2025–2030, Regeringsbeslut 2024-12-19 Fö2024/02054.](#)

⁵ § 9 förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

⁶ [Planeringsinriktning för civil beredskap Ett underlag till stöd för fortsatt planering, 2023.](#)

⁷ [Erfarenheter från Ukraina Initiala lärdomar för det civila försvaret. Delredovisning av regeringsuppdrag Fö2023/01325.](#)

⁸ [Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030, Förvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Stockholm 2025.](#) I rapporten anges även fjärrangrepp via drönare och missiler som mest relevanta så länge den fullskaliga invasionen av Ukraina pågår.

behöver vidta åtgärder och genomföra aktiviteter som skapar förutsättningar för Sveriges förmåga att genomföra NATOs kärnuppgifter. Detta innebär konkret att svenska lärosäten behöver planera för att agera på händelser inte endast inom Sverige, t.ex. vara en del av omfallsplaneringen för lärosäten i våra grannländer.

Vid högsta beredskap behöver lärosätena vara beredda på en mer direkt styrning. Hur denna skulle kunna komma se ut är dock svårt att förutse. Det gör att den grundläggande beredskapsplaneringen samt förmågan till flexibilitet och prioriteringar blir avgörande.

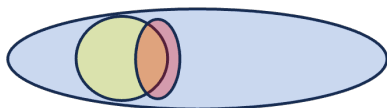
Rekommenderade åtgärder

Följande åtgärder bör lärosätena vidta för att förbereda sig för fredstida kriser och höjd beredskap.

1. Identifiera verksamhetsviktig, samhällsviktig respektive totalförsvarsviktig verksamhet inom lärosätets ansvarsområde

All verksamhet som bedrivs vid ett lärosäte är av vikt på olika sätt. Vid planering för fredstida kriser och höjd beredskap behöver viss prioritering ske. Som en bas i arbetet med beredskapsplanering behöver varje lärosäte⁹ identifiera vilken verksamhet som är

- verksamhetsviktig
- samhällsviktig
- totalförsvarsviktig



Ofta, men inte alltid, utgör totalförsvarsviktig verksamhet en delmängd av den samhällsviktiga verksamheten, medan samhällsviktig utgör en delmängd av den verksamhetsviktiga verksamheten. Detta illustreras av bilden nedan, där den blå ringen representerar verksamhetsviktig verksamhet, den gula samhällsviktig och den röda totalförsvarsviktig.

Att kategorisera ett lärosätes verksamhet i det här hänseendet är inte lätt. Som stöd kan användas följande beskrivningar.

Kategori	Beskrivning	Exempel
Verksamhetsviktig	Verksamhet, tjänst eller infrastruktur som är avgörande för myndighetsuppdraget och verksamhetens fortsatta	Utbildning och forskning som inte definieras som samhällsviktig, fakturahantering, löneutbetalningar,

⁹ Statliga lärosäten ska göra detta utifrån förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, men även utifrån att man per definition utgör del av totalförsvaret. För enskilda utbildningsanordnare gäller inte den nämnda förordningen. Däremot utgör de del av totalförsvaret.

	funktionalitet. Viktig för det egna lärosätets resiliens.	låssystem, säker förvaring av verksamhetens värden.
Samhällsviktig	Verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Om de inte upprätthålls sker en negativ påverkan på ex.vis människors liv/hälsa, samhällets funktionalitet och ekonomiska värden. ¹⁰	Utbildning av tex poliser och sjukvårdspersonal, IT- och cybersäkerhetsutbildningar, beräkningsresurser till beredskapsmyndigheter, stödprocesser som är avgörande för den samhällsviktiga kärnverksamheten.
Totalförsvarsviktig	Verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer funktioner som är nödvändiga för totalförsvaret. Om de inte upprätthålls sker en negativ påverkan på nationell suveränitet och säkerhet eller på försvarsförmågan. ¹¹	Utlån av lokaler till totalförsvarsaktör, direkt FoU-samverkan med försvarsaktör, utbildning av personalkategorier där kontinuerlig kompetens/personalförsörjning måste ske även under höjd beredskap, aktiviteter som motverkar propaganda och desinformation.

I sin analys behöver lärosätena också beakta hur deras verksamhet bedrivs utifrån utbredning och geografi (lokalt, regionalt och nationellt) men också hur påverkan av ett eventuellt bortfall inom en viktig samhällsfunktion ser ut över tid (behöver verksamheten bedrivas utan störning eller blir den kritisk efter två månader eller kanske ett år).

Myndigheten för civilt försvar har tagit fram vägledningar för att identifiera såväl samhällsviktig som totalförsvarsviktig verksamhet.¹² Vi vill rekommendera att man inleder med verksamhetsviktig verksamhet, för att sedan identifiera samhällsviktig verksamhet och slutligen totalförsvarsviktig verksamhet.

Det är inte självklart att det förekommer verksamheter som på ett direkt sätt upprätthåller viktiga samhällsfunktioner eller är avgörande för totalförsvaret vid alla lärosäten. Bidrag till samhället på andra sätt kan vara nog så viktigt, exempelvis genom att lärosätena med kontinuitet bedriver ordinarie vardaglig verksamhet som skapar en känsla av normalitet även under tider med svåra påfrestningar. Det skapar på sikt förutsättningar

¹⁰ [Metod för identifiering av samhällsviktig verksamhet, MSB, 2023.](#)

¹¹ Vägledning för att identifiera samhällsviktig verksamhet som är viktig för totalförsvaret, MSB, 2023. <https://rib.msb.se/filer/pdf/30508.pdf>

¹² Supra not 10 & 11.

för en återgång till ett normalläge i samhället. Vikten av att skapa resiliens för denna verksamhet ska inte förringas.¹³

2. Analysera sårbarheter, hot och risker

En förutsättning för god beredskap inom såväl verksamhetsviktig som samhällsviktig och totalförsvarsviktig verksamhet är att lärosätena kontinuerligt analyserar om det inför eller vid fredstida krissituationer respektive höjd beredskap finns sårbarheter, hot eller risker som allvarligt kan hota, skada eller försämra förmågan att bedriva sin verksamhet.

Resultatet av det kontinuerliga analysarbetet ska värderas och sammanställas av lärosätena minst vartannat år i enlighet med förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap i en risk- och sårbarhetsanalys (RSA). Risk- och sårbarhetsanalysen ska omfatta åtgärder som lärosätena vidtagit och planerar för att minska sårbarheten gällande risker och hot mot det som lärosätena identifierat som samhällsviktig verksamhet, men också mot den verksamhetsviktiga verksamheten. Totalförsvarsviktig verksamhet är inte omtalad specifikt, men är ofta en delmängd av den samhällsviktiga verksamheten.

Frågor man bör ställa sig i genomförandet av Risk- och sårbarhetsanalysen är¹⁴:

1. Vad är skyddsvärt inom verksamheten i de olika kategorierna; verksamhetsviktig, samhällsviktig, totalförsvarsviktig?
2. Vad kan hota det skyddsvärda?
3. Hur sårbart är det skyddsvärda?
4. Hur är förmågan att stå emot och hantera påfrestningar på det skyddsvärda?
5. Vad kan inträffa (vilka oönskade händelser eller scenarier)?
6. Hur sannolikt är det att detta inträffar (sannolikhet eller frekvens)?
7. Om det inträffar, vad blir konsekvenserna (effekter eller konsekvenser)?

Väletablerade modeller och metodstöd finns för att genomföra risk- och sårbarhetsanalys, t.ex. Myndigheten för civilt försvars [Riskhantering för samhällsviktig verksamhet](#), och [Foi:s modell för Risk- och sårbarhetsanalyser, FORSA](#), som används av ett stort antal verksamheter.

Flera lärosäten bedriver redan omfattande arbete med *andra* typer av riskbedömningar, bl.a. i syfte att uppfylla bestämmelser i förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll eller förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering. Medan den förra syftar till att minska bristande måluppfyllelse och regelefterlevnad, syftar den andra till att undvika skador på person och egendom samt ekonomiska förluster. Den risk- och sårbarhetsanalys utifrån förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap som denna skrivelse berör syftar till att minska samhällspåverkan och öka verksamhetens uthållighet.

¹³ Varje myndighet ska i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. I detta ingår att planera för att myndigheten vid höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt (10§ förordningen om statliga myndigheters beredskap).

¹⁴ Nevhage, Björn & M. Winehav (red), *Foi:s modell för risk- och sårbarhetsanalys (Forsa) – handbok*, Stockholm 2011, 34.

Sammantaget är arbetet med olika riskbedömningar resurskrävande och ofta ojämnt resurssett. Lärosätena beslutar själva om hur riskbedömningarna utförs men det rekommenderas att de samordnas.¹⁵

3. Kontinuitetsplanera

Som en förlänging av risk- och sårbarhetsanalysen behöver lärosätena genomföra kontinuitetsplanering. Syftet med kontinuitetsplaneringen är att tillse att verksamheten fungerar oavsett vad som inträffar. Den ska säkerställa uthållighet och förmåga att både upprätthålla samhällsviktig och annan viktig verksamhet vid allvarliga störningar och kris på en tolererbar nivå och att kunna återställa verksamheten så fort som möjligt.

Lärosätena ska också förbereda och planera för att under minst tre månader kunna hantera följderna av en väpnad konflikt i Europa och klara omställning till ett mer utdraget scenario, samt att under ett angrepp på Sverige kunna upprätthålla de viktiga samhällsfunktionerna och andra identifierat viktiga funktioner med främst egna resurser i minst två veckor.

I kontinuitetsplaneringen ingår bland annat att man tillförsäkrat resiliens genom exempelvis redundant ström, vatten, media och fiberförsörjning genom t.ex. dubbel, av varandra oberoende, ledningsinfrastruktur samt reservkraft.

Kontinuitetsplaneringen görs lämpligen som en del av risk- och sårbarhetsanalysen och arbetet med att identifiera samhällsviktig och totalförsvarsviktig verksamhet då de kan ses som delar av samma process.

Exempel på metodstöd för kontinuitetsplanering återfinns exempelvis på Myndigheten för civilt försvars vägledande sidor.¹⁶

4. Planera bemanning

Vid verksamhetspåverkande kriser eller mer omfattande kriser med påverkan på samhället behöver lärosäten planera för bemanning av de viktiga processer som listats i kontinuitetsplaneringen. Vanligtvis kan denna bemanning ske med normal personalplanering.

Men lärosätena ska också planera för att vid höjd beredskap kunna fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt.¹⁷ För att säkra genomförande av lärosätenas uppgifter vid höjd beredskap behöver därför lärosätena tillförsäkra sig om att man har den personal man behöver.

Vid landets lärosäten är sannolikt tjänsteplikten i många fall fullt tillräckligt som ram för att säkerställa bemanning vid angelägna delar av verksamheten vid höjd beredskap. En

¹⁵ Kammarkollegiets metodstöd för Person-, egendoms- och ekonomisk skada (förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering) ska arbetas om, och eventuellt samordnas med Myndigheten för civilt försvars vägledning och checklistor för arbetet med riskhantering.

¹⁶ [En lathund för arbete med kontinuitetsshantering: En lathund riktad till dig som ska leda arbetet i din organisation](#), 2024

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

aktivering av tjänsteplikten kräver dock ett regeringsbeslut om "höjd beredskap". Därutöver krävs att lärosätena (detta gäller endast de som är statliga myndigheter) fattar beslut om allmän tjänsteplikt för sina egna verksamheter. I och med det skärps tjänstgöringsskyldigheten; man kvarstår i sin anställning och man får inte säga upp sig.

Även krigsplaceringar kan komma att bli aktuellt för de befattningar som är absolut nödvändiga för verksamhetens uppgifter i totalförsvaret. Observera att krigsplaceringar är en följd av arbetet med verksamhetens krigsorganisation och att krav ställs på att den myndighet som krigsplacerar ska ansvara för att personal som är krigsplacerad vid myndigheten får den utbildning och övning som behövs för att den ska kunna utföra sina uppgifter vid höjd beredskap.¹⁸

En svårighet för lärosätena är att planera för en bemanning av verksamheten, då det är oklart hur många studenter som kommer fortsätta i verksamheten respektive kan vara uttagna till tjänstgöring i totalförsvaret.

5. Samverka med andra aktörer

Samverkan med andra aktörer behövs både för att kunna upprätthålla den egna verksamheten (kontinuitetsplanering) men också som ett led i att stärka totalförsvaret i stort. Med andra aktörer menas andra lärosäten, statliga myndigheter, regioner, civilområden, kommuner, civilsamhälle och näringsliv. Ett förberedande arbete kan ske för att underlätta detta, men man ska också vara förberedd på att exempelvis motta uppdrag från sitt civilområde i att stötta annan myndighets arbete. Det skulle exempelvis kunna innebära att upplåta lokaler för annan verksamhet (t.ex. kommun och region), att bidra med kompetens till annan verksamhet eller att genomföra utbildningar som snabbt kan rikta om någon verksamhet till en mer angelägen/akut uppgift.

Lärosäten kan också spela en viktig roll i uppbyggnaden av totalförsvaret genom sitt långsiktiga arbete med utbildning och forskning/utveckling. Mycket av detta arbete kan kanaliseras genom Campus Totalförvar.

6. Omfallsplanera

Det är angeläget att lärosätenas förberedelser för såväl fredstida kriser som höjd beredskap skapar förutsättningar för flexibilitet. I händelse av höjd beredskap i landet, antingen på grund av oroligheter inom landet eller i närliggande region, kan omfördelningar eller omgrupperingar av verksamheter behöva ske. Ett lärosäte kan behöva stödja andra lärosäten i Sverige – men också i Norden – att under särskilda fredstida kriser eller höjd beredskap genom att erbjuda lokaler/infrastruktur för dessas verksamhet.

Lärosätena behöver också ha viss beredskap för att flytta sin egen viktiga verksamhet till alternativa lokaler eller platser. Här kan man använda redan etablerade kontakter/samarbeten, men också verka proaktivt för etablerandet av nya strategiska samverkansrelationer.

¹⁸ Mer information om hur man planerar för en krigsorganisation finns bland annat på <https://www.mcf.se/sv/amnesomraden/beredskap-for-kris-och-krig/beredskap-for-aktorer/krigsorganisation/planera-krigsorganisation/>.

Ordlista

Fredstida kriser	Allvarliga händelser som inträffar under fredstid, alltså när det inte är krig.
Höjd beredskap	Ett tillstånd där samhället eller en organisation är extra förberedd på att hantera hot eller kriser, ofta på grund av ökad risk för allvarliga händelser eller krig.
Omfallsplanering	Att i förväg analysera tänkbara krisscenarier för att förbereda adekvata åtgärder, resurser och beslutsunderlag.
Resiliens	Förmåga att motstå och återhämta sig från störningar.
Samhällsviktiga verksamhet	Verksamheter som är nödvändiga för att samhället ska fungera, till exempel elförsörjning, sjukvård eller kommunikation.
Sårbarhet	Hur utsatt eller känsligt något är för risker och hot.
Totalförsvaret	Alla de verksamheter och resurser i samhället som tillsammans ska skydda Sverige vid kris och krig. Kan delas upp i militärt försvar och civilt försvar.
Totalförsvarsviktig verksamhet	Verksamhet som tillhandahåller försörjningsviktiga varor och tjänster som är nödvändiga för totalförsvaret.
Verksamhetspåverkande kriser	Kriser som direkt påverkar ett lärosätes dagliga arbete och funktion.
Verksamhetsviktig verksamhet	Verksamhet, tjänst eller infrastruktur som är avgörande för myndighetsuppdraget och verksamhetens fortsatta funktionalitet. Viktig för det egna lärosätets resiliens.
Viktiga samhällsfunktioner	En viktig samhällsfunktion är en sådan samhällsfunktion som är nödvändig för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Dessa funktioner upprätthålls och säkerställs av samhällsviktiga verksamheter.