



FOI MEMO

Projekt Skydd av samhällsviktig data Sidnr 1 (7)

Projektnummer Uppdragsgivare
A125705 Försvarsdepartementet
FoT-område
Inget FoT-område

Författare
Anna Wagman Kåring och Ola Svenonius

Datum Memo nummer
2025-11-27 FOI Memo 9041

Scenarier för Skatteverket och beredskapssektorn Försörjning av grunddata

Titel

Memo nummer

Scenarier för Skatteverket och beredskapssektorn Försörjning av grunddata FOI Memo 9041

1 Samhällsviktig data i kris och krig

Att samhällets aktörer har tillgång till uppgifter om exempelvis personer, fastigheter och företag är nödvändigt i kris och krig för att kunna upprätthålla grundläggande funktioner och leda och samordna insatser. Skatter behöver fortsätta betalas in för att sedan fördelas till bl.a. kommuner och regioner. Företagsinformation krävs för att organisera leverans av el, vatten, värme och mat, inte minst eftersom ett stort antal privata aktörer har samhällsviktiga funktioner. Tillgång till fastighetsinformation är nödvändig för räddningstjänsten. Plikt- och provningsverket måste ha tillgång till folkbokföringsadresser för att skicka information inför att krigsplacerade personer ska inställa sig vid en mobilisering. Har myndigheterna inte tillgång till korrekt data får de svårare att tillgodose behoven av information till oroliga medborgare, vilket ytterligare ökar landets sårbarhet.

1.1 Skatteverket har sektorsansvar för grunddata

Som ett led i att stärka Sveriges förmåga att vidmakthålla tillgången till information inrättades beredskapssektorn *försörjning av grunddata* (hädanefter ”sektor grunddata”) 2022. Med grunddata avses data som produceras av offentliga aktörer, används av flera konsumenter, är viktiga i samhället samt följer det ramverk för grunddata som har tagits fram.¹ Skatteverket är sedan 2022 sektorsansvarig myndighet. Det innebär att Skatteverket har ansvar för att stärka samordningen mellan ett antal myndigheter (Lantmäteriet, Bolagsverket och Myndigheten för digital förvaltning) inför och vid fredstida kriser, höjd beredskap och krig. Vidare ingår att samverka med Försvarsmakten när det gäller behov av stöd till det militära försvaret. Ansvaret kan gälla olika aspekter av verksamheten, som att upprätthålla kontinuitet, hantera kritiska beroenden eller planera för världlandsstöd. Uppdraget omfattar grunddata för personer, företag, fastighetsinformation, geografisk information och positionering. Detta är samhällsviktiga uppgifter inom den offentliga förvaltningen som flera aktörer har behov av under fredstida kriser såväl som under höjd beredskap.

1.1.1 Väsentliga ansvarsområden för Skatteverkets beredskap

Skatteverket har identifierat ett antal områden som avgörande i sammanhanget samhällets beredskap inför kris och krig. Dessa är:

1. Att registrera och tillhandahålla folkbokföringsuppgifter samt fastställa och registrera företagsinformation.
2. Att fastställa skatter och avgifter samt debitera, kreditera och avräkna skattemedel.
3. Att tillhandahålla viktig samhällsinformation, exempelvis folkbokföringsuppgifter (Skatteverket), företagsuppgifter (Bolagsverket) samt fastighetsuppgifter och geodata (Lantmäteriet).

1.1.2 Avgörande faktorer för Skatteverkets uppdrag

Skatteverket har gjort bedömningen att *tillgången till information* och *medborgarnas tillit* till myndigheten är avgörande för möjligheten att utföra myndighetens uppdrag. Förtroendet är med andra ord gränssättande i verksamheten. Vidare är *samverkan med andra myndigheter* avgörande för om funktionen som sektorsansvarig myndighet kommer att fungera i en kris- eller krigssituation (se vidare avsnitt 1.2.4 till 1.2.6).

¹ Myndigheten för digital förvaltning, DIGG (2025), *Ramverk för nationella grunddata inom den offentliga förvaltningen*.

Titel

Memo nummer

Scenarier för Skatteverket och beredskapssektorn Försörjning av grunddata FOI Memo 9041

1.2 Scenarier och övning för ökad beredskap

1.2.1 Ett underlag för övning

Som en del av Skatteverkets sektorsansvar har myndigheten en önskan att säkerställa beredskapen genom att genomföra övningar. Under 2025 ägde därför möten rum mellan Skatteverket och FOI i syfte att skapa en förståelse för Skatteverkets verksamhet och gränssättande faktorer. Skatteverket har bedömt att scenarier kan användas för att utveckla och öva myndighetens beredskap och har önskat att FOI bidrar med en bedömning av relevanta hot. Dessa kan vara riktade såväl mot Skatteverket som mot andra delar av det svenska samhället. Scenarierna innehåller en bred beskrivning av relevanta hotbilder med utgångspunkt i Skatteverkets ansvarsområde och relevanta omvärldsfaktorer. Detta memo är resultatet av samverkan mellan Skatteverket och FOI.

1.2.2 Typfall som kompletteras

Vid användning av scenarier som metod är det viktigt att de uppfattas som rimliga och tänkbara. De bör vidare ringa in hela det hotspektrum som är relevant för planeringen och inte vara för lika varandra. Vidare är ett alltför stort antal scenarier oftast för svårt att hantera. Därför kan det vara bra att utgå från ett begränsat antal sinsemellan ganska olika huvuddimensioner, som sedan kan kombineras med olika möjliga mer specifika förhållanden.²

FOI har tidigare tagit fram fem s.k. typfall för utveckling av det civila försvaret på uppdrag av MSB.³ Med typfall menas ett beskrivande underlag som speglar olika möjliga hotbilder, händelseförlopp och situationer som tas fram för att stödja planering och övning av totalförsvaret och samhällets krisberedskap. Typfallen är tänkta att kompletteras med information om de specifika områden de ska användas till.⁴

Memot utgår från tre typfall med fokus på de för Skatteverket relevanta frågorna. De tre typfallen är (A) ett gråzonsläge där en antagonistisk främmande makt riktar hybrida hot i form av cyberattacker och desinformation mot Sverige, (B) ett begränsat angrepp med bl.a. sabotage mot framför allt civila mål och (C) ett väpnat angrepp mot civila och militära mål med fortsatta desinformationskampanjer (se vidare avsnitt 2).

1.2.3 En modell för övning

Som nämnts framhåller Skatteverket särskilt tillgången till information och medborgarnas tillit som viktiga faktorer för möjligheten att lyckas med sitt uppdrag, liksom samverkan med andra myndigheter. Därför har en modell skapats där de tre typfallen kan varieras utifrån tillgången till information (situation 1 eller 2) och förmågan till samverkan mellan myndigheterna (rött eller grönt ”mynt”, se nedan).

² Metoden för att ta fram scenarier beskrivs i FOI:s rapport *Att använda scenarier i planering för civilt försvar* (FOI-rapport 4434. Rapporten finns tillgänglig på: [https://www.foi.se/rest-api/report/FOI-R--4434--SE\(2025-09-07\)](https://www.foi.se/rest-api/report/FOI-R--4434--SE(2025-09-07))).

³ Dessa finns beskrivna i FOI Memo 5089 av Fredrik Lindgren, ”Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar (Typfall 1-4)” och FOI Memo 6338, ”Typfall 5: Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik” av Daniel Jonsson. Båda finns tillgängliga på www.foi.se/rapporter.

⁴ Till detta har FOI bl.a. använt Försvarsmaktens och MSB:s *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030*, publicerad 2025.

Titel

Memo nummer

Scenarier för Skatteverket och beredskapssektorn Försörjning av grunddata FOI Memo 9041

Figur 1. En schematisk modell för övning av Skatteverkets beredskap

	1	2
Typfall A	A1	A2
Typfall B	B1	B2
Typfall C	C1	C2



1.2.4 Situationer med eller utan data

FOI:s bedömning är att det är avgörande att upprätthålla tillgången till och användningen av grunddata. I situation 1 finns såväl åtkomst till data som möjligheter att använda och dela data. I situation 2 saknas däremot redundans, vilket leder till att antingen data i sig förstörs, att tillgången till data förhindras eller att delningen av data till andra samhällsaktörer omöjliggörs.

1.2.5 Tillit till Skatteverket

Likaså är samhällets tillit till Skatteverket viktig för myndighetens förmåga. Som nämnts ovan bedömer FOI dock att tillgången till data är överordnad – utan den kan inte verksamheten upprätthållas och därmed inte heller medborgarnas eller andra myndigheters förtroende.

Förutsättningen medborgarnas tillit fångas därför upp i modellen som en konsekvens av det tillstånd av kris och krig som råder i landet (A, B eller C) och tillgången till data (1 eller 2).

De grå fälten utgör sex scenarier: A1, A2, B1, B2, C1 och C2.

1.2.6 Förmågan till samverkan och samordning väsentlig

Det svenska totalförsvaret bygger på ansvarsprincipen, men också på en struktur för samverkan, stöd och samordning. Kommunerna är ytterst ansvariga för de människor som befinner sig inom dess geografiska område och länsstyrelserna har ett regionalt geografiskt områdesansvar. MSB ska stödja och samordna berörda aktörer i det civila försvaret, och det nationella säkerhetsrådet (NSR) ansvarar för analys, samordning och inriktning av frågor som rör nationell säkerhet.

Hur väl Skatteverket kan fullfölja sitt sektorsansvar kommer därför att bero på hur andra verksamheter bidrar till samverkan, samordning och stöd. Dessa delar finns i modellen med som ”mynt” som kan läggas på scenarietfälten. Ett grönt ”mynt” beskriver ett läge där MSB, det nationella säkerhetsrådet och länsstyrelserna lyckas upprätthålla en god lägesbild och där samordningen fungerar, och ett rött ”mynt” visar att dessa funktioner inte finns till hands.

1.2.7 Sex scenarier som kan varieras

Vid ett övningstillfälle kan ett förlopp alltså vara exempelvis 2B röd, och ett annat 3A grön. Det finns således tolv möjliga kombinationer.

I nästa avsnitt beskrivs de tre typfallen och i slutet av memot finns en ifylld modell.

Titel

Memo nummer

Scenarier för Skatteverket och beredskapssektorn Försörjning av grunddata FOI Memo 9041

2 De tre typfallen

De tre typfallen har renodlats för att få fram användbara scenarier som är möjliga och som skiljer sig från varandra. Typfallen kan både ses som separata skeenden men kan också uppfattas som delar i en eskalerande konfliktsituation: (A) utgör då början på en konflikt, där (B) blir en upptrappning och (C) ytterligare en intensifiering.

Utgångspunkten är att typfallen skulle kunna inträffa i Sverige inom en femårsperiod.

2.1 Typfall A: Cyberattacker och desinformation

Under senare halvan av april inträffar ett antal svårförklarliga olyckor i flera delar av landet, vilket leder till ökad arbetsbelastning för polis, räddningstjänst och akutsjukvård. Överbelastningsattacker och dataintrång riktade mot Utbetalningsmyndigheten och Försäkringskassan leder till bekymmer i hanteringen av samhällets trygghetssystem. Misstänk samma omständigheter uppdragas av journalister i flera av fallen, men polisen och Säpo kan inte uttala sig. Vidare fallerar internetuppkopplingen periodvis i flera regioner i landet.

I nyhetsmedier diskuteras händelserna i termer av hybrida hot, men osäkerhet råder om vem eller vilka som egentligen står bakom angreppen. De förefaller ske främst mot ”lågt hängande frukter”, som lokala försörjningssystem, mobilmaster, samt enstaka samhällsaktörer, snarare än mot strategiska mål. Tongivande debattörer pekar ut Ryssland som ansvarigt men regeringen tvekar i sin bedömning.

Efter några veckor påvisas förekomsten av förvrängd information och korrupta data i system som används av myndigheter, operatörer och specialister inom en rad samhällssektorer. Spektakulära fall av ”levande döda” identifieras, där förmodat avlidna individer lurar äldre genom avancerade bedrägeriupplägg som involverar AI. Detta tyder på systematiska och avancerade dataintrång i offentliga register. På internetforum och lokala debattsidor uttrycks allt oftare åsikten att statens information kanske inte går att lita på.

Mikro-influerares och alternativmediers sprider en negativ bild av Sverige generellt och i synnerhet av det svenska välfärdssystemet – ”det funkar inte, folk far illa på grund av systemets oförmåga att hantera krisen”, påstås det. Åsikterna delas mer än först väntat, rapporterar traditionella medier. Lokala journalister nystar i ämnet och finner ett antal oegentligheter där felaktiga registeruppgifter har lett till svåra bekymmer för enskilda och där kommunala och nationella trygghetssystem har fallerat.

Ett förtroendetapp för den svenska välfärden riskerar att uppstå. Narrativ om den svenska modellens förfall får stor spridning på sociala medier. Detta spår på den negativa påverkan på allmänhetens förtroende för myndigheter och politiker. Särskilt unga målgrupper förefaller vara mottagliga för propagandan. Valdeltagandet i årets riksdagsval blir osedvanligt lågt, cirka 60 procent, vilket tolkas som ett direkt resultat av påverkanskampanjerna.

2.2 Typfall B: sabotage och begränsat angrepp mot civila mål

Under sensommaren utsätts Sverige för påtryckningar i syfte att minska viljan att bistå Ukraina i deras motstånd mot Rysslands anfall. Angrepp riktas mot en rad samhällsfunktioner och angriparen är svår att identifiera. Sabotage och cyberangrepp används för att orsaka lokala avbrott i el-, tele- och betalningssystem. Angriparen iscensätter även olyckor i form av explosioner, haverier m.m. i närheten av Nynäshamn söder om Stockholm. Tre orter på landsbygden i Blekinge drabbas av avbrott i den kommunala försörjningen av vatten, avlopp och fjärrvärme. Angreppen försvårar kommunikation och ledning inom flera beredskapssektorer och civilområden. Samtidigt sprids fiendtlig propaganda som uppmanar Sverige att hålla sig utanför den internationella konflikten. Angreppen skapar fortsatt stor oro i samhället.

Titel

Memo nummer

Scenarier för Skatteverket och beredskapssektorn Försörjning av grunddata FOI Memo 9041

Efter ytterligare några veckor, i början av oktober, inträffar ett omfattande cyberangrepp mot en underleverantör till energisektorn och störningarna drabbar både laddningsstationer för elbilar och drivmedelsförsörjningen, vilket skapar földeffekter i andra samhällssektorer. Regionernas krisberedskap sätts på svåra prov när även elnätet påverkas på grund av upprepade strömavbrott. Många som har möjlighet lämnar städerna och beger sig till släktingar eller fritidshus ute i landet. Vissa väljer till och med att lämna Sverige för att ta sig till framför allt Syrien, Irak och Polen.

Under hösten upptäcks en rysk militär kraftsamling vid gränsen mot Finland och grannlandet beslutar om höjd beredskap. Nato agerar avskräckande genom att basera norska styrkor vid Norrbottens regemente i syfte att avskräcka Ryssland och förhindra att en väpnad konflikt uppstår. Nato och Sverige förbereder sig genom att bygga upp förmågan att genomföra transporter av förband och förnödenheter genom landet.

Koncentrationen av militära styrkor vid gränsen till Finland leder till att många finländare väljer att ta sin tillflykt till Sverige. Flyg och färjor till Umeå och Stockholm blir snabbt fullbokade och många väljer att ta bilen över den norra gränsen vid Haparanda. Andra tar tåget till Torneå och bussen över till Sverige. Under två veckor kommer inte mindre än 136 000 finska medborgare till Sverige, vilket ytterligare ökar ansträngningen på trygghetssystemen.

Under första veckan i november sker ett flertal drönanangrepp mot civil infrastruktur i Sverige. Kraftledning och fjärrvärmesystem sätts delvis ut spel och regeringen fattar beslut om skärpt beredskap. Det är en ovanligt kall höst och många fryser när temperaturen utomhus går under noll. Flera har tagit del av broschyren ”Om krisen eller kriget kommer” och förberett sig, men minst lika många har inte gjort det.

2.3 Typfall C: väpnat angrepp – krig

I januari väljer så Nato att genomföra en omfattande övning i Östersjön med deltagande av flera allierade länder för att träna samverkan och visa styrka. Handlingen tolkas som ett aktivt hot i ryska statskontrollerade medier och Ryssland inleder samma vecka i januari ett anfallskrig mot Finland och Baltikum. Handlingen innebär i praktiken ett krig mellan Nato och Ryssland och Nato aktiverar sin solidaritetsklausul (artikel 5). Den svenska regeringen beslutar om högsta beredskap.

Samtidigt skjuts ryska ballistiska missiler mot Försvarsmaktens bas på Muskö och kryssningsrobotar och drönare träffar flera mål i Stockholmsområdet: Arlanda, Frihamnen, Södra länken, Järva krog och Gamla stan. Även Södersjukhuset i Stockholm och ett antal kringliggande bostadshus träffas. Antalet döda uppgår till 12 och antalet skadade till 152. Influensare skriver på sociala medier att det egentliga antalet döda är 5 000 men att svenska myndigheter försöker dölja sanningen.

Regeringen flyttar strax därpå till en alternativ ledningsplats. Statsministern håller ett tal till nationen, påtagligt skakad men med stor kampvilja. Statsministern meddelar att Sverige och Nato nu befinner sig i krig med Ryssland och Belarus, och att Sverige kommer att få fullt stöd av sina allierade. ”Vi ska kämpa in i kaklet – Sverige kommer inte att ge sig”, understryker statsministern.

Ryska attackdrönare gör det svårt för det civila försvaret och räddningstjänsten att verka i de drabbade områdena, där även el- och vattenförsörjningen nu delvis är utslagen. Fortsatta drönanangrepp försvårar försök till reparationer.

Överbelastningsattacker mot statliga och kommunala webbplatser gör att det under hela dagar kan vara svårt att som medborgare få information om vad man ska göra. Oron i landet är mycket stor och många kan inte nå sina familjemedlemmar, vänner och kollegor. På sociala medier delas tips om att man kan gå till sitt närmsta bibliotek för att få veta vad som händer.

I mars stiger ryska trupper i land i Nynäshamn. På några dagar är kustområdet från Norrköping till Norrtälje ockuperat och avskuret från övriga Sverige vad gäller såväl fysiska som digitala kommunikationsvägar. Antalet döda är nu uppe över 800.

Titel

Memo nummer

Scenarier för Skatteverket och beredskapssektorn Försörjning av grunddata FOI Memo 9041

3 Sex scenarier för Skatteverkets övning

Sex scenarier för hur typfallen kan påverka Skatteverket återfinns i de grå fälten i modellen nedan. Scenarierna kan varieras utifrån möjligheten till samverkan och lägesbilder. Modellen ska läsas så att scenario 1A grön innebär minst påfrestning och störst möjligheter för Skatteverket att fullgöra sitt grunddataansvar. Scenario C2 röd medför stora påfrestningar och dåliga förutsättningar att klara ansvaret.

Figur 2. En modell med sex scenarier och två variationsmöjligheter

	1. Det finns redundanta system för grunddata	2. Det saknas redundanta system för grunddata
A. Cyberattacker och desinformation Antagonist bedriver påverkanskampanj Cyberattacker Trygghetssystemen påverkas Propaganda och desinformation	Falsk information sprids om att offentliga registeruppgifter inte stämmer. Skatteverket fokuserar på kärnuppgifterna för att utsätta sig för så begränsade risker som möjligt. Tilliten till myndigheten upprätthålls.	Viss försämrad tillit märks bland befolkningen. Det är svårt att fortsätta hantera kärnuppgifterna inom Skatteverket och sektorn.
B. Begränsat angrepp mot civila mål Attacker mot infrastruktur El, vatten, värme saknas delvis Nato förbereder sig Skärpt beredskap Migration	Ordinarie rutiner kan inte upprätthållas. En del av personalen kommer inte till arbetet. Åtkomsten till några enskilda system försämras. Det är i stort sett möjligt att fortsätta hantera kärnuppgifterna.	Skatteverket och sektorn fokuserar på den samhällsviktiga verksamheten. Vissa processer måste utföras manuellt. Viss försämrad tillit och efterlevnad bland befolkningen.
C. Väpnat angrepp mot militära mål Delar av landet attackeras Skadade och döda Högsta beredskap och mobilisering	Flera system slås ut eller skadas men reservsystemen fungerar till stor del. Vid högsta beredskap tas en del av Skatteverkets och sektorns medarbetare i anspråk för militär-tjänstgöring och civilplikt. Det är svårt att flytta personal till reservorter.	Skatteverket och sektorn fokuserar på sina röda förmågor. Vissa processer måste utföras manuellt. Kraftigt försämrad tillit och efterlevnad bland befolkningen.

MSB och NSR ger en tydlig bild av förlopp och prioriteringar. De civilområdesansvariga länsstyrelserna samordnar effektivt.

En nationell lägesbild saknas. Samordningen brister mellan civila och militära myndigheter.