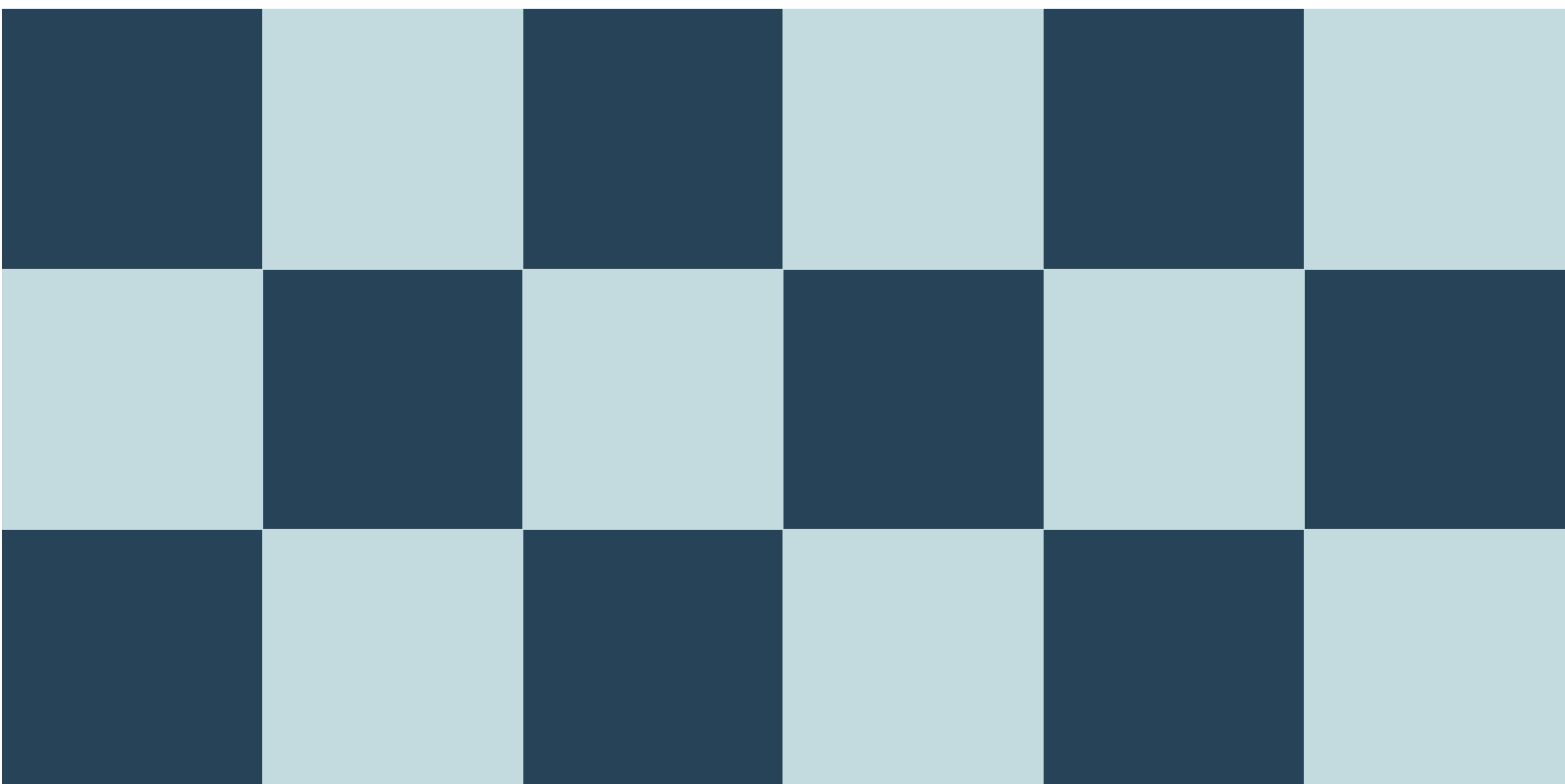




Myndigheten för
totalförsvarsanalys

Myndigheternas processer för styrning, uppföljning och återrapportering

Delredovisning 1 av regeringsuppdraget om
utvärdering av totalförsvarsbeslutet



Myndigheten för totalförsvarsanalys
Myndigheternas processer för styrning, uppföljning och
återrapportering
– Delredovisning 1 av regeringsuppdraget om utvärdering av
totalförsvarsbeslutet
Diarienummer: 2025-55
Datum: 2025-11-14
Format: Endast digitalt

Rapporten finns publicerad på www.mtfa.se

Innehåll

Sammanfattning	3
1. Inledning	6
1.1 Regeringens uppdrag till MTFA	6
1.2 Vår tolkning av MTFA:s uppdrag	6
1.3 Syftet med rapporten	7
1.4 Metod och genomförande	8
1.5 Rapportens disposition	11
2. Försvarsmaktens styrning, uppföljning och återrapporering	12
2.1 Sammanfattande iakttagelser	12
2.2 Försvarsmaktens organisation och arbetssätt	13
2.3 Försvarsmakten omsätter regeringens styrning till en verksamhetsplan och till genomförandeplaner	17
2.4 Processer för styrning och uppföljning	19
2.5 Försvarsmaktens återrapporering	22
3. Försvarsmyndigheternas styrning, uppföljning och återrapporering	25
3.1 Sammanfattande iakttagelser	25
3.2 Fortifikationsverket	25
3.3 FMV	28
3.4 Plikt- och prövningsverket	30
3.5 Effektiva arbetssätt och processer för att koordinera tillväxten	32
4. Beredskapsmyndigheternas styrning, uppföljning och återrapporering	34
4.1 Sammanfattande iakttagelser	34
4.2 Myndigheternas arbete med styrning och uppföljning	35
4.3 Myndigheternas arbete med återrapporering	43
5. Sveriges totalförsvar i Nato	48

5.1	Sammanfattande iakttagelser	48
5.2	Natos uppgifter	48
5.3	Kommittéer som har betydelse för totalförsvarsplaneringen	49
5.4	Gemensam operationsplanering	51
5.5	Svenskt deltagande i avskräckning och försvar	51
5.6	Natos förmågeplaneringsprocess	52
5.7	Sveriges uppgifter i Nato	53
6.	Slutsatser och vår rekommendation	55
6.1	Försvarsmyndigheternas styrning, uppföljning och återrapporering	55
6.2	Beredskapsmyndigheternas styrning, uppföljning och återrapporering	58
	Referenslista	65
	Bilaga 1 Försvarsbeslutet och de regeringsuppdrag som följer av beslutet	68

Sammanfattning

Denna rapport är MTFA:s första delredovisning av regeringsuppdraget att utvärdera totalförsvarsbeslutet för perioden 2025–2030.¹

Försvarsmaktens anpassningar

Försvarsmakten har anpassat organisation och processer för att möjliggöra snabb tillväxt, främst genom att decentralisera beslutsfattandet från högkvarteret till försvarsgrenarna. Det pågår fortsatt utveckling i hög takt av interna strukturer, metoder arbetssätt och mandat, vilket bland annat avspeglas i att arbetsordningen uppdateras flera gånger årligen.

Att Försvarsmakten decentraliserat beslutsfattandet till försvarsgrenarna innebär att kontaktytorna mot övriga försvarsmyndigheter har blivit fler. FMV tar numera emot beställningar från försvarsgrenarna. Det kan skapa utmaningar i fråga om samordning och prioritering av beställningar inom FMV.

Eftersom Försvarsmaktens samarbete med övriga försvarsmyndigheter regleras i bilaterala överenskommelser rekommenderar MTFA att överenskommelserna ses över och uppdateras utifrån inriktningsbeslutet.

Koordineringen central för genomförandet

Övriga försvarsmyndigheter – Fortifikationsverket, FMV och Plikt- och provningsverket – har etablerade processer för styrning och uppföljning samt återrapporering.

Koordineringen av personal-, materiel- och infrastrukturförsörjningen är central för att genomföra inriktningsbeslutet för militärt försvar. De åtgärder som försvarsmyndigheterna redovisade i februari 2025 är steg i rätt riktning.

MTFA bedömer att det även behövs etablerade former för att dela lägesbilder avseende planeringen för personal, materiel och infrastruktur. Både inom Försvarsmakten och hos övriga försvarsmyndigheter pågår flera initiativ som förväntas förbättra planeringsförutsättningarna.

¹ Uppdrag 3 i regleringsbrevet för budgetåret 2025 avseende Myndigheten för totalförsvarsanalys.

Beredskapsmyndigheternas styrning, uppföljning och återrapportering

De flesta beredskapsmyndigheterna har påbörjat arbetet med att omsätta försvarsbeslutet och inriktningsbeslutet. De har i stor utsträckning integrerat arbetet i sina interna processer för styrning och uppföljning.

Beredskapsmyndigheterna menar att den mest påtagliga förändringen i det senaste inriktningsbeslutet för civilt försvar är att man nu förväntas kunna ge värdlandsstöd till allierade styrkor. Det är den uppgift som flest beredskapsmyndigheter både arbetar med och prioriterar högt.

MTFA har tidigare rekommenderat att beredskapsmyndigheterna ska få i uppdrag att ta fram dimensionerande målbilder för planeringen inom sina respektive beredskapsområden. Vi bedömer att denna rekommendation fortfarande är relevant och bör omhändertas.

Beredskapssektorerna och civilområdena har bidragit till ökat stöd till myndigheter

Arbetet inom beredskapssektorerna och civilområdena har utvecklats vilket har bidragit till ökat stöd till berörda myndigheter. Men när det gäller civilområdena kvarstår en viss otydlighet i mandat och rollfördelning. MTFA bedömer att ett tydliggörande av ansvar och uppgifter skulle kunna stärka både den nationella och regionala samordningen inom det civila försvaret.

Återrapporteringen uppfattas som betungande

MTFA:s analys visar att arbetet med återrapportering inom totalförsvarets planering uppfattas som tidskrävande och betungande för många beredskapsmyndigheter. Vi rekommenderar därför att regeringen eller Regeringskansliet tar initiativ till en översyn av de samlade kraven på återrapporteringar för beredskapsmyndigheterna som är kopplade till civilt försvar. Syftet är att utreda hur rapporteringen till regeringen och uppgifter till MSB kan göras mer samordnad, enklare och effektivare.

Samordningen mellan nationell och Natos förmågeutveckling

För att säkerställa ett effektivt genomförande av beslut och överenskomna åtgärder inom Nato bör den nationella planeringsprocessen harmoniseras med Natos processer. MTFA bedömer att det är av stor betydelse för att främja en effektiv, sammanhållen och tydlig styrning av totalförsvaret.

MTFA konstaterar även att Försvarsmaktens styrning genom ramvillkor skiljer sig från Natos förmågemål. Ramvillkoren formuleras på en mer övergripande nivå, medan Natos förmågemål är mer konkreta och preciserade. MTFA bedömer att dessa två styrningsformer behöver harmoniseras i den fortsatta utvecklingen av det militära försvaret.

Försvarsmakten och berörda myndigheter deltar i Natos operationsplanering. Inom ramen för detta har Försvarsmakten ett ansvar att identifiera och förmedla behov av civilt stöd till aktörer inom det civila försvaret. Syftet är att möjliggöra svenska och allierade militära operationer på svenskt territorium i fredstid, vid höjd beredskap och ytterst i krig. MTFA konstaterar att detta medför att det civila försvaret kan behöva ha förmåga att kunna lämna stöd även under fredstid vilket inte tydligt framgår i inriktningsbeslutet för civilt försvar.

Rapportens innehåll

De myndigheter som har ingått i vår studie är Försvarsmakten, Fortifikationsverket, FMV och Plikt- och prövningsverket, samt beredskapsmyndigheterna².

Försvarsbeslutet innebär en ökad ambitionsnivå i totalförsvaret och betydande ekonomiska tillskott. MTFA redogör i denna rapport för myndigheternas interna processer för styrning och uppföljning samt återrapporering avseende genomförandet av försvarsbeslutet.

MTFA tar i denna rapport inte ställning till om processerna för styrning och uppföljning är effektiva och ändamålsenliga. Den frågan avser vi att återkomma till när myndigheternas arbete med att genomföra försvarsbeslutet har kommit längre.

² Enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

1. Inledning

1.1 Regeringens uppdrag till MTFA

Myndigheten för totalförsvarsanalys (MTFA) har i 2025 års regleringsbrev fått följande uppdrag:

Utvärdering totalförsvarsbeslut

Myndigheten ska följa upp och utvärdera genomförandet av totalförsvarsbeslutet för 2025–2030. I detta ingår, i ett första steg, att redogöra för hur relevanta myndigheter arbetar med styrning, uppföljning och återrapporering för att möjliggöra genomförande av de regeringsuppdrag som följer av Försvarsbeslutet 2024, t.ex. genom operativa planer och mål. Myndigheten ska också redovisa eventuella förbättringsmöjligheter som identifieras i analysen.

Som ett andra steg ska myndigheten analysera och bedöma genomförandet av beslutet hos myndigheter samt andra aktörer som myndigheten anser vara relevanta. I det uppföljande arbetet ska en heltäckande bild av totalförsvarsbeslutets genomförande eftersträvas. I de fall data och återrapporering saknas för att kunna genomföra uppföljningar, ska myndigheten uppmärksamma detta. Utvärderingarna ska beröra både det militära och det civila försvaret, liksom totalförsvaret som helhet. Första delen av uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) senast den 14 november 2025 och den andra delen av uppdraget ska redovisas vid lämpliga tidpunkter i dialog med Regeringskansliet (Försvarsdepartementet). Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 juni 2031.

Denna rapport utgör redovisningen av det första steget i uppdraget.

1.2 Vår tolkning av MTFA:s uppdrag

Av uppdraget framgår att MTFA ska följa upp och utvärdera myndigheternas genomförande av försvarsbeslutet 2024, i det följande benämnt försvarsbeslutet. Vi bedömer utifrån hur uppdraget är formulerat att det inkluderar två typer av aktiviteter hos myndigheterna:

1. hur myndigheterna skapar förutsättningar för att kunna genomföra regeringsuppdragen, det vill säga hur de omsätter regeringsuppdragen och arbetar med styrning, uppföljning och återrapporering.
2. vilka aktiviteter myndigheterna genomför för att uppfylla den beslutade inriktningen i regeringsuppdragen som följde efter försvarsbeslutet.

Vi har i rapporten fokuserat på den första punkten och redogör för hur myndigheter arbetar med styrning och uppföljning samt återrapporering för att möjliggöra genomförande av de regeringsuppdrag som följer av försvarsbeslutet.

MTFA tolkar styrning som att det avser myndigheternas interna arbetssätt och processer samt framtagande av styrdokument och planer för att omsätta regeringens inriktning inom uppsatta tidsramar. Exempel på styrdokument är verksamhetsplaner och arbetsordningar innehållande krav eller mål samt operativa planer, så kallade beredskapsplaner, för att genomföra myndighetens verksamhet under höjd beredskap. Uppföljning tolkar vi som att det avser myndigheternas interna arbete för att följa att genomförandet går enligt beslutade interna dokument.

Med återrapporering avser vi framför allt den rapportering som framgår av inriktningsbesluten, regeringens inriktning till myndigheterna under försvarsbeslutsperioden och myndigheternas regleringsbrev.

Relevanta myndigheter tolkar vi som de myndigheter som var mottagare av de tre inriktningsbesluten när dessa beslutades i december 2024. Totalt omfattades 68 myndigheter. Dessa framgår av bilaga 1 till inriktningsbeslutet Gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret 2025–2030.

1.3 Syftet med rapporten

Försvarsbeslutet innebär en ökad ambitionsnivå i totalförsvaret och betydande ekonomiska tillskott. MTFA undersöker i denna delredovisning i vilken utsträckning myndigheter i både det militära försvaret och det civila försvaret har interna processer för styrning och uppföljning av genomförandet av försvarsbeslutet. Vi har specifikt tittat på processer för att

- ta emot regeringens styrning i form av inriktningsbeslut och andra regeringsuppdrag
- omsätta styrningen i verksamhetsplanering
- följa upp verksamhetens genomförande och återrapporera genomförandet

MTFA har även beaktat om styrning och uppföljning sker inom redan etablerade processer, eller om myndigheterna har anpassat sina processer för att hantera regeringens höjda ambitionsnivå, betydande ekonomiska tillskott och uppgifter som följer av Sveriges medlemskap i Nato.

MTFA tar i denna rapport inte ställning till om processerna för styrning och uppföljning är effektiva och ändamålsenliga. Vi ser anledning att återkomma

till den frågan när myndigheternas arbete med att genomföra försvarsbeslutet har kommit längre.

1.4 Metod och genomförande

Regeringen har beslutat om ett antal regeringsuppdrag för att omsätta riksdagens försvarsbeslut till verksamhet och åtgärder hos myndigheterna. De regeringsuppdrag som framför allt följer av försvarsbeslutet är enligt MTFA:

1. Gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret 2025–2030 (beslutet riktar sig till både myndigheter inom det militära försvaret och beredskapsmyndigheter)³
2. Inriktning för militärt försvar 2025–2030 (beslutet riktar sig till Försvarsmakten och till sex andra myndigheter inom det militära försvaret)⁴
3. Inriktning för civilt försvar 2025–2030 (beslutet riktar sig till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och övriga beredskapsmyndigheter)⁵
4. Försvarsmaktens förordning om instruktion som trädde i kraft den 1 januari 2025⁶
5. Instruktion för myndigheters verksamhet i Nato⁷ (raminstruktionen)
6. Regleringsbrev för 2025, där 53 beredskapsmyndigheter fick i uppdrag att stärka sin beredskap och säkerställa en kultur av handlingskraft och proaktivitet.⁸

I bilaga 1 redogör vi övergripande för innehållet i regeringsuppdragen.

MTFA har delat in myndigheterna i två grupper, myndigheterna i det militära försvaret och myndigheterna i det civila försvaret.

³ Gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret 2025–2030, regeringsbeslut I:15, 2024-12-19, Fö2024/02054 (delvis).

⁴ Inriktning för militärt försvar 2025–2030, regeringsbeslut I:16, 2024-12-19, Fö2024/02054 (delvis).

⁵ Inriktning för civilt försvar 2025–2030, regeringsbeslut II:4, 2024-12-19, Fö2024/02054.

⁶ Förordning (2024:1333) med instruktion för Försvarsmakten

⁷ Instruktion för myndigheters verksamhet i Nato, regeringsbeslut I:17, 2024-12-19, Fö2024/02069.

⁸ 53 av 61 beredskapsmyndigheter fick uppdraget. De åtta myndigheter som är undantagna är de som är organiserade under finansdepartementet.

1.4.1 Myndigheterna inom det militära försvaret

För att analysera och redovisa hur Försvarsmakten omsätter regeringsuppdragen har vi i huvudsak använt oss av dokumentstudier. Vi har utgått från den plan som Försvarsmakten utarbetat för att nå regeringens inriktning till 2030, Försvarsmaktens strategiska plan 2025–2030⁹ (FMSP). I denna omsätter Försvarsmakten regeringens styrning som ges via instruktion, regleringsbrev och inriktningsbeslut. Ytterligare ett regeringsbeslut som är viktigt i sammanhanget är raminstruktionen om myndigheters verksamhet i Nato. Den adresseras i FMSP genom att MILREP¹⁰ ges i uppdrag att omsätta riktlinjerna i raminstruktion i MILREP:s genomförande. FMSP utgör Försvarsmaktens verksamhetsplan.

Vidare har vi tagit del av Försvarsmaktens genomförandeplan för 2025–2030. Denna plan revideras årligen, med syfte att omsätta uppdragen i den strategiska planen, och att styra ekonomin som tilldelas genom Försvarsmaktens regleringsbrev. Vi har även genomfört en intervju med arméstaben för att närmare analysera hur en försvarsgren arbetar med att omsätta högkvarterets styrning.

Vi har genomfört intervjuer med Fortifikationsverket, Försvarets materielverk (FMV) och Totalförsvarets plikt- och provningsverk (Plikt- och provningsverket) om hur myndigheterna omsätter inriktningsbeslutet för militärt försvar genom styrning och uppföljning samt återrapporering. I arbetet har vi även utgått från MTFA:s tidigare rapporter.

1.4.2 Myndigheterna inom civilt försvar

För att analysera och redovisa hur myndigheterna i det civila försvaret omsätter regeringsuppdragen har vi huvudsak använt oss av en enkätundersökning. Enkätfrågorna formulerades utifrån Inriktning för civilt försvar 2025–2030 och Gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret 2025–2030. Enkäten skickades till de 61 myndigheter som i maj 2025 var beredskapsmyndigheter enligt förordningen (2025:524) om statliga myndigheters beredskap. Frågorna avsåg att undersöka hur myndigheterna styr, följer upp och återrapporerar genomförandet av försvarsbeslutet. De avsåg också att undersöka vilka faktorer som påverkar myndigheternas planering och genomförande. 60 myndigheter besvarade

⁹ Försvarsmakten, Försvarsmaktens strategiska plan 2025, 2024-12-20, FM2024-21844:1.

¹⁰ Sveriges militära representant vid Nordatlantiska fördragsorganisationen samt Europeiska unionen. MILREP representerar Sverige i militära frågor vid Natos högkvarter. Till stöd för MILREP är personal ur Försvarsmakten placerad vid den militära avdelningen vid Sveriges ständiga representation vid Nato.

enkäten.¹¹ Vi har gjort en kvantitativ analys av hur samtliga myndigheter omsätter inriktningsbeslutet och en kvalitativ analys av hur sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser omsätter inriktningsbeslutet.

Vi har även erhållit en genomgång av MSB:s process för beredskapsmyndigheternas förmågeplanering och vi har utgått från MSB:s föreskrifter om statliga myndigheters uppgifter inför och under höjd beredskap.

Vi har slutligen använt oss av dokumentstudier. Vi har bland annat tagit del av olika underlag och rapporter från MSB, MTFA, Riksrevisionen och Totalförsvarets forskningsinstitut som på olika sätt behandlar det civila försvaret.

1.4.3 Avgränsningar i vårt arbete

MTFA skickade i slutet av maj ut en enkät till de 61 myndigheter som då var beredskapsmyndigheter. Boverket, Kommerskollegium, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Sveriges geologiska undersökning och Tillväxtverket tillkom som beredskapsmyndigheter den 22 juli 2025.¹² Dessa ingår inte i enkätundersökningen eller i rapporten.

Inriktningsbeslutet för militärt försvar omfattar myndigheterna inom det militära försvaret. Enligt beslutet ska Försvarsmakten prioritera produktionen av samövade krigsförband som är personellt och materiellt uppfyllda med tillhörande infrastruktur. MTFA har avgränsat denna rapport till att redogöra för hur Försvarsmakten, Fortifikationsverket, FMV och Plikt- och provningsverket arbetar med att omsätta regeringens uppdrag. Detta då myndigheterna har uppgifter i personal-, materiel- och infrastrukturförsörjningen av krigs- och grundorganisationen. Vi benämner fortsättningsvis dessa fyra myndigheterna för försvarsmyndigheterna.

¹¹ Enligt förordning (2022:1768) med instruktion för Myndigheten för totalförsvarsanalys är bland annat den verksamhet som Säkerhetspolisen bedriver undantagen från vårt uppdrag att följa upp, analysera och utvärdera totalförsvaret. Säkerhetspolisen besvarade därför inte enkäten.

¹² Förordning (2025:742) om ändring i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

1.5 Rapportens disposition

Rapporten disponeras enligt följande.

I kapitel 2 redogör vi för hur Försvarsmakten omsätter regeringsuppdragen till styrning, uppföljning och återrapporering.

I kapitel 3 redogör vi för hur övriga försvarsmyndigheter omsätter regeringsuppdragen till styrning, uppföljning och återrapporering.

I kapitel 4 redogör vi för hur myndigheterna i det civila försvaret omsätter regeringens inriktning till verksamhet och åtgärder.

I kapitel 5 redogör vi för några följder som Natomedlemskapet har på det militära och det civila försvaret.

Kapitel 6 innehåller våra slutsatser och vår rekommendation, som identifieras i analysen.

2. Försvarsmaktens styrning, uppföljning och återrapportering

I detta kapitel redogör MTFA för hur Försvarsmakten arbetar med att omsätta de regeringsuppdrag som följer av försvarsbeslutet. I inriktningsbeslutet framgår att Försvarsmakten ska prioritera att producera samövade krigsförband som är personellt och materiellt uppfyllda med tillhörande infrastruktur, utifrån den organisatoriskt fastställda krigsorganisation som riksdagen och regeringen beslutat om. Först beskriver vi övergripande Försvarsmaktens organisation och arbetssätt. Sedan redogör vi för myndighetens interna styrning och uppföljning samt för återrapporteringskraven till regeringen.

2.1 Sammanfattande iakttagelser

- Försvarsmaktens processer för styrning och uppföljning har sedan 2023 samlats i en myndighetsövergripande arbetsordning och en verksamhetsplan som följer försvarsbeslutsperioden. Därutöver tas årliga genomförandeplaner fram.
- Inriktningsbeslutet för militärt försvar är en av Försvarsmaktens huvudsakliga styrningar. Försvarsmakten har anpassat organisation och processer för att möjliggöra snabb tillväxt, främst genom att decentralisera beslutsfattandet från högkvarteret till försvarsgrenarna. Det pågår fortsatt utveckling i hög takt av interna strukturer, metoder arbetssätt och mandat, vilket bland annat avspeglas i att arbetsordningen uppdateras flera gånger årligen.
- Försvarsmaktens process för styrning och uppföljning av uppbyggnaden av krigsorganisationen kan sägas vara en modell med mål- och resultatstyrning i flera organisatoriska nivåer.
- En central del i myndighetens styrning och uppföljning är utarbetandet av ramvillkor. Det är målformuleringar som bryts ner i flera steg till konkreta krav på enskilda krigsförband. Uppföljning av värderad förmåga mot krav sker på motsvarande sätt i flera steg, där det sista steget är krigsorganisationsvärdering.
- Försvarsgrenarna genomför mycket av förmågeskapandet, det vill säga produktion av krigsförbanden. Försvarsgrenarna lyder under chefen för försvarsstaben när det gäller styrning och uppföljning av förmågeskapandet.

- Försvarmakten följer upp krigsförbanden varje kvartal. Myndigheten ska till regeringen redovisa åtgärder som man avser att genomföra för respektive krigsförband för att fullfölja inriktningsbeslutet.
- Försvarmaktens samverkan med Fortifikationsverket, FMV och Plikt- och prövningsverket är central för att uppnå en förmågetillväxt där tillförsel av materiel, infrastruktur och personal koordineras.
- Försvarmaktens krigsorganisation är också beroende av stöd från beredskapsmyndigheterna. Myndighetens behov av direkt stöd tydliggörs i operationsplaneringen. Övriga myndigheter har också en viktig funktion att fylla genom att upprätthålla samhällsviktig verksamhet (indirekt stöd).

2.2 Försvarmaktens organisation och arbetssätt

I det här avsnittet beskriver MTFA Försvarmaktens styrning och uppföljning. För att göra det behöver vi först ge en övergripande bild av hur myndigheten arbetar och är organiserad.

MTFA noterar inledningsvis att Försvarmakten har framfört att myndigheten är i snabb utveckling vilket innebär att interna strukturer, metoder, arbetssätt och mandat utvecklas i hög takt. Försvarmakten har därför betonat att den beskrivning av arbetssätt och processer som MTFA har fått ta del av under arbetet med detta regeringsuppdrag är under utveckling och därmed utgör en ögonblicksbild av Försvarmaktens strukturer och metoder som avser arbetsläget i maj 2025. I rapporten utgår vi från Försvarmaktens nu gällande arbetsordning.¹³

2.2.1 Försvarmaktens planering

Försvarmakten omsätter regeringens styrning till strategisk planering, militärstrategisk ledning, operationsplanering samt genomförandedning, som genomförs inom tilldelade ansvarsområden samt genom uppdrag och order.

Strategisk planering omhändertar resurssättandet för nyttjandet av Försvarmaktens förmågor, liksom utvecklingen, skapandet och vidmakthållandet av förmågorna. I den här planeringen ingår Försvarmaktens arbete inför regeringens beslut om inriktning för Försvarmakten. Den strategiska planeringen omsätter inriktningsbeslutet

¹³ Försvarmaktens arbetsordning, Försvarmaktens interna bestämmelser (FIB 2022:6) med arbetsordning för Försvarmakten, uppdaterad t.o.m. FIB 2025:4.

och resulterar i Försvarmaktens strategiska plan, FMSP, och Försvarmaktens genomförandeplan, FMGP.

Militärstrategisk ledning väger samman måluppfyllnaden av utvecklingen, med skapandet och nyttjandet av Försvarmaktens förmågor, och innefattar riskavvägning. Resultatet utgör underlag för justeringar av befintliga planer och för Försvarmaktens rapportering till regeringen.

Försvarmakten ska enligt myndighetens instruktion ha en aktuell operationsplanering för myndighetens uppgifter i krig och fred. Planeringen ska omfatta alla resurser som är nödvändiga för planernas genomförande. Operationsplaneringen resulterar i operationsplaner på alla ledningsnivåer i myndigheten.

Inom genomförandeledningen omhändertas årliga regleringsbrev vad avser ekonomiska styrningar och krav på återrapportering, liksom justeringar av planerna till följd av vad som framkommit vid uppföljningen av desamma.

Försvarmaktens process för planering och uppföljning av sin verksamhet har tre tidsperspektiv:¹⁴ Dessa utgör så kallade operationslinjer i FMSP, och är:

1. förmågenyttjande planering som avser nyttjandet av Försvarmaktens resurser för operationer och beredskap samt planering för att använda de förmågor som finns tillgängliga idag eller inom något år.
2. förmågeskapande/förmågeframdrivande planering som avser försvarsbeslutsperioden och genomförs för att realisera den finansierade och beslutade försvarsförmågan, detta tidsperspektiv använder Försvarmakten i sin strategiska plan som är den plan som omsätter regeringens styrning och bidrar till att myndigheten uppnår regeringens krav och målsättningar
3. förmågeutveckling som vanligen avser tidsperspektiv på 20–30 år framåt i tiden och syftar till att förbättra en befintlig förmåga, fylla en identifierad förmågebrist eller att möta framtida hot eller möjligheter. Planering i detta tidsperspektiv används bland annat i Försvarmaktens perspektivstudie.

¹⁴ *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030*, 2025, bilaga 1, s 6, 2025-09-08, FM2025-19772:2, MSB 2025-08877.

2.2.2 Grundorganisationen och krigsorganisationen

Försvarmakten är indelad i en grundorganisation och en krigsorganisation. Grundorganisationen utvecklar och utbildar krigsförband till krigsorganisationen. Samtidigt har grundorganisationen i uppgift att se till att operationsledningen kan upprätthålla territoriell integritet, genomföra operationer, upprätthålla beredskap och förbereda mobilisering av krigsorganisationen.¹⁵ Grundorganisationen består av grundorganisationsenheter såsom Högkvarteret, Arméstaben, Marinstaben, Flygstaben, militärregioner och hemvärnet samt regementen, flottiljer och skolor.¹⁶ Det pågår även ett arbete med att fullfölja inrättandet av de organisationsenheter i grundorganisationen som riksdagen beslutade om i försvarsbeslutet 2020.

De delar av organisationen som har uppgifter vid höjd beredskap är organiserade i krigsförband. Krigsförbanden är uppdelade i stående förband, mobiliseringsförband och hemvärnsförband.¹⁷ Vid höjd beredskap aktiverar Försvarmakten krigsorganisationen.¹⁸

Försvarmaktens krigsorganisation kan även omfatta delar av andra myndigheters verksamhet.¹⁹ Försvarmakten har föreskriftsrätt för Fortifikationsverket, FMV, Totalförsvarets forskningsinstitut samt Kustbevakningen²⁰ för den del av deras verksamhet som under höjd beredskap ska bedrivas av Försvarmakten.²¹ Såvitt MTFA erfar så nyttjas inte föreskriftsrätten i instruktionen i förhållande till någon av myndigheterna för närvarande.

¹⁵ 5 kap. § 51 i Försvarmaktens arbetsordning, Försvarmaktens interna bestämmelser (FIB 2022:6) med arbetsordning för Försvarmakten, uppdaterad t.o.m. FIB 2025:4.

¹⁶ Grundorganisationen framgår av bilaga 1 i förordning (2024:1333) med instruktion för Försvarmakten. I grundorganisationen ingår även stridskrafter och Försvarmaktsgemensamma organisationsenheter för ledning, logistik och utbildning samt särskilda operationsgruppen.

¹⁷ Krigsförbanden i krigsorganisationen anges i bilaga 2 i förordning (2024:1333) med instruktion för Försvarmakten.

¹⁸ Försvarmaktens arbetsordning, Försvarmaktens interna bestämmelser (FIB 2022:6) med arbetsordning för Försvarmakten, uppdaterad t.o.m. FIB 2025:4 (se kap 5 (OPLAN SWEDEN) med tillhörande kampanjplan (SWEDISH GUARD))

¹⁹ Prop. 2024/25:34, s 75.

²⁰ För Kustbevakningen finns förordning (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarmakten. Förordningen gäller i krig eller annars under höjd beredskap om regeringen så beslutar. Dessutom finns Försvarmaktens föreskrifter om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarmakten (FFS 2019:1) samt en överenskommelse mellan myndigheterna som närmare reglerar verksamheten.

²¹ 65 § i förordning (2024:1333) med instruktion för Försvarmakten.

2.2.3 Försvarsmaktens ledningsnivåer

Försvarsmakten har flera ledningsnivåer:

- Den centrala ledningsnivån som består av Högkvarteret och försvarsgrensstaberna.²²
- Den regionala ledningsnivån som utgörs av de fyra militärregionstaberna.
- Den lokala ledningsnivån som består av garnisoner och organisationsenheterna i grundorganisationen.

Högkvarteret består bland annat av försvarsstaben, operationsledningen och militära underrättelse- och säkerhetstjänsten samt MILREP.

2.2.3.1 Försvarsgrenarna

Försvarsgrenarna består av armén, marinen och flygvapnet.

Försvarsgrenscheferna har verksamhetsansvar för att utveckla, skapa och vidmakthålla förmåga, tillgänglighet och beredskap för krigsförbanden och för respektive försvarsgrens grundorganisation. I deras ansvar ingår att koordinera försörjningen av personal, materiel, tjänster och andra förnödenheter samt mark, anläggningar och lokaler inklusive försörjning från myndigheter och andra externa leverantörer.

Försvarsgrenarna ställer även förband till förfogande till operationsledningen.

2.2.3.2 Militärregionerna och hemvärnet

De fyra militärregionstaberna samt P18 Gotland utgör den regionala ledningsnivån. Chef för militärregionen har verksamhetsansvar för markterritoriell verksamhet och regional underrättelse- och säkerhetstjänst inom egen militärregion.²³ Militärregionerna ansvarar vidare för att leda regionala transporter och transiteringar, territoriella mobiliseringsförberedelser och upprätthålla regional mobiliseringsledning, skydd och bevakning av Försvarsmaktens skyddsvärden inom militärregionen, att leda operationer med grundtilldelade förband samt för att vara beredda att leda även andra förband.

I ansvaret ingår även att samordna civila och militära resurser på lokal och regional nivå. Militärregionerna samverkar med främst civilområdesansvariga

²² Vid sidan av försvarsgrenarna finns försvarsmaktsgemensamma funktioner som ledning, logistik och cyber. Dessa benämns även stridskrafter.

²³ Rikshemvärnschefen har dock personalansvar för cheferna för militärregionstaberna.

länsstyrelser, övriga länsstyrelser samt Polismyndigheten, Trafikverket, Socialstyrelsen, regioner och kommuner avseende operationsplanering på regional nivå och värdlandsstöd.

Rikshemvärnsstaben ansvarar för vidmakthållande och utveckling av hemvärnet och militärregionstaberna. Staben är organiserad vid försvarsstaben på Högkvarteret och leds av rikshemvärnschefen. Genomförandeplanen för hemvärnet och militärregionstaberna beslutas av rikshemvärnschefen.

2.2.3.3 Organisationsenheterna

Det finns 49 organisationsenheter i grundorganisationen. Dessa organisationsenheter utgör tillsammans med garnisoner den lokala ledningsnivån. Cheferna för organisationsenheterna beslutar om en genomförandeplan för respektive organisationsenhet. Chef för organisationsenhet har verksamhetsansvar för att utveckla, skapa och vidmakthålla förmåga, tillgänglighet och beredskap hos krigsförbanden vid egen organisationsenhet samt för verksamheten i övrigt vid egen organisationsenhet. I ansvaret ingår att rekrytera, utbilda och utrusta personal. I ansvaret ingår också att kontrollera krigsförbandens resurser avseende kvalitet, tillgänglighet och förmåga samt föreslå nödvändiga åtgärder för att upprätthålla anbefalld beredskap och förmåga.

2.3 Försvarsmakten omsätter regeringens styrning till en verksamhetsplan och till genomförandeplaner

Regeringens styrning omsätts och genomförs på samtliga ledningsnivåer. Försvarsstaben på högkvarteret omsätter regeringens styrning till en verksamhetsplan, FMSP och Försvarsmaktens genomförandeplan, FMGP²⁴. Operationsledningen på högkvarteret utarbetar operativa planer.

De militärregionala staberna utarbetar regionala operationsplaner. Respektive organisationsenhet (lokal nivå) utarbetar årliga genomförandeplaner.

2.3.1 Försvarsmaktens strategiska plan för 2025–2030

I december 2024 beslutade överbefälhavaren om Försvarsmaktens strategiska plan för 2025–2030, FMSP. Planen utgår från regeringens styrning av Försvarsmaktens uppgifter och mål samt tilldelade medel. Planen

²⁴ Försvarsmakten, *Försvarsmaktens genomförandeplan för åren 2025–2030*, 2024-12-20, FM2024-7468:7.

reglerar det tidsspann som regeringen fattat beslut om men innehåller även inriktningar bortom nämnda tidsspann. FMSP är Försvarmaktens verksamhetsplan.

FMSP innehåller bland annat uppdrag till chefen för försvarsstaben, chefen för operationsledningen, chefen för militära underrättelse- och säkerhetstjänsten samt MILREP.

Planen innehåller även inriktning av krigsorganisationens och grundorganisationens utveckling, samt uppdrag och order från överbefälhavaren till de fyra underordnade cheferna.

Förändringar av Försvarmaktens strategiska plan under genomförandet görs vid behov, föranlett av vad som framkommer under uppföljningen av planen som innebär att de militärstrategiska målen inte kan nås, eller till följd av förändrade eller kompletterande anvisningar från regeringen. Uppföljning sker enligt ett nyligen infört system fyra gånger per år där uppföljning kan följas av avvägning och därefter förändrad styrning vid behov.

2.3.2 Försvarmaktens genomförandeplan

Utifrån FMSP beslutar chefen för försvarsstaben om Försvarmaktens genomförandeplan, FMGP, som styr uppdrag, återrappporteringskrav och medel för bland annat försvarsgrenscheferna, chefen för högkvarteret, rikshemvärnschefen, ledningssystemchefen, logistikchefen, utbildningschefen och chefen för cyberförsvaret. Uppdragen i planen ska utgå från de taktiska ramvillkoren för försvarsgrenarna, militärregioner med territoriella förband och hemvärnsförband.

FMGP revideras årligen och omhändertar den ekonomiska styrningen av myndigheten i regleringsbrevet. Styrning sker med ekonomiska medel utgående från ramar i termer av personal, infrastruktur och materiel. Vad gäller infrastruktur görs bland annat prognoser för myndighetens hyreskostnader till Fortifikationsverket. I arbetet med FMGP används underlag som tagits fram inom ramen för försvarmaktens budgetarbete såsom investeringsplan för materiel och infrastruktur. Vidare styr FMGP återrappporteringskraven för de chefer som direktrapporterar till chefen för försvarsstaben. Denna återrappportering ligger till grund för justerad styrning och myndighetens årsredovisning. Planen syftar till att skapa och utveckla krigsorganisationen.

2.4 Processer för styrning och uppföljning

Försvarsmakten införde en ny modell för styrning och uppföljning den 1 januari 2023. Den framgår av kapitel 5 i Försvarsmaktens arbetsordning.²⁵ Arbetsordningen är myndighetens högsta interna styrande dokument och innehåller bestämmelser bland annat för hur den interna styrningen och uppföljningen av den förmågeskapande verksamheten ska ske.

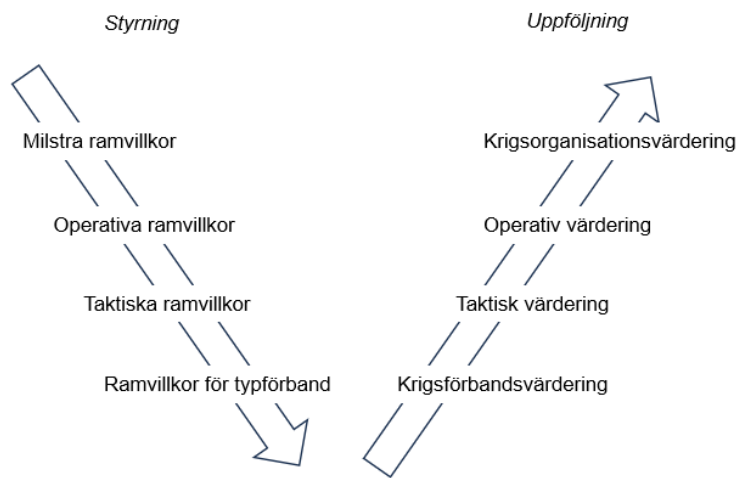
Försvarsmakten är en linjeorganisation och mål- och resultatstyrning sker i huvudsak i linjen, från chef till chef. Detta sker normalt genom tilldelning av ansvarsområden samt genom uppdrag och order. I grundorganisationen fördelas ansvar och uppgifter huvudsakligen via uppdrag (uppdragsstrukturen). Vid genomförande av operationer såväl i grundorganisation som krigsorganisation så sker det istället med order (kommandostrukturen). Förmågeskapandet, det vill säga produktionen av krigsförband sker främst inom uppdragsstrukturen.

2.4.1 Systemet med ramvillkor

Försvarsmaktens mål för utvecklingen av myndighetens förmågor regleras i form av ramvillkor. Ett ramvillkor är ett förmågekrav som ska vara uppnått vid en given tidpunkt. Ramvillkoren ska vara realiserbara utifrån de planeringsförutsättningar (tid, ekonomi och övriga styrningar) som anges i inriktningsbeslutet och utgör kärnan i Försvarsmaktens interna styrning. Ramvillkoren på respektive nivå utgör måldelen i uppdragen för mottagaren i uppdragssystemet, se figur 1.

²⁵ Försvarsmakten, *Försvarsmaktens interna bestämmelser (FIB 2022:6) med arbetsordning för Försvarsmakten*, 2025, uppdaterad t.o.m. FIB 2025:4.

Figur 1 Försvarsmaktens ramvillkor



Källa: MTFAs bearbetning av Försvarsmaktens presentation 2025-05-08.

1. Utifrån Försvarsmaktens huvuduppgifter i myndighetens instruktion, militärstrategisk kontext samt de regeringsuppdrag som följer av försvarsbeslutet, utarbetar Försvarsmakten militärstrategiska ramvillkor. Dessa beslutas av överbefälhavaren.
2. Utifrån de militärstrategiska ramvillkoren och tilldelade medel beslutar överbefälhavaren om krav på förmåga på operativ nivå vid en angiven tidpunkt, operativa ramvillkor.
3. Utgående från de operativa ramvillkoren och tilldelade medel beslutar chefen för försvarsstaben om krav på förmåga på taktisk nivå vid en angiven tidpunkt, det vill säga taktiska ramvillkor. Dessa gäller för bland annat försvarsgrenar och militärstrategiska funktioner och för territoriell förmåga på regional nivå.
4. Försvarsgrensheferna beslutar om krav på förmåga för typförband vid en angiven tidpunkt, det vill säga om ramvillkor för typförband.

Försvarsmaktens uppföljning genomförs med utgångspunkt från värderingen av krigsförbanden. Värdering genomförs per förband, och därefter görs sammanvägda värderingar på taktisk, operativ och militärstrategisk nivå. Uppföljning sker i två avseenden, mot beslutade ramvillkor och med avseende på hur utvecklingen mot fastställd krigsorganisation sker.

5. Krigsförbandsvärdering genomförs för samtliga krigsförband av den som har verksamhetsansvar för att utveckla krigsförbandet.

6. Taktisk värdering genomförs mot de taktiska ramvillkoren på försvarsgrensnivå.
7. Den operativa värderingen sker mot de operativa ramvillkoren och väger samman försvarsgrenarnas samlade förmåga.
8. Militärstrategisk värdering genomförs mot de militärstrategiska ramvillkoren. Den samlade värderingen av krigsorganisationen mot beslutade ramvillkor kallas krigsorganisationsvärdering, KROV, och blir i praktiken tillbakablickande. Värderingen av hur krigsorganisationen utvecklas mot uppfyllande av beslutade ramvillkor kallas krigsorganisationsprognos, KROP.

Uppföljningen sker en gång per kvartal och det finns möjlighet att uppdatera planerna, beroende på om externa eller uppkomna händelser inträffat som påverkar planen.²⁶

Försvarsmakten beskriver att systemet med styrning och uppföljning är nytt sedan ett par år tillbaka. Samtidigt har många av komponenterna i systemet funnits under lång tid, såsom ramvillkor, KROV och KROP.

Försvarsmakten uppger att det som är nytt är att fokus i uppföljningen är på effekter medan fokus i uppföljningen tidigare var på resurser, aktiviteter och prestationer och hur Försvarsmakten bedrev verksamheten inom personal-, materiel-, och infrastrukturförsörjningen.²⁷

2.4.2 Förbandsomsättningssystem

Försvarsmakten ska enligt inriktningsbeslutet prioritera produktionen av samövade krigsförband som är personellt och materiellt uppfyllda med tillhörande infrastruktur. Som en del i att omsätta denna styrning har Försvarsmakten ett förbandsomsättningssystem, FOMS som reglerar hur ett krigsförband skapas, vidmakthålls och ersätts. FOMS ska även stödja utvecklingen av krigsförbanden och arbetet med att uppnå fastställda ramvillkor. FOMS beslutas av chefen för försvarsstaben.

FOMS omsätts i sin tur i förbandsomsättningsplaner och krigsförbandsplaner. En förbandsomsättningsplan reglerar när och mot vilka målsättningar som krigsförbanden ska utvecklas, skapas, vidmakthållas och avvecklas. För varje krigsförband ska det finnas en krigsförbandsplan. Denna plan ska reglera hur krigsförbandet ska utbildas, omsättas, övas och utvecklas för att nå ramvillkor för typförband. Den chef som beslutar om

²⁶ Försvarsstabens strategienhet 2025-05-08.

²⁷ Försvarsstabens ekonomi- och verksamhetsstyrningsavdelning, 2025-05-08.

ramvillkoren för ett typförband ska också besluta om förbandsomsättningsplanen och krigsförbandsplanen.

I inriktningsbeslutet framgår att Försvarmakten ska utveckla ett ändamålsenligt förbandsomsättningssystem i syfte att producera och därefter vidmakthålla, samt i förekommande fall vidareutveckla, kompletta och samövade krigsförband. I FMSP anges att implementeringen av förbandsomsättningssystemet ska fullföljas.

2.4.3 Försvarmaktens behov av stöd vid höjd beredskap

Av inriktningsbeslutet framgår att Försvarmakten ska förmedla behov av stöd till övriga myndigheter i det militära försvaret och till aktörer inom det civila försvaret, för att möjliggöra svenska och allierade militära operationer på svenskt territorium såväl i fred som i händelse av höjd beredskap och ytterst krig.

Försvarmakten delger sitt behov av stöd vid höjd beredskap bland annat via den nationella operationsplaneringen (via operationsledningen) och via militärregionerna som samverkar med regionala och lokala aktörer om bland annat operationsplaneringen och värdlandsstöd.²⁸

MTFA noterar att Försvarmakten är beroende av myndigheter både inom det civila och det militära försvaret i för planering och genomförande av operativ verksamhet.

2.5 Försvarmaktens återrapportering

Försvarmakten har krav på återrapportering i både inriktningsbeslutet och i regleringsbrevet som rör genomförandet av försvarsbeslutet. Försvarsstaben på högkvarteret ansvarar vanligen för att utarbeta återrapporteringen men med stöd av övriga berörda avdelningar. Här redovisar vi några av dessa.

2.5.1 Redovisning av krigsförband

I inriktningsbeslutet för militärt försvar har Försvarmakten i uppdrag att årligen redovisa tidsatta och uppföljningsbara åtgärder för krigsförbanden som behöver genomföras för att fullfölja inriktningsbeslutet.

Försvarmakten ska även redovisa resultat och analys av planerad och uppnådd förmåga samt möjlighet att genomföra förbandets huvuduppgift. Redovisningen ska innehålla status vad gäller personal, materiel inklusive

²⁸ Försvarmakten, *Försvarmaktens redovisning av uppgift 9 i regleringsbrevet för budgetåret 2024 – Samverkan utifrån ny struktur för samhällets krisberedskap och civilt försvar*, 2025-02-11, FM2024-4113:42.

förnödenheter samt tillhörande infrastruktur. Det ska dessutom framgå hur krigsförbandet förhåller sig till förband och plattformar inom Natos förmågeplaneringsprocess.

I avsnitt 2.4 framgår hur Försvarmakten arbetar med uppföljning på olika nivåer i myndigheten. Uppföljningen av krigsförbanden genomförs utifrån fastställda ramvillkor en gång per kvartal. Den sammantagna uppföljningen av krigsförbanden sker på försvarsstaben och redovisas i samband med årsredovisningen. Läget avser vanligen förmågan i krigsförbandet vid årets slut och de åtgärder som ska vidtas under året.

2.5.2 Effektiva arbetssätt och processer

Enligt inriktningsbeslutet för militärt försvar ska myndigheterna i det militära försvaret arbeta för att utveckla effektiva och ändamålsenliga arbetssätt, regler och processer mellan myndigheterna för att förkorta ledtider, säkerställa helhetssyn och en koordinerad förmågetillväxt. Respektive myndighet ska redovisa åtgärderna i sina årsredovisningar.

Arbetet med att se över arbetssätt och processer leds av chefen för försvarsstabens ekonomi- och verksamhetsstyrningsavdelning. Denna har enligt arbetsordningen under chefen för försvarsstaben verksamhetsansvar för förvaltning och utveckling av ekonomi- och verksamhetsstyrning i myndigheten. Övriga avdelningar och enheter stöder i arbetet.

Försvarsmyndigheternas arbete med uppdraget beskrivs ytterligare i avsnitt 3.5.

2.5.3 Främja och utveckla en samordnad planering inom totalförsvaret

I inriktningsbeslutet Gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret 2025–2030, får Försvarmakten och MSB fortsatt i uppdrag att främja och utveckla en samordnad planering inom totalförsvaret. Myndigheterna ska redovisa hur uppdraget fortskrider och vilka åtgärder de har vidtagit för att främja och utveckla en samordnad planering inom totalförsvaret i sina respektive årsredovisningar från och med årsredovisningen för 2025. Myndigheterna ska lämna en gemensam redovisning med slutsatser och förslag om hur den samordnade planeringen fortsatt kan utvecklas senast den 1 mars 2029.

2.5.4 Uppdrag i regleringsbrevet för 2025

Försvarmakten fick i regleringsbrevet för 2025 flera uppdrag som har beröringspunkter med inriktningsbeslutet.

Försvarmakten fick i uppdrag att utreda möjligheten att samla hela krigsförbandsproduktionen inom markdomänen under arméns ansvar, inklusive det ansvar som idag ligger på militärregionerna. Redovisningen lämnades den 31 oktober 2025.

Försvarmakten redovisade den 31 oktober 2025 sitt logistikkoncept för att möjliggöra militära operationer både självständigt och tillsammans med allierade. I uppdraget ingick att beskriva uppgifter, lednings- och lydnadsförhållanden samt organisation i både freds- och krigsorganisationen. Även vilka logistikbehov som Försvarmakten själv hanterar och vilka som kräver stöd från det civila försvaret vid höjd beredskap och krig ingick i uppdraget.

Försvarmakten ska senast den 15 januari 2026 redovisa sitt ledningskoncept för militära operationer, både självständigt och med allierade. Redovisningen ska beskriva chefers ledningsbehov, lednings- och lydnadsförhållanden samt hur ledningsstöd, staber, ledningsförband och ledningsstödsystem är utformade.

3. Försvarsmyndigheternas styrning, uppföljning och återrapporering

I detta kapitel redogör MTFA för Fortifikationsverkets, Försvarets materielverks och Plikt- och provningsverkets arbete med styrning, uppföljning och återrapporering för att genomföra inriktningsbeslutet. I fortsättningen benämner vi dem övriga försvarsmyndigheter.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Inriktningsbeslutet gäller för första gången inte bara Försvarmakten, utan även övriga försvarsmyndigheter. Detta tydliggör att samverkan mellan myndigheterna krävs för att nå ett gemensamt mål.
- MTFA bedömer att övriga försvarsmyndigheter har etablerade processer för styrning och uppföljning samt återrapporering.
- Försvarmakten och övriga försvarsmyndigheter har gått från månatliga till kvartalsvisa uppföljningar av arbetsläget.
- För Fortifikationsverket och FMV innebär inriktningsbeslutet inga nya eller ändrade uppgifter, men myndigheterna ska utföra avsevärt mer verksamhet den här försvarsbeslutsperioden. Därtill tillkommer andra uppgifter som följer av Natomedlemskapet och stödet till Ukraina.
- Plikt- och provningsverket ska inrätta ett fjärde provningskontor för att uppfylla inriktningen om att 10 000 värnpliktiga ska genomföra grundutbildning per år från och med 2030.
- Frågan om koordinering mellan Försvarmakten och försvarsmyndigheterna är central i tider av snabb tillväxt av det militära försvaret. Det har blivit fler gränssytor mot Försvarmakten sedan anskaffning av personal, materiel och infrastruktur decentraliserades från högkvarteret till försvarsgrenarna och de militärstrategiska funktionerna. Detta ställer högre krav på samverkan inom och mellan myndigheterna, eftersom processerna för personal-, materiel- och infrastrukturförsörjning behöver koordineras bättre.

3.2 Fortifikationsverket

Fortifikationsverket har i uppgift att förvärva och förvalta försvarsfastigheter som regementen, flottiljer, hamnar, övnings- och skjutfält.

Utbyggnaden av det militära försvaret innebär att Fortifikationsverket befinner sig i brant tillväxt, vilket ställer stora krav på i första hand

myndighetens investeringsverksamhet. Det gäller såväl egna processer för styrning och uppföljning av investeringar, som samverkan med främst Försvarsmakten. MTFA har i en tidigare rapport analyserat Fortifikationsverkets investeringar i försvarsfastigheter med fokus på dessa frågor.²⁹

Sveriges medlemskap i Nato och uppdraget att undersöka möjligheterna att lämna stöd till Ukraina inom verksamhetsområdet³⁰ innebär också nya uppgifter för Fortifikationsverket.

3.2.1 Styrning och uppföljning av investeringar

Fortifikationsverkets investeringsverksamhet sker till stor del i projektform. Varje investeringsobjekt är ett eget projekt, och kostnader för projektering och byggnation påförs hyran för det aktuella objektet vid färdigställandet. MTFA har tidigare beskrivit processen för genomförande av investeringsprojekt inom Fortifikationsverket.³¹ Vår bedömning var att Fortifikationsverket har fungerande och rimligt effektiva interna processer för genomförandet av investeringar. MTFA lämnade samtidigt ett antal förbättringsförslag för att förbättra förutsättningarna för koordinerad förmågetillväxt. Det gällde både Fortifikationsverkets interna styrning och uppföljning, liksom extern styrning samt samverkan med Försvarsmakten.

3.2.2 Investeringsverksamhet i tillväxt

Fortifikationsverket fick i regleringsbrevet 2023 en målformulering att bidra till Försvarsmaktens operativa förmåga. MTFA uppfattar att detta var en viktig styrsignal som förtydligade Fortifikationsverkets uppgift som försvarsmyndighet. Vår bild är att det aktuella försvarsbeslutet inte inneburit några större principiella förändringar i myndighetens arbetssätt, men att myndigheten arbetar med fortsatt ökade investeringsvolymer.

MTFA bedömer att det faktum att Fortifikationsverket, till skillnad från FMV, är avgiftsfinansierat innebär begränsningar för hur mycket resurser myndigheten kan lägga på förutsättningsskapande verksamhet utanför de specifika investeringsprojekten. Sådan verksamhet kan handla om att stödja Försvarsmakten i tidiga faser av infrastrukturplanering, och att bemanna upp projekt innan Försvarsmakten formellt beslutat om investeringar.

²⁹ MTFA, *Fortifikationsverkets investeringar i försvarsfastigheter*, 2024.

³⁰ Regeringen, *Regleringsbrev för 2025 avseende Fortifikationsverket*, Uppdrag 9, Fi2025/01342(delvis).

³¹ MTFA, *Fortifikationsverkets investeringar i försvarsfastigheter*, 2024.

MTFA erfar att Försvarsmakten överväger att lägga en riktad beställning under ett antal år för att stärka Fortifikationsverkets möjligheter att resurssätta sin verksamhet för att möta Försvarsmaktens behov. Vi bedömer att det är en åtgärd som kan ge Fortifikationsverket förutsättningar att arbeta mer proaktivt för koordinerad förmågetillväxt inom försvaret, vilket är ett behov som MTFA pekade på i ovan nämnda rapport. Vi bedömer samtidigt att det finns skäl att hålla fast vid en renodlad avgiftsmodell på sikt, där varje hyresobjekt bär sin egen kostnad. MTFA noterar dock att Försvarsmakten i budgetunderlaget för 2026 har framfört att investeringarna bör direktavskrivas mot anslag istället för som idag finansieras med lån i Riksgälden. Fortifikationsverket framställer i sitt budgetunderlag för 2026 om att ”regeringen utreder styrningen av myndigheten och dess finansieringsform för att [...] säkerställa en snabb och effektiv tillväxt inom det militära försvaret, men även delar inom det civila försvaret”.

3.2.3 Nato och behov av infrastruktur

Sverige kommer som allierad i Nato att behöva planera för och utveckla infrastruktur som krävs för att våra åtaganden inom alliansen ska kunna realiseras. Det är en mängd frågor som behöver adresseras, såsom behov av större övningsområden, anläggningar för lagring av drivmedel och utveckling av nya militärbaser.

Fortifikationsverket har bildat en Natoenhet inom myndigheten, och bland annat tagit fram förslag till en finansieringsmodell. Man har påbörjat arbetet med att söka medel via Natos finansieringsprogram NSIP (NATO Security Investment Programme). Om det blir aktuellt med investeringar via NSIP så kommer det troligtvis att handla om en delfinansiering som direktavskrivas, och där den resterande delen finansieras via lån.

3.2.4 Finansieringsmodellen

Fortifikationsverket har även en annan typ av försvarsfastigheter, så kallade anläggningar, vilka har en annan finansiering. Investeringar i anläggningar, exempelvis berggrum eller flygbaser, direktavskrivas mot anslag medan investeringar i övriga fastigheter finansieras med lån hos Riksgälden som betalas av löpande. I denna finansieringsmodell tillkommer kapitalkostnader jämfört med modellen med direktavskrivning mot anslag. Det kan i sammanhanget nämnas att bedömningen av vad som kan direktavskrivas

stys av ett regeringsbeslut från 1993.³² Det är ett beslut som än idag har stor påverkan på finansieringen av infrastruktur.

När det gäller lånefinansierade investeringar har Fortifikationsverket tidigare pekat på att den branta tillväxten leder till stora planeringsosäkerheter, men också till indirekt belastning på det existerande hyresbeståndet genom det så kallade avkastningskravet.

3.2.5 Uppföljning och återrapportering

Fortifikationsverkets interna uppföljning är knuten till myndighetens verksamhetsplan. Uppföljning och analys av investeringsvolym och kostnader är centrala. Myndigheten följer också upp tidsutdräkten för olika moment i investeringsprocessen.

Återrapporteringar sker främst i årsredovisningen. Där återfinns ekonomisk redovisning och analys som möjliggör uppföljning av bland annat Fortifikationsverkets investeringsverksamhet. Utöver det redovisas investeringsvolymerna även i myndighetens budgetunderlag och i två årliga avvikelserapporter.

Fortifikationsverket har också i sitt regleringsbrev ett antal återrapporteringskrav som kopplar till myndighetens roll i uppbyggnaden av försvaret. Det gäller bland annat redovisning av vilka åtgärder som har vidtagits och planeras att vidtas för att stärka myndighetens förmåga att verka under höjd beredskap, samt redovisning av hur myndigheten inom sitt verksamhetsområde bidrar till att skapa förutsättningar för Försvarmakten att nå regeringens krav på operativ förmåga i enlighet med inriktningsbeslutet.

3.3 FMV

FMV upphandlar och utvecklar materiel och tjänster som stödjer Sveriges förmåga att bidra till Natos avskräckning och dess kollektiva försvar. FMV är därmed statens beställare till försvarsindustrin och statens mottagare vid leveranser från industrin. FMV genomför även verifiering och validering av materielen innan den kan tas i bruk i Försvarmakten. FMV var tidigare avgiftsfinansierat, men disponerar sedan 2019 anslagsposten 1.3.1 leverantörsutgifter på anslaget för försvarsmateriel. Myndigheten fick samtidigt ett förvaltningsanslag.

³² Avgränsning av försvarsfastigheter m.m. som inte skall belastas med kapitalkostnader, regeringsbeslut, 1993-11-18, Fo93/2499/MIL (delvis).

För att materielförsörjningen ska fungera krävs att Försvarmakten och FMV samverkar nära och på flera nivåer. I det följande beskrivs hur investeringsplanen för försvarsmateriel tas fram, hur den omsätts till verksamhet inom FMV och hur återrapporteringen från FMV görs.

3.3.1 Investeringsplanen och materielplanen

Försvarmakten ansvarar för investeringsplanen för försvarsmateriel. Investeringsplanen är 12-årig, uppdateras årligen och ingår i Försvarmaktens budgetunderlag. Den omfattar både nyanskaffningar och investeringar för vidmakthållande av materiel. FMV samverkar, i enlighet med sin instruktion, med Försvarmakten kring framtagandet av investeringsplanen.

FMV är organisatoriskt till stora delar en spegling av Försvarmaktens beställarorganisation. FMV:s verksamhetsområden utgör kontaktytorna mot Försvarmaktens försvarsgrenar och stridskrafter.

Med utgångspunkt från materielinvesteringsplanen utarbetar Försvarmakten materielplaner där materielobjekten bryts ner till uppdrag och där uppgiften i varje uppdrag framgår. Det är försvarsgrenarna som sedan beställer materiel i enlighet med materielplanen.

3.3.2 Uppföljning och återrapportering

FMV har en stor investeringsbudget att hantera och behöver därmed analysera, följa upp och återrapportera verksamheten på ett sätt som löpande ger en rättvis bild av rådande läge vad gäller beställningar och leveranser, liksom av olika typer av risker. Analysen och uppföljningen av myndighetens verksamhet sammanställs i årsredovisningen, men det sker även ett kontinuerligt informationsutbyte med Försvarmakten.

FMV anger att analys- och uppföljningsverksamheten har utvecklats på flera sätt under senare år. År 2024 infördes en förenklad uppföljning fem gånger per år. Den är tänkt att vara automatiserad i den meningen att information hämtas ur myndighetens system utan att störa verksamheten. Uppföljningen är avgränsad till ekonomi, materielleveranser och beställningar från Försvarmakten till FMV samt från FMV till industrin. En central och mer fördjupad uppföljning görs fyra gånger per år, vilket är synkroniserat med Försvarmaktens interna uppföljning. FMV deltar i Försvarmaktens fördjupade uppföljning två gånger per år (kvartal 1 och 3).

FMV formulerar internt en målbild i termer av nyckeltal för kundorderstock, leverantörsorderstock och ledtider, vilka sedan följs upp. I de fördjupade

uppföljningarna ingår även kompetensförsörjning samt finansiella, operativa och strategiska risker.

Eftersom det erfarenhetsmässigt förekommer avvikelser och förseningar under ett verksamhetsår styr FMV internt ut budgetramar till respektive verksamhetsområde, vilket möjliggör för dem att tidigarelägga uppdrag om de bedömer att det finns risk för förseningar i projekten.³³ Myndigheten har även internt gått från att arbeta med en årlig produktionsplan till en produktportfölj, vilket i praktiken ger större frihet att löpande tillföra nya projekt, inom ramen för gällande investeringsplan.

3.3.3 Samordning med Försvarmakten och andra myndigheter

Som nämnts ovan är FMV i hög grad organisatoriskt koordinerad med Försvarmakten. Samverkan mellan myndigheterna har utvecklats under lång tid. Samtidigt har kraven på snabb ökning av militär förmåga medfört att myndigheterna behövt se över såväl interna som mellanorganisatoriska processer.

I det samverkansforum som etablerats mellan Försvarmakten, FMV och Fortifikationsverket har ett antal åtgärder identifierats som förväntas resultera i betydande effektivisering, se avsnitt 3.5. Två viktiga åtgärder för materielförsörjningen rör förenklingar och effektivisering vad gäller kravställningsarbetet, samt utveckling av digitaliserade kommunikationslösningar. När det gäller uppföljning nämns gemensam leveranslägesbild.³⁴

3.4 Plikt- och provningsverket

Plikt- och provningsverket har flera uppgifter i personalförsörjningen av och bemanningsstödet i totalförsvaret. Myndigheten genomför även provningar till polisutbildningen. I det här avsnittet redovisar vi myndighetens arbete med att omsätta inriktning för militärt försvar.

Plikt- och provningsverket ansvarar bland annat för att kalla, mönstra och skriva in till grundutbildning med värnplikt. Efter avslutad grundutbildning krigsplaceras personen i Försvarmaktens krigsorganisation i 10 år.³⁵ Plikt- och provningsverket ansvarar, på uppdrag av Försvarmakten, även för att

³³ FMV, *Årsredovisning för 2021, 2022*, s. 14.

³⁴ Försvarmakten, *Särskild redovisning avseende effektiva och ändamålsenliga arbetssätt och processer*, 2025, FM2025-4320:1, FortV4916/2024, 24, FMV5745-2.

³⁵ Enligt lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt kan en individ vara inskriven med värnplikt i högst tio år sedan senaste tjänstgöringstillfälle, eller längst till och med utgången av det 47:e levnadsåret.

kalla in krigsplacerade värnpliktiga till repetitionsutbildning. Efter repetitionsutbildningen kan personen få förlängd krigsplacering i Försvarsmakten, som längst till och med utgången av det 47:e levnadsåret.

Plikt- och prövningsverket förvaltar krigsorganisationens bemanningsregister, det vill säga krigsplacerar personal efter framställan från Försvarsmakten.³⁶ Plikt- och prövningsverket kan krigsplacera individer hos Försvarsmakten genom att de är värnpliktiga eller genom att en person är anställd hos Försvarsmakten eller genom att en person har ett avtal med Försvarsmakten. Plikt- och prövningsverket ansvarar även för att kalla in personal till beredskapstjänstgöring och till krigstjänstgöring.

I samband med den årliga omorganisationen och omsättningen av krigsförbanden har Plikt- och prövningsverket bemannat krigsorganisationen enligt Försvarsmaktens uppdrag och krav. Resultatet av omorganisationen för 2024 redovisas i slutet av det första kvartalet 2025 och därefter redovisas krigsplaceringsläget kvartalsvis till Försvarsmakten enligt överenskommelse mellan myndigheterna.

Plikt- och prövningsverket har även viktiga administrativa roller gällande bland annat att lämna underlag till Försäkringskassan för utbetalning av dagpenning till värnpliktiga, och att hålla ett aktuellt register över krigsplacerade.

3.4.1 Plikt- och prövningsverkets genomförande av inriktningsbeslutet

Enligt inriktningsbeslutet för militärt försvar ska Försvarsmakten och Plikt- och prövningsverket öka antalet totalförsvarspliktiga som genomgår grundutbildning med värnplikt så att volymer om minst 10 000 personer uppnås senast år 2030. Därefter ska antalet fortsätta att öka för att under perioden 2032–2035 nå minst 12 000 personer.

Plikt- och prövningsverket har omsatt inriktningsbesluten i två huvudsakliga åtgärder. De har tagit fram en inriktning som styr myndighetens verksamhetsplanering för åren 2026–2030³⁷. Plikt- och prövningsverkets inriktning utgår från den nationella säkerhetsstrategin³⁸, det övergripande

³⁶ Underlag från Plikt- och prövningsverket 2025-08-14.

³⁷ Totalförsvarets plikt och prövningsverk, *Inriktning för verksamhetsplanering 2026–2030*, 2025, Beteckning Ö2025/2472.

³⁸ Nationell säkerhetsstrategi, skr. 2023/24:163.

målet för totalförsvaret, målen för det militära och det civila försvaret och Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2025–2027.

Mönstringen sker idag på ett av myndighetens tre provningskontor som är placerade i Stockholm, Malmö och Göteborg. För att uppnå målet om ökade grundutbildningsvolymmer enligt inriktningsbeslutet pågår myndighetens etablering av ett fjärde provningskontor som ska tas i bruk hösten 2026.

För 2025 ska myndigheten genomföra provning och mönstring av upp till 30 000 totalförsvarspliktiga i syfte att kunna fylla minst 8 500 utbildningsplatser till grundutbildning med värnplikt 2025 och påbörja att fylla utbildningsplatserna till grundutbildning med värnplikt 2026.

I inriktningsbeslutet framgår att antalet repetitionsutbildningar ska öka. Under 2024 fullgjorde 448 värnpliktiga repetitionsutbildning och kunde därmed få en förlängd krigsplacering i Försvarmakten. Detta kan jämföras med 1143 personer under 2023 och 1 814 personer under 2022.

Plikt- och provningsverket har påbörjat ett arbete, i samverkan med Försvarmakten, för att fler kvinnor ska kunna skrivas in till grundutbildning med värnplikt.

3.5 Effektiva arbetssätt och processer för att koordinera tillväxten

Enligt inriktningsbeslutet ska samtliga försvarsmyndigheter arbeta för att utveckla effektiva och ändamålsenliga arbetssätt, regler och processer mellan myndigheterna för att förkorta ledtider samt, säkerställa helhetssyn och en koordinerad förmågetillväxt.

Myndigheterna ska i samband med årsredovisningarna redovisa vilka åtgärder som vidtagits och som planeras att vidtas inom ramen för arbetet.

Försvarmakten har bilaterala överenskommelser med försvarsmyndigheterna sedan en lång tid tillbaka. Överenskommelserna reglerar arbetet och gränsyterna mellan myndigheterna i syfte att underlätta samarbetet och bidra till en långsiktig planering och ge en övergripande bild av rutiner och relationer. Överenskommelsen med FMV är från 2023, den med Plikt- och provningsverket är från 2019 och huvudöverenskommelsen med Fortifikationsverket är från 2007 men är för närvarande under omarbetning.³⁹

³⁹ Intervju med Fortifikationsverket, 2025-09-02.

Försvarmakten, Fortifikationsverket och FMV fick i regleringsbrevet för 2024 i uppdrag att redovisa åtgärder för att utveckla effektiva och ändamålsenliga arbetssätt och processer för samarbete mellan myndigheterna, i syfte att förkorta ledtider och säkerställa en koordinerad förmågetillväxt utifrån försvarsbeslutet

Myndigheterna slutredovisade uppdraget i februari 2025 och lyfte fram prioriterade områden (samverkan, processer, regler och uppföljning) för att genomföra försvarsbeslutet och föreslå åtgärder för var och en av områdena.⁴⁰ Myndigheterna har bland annat inrättat ett samverkansforum. MTFA noterar majoriteten av åtgärderna planeras att genomföras senast 2030.

Myndigheterna ska i sina respektive årsredovisningar för 2025 och framåt redovisa vilka åtgärder som vidtagits och som planeras att vidtas i detta arbete.

⁴⁰ Försvarmakten, *Särskild redovisning avseende effektiva och ändamålsenliga arbetssätt och processer*, FM2025-4320:1, FortV4916/2024, 24FMV5745-2, 2025-02-04.

4. Beredskapsmyndigheternas styrning, uppföljning och återrapportering

I detta kapitel beskriver vi hur myndigheter inom det civila försvaret omsätter regeringsuppdrag som följer av försvarsbeslutet i sina ordinarie verksamheter.

Enligt uppdraget ska MTFA redogöra för hur myndigheterna arbetar med styrning, uppföljning och återrapportering för att möjliggöra genomförandet av de regeringsuppdrag som följer av försvarsbeslutet.

Vår analys av enkätsvaren består av både en kvalitativ analys och en kvantitativ analys. Den kvalitativa analysen utgår från skriftliga enkätsvar från sektorsansvariga myndigheter respektive civilområdesansvariga länsstyrelser. Den kvantitativa analysen bygger på en övergripande analys av enkätsvaren från alla 60 myndigheter.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

- De flesta beredskapsmyndigheter arbetar med att omsätta försvarsbeslutet 2024 och inriktningsbeslutet för civilt försvar i sina verksamheter genom att integrera genomförandet i sina interna processer för styrning och uppföljning.
- De flesta beredskapsmyndigheterna har tagit fram mål, eller arbetar aktivt med att definiera mål, för verksamheten utifrån försvarsbeslutet och inriktningsbeslutet för civilt försvar. Men majoriteten av de mål som beredskapsmyndigheterna har tagit fram för att omsätta försvarsbeslutet inom respektive verksamhetsområde är på en övergripande nivå.
- Fyra av tio av beredskapsmyndigheter har utvecklat, eller antyder att ett arbete är på gång att utveckla, indikatorer eller nyckeltal för att följa upp verksamheten och mäta faktiska förändringar. Men bland de beredskapsmyndigheter som svarar att de hittills inte har tagit fram nyckeltal, svarar drygt hälften att de inte heller planerar att ta fram nyckeltal i framtiden.
- Både sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser stödjer och samverkar med övriga beredskapsmyndigheter inom sina respektive beredskapssektorer och civilområden.
- Vår analys visar att många myndigheter anser att arbetet i beredskapssektorerna hämmas av den omfattande återrapporteringen

och uppgiftsinhämtningen kopplad till civilt försvar. Det handlar främst om underlag som ska rapporteras till regeringen och MSB.

4.2 Myndigheternas arbete med styrning och uppföljning

För att få en förståelse för hur beredskapsmyndigheter arbetar med styrning och uppföljning av arbetet har vi undersökt hur myndigheterna själva beskriver hur de omsätter och integrerar inriktningsbeslutet i sina interna processer för styrning och uppföljning.

4.2.1 Beredskapsmyndigheterna har börjat omsätta inriktningsbeslutet till verksamhet

Vår analys visar att nästan samtliga sektorsansvariga myndigheter har börjat omsätta inriktningsbeslutet för civilt försvar till verksamhet och processer för intern styrning och uppföljning inom sina respektive myndigheter.

Hittills har några myndigheter dessutom hunnit genomföra interna organisatoriska förändringar mot bakgrund av försvarsbeslutet, medan andra myndigheter beskriver att försvarsbeslutet bekräftade deras redan påbörjade arbete. De har därmed inte gjort några förändringar. Organisatoriska förändringar kan till exempel vara att man inrättat en särskild funktion, såsom en ny tjänst eller enhet som arbetar mer specifikt med inriktningsbeslutet.

Beredskapsmyndigheterna menar att skillnaden mellan de två senaste inriktningsbesluten är ganska liten. Den mest påtagliga förändringen i det senaste inriktningsbeslutet för civilt försvar är, enligt myndigheterna, att de nu förväntas kunna ge värdlandstöd till allierade styrkor. Detta eftersom Sverige blivit medlem i Nato sedan det förra försvarsbeslutet.

Exempel på hur myndigheter arbetar med styrning och uppföljning av försvarsbeslutet

I det följande ger vi kortfattade exempel på hur tre myndigheterna styr och följer upp försvarsbeslutet och inriktningsbeslutet för civilt försvar.

- Livsmedelsverket beskriver hur de årligen gör en bedömning av sin förmåga utifrån inriktningsbeslutet för civilt försvar och MSB:s planeringsinriktning för civil beredskap.⁴¹ Utifrån förmågebedömningen tar myndigheten fram förmågemål för den kommande tioårsperioden men med fokus på de närmaste tre åren. För att säkerställa att förmågemålen nås fastställer myndigheten en tioårsplan och en plan för utbildning och övning som beskriver konkreta åtgärder för hur målen ska uppnås. Enligt myndighetens planer kommer arbetet med att bryta ner det senaste inriktningsbeslutet i konkreta åtgärder och uppföljning vara på plats i myndighetens interna planering under hösten 2025.
- Skatteverket har valt att genomföra inriktningsbeslutet i myndighetens övergripande riskhanterings-, planerings- och uppföljningsprocesser. I myndighetens verksamhetsplan finns ett område som omfattar beredskap. Inom området finns mål och indikatorer som följs upp tertialvis. Myndigheten har utvecklat mål för ett respektive tre års sikt.
- Post- och telestyrelsen beskriver hur myndigheten planerar att under 2026 ta fram ett inriktningsdokument för ansvarsområdet som ligger i linje med försvarsbeslutet 2024 och inriktningsbeslutet för civilt försvar samt med underlag som Försvarsmakten och MSB tagit fram gemensamt.⁴² Parallellt med detta utvecklar myndigheten en process för sitt beredskapsarbete för att säkerställa att inriktning, planering, genomförande och uppföljning av planerade åtgärder för att nå målen sker synkroniserat i olika tidsperspektiv. Förutom detta deltar myndigheten i MSB:s nationella förmågearbete samt försvarsplaneringen i regi av Försvarsmaktens operationsplanering.

⁴¹ MSB, *Planeringsinriktning för civil beredskap. Ett underlag till stöd för fortsatt planering*, 2023.

⁴² MSB, *Planeringsinriktning för civil beredskap. Ett underlag till stöd för fortsatt planering*, 2023.

4.2.2 De flesta myndigheter har tagit fram mål som ligger i linje med försvarsbeslutet

MTFA bedömer att beredskapsmyndigheterna, för att kunna omsätta försvarsbeslutet och regeringens inriktningsbeslut för civilt försvar i sina ordinarie verksamheter, behöver utveckla mål för genomförandet inom sina respektive verksamheter.

Vår analys av enkätsvaren visar att de flesta sektorsansvariga myndigheter har tagit fram mål, eller arbetar aktivt med att definiera mål, för verksamheten utifrån försvarsbeslutet och inriktningsbeslutet för civilt försvar. Flera av dessa myndigheter beskriver att deras mål i hög grad utgår från MSB:s Planeringsinriktning för civil beredskap från 2023.⁴³ Andra sektorsansvariga myndigheter menar att mål och krav från inriktningsbeslutet redan avspeglas i myndigheternas styrdokument såsom verksamhetsplaner. Fyra av tio sektorsansvariga myndigheter har inte utvecklat nya mål utifrån det senaste försvarsbeslutet. Men de flesta av dem har redan utvecklat mål för verksamheten som bygger på tidigare försvarsbeslut, såsom försvarsbeslutet för perioden 2021–2025.⁴⁴ Några myndigheter påpekar att nuvarande och tidigare inriktningsbeslut inte innehåller krav på framtagande av egna mål för myndigheterna eller indikatorer för uppföljning.

Vår enkät visar att majoriteten av de mål som beredskapsmyndigheterna har tagit fram för att omsätta försvarsbeslutet inom respektive verksamhetsområde är på en övergripande nivå. MTFA bedömer att myndigheterna behöver bryta ner målen ytterligare för att skapa värde och framdrift.

När det gäller de sex civilområdesansvariga länsstyrelserna har samtliga utvecklat särskilda mål och integrerat dem i sina respektive verksamheter. Alla har inte utvecklat nya mål efter försvarsbeslutet 2024 utan vissa av dem utarbetade dessa efter försvarsbeslutet för perioden 2021–2025.

Bilden är densamma om vi tittar på samtliga 60 beredskapsmyndigheter som svarat på vår enkätundersökning. Nästan två tredjedelar har utvecklat mål för sina respektive verksamhetsområden.

MTFA har i en tidigare rapport föreslagit att berörda civila myndigheter ska få i uppdrag att ta fram dimensionerande målbilder för planeringen inom

⁴³ MSB, *Planeringsinriktning för civil beredskap. Ett underlag till stöd för fortsatt planering*, 2023.

⁴⁴ Prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:136.

sina respektive beredskapsområden.⁴⁵ Med tydligare dimensionerande målbilder och konkretiserade mål kan myndigheterna definiera sina ambitionsnivåer och få tydligare stöd för planering och uppföljning. Därmed skapas förutsättningar för myndigheterna att utveckla och stärka förmågan inom sitt ansvarsområde.

4.2.3 Beredskapsmyndigheterna har inväntat MSB:s och Försvarmaktens stöd

När beredskapsmyndigheterna besvarade vår enkät under juni månad 2025 hade Försvarmaktens och MSB:s gemensamma underlag: ”Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030” samt MSB:s redovisningsstöd för beredskapsmyndigheternas redovisning för civilt försvar inte publicerats.⁴⁶ Dessa underlag ska utgöra en grund för Sveriges planering och utveckling av totalförsvaret och myndigheterna uppfattar dem som viktiga för sitt arbete. Enkätsvaren visar att flera beredskapsmyndigheter ansåg att de behövde dessa styrdokument för att kunna utveckla mål för sina respektive ansvarsområden inom det civila försvaret. De sju dimensionerande typsituationerna som beskrivs i Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030 förväntas utgöra en viktig grund för beredskapssektorernas arbete. Med detta underlag får myndigheter och andra aktörer en konkretisering av regeringens planeringsförutsättningar vilket stödjer myndigheternas beredskapsplanering.

4.2.4 Flera myndigheter har etablerat en process för att kunna stödja Försvarmakten

Ett exempel på ett område som inriktningsbeslutet för civilt försvar lyfter fram är att beredskapsmyndigheterna ska beakta Försvarmaktens förmedlade behov av stöd som underlag för planering och utveckling av verksamhet.⁴⁷ I 20 § förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap anges också att beredskapsmyndigheterna särskilt ska samverka med Försvarmakten avseende behovet av stöd till det militära försvaret.

Vår enkätundersökning visar att ungefär hälften av beredskapsmyndigheterna anser att de har förutsättningar att ge det stöd som Försvarmakten efterfrågat vid höjd beredskap. Hos övriga myndigheter är det ett pågående arbete, men det finns också oklarheter

⁴⁵ MTFÄ, *Utveckling av anvisningar för totalförsvaret – delredovisning av uppdraget Utvärdering av Handlingskraft*, 2024.

⁴⁶ Försvarmakten och MSB. *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025-2030*, 2025 och MSB (2025-09-12) Missiv. *Beredskapsmyndigheternas särskilda redovisning för civilt försvar 2025*.

⁴⁷ Inriktning för civilt försvar 2025–2030, regeringsbeslut II:4, 2024-12-19, Fö2024/02054.

huruvida Försvarmakten behöver stöd från respektive myndighet. Några har svarat att det är klarlagt att något behov av stöd från dem inte finns.

Enkätundersökningen visar att flera sektorsansvariga myndigheter har etablerat en process för den sektorsgemensamma planeringen för att ge det stöd Försvarmakten efterfrågar. Det framgår även att det finns etablerade former för hur flertalet myndigheter deltar i Försvarmaktens operationsplanering. Majoriteten av de sektorsansvariga myndigheterna svarar att de tar hänsyn till Försvarmaktens operationsplanering i sitt arbete med att genomföra försvarsbeslutet. Några sektorsansvariga myndigheter som deltar aktivt i arbetet med Försvarmaktens operationsplanering har implementerat Försvarmaktens operationsplanering i sina egna beredskapsplaner. Det gäller framför allt deras förberedande planering. Andra sektorsansvariga myndigheter tar hänsyn till Försvarmaktens operationsplanering i den mån som det är möjligt via samverkan och samplanering.

Några beredskapsmyndigheter uppger att de har begränsade förutsättningar att ge det stöd som Försvarmakten efterfrågar vid höjd beredskap. Andra myndigheter har inte har fått något förmedlat behov om att stödja Försvarmakten i deras operativa uppdrag. Vi har inte haft möjlighet att utreda om Försvarmakten har behov av stöd eller inte från dessa myndigheter.

4.2.5 Myndigheternas arbete med att stärka beredskapen

Som ett led i att omsätta inriktningsbeslutet för civilt försvar fick 53 beredskapsmyndigheter i regleringsbreven för år 2025 i uppdrag att säkerställa att de har förmåga att agera proaktivt och handlingskraftigt i hanteringen av såväl fredstida krissituationer som vid krig och krigsfara. Myndigheterna ska redovisa vidtagna åtgärder och resultatet av dessa till Regeringskansliet senast i samband med årsredovisningen den 22 februari 2026 eller i samband med budgetunderlaget den 1 mars 2026.

Vår enkät visar att flera sektorsansvariga myndigheter arbetar med uppdraget genom att på olika sätt försöka påverka kulturen på myndigheten till att bli mer handlingskraftig och proaktiv. En myndighet avser att arbeta bland annat med de organisatoriska förutsättningarna för att omsätta uppdraget i verksamheten genom att säkerställa en kultur av handlingskraft och proaktivitet.

En annan myndighet arbetar myndighetsöverskridande med uppdraget som samordnas av generaldirektörens stab. Samordningen omfattar även

kommunikationsavdelningen, personalavdelningen samt avdelningen som arbetar med beredskapsfrågor. Myndigheten fokuserar bland annat på kulturfrågor och att utveckla kunskap hos medarbetarna med hjälp av olika interna övningar.

En civilområdesansvarig länsstyrelse svarar att myndigheten arbetar för att stärka en kultur och ett arbetssätt som utgår från krigets krav genom insatser för att öka medarbetarnas kunskap genom utbildning och övning.

Länsstyrelsen har även inkluderat "proaktivitet och handlingskraft" som en utvärderingsgrund vid inträffade händelser som har bäring på uppdraget.

4.2.6 Sektorsansvariga myndigheter stödjer myndigheterna inom respektive beredskapssektor

Sektorsansvariga myndigheter ska enligt 24 § förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap inom respektive beredskapssektor. De sektorsansvariga myndigheterna ska också driva på arbetet inom beredskapssektorn, stödja beredskapsmyndigheterna samt verka för att uppgifter och roller inom beredskapssektorn tydliggörs. Det handlar också om att stödja beredskapsmyndigheter att anpassa nationella mål efter sektorsvisa förutsättningar.

Detta innebär att en viktig del av beredskapsmyndigheternas styrning för att möjliggöra genomförandet av inriktningsbeslutet för civilt förvar är att ge och ta emot stöd från andra myndigheter.

Våra enkätsvar visar att samtliga sektorsansvariga myndigheter avser att stödja de myndigheter som ingår i respektive beredskapssektor under nuvarande försvarsbeslutsperiod. De menar att arbetet, som i praktiken redan har börjat under tidigare försvarsbeslutsperioder, präglas av ett gemensamt arbete och ses inte som en uppgift endast för respektive sektorsansvarig myndighet.

En tidigare rapport från MTFA visar att samtliga beredskapssektorer har etablerat mötesformer på tre hierarkiska nivåer, som motsvarar de som gäller för MSB:s mötesstruktur. Uppgifter, mandat och mötesfrekvens varierar mellan sektorerna.⁴⁸

Sektorsansvariga myndigheter har stöttat nya beredskapsmyndigheter som inte tidigare varit bevakningsansvariga myndigheter. Det handlar om beredskapsmyndigheter som innan den nya strukturen för civilt försvar och

⁴⁸ MTFA, *Beredskapssektorernas utveckling. Huvudrapport*, 2025.

samhällets krisberedskap trädde i kraft den 1 oktober 2022 inte var bevakningsansvariga myndigheter. Det har bland annat gällt inom området signalskydd. Även andra beredskapsmyndigheter har stöttat.⁴⁹

4.2.7 Civilområdesansvariga länsstyrelser stödjer länsstyrelser inom respektive civilområde

På samma sätt som sektorsmyndigheterna har i uppgift att samordna arbetet inom sina beredskapssektorer ska de civilområdesansvariga länsstyrelserna, enligt 4 § förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser, ansvara för samverkan inom respektive civilområde.

Vår analys av enkätsvaren visar att samtliga civilområdesansvariga länsstyrelser samverkar med länsstyrelserna inom sina respektive civilområden.

Flera civilområdesansvariga länsstyrelser ger stöd åt övriga länsstyrelser inom sina civilområden genom att samordna nationella och centrala processer som berör regional nivå. Utöver det sker ett gemensamt utvecklingsarbete för att kunna ta fram en samlad lägesbild och lägesrapportering.

Våra enkätsvar visar också att de civilområdesansvariga länsstyrelserna stödjer övriga länsstyrelser i civilområdet i framtagande av underlag eller rapporteringar som efterfrågas av olika beredskapsmyndigheter, samt koordinerar remisshanteringar som har med totalförsvarsfrågor att göra.

Samtidigt visar vår analys att införandet av civilområden har skapat oklarheter rörande ansvarsfördelningen mellan civilområdesansvariga länsstyrelser och övriga länsstyrelser. En tidigare rapport från MTFA visar att flera länsstyrelser menar att mandatet för civilområdesansvariga länsstyrelser är otydligt, vilket föranleder ett behov av att tolka förordningarna. Otydligheterna har bland annat lett till att länsstyrelserna sett behov av att tydliggöra samverkan mellan de 21 länsstyrelserna och civilområdesstrukturen.⁵⁰ Vi har inte haft möjlighet att inom ramen för föreliggande utredning analysera frågan om samverkan inom civilområdena ytterligare.

⁴⁹ MTFA, *Beredskapssektorernas utveckling. Huvudrapport*, 2025, s. 18.

⁵⁰ MTFA, *Uppbyggnaden av civilområden. Delredovisning 2 av regeringsuppdraget att utvärdera den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap*, 2024, s. 26.

4.2.8 Myndigheterna följer upp arbetet i sin ordinarie verksamhetsuppföljning

Vår analys visar att beredskapsmyndigheterna avser att följa upp sitt arbete med att omsätta försvarsbeslutet i sina respektive verksamheter. Uppföljningen sker företrädevis i myndigheternas befintliga interna verksamhetsuppföljning vars resultat kommer att framgå i respektive årsredovisning.

Flera myndigheter följer upp arbetet utan att använda indikatorer eller nyckeltal. Vår enkätundersökning visar att ungefär fyra av tio beredskapsmyndigheter har tagit fram nyckeltal eller indikatorer för sina respektive uppföljningar av genomförandet eller antyder att ett arbete med att ta fram sådana är på gång. Men bland de beredskapsmyndigheter som svarar att de hittills inte har tagit fram nyckeltal, svarar drygt hälften att de inte heller planerar att ta fram nyckeltal i framtiden.

FOI påpekar att det finns olika definitioner av vad nyckeltal och indikatorer för uppföljning är och hur de ska användas. I sin rapport *Indikatorer för utveckling av civilt försvar* beskriver FOI olika utgångspunkter och angreppssätt för att ta fram indikatorer som speglar utvecklingen av civila försvaret.⁵¹ I vår analys har vi undersökt hur beredskapsmyndigheterna arbetar med nyckeltal och indikatorer för uppföljning av sin egen verksamhet. Likt FOI konstaterar vi att målen för det civila försvaret som de är utformade i inriktningsbeslutet är formulerade på en övergripande nivå.⁵² MTFA bedömer att dessa därför behöver konkretiseras av beredskapsmyndigheterna för att kunna ligga till grund för indikatorer för uppföljning.

Vår analys visar att de flesta civilområdesansvariga länsstyrelser följer upp åtgärder kopplat till försvarsbeslutet löpande och integrerat med annan verksamhetsuppföljning i samband med årsredovisningen. Därutöver hanteras särskilda återrapporteringskrav, exempelvis utifrån inriktningsbeslutet för civilt försvar och andra regleringsbrevsuppdrag, som särskilda ärenden på respektive beredskapsenhet eller avdelning.

Dessutom planerar civilområdenas kanslier att handlägga en samlad rapportering för genomförandet av inriktningsbesluten på civilområdesnivån. Till exempel planerar ett civilområdeskansli att samordna

⁵¹ FOI, *Indikatorer för utveckling av civilt försvar*, 2025, s. 7.

⁵² FOI, *Indikatorer för utveckling av civilt försvar*, 2025, s. 54 m.fl.

respektive länsstyrelses rapportering utifrån uppdrag och överenskommelse med respektive försvarsdirektör.

Ingen civilområdesansvarig länsstyrelse har tagit fram särskilda nyckeltal eller indikatorer kopplat till uppföljningen av sitt genomförande av försvarsbeslutet. Istället använder några länsstyrelser andra verktyg för uppföljning så som MSB:s underlag Planeringsinriktning för civil beredskap.⁵³

4.3 Myndigheternas arbete med återrapportering

I detta avsnitt redogör vi för delar av beredskapsmyndigheternas återrapporteringskrav som är kopplade till civilt försvar. Avsnittet är ingen heltäckande kartläggning, utan ger en översiktlig bild av de återrapporteringskrav som beredskapsmyndigheterna har att hantera. Rapporteringskraven är styrda av förordningar, särskilda regeringsuppdrag och inriktningsbeslutet för civilt försvar. Därutöver tillkommer MSB:s egeninitierade rapportering, så som systemunderlaget, som sker inom ramen för MSB:s förmågeutvecklingsprocess.

4.3.1 Myndigheternas återrapportering enligt inriktningsbeslutet för civilt försvar

Vi börjar med att beskriva återrapporteringen som sker enligt inriktningsbeslutet för civilt försvar.

Inom ramen för försvarsbeslutsperioderna 2015–2020 och 2021–2025 har myndigheterna fått i uppdrag från regeringen att redovisa vidtagna åtgärder och hur åtgärderna bidragit till att nå målen för civilt försvar.⁵⁴ I inriktningsbeslutet för civilt försvar 2025–2030 fick beredskapsmyndigheterna återigen uppdrag att i samband med sina årsredovisningar lämna en redovisning om civilt försvar. Mottagare av denna redovisning är Regeringskansliet, ansvarigt departement, MSB och MTFA.⁵⁵

Denna särskilda redovisning skiljer sig från tidigare redovisningar eftersom myndigheterna ska redovisa pågående åtgärder kopplat till disponerade medel. I redovisningen ska det framgå vilka huvudsakliga åtgärder som myndigheten har genomfört inom sitt ansvarsområde för att höja det civila

⁵³ MSB, *Planeringsinriktning för civil beredskap: ett underlag till stöd för fortsatt planering*, 2023.

⁵⁴ Planeringsanvisningar för det civila försvaret, regeringsbeslut II:16, 2025-12-10, Ju2015/00054/SSK, Ju2015/00055/SSK, Ju2015/00067/SSK (delvis), Ju2015/09669/SSK och Anvisningar för det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden 2021–2025, regeringsbeslut II:14, 2020-12-17, Ju2020/04658 (delvis).

⁵⁵ Inriktning för civilt försvar 2025–2030, regeringsbeslut II:4, 2024-12-19, Fö2024/02054.

försvarets förmåga inför höjd beredskap. Det ska också framgå hur de medel som disponerats av myndigheten för att stärka arbetet med civilt försvar fördelar sig på redovisad verksamhet och hur vidtagna åtgärder inom myndighetens ansvarsområde har bidragit till att nå målet för det civila försvaret.

MSB har i uppgift att utifrån beredskapsmyndigheternas särskilda redovisning i sina respektive årsredovisningar för 2025 göra en sammanställning av genomförd verksamhet. Resultatet ska redovisas till Regeringskansliet den 2 maj 2026.

MTFA bedömer att MSB:s särskilda redovisning kommer att ge en övergripande bild av myndigheternas arbete inom civilt försvar. MTFA bedömer också att den särskilda redovisningen kommer att bidra till spårbarhet när det gäller disponering och förbrukning av medel inom det civila försvaret. MTFA anser att den har förutsättningar att skapa en transparens i befintliga åtgärders ändamålsenlighet kopplat till målen för civila försvaret.

4.3.2 MSB har på eget initiativ tagit fram ett systemunderlag

Beredskapsmyndigheterna ska enligt inriktningsbeslutet för civilt försvar delta i MSB:s process för förmågeutveckling. MSB uppger att en del i det uppdraget består av att ta fram ett nationellt systemunderlag.

År 2023 tog MSB fram inriktning och vägledning för en aktörsgemensam process för förmågeplanering i tidsperspektivet 1–10 år.⁵⁶ I vägledningen beskriver MSB en årlig process med fokus på åtgärder som kräver samordning inom och mellan beredskapssektorer och civilområden.

Med underlag från planeringsprocessen tar MSB sedan 2024 årligen fram en samlad bild av dessa underlag och vad de innebär – ett så kallat nationellt systemunderlag. Systemunderlaget innehåller en sammanställning och bedömning av planerade åtgärder samt en analys av eventuella behov av ytterligare åtgärder vid planeringsårets slut. Det tas fram av MSB, både löpande och inom ramen för den aktörsgemensamma processen.⁵⁷

Systemunderlaget ersätter inte enskilda myndigheters budgetunderlag utan presenterar en nationell sammanställning, aggregering och samlad bedömning av planerade åtgärder, eventuella ytterligare behov av åtgärder

⁵⁶ MSB, *Vägledning. Planering för civil beredskap – process och metod*, 2023.

⁵⁷ MSB, *Vägledning. Planering för civil beredskap – process och metod*, 2023, s. 12-13.

samt underlag för regeringen vid beslut om prioritering av medel inom och mellan sektorer och civilområden.⁵⁸

En tidigare rapport från MTFA visar att beredskapsmyndigheter har en varierad bild av systemunderlagets syfte och värde. Flera myndigheter menar att systemunderlaget är användbart i sig, men att arbetet med att ta fram underlaget till MSB innebär en stor arbetsbelastning.⁵⁹

4.3.3 Övrig rapportering inom civilt försvar

För att få en bild av hur beredskapsmyndigheterna återrapporterar arbetet med det civila försvaret fokuserar vi här på vissa delar av rapporteringen – både från MSB samt från myndigheternas egna redovisningar och informationsutlämning.

4.3.3.1 MSB:s rapportering

Utöver de återrapporteringar till MSB som vi redovisat ovan finns ett stort antal krav på återrapportering och redovisning som regleras i särskilda regeringsuppdrag, förordningar, instruktion och regleringsbrev till myndigheten. Flera av dessa rapporteringskrav till MSB innebär också omfattande informationsutlämning och rapportering från beredskapsmyndigheterna.

MSB har tidigare fått i uppdrag att årligen göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret under försvarsbeslutsperioden 2021–2025, med utgångspunkt i målet för det civila försvaret.⁶⁰

I oktober 2025 fick MSB återigen i uppdrag att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret. Uppdraget ska slutredovisas 4 maj 2026.⁶¹

Enligt MSB:s regleringsbrev för 2025 ska myndigheten redovisa hur arbetet fortskrider i planeringsgrupperna inom området för civil beredskap i Nato

⁵⁸ MSB, *Vägledning. Planering för civil beredskap – process och metod*, 2023, s. 13

⁵⁹ MTFA (2025). *MSB:s systemstödjande roll i strukturen*, s. 38–39.

⁶⁰ Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret, regeringsbeslut II:5, 2020-12-17, Ju2020/04658 (delvis).

⁶¹ Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret, regeringsbeslut II:4, 2025-10-23, Fö2025/01545.

samt hur arbetet bidrar till att utveckla den svenska krisberedskapen och det civila försvaret.⁶²

4.3.3.2 Beredskapsmyndigheternas rapportering

Beredskapsmyndigheternas årligt återkommande rapportering till regeringen regleras i deras instruktion, regleringsbrev samt särskilda regeringsuppdrag. Därutöver reglerar förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap och förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap myndigheternas rapportering och informationsskyldighet. Utöver årsredovisning och särskilda regeringsuppdrag ska myndigheterna, generellt sett, redovisa arbetet med civilt försvar och krisberedskap. Redovisningen innefattar hur de stärker civil beredskap, planerar för höjd beredskap och hur de arbetar med samhällsviktig verksamhet samt deltar i övningar och samverkan.

4.3.4 Arbetet med återslagrapportering uppfattas som tidskrävande av myndigheterna

Tidigare rapporter från MTFA⁶³, försvarsutskottet⁶⁴ och Riksrevisionen⁶⁵ samt vår enkätundersökning visar att många myndigheter anser att arbetet i beredskapssektorerna hämmas av den samlade bördan av all rapportering och uppgiftsinhämtningen kopplad till förmågeplaneringen. Främst handlar det om underlag som ska till regeringen och MSB. Underlagen som ska till MSB utgår i sin tur ofta från regeringsuppdrag, även om det finns produkter som är initierade av MSB, som det så kallade systemunderlaget.⁶⁶

Det blir också allt vanligare att sektorerna ska lämna gemensamma underlag, vilket ställer krav på gemensam beredning mellan myndigheterna. Beredningsprocesserna gör att de enskilda myndigheterna får kortare tid på sig att ta fram själva underlaget, vilket ofta är negativt för underlagets kvalitet. Fler myndigheter ifrågasätter värdet av delar av den omfattande rapporteringen och uppgiftsinhämtningen. Redovisningarna bidrar, enligt myndigheterna, bland annat till att mindre tid kan ägnas åt att exempelvis genomföra faktisk förmågeplanering och förmågehöjande åtgärder.⁶⁷

⁶² Försvarsdepartementet, regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Fö2025/00974, Fö2025/01425 (delvis).

⁶³ MTFA, *Beredskapssektorernas utveckling. Huvudrapport, 2025*

⁶⁴ Försvarsutskottet, *Uppföljning av det civila försvaret – erfarenheter från tre beredskapssektorer*, 2024

⁶⁵ Riksrevisionen, *Den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad*, 2025

⁶⁶ MTFA, *Beredskapssektorernas utveckling. 2025*

⁶⁷ MTFA, *Beredskapssektorernas utveckling, 2025*

Enkätsvaren visar att även de civilområdesansvariga länsstyrelserna årligen får en mängd nya och förändrade uppdrag av regeringen samt remisser som de ska besvara, kopplat till deras roll inom totalförsvaret. Länsstyrelserna menar att detta tar tid från den konkreta förmågeuppbyggnaden i civilområdet och att det därför hämmar arbetet.

MSB har på eget initiativ påbörjat ett arbete med att kartlägga och effektivisera informationsförsörjningen av totalförsvaret.

Informationsförsörjningen omfattar de civila myndigheternas rapportering för samlade kontinuerliga lägesbilder samt rapportering och framtagande av samlade lägesbilder vid specifika händelser. Syftet med det kontinuerliga lägesbildsarbetet är att ansvariga aktörer kan upptäcka risker tidigt och därmed agera proaktivt.⁶⁸

Således omfattar MSB:s arbete med effektivisering av informationsförsörjningen inte all rapportering från beredskapsmyndigheterna. MTFA bedömer därför att en översyn av de samlade rapporterings- och redovisningskraven för beredskapsmyndigheterna behöver genomföras. Vi lämnar en sådan rekommendation i kapitel 6.

⁶⁸ MSB, *Vägledande principer för fortsatt utveckling av samverkan och ledning i civilt försvar*, 2025

5. Sveriges totalförsvar i Nato

Försvarsbeslutet är det första sedan Sverige blev medlem i Nato. Medlemskapet innebär åtaganden för Sverige och påverkar både det militära och det civila försvaret. Ett regeringsuppdrag som följer av försvarsbeslutet är Instruktion för myndigheters verksamhet i Nato. Detta kapitel innehåller en översiktlig redogörelse av hur planeringen inom totalförsvaret kan behöva anpassas utifrån processer, krav och riktlinjer inom Nato.

5.1 Sammanfattande iakttagelser

- Natos förmågemål för Sverige och Natos förmågeplaneringsprocess påverkar utvecklingen av totalförsvaret. Totalförsvaret behöver omhänderta beslut överenskomna i Nato.
- Sveriges nationella planeringsprocesser är i dagsläget inte koordinerade med Natos planeringsprocesser.
- Natos förmågemål fastställdes 2025 och utvärdering sker vartannat år. Fastställda förmågemål är mer detaljerade än de ramvillkor som utgör grunden för Försvarsmaktens interna styrning och uppföljning.
- Svenskt territorium utgör ett bakre område eller baserings- och transiteringsområde för allierade samt som civil och militär försörjningsväg till och från Finland och Baltikum. MTFA noterar att konsekvenserna för den nationella totalförsvarsplaneringen behöver analyseras ytterligare.
- Försvarsmakten ska förmedla behov av stöd till aktörer inom det civila försvaret för att möjliggöra svenska och allierade militära operationer på svenskt territorium såväl i fred som i händelse av höjd beredskap och ytterst krig. Det ställs alltså krav på stöd från det civila försvaret redan i fred.
- Försvarsmyndigheterna och ett antal beredskapsmyndigheter deltar både i Natos och i den nationella förmågeutvecklingsprocessen.

5.2 Natos uppgifter

Medlemskapet i Nato innebär i huvudsak två uppgifter: ömsesidiga försvarsgarantier mellan medlemsländerna och en gemensam operationsplanering. I instruktionen för myndigheters verksamhet i Nato framgår att såväl Regeringskansliet som vissa civila och militära myndigheter deltar i Natos kommittéer och planeringsgrupper.

Det är framför allt artikel 3, 4 och 5 i det nordatlantiska fördraget som påverkar totalförsvarsplaneringen. Det är utifrån artikel 3 som Nato bedriver ett arbete för att stärka det kollektiva försvaret och samhällets resiliens. Natos gemensamma operations- och förmågeplanering baserar sig på de militära resurser medlemsstaterna tillhandahåller enligt kraven i artikel 3.

Artikel 4 anger att parterna ska samråda närhelst en part anser att någon parts territoriella integritet, politiska oberoende eller säkerhet hotas. Under hösten 2025 har medlemsländerna (Polen, Estland, Danmark) åberopat eller övervägt att åberopa artikel 4 i samband med kränkningar av territoriet. Nato har efter konsultationerna vidtagit åtgärder för att förstärka den östra gränsen.

Enligt artikel 5 ska ett väpnat angrepp mot en eller flera av medlemsländerna betraktas som ett angrepp mot dem alla. Vid ett sådant angrepp ska varje part bistå den eller de angripna parterna genom att individuellt och i samförstånd med de övriga parterna utan dröjsmål vidta de åtgärder som den anser nödvändiga.

5.3 Kommittéer som har betydelse för totalförsvarsplaneringen

I instruktionen för myndigheters verksamhet i Nato framgår vilka myndigheter som representerar Sverige i olika organ och kommittéer. Två kommittéer som har betydelse för totalförsvarsplaneringen är militärkommittén och resilienskommittén.

5.3.1 Militärkommittén

Militärkommittén leder det militära delen av Nato. Kommittén ansvarar för Natos militära planering och bistår Nordatlantiska rådet med råd i militära frågor samt omsätter rådets beslut till militär planering. Militärkommittén ger även direktiv till Natos högsta militära befälhavare, (SACEUR).

Överbefälhavaren är Sveriges representant i Natos militärkommitté.⁶⁹ Det finns en militär representant som företräder överbefälhavaren i det löpande arbetet, MILREP⁷⁰, och som är direkt underställd chef till ÖB. Till stöd för MILREP finns personal från Försvarsmakten placerad vid den militära

⁶⁹ Förordning (2024:1233) med instruktion för Försvarsmakten.

⁷⁰ Sveriges militära representant vid Nordatlantiska fördragsorganisationen samt Europeiska unionen.

avdelningen vid Sveriges ständiga representation vid Nato. Den militära avdelningen utgör en del av Försvarsmaktens högkvarter.

5.3.2 Resilienskommittén

Resilienskommittén är Natos högsta organ för resiliensfrågor. Kommittén håller samman strategisk inriktning, vägledning och samordning av arbetet i kommittén. Nato har integrerat civil planering utifrån hela hotskalan i den nationella och gemensamma operationsplaneringen.⁷¹ Regeringskansliet har det övergripande ansvaret för att hålla samman Sveriges verksamhet inom Resilienskommittén. MSB har samordningsansvar för myndigheter som deltar i Natos civila beredskapsarbete.

Nato har identifierat tre grundförmågor som är särskilt viktiga för att stärka nationell resiliens och civil beredskap:

1. säkerställa politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner.
2. säkerställa viktiga samhällsfunktioner.
3. säkerställa civilt stöd till militära verksamheter.

Resiliensarbetet syftar till att samhället ska vara så robust och resiliellt att det går att genomföra militära operationer.

5.3.3 Sju civila förmågekrav

Utifrån grundförmågorna har Nato pekat ut sju civila förmågekrav som är särskilt viktiga för att stärka den civila motståndskraften.⁷² I instruktionen för myndigheters verksamhet i Nato⁷³ anges vilka myndigheter som ska representera Sverige i planeringsgrupperna under Resilienskommittén.

Tio beredskapsmyndigheter ska delta i planeringsgruppernas arbete och ytterligare tio beredskapsmyndigheter ska vid behov vara beredda på att stödja arbetet beroende vad som avhandlas i planeringsarbetet.⁷⁴

Det svenska civila försvaret har en bredare uppgift än vad som ingår i Natos resiliensarbete. Det civila försvaret ska inte bara stödja det militära försvaret och allierade utan även säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, skydda

⁷¹ Sedan Natos toppmöte i Washington.

⁷² NATO Seven Baseline Requirements for National Resiliens, se [NATO - Topic: Resilience, civil preparedness and Article 3](#), hämtad 251111.

⁷³ Instruktion för myndigheters verksamhet i Nato, 2024-12-19, Fö2024/02069.

⁷⁴ Affärsverket svenska kraftnät, E-hälsomyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Kustbevakningen, Läkemedelsverket, Myndigheten för psykologiskt försvar, Polismyndigheten, Statens veterinärmedicinska anstalt, Strålsäkerhetsmyndigheten, Säkerhetspolisen.

civilbefolkningen samt upprätthålla försvarsviljan och samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar.

MTFA noterar att resiliensarbetet sedan 2024 utgör är en del av Natos operationsplanering och att berörda civila myndigheter också omfattas av Natos gemensamma operationsplanering.

5.4 Gemensam operationsplanering

Natos operationsplanering avser planering av och beredskap för användning av militära styrkor och förmågor och omfattar fred, kris och krig. Operationsplanerna täcker in hela det nordatlantiska området och beskriver när, var och hur Nato ska avskräcka och vid behov genomföra operationsplaner inom alla domäner. Nato är indelat tre operationsområden och varje operationsområde leds av ett operativt högkvarter, JFC. Sverige ingår snart i operationsområdet Joint Operations Area Northwest, JOA NW, och kommer ledas av det operativa högkvarteret Joint Force Command Norfolk, JFC. Övriga länder i Norden ingår också i operationsområdet.

5.5 Svenskt deltagande i avskräckning och försvar

I Natos strategiska koncept från 2022⁷⁵ framgår Natos huvuduppgifter: avskräckning och försvar, civil och militär krishantering och krisförebyggande samt säkerhetssamarbete. Försvarsmakten deltog med bidrag under 2025 och regeringen har lämnat en proposition med förslag om svenskt bidrag till Natos avskräckning och försvar under 2026.

Exempel på Natos avskräckningsåtgärder och försvarsförberedelser i fredstid är den förstärkta framskjutna närvaron längs Natos östra flank, Natos luftrumsövervakning och incidentberedskap samt Natos stående marina styrkor. Sverige har bidragit eller bidrar till flera av dessa insatser, inklusive med markförband till Natos multinationella brigad i Lettland (FLF Lettland), flygresurser till Natos luftrumsövervakning och incidentberedskap och med stående marina styrkor i Östersjön.

Nato beslutade vid toppmötet 2024 att utveckla en framskjuten närvaro i Finland. Sverige har åtagit sig rollen som ramverksnation för denna. Försvarsmakten har fått i uppdrag att förbereda och planera för att kunna bidra till Natos framskjutna närvaro i Finland. Försvarsmakten ska

⁷⁵ Nato Strategic Concept 2022.

tillsammans med Nato och stater som är medlemmar i Nato utveckla konceptet för en framskjuten närvaro i Finland.⁷⁶

Regeringen har i proposition 2025/26:25 föreslagit att Sverige får sätta in svenska väpnade styrkor bestående av markförband och specialförband om högst 1 700 personer, marina förband om högst 700 personer och flyg- och luftförsvarsförband om högst 600 personer till Natos samlade avskräckning och försvar av det nordatlantiska området. Riksdagen kommer under hösten 2025 att behandla förslagen i propositionen.

5.6 Natos förmågeplaneringsprocess

Natos förmågeplaneringsprocess (NATO's Defence Planning Process, NDPP) syftar till att harmonisera de allierades nationella förmågeplanering med Natos. Arbetet sker i en fyraårscykel och består av fem steg.⁷⁷ Den nationella förmågeplaneringsprocessen består däremot vanligen av femåriga försvarsbeslutsperioder med en årlig redovisning av den operativa förmågan.

Nato:s förmågeplaneringsprocess utgår från en politisk styrning som beslutas av Nordatlantiska rådet. Här fastställs ambitionsnivå och prioriteringar. I nästa steg fastställs militära minimikrav som gäller för att kunna uppnå de politiska ambitionerna. Utifrån de militära minimikraven fördelas förmågekrav ut till medlemsländerna. Därefter förväntas medlemsländerna genomföra det arbete som krävs för att uppnå förmågemålen. Detta är ett kontinuerligt arbete där Nato ger stöd. I det sista steget utvärderas hur de allierades samlade förmågor möter och uppfyller Natos politiska mål och ambitioner samt hur medlemsländerna möter tilldelade förmågemål. Utvärderingen genomförs två gånger per cykel och ger sedan en inriktning för nästa planeringscykel.

Under 2024 utvärderades de allierades arbete med att uppnå de förra förmågemålen. Sverige genomgick då sin första förmågeöversyn som medlem. I bedömningarna ingår också frågor om de allierades civila beredskap i fråga om att säkerställa politiskt beslutsfattande och samhällsviktiga funktioner samt att stödja militära operationer, utifrån Natos grundläggande civila förmågekrav för resiliens.

Den nationella förmågeutvecklingsprocessen vilar på riksdagsbundna försvarsbeslut, vilka normalt omfattar en femårsperiod och utgör grunden

⁷⁶ Regeringen, Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Försvarmakten, Fö2025/01425 (delvis), 2025-10-02.

⁷⁷ <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/why-natos-defence-planning-process-will-transform-the-alliance-for-decades-to-come/>, hämtad 2025-11-11.

för styrning, uppföljning och finansiering av totalförsvaret. Nuvarande försvarsbeslut gäller 2025–2030. Natos förmågeplaneringsprocess inleddes 2023 och nästa cykel inleds 2027. Det innebär att de två planeringsprocesserna inte är tidsmässigt samordnade idag. Vad gäller utvärdering så sker det vartannat år i Nato jämfört med varje år i den nationella processen. Även civil beredskap ingår i utvärderingen.

Natos förmågemål innehåller kvantitativa och kvalitativa mål för krigsförbanden, tidpunkter och resurser (lagernivåer) som enskilda ammunitionstyper.

Taktiska ramvillkor är förenklat vilka uppgifter som försvarsgrenar och stridskrafter ska kunna lösa. En av grunderna för Försvarsmaktens styrning och uppföljning som finns i FMSP och i arbetsordningen, bygger bland annat på styrning av försvarsgrenar med taktiska ramvillkor. En strävan är att undvika detaljstyrning, när mandat, ansvar och resurser delegeras från högkvarteret till försvarsgrenarna.

Det här innebär en skillnad i styrningsfilosofi som förväntas få konkreta konsekvenser. Exempelvis kan brister som identifieras gentemot Natos förmågemål i viss mån kompenseras i den svenska målorienterade värderingen genom att sådana brister vägs upp av andra förmågor. En annan konsekvens är att det blir väsentligt att påverka tidigt i Natos planeringsprocess så att de förmågemål som formuleras ligger i linje med svenska intressen.

5.7 Sveriges uppgifter i Nato

Det geografiska läget innebär att Sverige utgör ett bakre område eller baserings- och transiteringsområde för att stödja Natos operationer i andra länder. Sverige ska kunna upplåta territorium, bl.a. genom att utgöra ett uppmarsch- och basområde för allierade mark-, sjö- och flygstridskrafter samt bistå med att försörja och transportera allierades styrkor på svenskt territorium.

För att möjliggöra militära operationer behövs en fungerande logistik som möjliggör att militära förband uthålligt kan försörjas, skyddas, förflyttas och ledas. Detta inkluderar militära förmågor såväl som civilt stöd till militära operationer. Att kunna tillhandahålla värdlandsstöd utgör en del av detta. Det innebär att vi behöver kunna ta emot och stödja militära förband på svenskt territorium.

För genomförandet av militära operationer krävs militära förmågor såväl som civilt stöd. En viktig del av arbetet har därför varit att öka civila aktörers förmåga att stödja det militära försvaret. En del i detta är att tillhandahålla värdlandsstöd. Ett avtal om värdlandsstöd är under framtagande i Nato.

I inriktningsbeslutet för militärt försvar framgår att Försvarmakten ska förmedla behov av stöd till aktörer inom det civila försvaret för att möjliggöra svenska och allierade militära operationer på svenskt territorium såväl i fred som i händelse av höjd beredskap och ytterst krig.

I inriktningen för civilt försvar har beredskapsmyndigheterna fått i uppgift att stödja det militära försvaret, som främst rör stöd till Försvarmaktens mobilisering samt värdlandsstöd till allierade militära styrkor. Det är den enskilda uppgift i inriktningsbeslutet för civilt försvar som flest beredskapsmyndigheter just nu arbetar aktivt med. Vår enkät visar att 49 av 60 beredskapsmyndigheter som besvarade enkäten för närvarande arbetar med uppgiften.

Det är också den uppgift i inriktningsbeslutet som flest beredskapsmyndigheter givit *hög prioritet* åt. Antal myndigheter som svarar att de givit hög prioritet åt uppgiften är 42 och 60.

Regeringens inriktning till myndigheter är att planera för att stödja det militära försvaret och allierade. Mycket av arbetet sker via Försvarmaktens militärregionala staber och civilområdesansvariga länsstyrelser. I förordningen om civilområdesansvariga länsstyrelser framgår att det är dessa sex länsstyrelser som har ansvaret att samordna värdlandsstödet inom civilområdet.⁷⁸ Förutom staten, så behöver kommuner, regioner och näringsliv vara med i planeringen för värdlandsstöd. De aktörer som har en roll i värdlandsstödet delges detta via Försvarmaktens operationsplanering.⁷⁹

Sveriges roll som uppmarsch- och logistikområde kan förväntas kräva betydande resurser. Detta kommer att behöva balanseras med det civila och militära försvarets uppgifter att försvara svenskt territorium.

⁷⁸ Förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

⁷⁹ Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030, Försvarmakten, MSB, 2025-09-09.

6. Slutsatser och vår rekommendation

I detta kapitel redovisar vi våra slutsatser och vår rekommendation när det gäller första delen i MTFA:s uppdrag att följa upp och utvärdera försvarsbeslutet. I detta första steg har MTFA haft i uppdrag att redogöra för hur relevanta myndigheter arbetar med styrning, uppföljning och återrapporering för att möjliggöra genomförandet av de regeringsuppdrag som följer av försvarsbeslutet.

I avsnitt 6.1 behandlar vi först Försvarsmakten och därefter de tre försvarsmyndigheter som ingår i vår rapport. Beredskapsmyndigheterna behandlar vi i avsnitt 6.2 och Natomedlemskapets påverkan på den nationella planeringsprocessen behandlas i avsnitt 6.3.

6.1 Försvarsmyndigheternas styrning, uppföljning och återrapporering

Det militära försvaret är inne i en stark tillväxt. Att fylla upp krigsorganisationen och genomföra övriga regeringsuppdrag är en uppgift som Försvarsmakten behöver lösa i nära samverkan med främst Fortifikationsverket, FMV och Plikt- och prövningsverket.

6.1.1 Försvarsmakten

Inriktningsbeslutet för militärt försvar utgör en central styrning från regeringen till Försvarsmakten. Denna omsätts av Försvarsmakten till en strategisk plan som utgör myndighetens verksamhetsplan och avser hela försvarsbeslutsperioden.

Försvarsmakten har anpassat organisation och processer för att möjliggöra snabb tillväxt, främst genom att decentralisera beslutsfattandet från högkvarteret till försvarsgrenarna. Det pågår fortsatt utveckling i hög takt av interna strukturer, metoder, arbetssätt och mandat, vilket bland annat avspeglas i att arbetsordningen uppdateras flera gånger årligen. MTFA ser skäl att i vårt fortsatta arbete följa upp om avsedda effekter uppnås, både internt och vad gäller samverkan med övriga myndigheter i totalförsvaret.

MTFA noterar att Försvarsmakten har omfattande återrapporeringskrav. Den återrapporering som avser krigsorganisationsvärderingen redovisas till regeringen i samband med att årsredovisningen ska lämnas.

MTFA:s bedömningar:

- Det faktum att Försvarsmakten har decentraliserat beslutsfattandet till försvarsgrenarna innebär samtidigt att kontaktytorna gentemot övriga försvarsmyndigheter blivit fler. Exempelvis tar FMV numera emot beställningar från försvarsgrenarna och behöver därmed utgå från flera olika investeringsplaner. MTFA bedömer att detta kan skapa utmaningar i fråga om samordning och prioritering av beställningar inom FMV.
- Försvarsmaktens arbetsordning ger inte någon vägledning gällande hur de ska arbeta med övriga försvarsmyndigheter. Detta regleras istället i bilaterala överenskommelser. MTFA bedömer att överenskommelserna med Plikt- och prövningsverket och Fortifikationsverket behöver ses över och anpassas till de krav som finns i inriktningsbeslutet. Dessutom behöver berörda parter säkerställa att övriga försvarsmyndigheter kan följa Försvarsmaktens olika beredskapsnivåer.

6.1.2 Övriga försvarsmyndigheter

Övriga försvarsmyndigheter har omsatt inriktningsbesluten till intern styrning, uppföljning och planer för genomförandet. Myndigheterna bidrar med underlag till Försvarsmaktens kvartalsvisa uppföljningar av krigsförbandsproduktionen. FMV har anpassat sin organisation för att bättre spegla försvarsgrenarna och stridskrafterna, vilka också är de som lägger beställningar till FMV.

Myndigheterna har i uppdrag att se över sina arbetssätt och processer i syfte att förkorta ledtider och samordna tillväxten. En gemensam samverkansgrupp, bestående av representanter för ekonomi- och ledningsfunktionerna, finns etablerad, men processerna för personal-, materiel- och infrastruktur försörjning behöver ytterligare samordnas för att beställningarna ska kunna koordineras mer effektivt.

Utöver arbetet med att genomföra regeringsuppdragen som följer av försvarsbeslutet pågår även ett omfattande arbete med att integrera Natos krav i myndigheternas verksamhet. Myndigheterna behöver därmed förhålla sig både till den nationella förmågeutvecklingsprocessen och till Natos förmågeplaneringsprocess. Dessa processer är inte tidsmässigt synkroniserade – i Nato sker uppföljningen vartannat år, medan den nationella uppföljningen sker årligen.

MTFA:s bedömningar:

- Fortifikationsverket, FMV och Plikt- och provningsverket har etablerade processer för styrning och uppföljning samt återrapportering för genomförandet av inriktningsbeslutet.
- MTFA har tidigare framfört att Fortifikationsverket i nuläget i första hand kan uppfattas ha ett fastighetsförvaltande uppdrag. Det är också det intryck som myndighetens instruktion ger. MTFA anser därför att regeringen kan överväga att förtydliga Fortifikationsverkets roll som försvarsmyndighet, med ett ansvar för det militära försvarets tillväxt, i myndighetens instruktion.
- MTFA har tidigare framfört att det bör prövas om Fortifikationsverkets finansieringsmodell kan utvecklas för att ge bättre förutsättningar för koordinerad tillväxt i förhållande till i första hand Försvarsmakten. Det behovet kvarstår.
- MTFA uppfattar att FMV är inriktad på att leverera enligt investeringsplanen, och att använda anslagna medel. Myndigheten har vidtagit flera relevanta åtgärder, och fördelat ut ansvar i organisationen, för att kunna leverera enligt tidplan.
- MTFA noterar att Plikt- och provningsverket förvaltar bemanningen av krigsorganisationen på uppdrag av Försvarsmakten.
- Koordineringen av personal-, materiel- och infrastrukturförsörjningen är en av de viktigaste faktorerna för att genomföra inriktningsbeslutet. Vår uppfattning är att de åtgärder som redovisades i februari 2025 är steg i rätt riktning. Två av dessa handlar om att upprätthålla en aktuell lägesbild över krigsorganisationen samt att ta fram en gemensam leveranslägesbild för personal-, materiel- och infrastrukturförsörjningen.
- Utifrån våra intervjuer bedömer MTFA att det även behöver etableras former för att dela lägesbilder framåtriktat, avseende planeringen för personal, materiel och infrastruktur. Övriga försvarsmyndigheter är beroende av Försvarsmaktens beslut för att kunna utföra sina uppdrag, och ledtiderna som följer dessa beslut kan ofta sträcka sig över flera år. Till exempel krävs det cirka två års framförhållning för att nå ett visst antal inskrivna enligt Försvarsmaktens beställning.

- Både inom Försvarmakten och hos övriga försvarsmyndigheter pågår flera initiativ som förväntas förbättra planeringsförutsättningarna. Det gäller bland annat utvecklingen av ett nytt förbandsomsättningssystem inom Försvarmakten samt införandet av tolvåriga investeringsplaner som samordnar leveranser av materiel och infrastrukturprojekt.

MTFA:s samlade bedömning är att ett återkommande utbyte av aktuell planeringslägesbild för personal, materiel och infrastruktur bör vara en naturlig del av försvarsmyndigheternas samverkan. MTFA ser skäl att i det fortsatta uppdraget om att utvärdera totalförsvarsbeslutet följa hur arbetet fortskrider.

6.2 Beredskapsmyndigheternas styrning, uppföljning och återrapportering

MTFA:s övergripande slutsats är att de flesta beredskapsmyndigheterna har kommit en god bit på vägen i arbetet med att omsätta inriktningsbeslutet för civilt försvar till sin egen verksamhet. De har i stor utsträckning integrerat arbetet i sina interna processer för styrning och uppföljning, men utvecklingen befinner sig fortfarande i olika faser.

Vissa myndigheter har redan gjort organisatoriska förändringar som en följd av försvarsbeslutet. Andra har bedömt att beslutet ligger i linje med deras pågående arbete och anser sig därför inte behöva göra några större justeringar.

6.2.1 De flesta myndigheter har utvecklat mål i linje med inriktningsbeslutet men konkretisering av målen återstår

Myndigheterna uppfattar skillnaderna mellan det nuvarande och det tidigare inriktningsbeslutet som relativt små. De menar att den mest påtagliga förändringen är att beredskapsmyndigheterna nu förväntas kunna ge värdlandsstöd till allierade styrkor, till följd av Sveriges medlemskap i Nato. De som inte har utvecklat sådana mål bedömer att deras befintliga mål som bygger på tidigare inriktningsbeslut ändå stödjer omsättningen av beslutet i verksamheten.

MTFA bedömer att majoriteten av målen som beredskapsmyndigheterna tagit fram är övergripande och inte alltid kopplade till indikatorer för uppföljning. Föreliggande rapport visar att det återstår ett arbete för flera beredskapsmyndigheter att konkretisera målen för att effektivare kunna följa upp arbetet med att omsätta inriktningsbeslutet för civilt försvar.

Vi noterar också att många myndigheter har inväntat Försvarmaktens och MSB:s gemensamma underlag som publiceras under hösten 2025, innan de går vidare med exempelvis nya mål. Dessa underlag är Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030 och MSB:s redovisningsstöd för beredskapsmyndigheternas redovisning för civilt försvar.⁸⁰

MTFA har i en tidigare rapport föreslagit att berörda civila myndigheter ska få i uppdrag att ta fram dimensionerande målbilder för planeringen inom sina respektive beredskapsområden.⁸¹ Med tydligare dimensionerande målbilder och konkretiserade mål kan myndigheterna definiera sina ambitionsnivåer och få tydligare stöd för planering och uppföljning. Därmed skapas förutsättningar för myndigheterna att utveckla och stärka förmågan inom sitt ansvarsområde.

MTFA:s bedömning: Vår tidigare lämnade rekommendation – att berörda civila myndigheter ska få i uppdrag att ta fram dimensionerande målbilder för planeringen inom sina respektive beredskapsområden – är fortfarande relevant och bör omhändertas.

6.2.2 Sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser har viktiga roller

Sektorsansvariga myndigheter har enligt förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap en central roll i att samordna och stödja arbetet inom sina beredskapssektorer.

En tidigare rapport från MTFA visar att samtliga beredskapssektorer har etablerat mötesformer på tre hierarkiska nivåer, som motsvarar de som gäller för MSB:s mötesstruktur.⁸² Sektorsmyndigheterna bedriver ett utvecklingsarbete och stöttar särskilt de myndigheter som är nya inom beredskapsstrukturen. Arbetet är etablerat i mötesstrukturer på flera nivåer, vilket har bidragit till en mer systematisk samverkan. Det handlar bland annat om att stödja beredskapsmyndigheter att anpassa nationella mål efter sektorsvisa förutsättningar.

⁸⁰ Försvarmakten och MSB, *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030*, 2025 och MSB (2025-09-12) Missiv. *Beredskapsmyndigheternas särskilda redovisning för civilt försvar 2025*.

⁸¹ MTFA, *Utveckling av anvisningar för totalförsvaret – delredovisning av uppdraget Utvärdering av Handlingskraft*, 2024.

⁸² MTFA, *Beredskapssektorernas utveckling. Huvudrapport*, 2025.

Även för de civilområdesansvariga länsstyrelserna har enligt förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser en viktig samordnande och stödjande roll. De har utvecklat mål och planer för civilt försvar inom sina respektive områden och stödjer övriga länsstyrelser i arbetet med planering, rapportering och övningar. Deras arbete syftar till att nationella mål och processer anpassas till regionala förutsättningar.

Samtidigt visar en tidigare rapport från MTFA att flera länsstyrelser menar att mandatet för civilområdesansvariga länsstyrelser är otydligt, vilket föranleder ett behov av att tolka förordningarna. Det har bland annat lett till att länsstyrelserna sett behov av att tydliggöra samverkan mellan de 21 länsstyrelserna och civilområdesstrukturen.⁸³ Vi har inte haft möjlighet att analysera frågan om samverkan inom civilområdena ytterligare inom ramen för föreliggande rapport.

MTFA:s bedömningar:

- De sektorsansvariga myndigheterna och de civilområdesansvariga länsstyrelserna har en central betydelse för att samordna och driva arbetet med civilt försvar. Arbetet inom beredskapssektorerna har utvecklats i strukturerade former med etablerade mötesnivåer, vilket har bidragit till ökat stöd till nya myndigheter inom beredskapssektorerna.
- Även de civilområdesansvariga länsstyrelserna har tagit viktiga steg i att utveckla mål, planer och stöd till övriga länsstyrelser. Samtidigt kvarstår en viss otydlighet i deras mandat och rollfördelning, vilket kan försvåra samverkan inom civilområdena. Ett fortsatt tydliggörande av ansvar och uppgifter skulle kunna stärka både den nationella och den regionala samordningen inom det civila försvaret.

6.2.3 Vårdlandsstöd är det område i inriktningsbeslutet som flest myndigheter arbetar med och prioriterar högt

Som vi konstaterar ovan anser beredskapsmyndigheterna att skillnaderna mellan det nuvarande och det tidigare inriktningsbeslutet är relativt små. De menar att den mest påtagliga förändringen är att myndigheterna nu förväntas

⁸³ MTFA, *Uppbyggnaden av civilområden. Delredovisning 2 av regeringsuppdraget att utvärdera den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap*, 2024.

kunna ge världlandsstöd till allierade styrkor, till följd av Sveriges medlemskap i Nato.

Vår analys visar att Sveriges uppgift i Nato har medfört att arbetet med att stärka det civila stödet till det militära försvaret har fått ökad betydelse, särskilt inom området världlandsstöd.

Världlandsstöd är det område i inriktningsbeslutet för civilt försvar som flest beredskapsmyndigheter arbetar med. Av de 60 myndigheter som besvarade MTFA:s enkät uppgav 49 att de för närvarande arbetar med uppgiften att stödja Försvarsmakten och tillhandahålla världlandsstöd. Det är också den uppgift som flest myndigheter prioriterar högt – 42 av 60 anger att uppgiften har hög prioritet.

MTFA:s bedömning: Världlandsstöd har fått en tydligt framträdande roll i myndigheternas arbete med civilt försvar. Det är den uppgift som flest beredskapsmyndigheter både arbetar med och prioriterar högt. Den ökade betydelsen är en konsekvens av Sveriges medlemskap i Nato och den förväntan som nu finns på att civila aktörer ska kunna ge stöd till allierade styrkor.

6.2.4 Det återstår ett arbete med att utveckla indikatorer för uppföljning

Vår analys visar att beredskapsmyndigheterna följer upp sitt arbete med att omsätta försvarsbeslutet inom ramen för sin ordinarie verksamhetsuppföljning. Resultaten redovisas i huvudsak i årsredovisningarna. Det innebär att uppföljningen i stor utsträckning har integrerats i myndigheternas befintliga styrnings- och uppföljningsprocesser snarare än genom särskilda system för civilt försvar.

Arbetet med att utveckla indikatorer för uppföljning befinner sig fortfarande i ett tidigt skede. Ungefär fyra av tio beredskapsmyndigheter har tagit fram sådana indikatorer, medan drygt hälften uppger att de inte har tagit fram sådana indikatorer. Av dem som inte tagit fram indikatorer uppger flera myndigheter att de inte heller planerar att ta fram sådana framöver, utan i stället kommer att utgå från MSB:s planeringsinriktning och de förmågemål som där anges.

MTFA:s bedömningar: Det återstår ett arbete för flera beredskapsmyndigheter att konkretisera målen för civilt försvar. Syftet är att målen, tillsammans med framtagande av indikatorer, ska kunna bidra till ett effektivare sätt att följa upp arbetet med att omsätta inriktningsbeslutet för civilt försvar.

Det finns skillnader i hur myndigheterna definierar mål, nyckeltal och indikatorer. MTFA bedömer att de olika definitionerna kan bidra till att skapa otydlighet i uppföljningen. Därför menar vi att myndigheterna bör få stöd att ta fram indikatorer för att lättare kunna följa upp omsättningen av inriktningsbeslutet för civilt försvar. Ett sätt för regeringen att göra det på är att uppdra åt en myndighet att i samverkan med berörda myndigheter ta fram gemensamma definitioner och vägledning för hur nyckeltal och indikatorer ska utformas och användas.

6.2.5 Myndigheterna uppfattar återrapporteringen som tidskrävande och betungande

Vår analys visar att arbetet med återrapportering inom totalförsvarets planering uppfattas som tidskrävande och betungande för många beredskapsmyndigheter. Den författningsstyrda rapporteringen till regeringen och uppgiftsinhämtningen av MSB tar enligt myndigheterna betydande resurser i anspråk och riskerar att tränga undan annan viktig verksamhet, exempelvis faktisk förmågutveckling.

Kravet på gemensamma underlag inom beredskapssektorerna kan visserligen bidra till ökad samordning, men kan samtidigt innebära att den tid som enskilda myndigheter har för att ta fram sina underlag förkortas. Det påverkar i sin tur kvaliteten på underlagen.

Flera myndigheter ifrågasätter nyttan med delar av återrapporteringen och menar att den inte alltid står i proportion till den arbetsinsats som krävs. Myndigheterna uppfattar att den administrativa bördan är särskilt problematisk när uppgifterna inte tydligt används i uppföljning eller återkoppling.

Även de civilområdesansvariga länsstyrelserna beskriver en liknande situation. De får löpande nya uppdrag och remisser kopplade till totalförsvaret, vilket binder upp tid och resurser som annars skulle kunna användas till att stärka den konkreta förmågan i civilområdena.

MTFA:s rekommendation: Regeringen eller Regeringskansliet bör ta initiativ till en översyn av de samlade kraven på återrapporteringar kopplade till civilt försvar för beredskapsmyndigheterna. Översynen bör göras i syfte att utvärdera hur den författningsstyrda rapporteringen mellan myndigheter och Regeringskansliet och uppgiftsinhämtningen mellan myndigheter och MSB kan samordnas på ett bättre sätt. Målet är att den samlade återrapporteringen ska förenklas och effektiviseras för myndigheterna och därmed bidra till att frigöra mer tid till exempelvis myndigheternas förmågeutveckling.

6.3 Samordning mellan nationell förmågeutveckling och Natos förmågeutveckling

Den svenska försvarspolitikens vilar på politiska överenskommelser om inriktning och ambitionsnivå för landets försvarsförmåga. Dessa överenskommelser tas fram genom en process som mynnar ut i riksdagsbundna försvarsbeslut, vilka normalt omfattar en femårsperiod. Besluten utgör grunden för styrning, uppföljning och finansiering av totalförsvaret.

I och med medlemskapet i Nato omfattas Sverige av Natos förmågemål, som fastställs vart fjärde år inom Natos samlade förmågeutvecklingsprocess. Som allierad behöver Sveriges fortsatta förmågeutveckling utgå från de förmågemål som tilldelats. För att säkerställa ett effektivt genomförande av beslut och överenskomna åtgärder inom Nato anser MTFA att den nationella planeringsprocessen i högre grad behöver koordineras med Natos processer.

MTFA noterar att Försvarsmaktens styrning genom ramvillkor skiljer sig från Natos förmågemål. Ramvillkoren formuleras på en mer övergripande nivå, medan Natos förmågemål är mer konkreta och preciserade. MTFA:s bedömning är att dessa två styrningsformer behöver harmoniseras i den fortsatta utvecklingen av det militära försvaret.

Försvarsmakten och övriga berörda myndigheter deltar i Natos operationsplanering. Inom ramen för detta har Försvarsmakten ett ansvar att identifiera och förmedla behov av civilt stöd till aktörer inom det civila försvaret. Syftet är att möjliggöra svenska och allierade militära operationer på svenskt territorium i fredstid, vid höjd beredskap och ytterst i krig. MTFA bedömer att detta medför att det civila försvaret kan behöva ha förmåga att kunna lämna stöd även under fredstid.

MTFA:s bedömning: MTFA bedömer att de nationella planeringsprocesserna bör ses över och vid behov harmoniseras med Natos gemensamma planering. Detta bedöms vara av stor betydelse för att främja en effektiv, sammanhållen och tydlig styrning av totalförsvaret.

Referenslista

FOI (2025). Indikatorer för utveckling av civilt försvar.

Förordning (2024:1333) med instruktion för Försvarsmakten.

Förordning (2022:1768) med instruktion för Myndigheten för totalförsvarsanalys.

Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Förordning (2025:742) om ändring i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Försvarsmakten (2025) Försvarsmaktens arbetsordning, Försvarsmaktens interna bestämmelser (FIB 2022:6) med arbetsordning för Försvarsmakten, uppdaterad t.o.m. FIB 2025:4.

Försvarsmakten (2025) Försvarsmaktens genomförandeplan för åren 2025–2030 (FMGP 25–30), 2024-12-20, FM2024-7468:7.

Försvarsmakten (2025) Försvarsmaktens strategiska plan 2025, 2024-12-20, FM2024-21844.1.

Försvarsmakten och MSB (2025). Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030, 2025-09-08, FM2025-19772:2, MSB 2025-08877.

Försvarsmakten (2025), Särskild redovisning avseende effektiva och ändamålsenliga arbetssätt och processer. FM2025-4320:1, FortV4916/2024, 24FMV5745-2.

Försvarsutskottet (2024). Uppföljning av det civila försvaret – erfarenheter från tre beredskapssektorer.

FMV (2022). Årsredovisning för 2021.

MSB (2023). Planeringsinriktning för civil beredskap. Ett underlag till stöd för fortsatt planering.

MSB (2025). Nationell risk- och sårbarhetsbedömning (NRSB.)

MSB (2023). Vägledning. Planering för civil beredskap – process och metod.

MSB (2025). Vägledande principer för fortsatt utveckling av samverkan och ledning i civilt försvar.

MSBFS 2025:4 Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap.

MTFA (2025). Beredskapssektorernas utveckling. Huvudrapport.

MTFA (2025). MSB:s systemstödjande roll i strukturen.

MTFA (2024). Utveckling av anvisningar för totalförsvaret – delredovisning av uppdraget Utvärdering av Handlingskraft.

MTFA (2024). Uppbyggnaden av civilområden. Delredovisning 2 av regeringsuppdraget att utvärdera den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap.

Nato Strategic Concept 2022.

Regeringen (2020). Prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:136.

Regeringen (2025). Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret, regeringsbeslut II:4, 2025-10-23, Fö2025/01545.

Regeringen (2025). Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Regeringen (2024). Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Försvarsmakten.

Regeringen (2024). Gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret 2025–2030, regeringsbeslut I:15, 2024-12-19, Fö2024/02054 (delvis).

Regeringen (2024). Prop. 2024/25:34, bet. 2024/25:FöU2, rskr. 2024/25:114.

Regeringen (2024). Inriktning för civilt försvar 2025–2030, regeringsbeslut II:4, 2024-12-19, Fö2024/02054.

Regeringen (2024). Inriktning för militärt försvar 2025–2030, regeringsbeslut I:16, 2024-12-19, Fö2024/02054 (delvis).

Regeringen (2024). Inriktning för operationsplanering, Fö nr I:1, 2024-12-19.

Regeringen (2024). Instruktion för myndigheters verksamhet i Nato, regeringsbeslut I:17, 2024-12-19, Fö2024/02069.

Regeringen (2023). Nationell säkerhetsstrategi, skr. 2023/24:163.

Regeringen (2020). Anvisningar för det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden 2021–2025, regeringsbeslut II:14, 2020-12-17, Ju2020/04658 (delvis).

Regeringen (2015). Planeringsanvisningar för det civila försvaret, regeringsbeslut II:16, 2015-12-10, Ju2015/00054/SSK, Ju2015/00055/SSK, Ju2015/00067/SSK (delvis), Ju2015/09669/SSK.

Riksrevisionen (2025). Den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad.

Totalförsvarets plikt- och prövningsverk, Inriktning för verksamhetsplanering 2026–2030, 2025-05-19, beteckning Ö2025/2472.

Why NATO's Defence Planning Process will transform the Alliance for decades to come - Atlantic Council (2025). Why NATO's Defence Planning Process will transform the Alliance for decades to come - Atlantic Council

Bilaga 1 Försvarsbeslutet och de regeringsuppdrag som följer av beslutet

I det här kapitlet redogör vi övergripande för försvarsbeslutet 2024 och de uppdrag som regeringen beslutat om för att omsätta försvarsbeslutet till verksamhet och åtgärder hos myndigheterna.

Försvarsbeslutet

Riksdagen beslutade den 17 december 2024 om regeringens proposition Totalförsvaret 2025–2030, i denna rapport benämnt försvarsbeslutet.⁸⁴

Beslutet innebar ett nytt övergripande mål för totalförsvaret, nya mål för det militära respektive det civila försvaret samt en ram för Försvarsmaktens krigsorganisation.⁸⁵

Det övergripande målet för totalförsvaret är att ha förmåga att försvara Sverige och vår befolkning mot väpnat angrepp, hävda vårt lands självständighet, suveränitet och territoriella integritet samt medverka till försvaret av allierade. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet och i enlighet med Sveriges åtaganden som medlem i Nato.

Det som främst skiljer denna målformulering från tidigare målformuleringar är att hävdande av territoriell integritet åter betonas, samt de åtaganden som följer av det faktum att Sverige nu är medlem i Nato.

Målet för det militära försvaret är att ha förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp, hävda Sveriges territoriella integritet, värna rättigheter och nationella intressen utanför svenskt territorium i enlighet med internationell rätt, inom ramen för Natos kollektiva försvar och uppgifter i övrigt, uppfylla Sveriges åtaganden som medlem i Nato, främja vår säkerhet samt förebygga och hantera konflikter och krig genom att i fredstid genomföra operationer på vårt eget territorium och i närområdet samt delta i internationella fredsfrämjande insatser och skydda samhället och dess funktionalitet genom

⁸⁴ Prop. 2024/25:34, bet. 2024/25:FöU2, rskr. 2024/25:114.

⁸⁵ Att riksdagen beslutat om dessa delar innebär att det krävs ett nytt riksdagsbeslut för att regeringen ska kunna besluta om en ändring av Försvarsmaktens krigsorganisation eller för det övergripande målet för totalförsvaret, för målet för det militära försvaret eller för det civila försvaret.

att med befintlig förmåga och resurser bistå övriga samhället såväl i fred som vid höjd beredskap.

Målet för det civila försvaret är att ha förmåga att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, inom ramen för Natos kollektiva försvar och uppgifter i övrigt, bidra till det militära försvarets förmåga, skydda civilbefolkningen och upprätthålla försvarsviljan och samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar.

De nya målen innebär att det inte enbart är Sverige som ska försvaras utan även allierade stater och deras territorium.

Det är riksdagen som beslutar om Försvarmaktens grundorganisation. I försvarsbeslutet 2020 beslutade riksdagen om att inrätta sex nya organisationsenheter.⁸⁶ Arbetet med att inrätta dessa pågår även under denna försvarsbeslutsperiod. I detta försvarsbeslut fattades inga beslut som rör grundorganisationen.

Riksdagen har även beslutat om Försvarmaktens krigsorganisation.

Regeringsbeslut som följer av försvarsbeslutet

I avsnitt 1.4 har vi sammanställt de regeringsuppdrag som MTFA anser är de mest centrala utifrån försvarsbeslutet. I detta avsnitt redovisar några utdrag ur dessa.

Gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvarsbeslutet

Både myndigheter inom det civila och inom det militära försvaret omfattas av inriktningsbeslutet Gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret 2025–2030. Myndigheterna ska bidra till att uppnå det övergripande målet för totalförsvaret.⁸⁷ Beslutet innehåller planeringsförutsättningar som myndigheter och övriga aktörer i totalförsvaret ska utgå ifrån vid beredskapsplanering. Försvarmakten och MSB fick även i uppgift att ta fram gemensamma utgångspunkter som kan användas som stöd för beredskapsmyndigheternas planering.

⁸⁶ Norrlands dragonregemente (K 4) i Arvidsjaur, Älvsborgs amfibieregemente (Amf 4) i Göteborg, Upplands flygflottilj (F 16) i Uppsala, Bergslagens artilleriregemente (A 9) i Kristinehamn, Dalregementet (I 13) i Falun och Västernorrlands regemente (I 21) i Sollefteå, med utbildningsdetachementet i Östersund.

⁸⁷ Myndigheterna som omfattas framgår av bilaga 1 till inriktningsbeslutet Gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret 2025–2030.

Inriktningsbeslutet innebär också att Försvarmakten och MSB fortsatt fick i uppdrag att främja och utveckla en samordnad planering inom totalförsvaret 2025–2030.

Försvarmakten och MSB har också i uppdrag att bedöma hur samordningen av planeringen inom totalförsvaret behöver anpassas utifrån processer, krav och riktlinjer inom Nato samt annan omvärldsutveckling.

Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030

Den 15 september 2025 redovisade Försvarmakten och MSB uppdraget om att ta fram gemensamma utgångspunkter som kan användas som stöd för beredskapsmyndigheternas planering i rapporten *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030*. Dokumentet utgör ett planeringsstöd för alla aktörer som är en del av totalförsvaret, kommuner, regioner, myndigheter, företag och organisationer. Dokumentet kan särskilt användas av dem som inte deltar i Försvarmaktens operationsplanering.⁸⁸ Utgångspunkterna bygger på sju dimensionerande typsituationer som beskriver tänkbara delar av en militär konflikt och vilka konsekvenserna kan bli för samhället. Aktörer uppmanas att analysera utgångspunkterna utifrån roll, ansvarsområde, uppgifter och geografiska förutsättningar. Därefter ska de omsättas i aktörernas planering och förberedelser och omsättas i enskilda och gemensamma planer och konkreta åtgärder för att nå det övergripande målet för totalförsvaret.

Inriktning för det militära försvaret under 2025–2030

Regeringsbeslutet *Inriktning för det militära försvaret under 2025–2030* omfattar myndigheter inom det militära försvaret: Försvarmakten, FMV, Försvarets radioanstalt, Plikt- och prövningsverket, Fortifikationsverket och Förvarshögskolan. MTFA noterar att det är första gången som inriktningsbeslutet omfattar samtliga myndigheter inom det militära försvaret, då tidigare inriktningsbeslut omfattat endast Försvarmakten. Detta innebär att myndigheterna nu fått en gemensam inriktning då det tydliggörs att samtliga myndigheterna i det militära försvaret ska bidra till att uppnå det av riksdagen beslutade målet för det militära försvaret. Den nya inriktningen tydliggör även att samtliga myndigheter i det militära försvaret ska bidra till att öka Försvarmaktens operativa förmåga. Krigs- och

⁸⁸ *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030*, 2025-09-08, FM2025-19772:2, MSB 2025-08877.

grundorganisationens behov ska vara styrande för materiel-, personal- och infrastrukturförsörjningen samt för utbildnings- och övningsverksamheten.

Inriktning för myndigheter i det militära försvaret

I inriktningsbeslutet framgår att krigs- och grundorganisationens behov ska vara styrande för materiel-, personal- och infrastrukturförsörjningen samt för utbildnings- och övningsverksamheten.

Myndigheterna ges även i uppdrag att arbeta för att utveckla effektiva och ändamålsenliga arbetssätt, regler och processer inom och mellan myndigheterna, för att förkorta ledtider samt för att säkerställa helhetssyn och en koordinerad förmågetillväxt.

Inriktning för Försvarsmakten

Regeringen anger att krigsförbanden i krigsorganisationen ska organiseras och utvecklas så att de så långt som möjligt är operativa till 2030. Därefter ska krigsorganisationen fortsatt utvecklas genom att samtliga krigsförband fylls upp och förstärks med personal, materiel och förnödenheter.

Försvarsmakten ska enligt inriktningsbeslutet prioritera produktionen av samövade krigsförband som är personellt och materiellt uppfyllda med tillhörande infrastruktur.

Regeringen anger vidare i inriktningsbeslutet att Försvarsmakten ska, enskilt och tillsammans med allierade, ha förmåga att samlat kunna möta ett väpnat angrepp, kunna övergå i allierade operationer samt ha en sammanhängande ledning och logistik för detta ändamål. Försvarsmakten ska utveckla koncept för ledning och logistik för att stödja ändamålet.

Vidare framgår bland annat att Försvarsmakten krigsorganisation ska kunna lösa krigsuppgifter inom en vecka efter beslut om höjd beredskap och allmän mobilisering. En del av krigsorganisationen ska kunna börja lösa krigsuppgifter omedelbart, huvuddelen av krigsorganisationen ska kunna börja lösa krigsuppgifter inom några dagar, och hemvärnet ska kunna lösa krigsuppgifter med huvuddelen av förbanden inom ett dygn samt med mindre delar inom några timmar. Regeringen ger i beslutet också Försvarsmakten i uppdrag att anpassa krigsorganisationen till Natos förmågemål.

I beslutet anges vidare att Försvarsmakten ska förmedla behov av stöd till aktörer inom det civila försvaret för att möjliggöra svenska och allierade militära operationer på svenskt territorium såväl i fred som i händelse av

höjd beredskap och ytterst krig. Försvarmakten ska även förmedla behov till övriga myndigheter i det militära försvaret för att möjliggöra stöd under höjd beredskap och ytterst krig.

Försvarmakten ska för myndighetens ansvarsområden utveckla den sammanhållna långsiktiga planeringen och redovisningen av infrastruktur så att investeringsplaneringen för anskaffning och vidmakthållande av infrastruktur taktas med investeringsplaneringen av anskaffning och vidmakthållande av materiel samt med krigsorganisationens utveckling i övrigt.

Regeringen beslutade även om en inriktning för Försvarmaktens operationsplanering⁸⁹. Även Försvarmaktens nya instruktion anger hur myndigheten ska inrikta sin operationsplanering.⁹⁰ Men MTFA noterar att inriktningsbeslutet för 2025–2030 inte innehåller mål för Försvarmaktens operativa förmåga vilket inriktningsbeslutet 2021–2025 gjorde. Detta innebär att Försvarmakten har större frihet att utforma de militärstrategiska ramvillkoren; dessa utgör kärnan i myndighetens styrning och uppföljning.

Inriktning för Försvarmakten och Plikt- och prövningsverket

Regeringen anger att Försvarmakten tillsammans med Plikt- och prövningsverk stegvis ska öka antalet totalförsvarspliktiga som genomgår grundutbildning med värnplikt för att uppnå grundutbildningsvolymen om minst 10 000 personer senast 2030.

Inriktning för det civila försvaret 2025–2030

Regeringen anger i beslutet Inriktning för civilt försvar 2025–2030 att beredskapsmyndigheterna ska bidra till att uppnå målet för det civila försvaret.⁹¹ Inriktningsbeslutet innebär även att beredskapsmyndigheterna ska:

1. ta del av och tillvarata de möjligheter som följer av Natos grundläggande civila förmågekrav och övergripande resiliensmålsättningar för alliansen.
2. förbereda sig för att kunna hantera de initiala konsekvenserna av ett krig och kunna ge stöd till det militära försvaret inklusive allierade styrkor. Detta innebär främst stöd till Försvarmaktens mobilisering samt värdlandsstöd till allierade styrkor.

⁸⁹ Inriktning för operationsplanering, Fö nr I:1, 2024-12-19.

⁹⁰ 9-10 § i förordning (2024:1333) med instruktion för Försvarmakten

⁹¹ Inriktning för civilt försvar 2025–2030, regeringsbeslut II:4, 2024-12-19, Fö2024/02054.

3. verka för att aktörer inom det civila försvaret med ansvar för samhällsviktig verksamhet säkerställer tillgång till nödvändiga varor och tjänster, skapar möjlighet att upprätthålla eller ställa om produktion samt distribuera nödvändiga varor och tjänster.
4. vidta konkreta åtgärder som ger direkt ökad förmåga att kunna hantera konsekvenserna av ett väpnat angrepp före åtgärder som kräver omfattande planering, utredning eller ändrade författningar. Vid avvägning mellan att genomföra olika åtgärder för det civila försvaret ska särskild vikt ges till åtgärder som även kan bidra till det militära försvarets förmåga.
5. säkerställa att förmåga även utvecklas på längre sikt för att uppnå uthållighet för att klara en längre period av allvarlig säkerhetspolitisk kris eller krig.
6. i de fall myndigheten är berörd, beakta Försvarsmaktens förmedlade behov av stöd som underlag för planering och utveckling av verksamhet.
7. delta i och bidra till den planeringsprocess för förmågeutveckling som MSB håller samman för det civila försvaret.

Ny förordning om instruktion för Försvarsmakten

Den 1 januari 2025 fick Försvarsmakten en ny förordning med instruktion.⁹² Försvarsmaktens huvuduppgift är att försvara Sverige och allierade stater mot ett väpnat angrepp med utgångspunkt i det kollektiva försvaret inom Nato. I bilaga 2 i den nya instruktionen framgår de krigsförband som ingår i krigsorganisationen.

Den nya förordningen har anpassats till Försvarsmaktens inriktning och organisation utifrån försvarsbeslutet och Natomedlemskapet.

Försvarsmakten ska nu, som en följd av Sveriges medlemskap i Nato, kunna utföra uppgifter utanför Sveriges territorium och tillsammans med allierade på svenskt territorium.

⁹² Förordning (2024:1333) med instruktion för Försvarsmakten.

Instruktion för myndigheters verksamhet i Nato

Instruktionen för myndigheters verksamhet⁹³ i Nato är en slagsraminstruktion som gäller för berörda myndigheters arbete i Natos kommittéer och arbetsgrupper och redogör för Sveriges riktlinjer för arbetet och anger principer för ansvarsfördelning och arbetsformer.

Uppdrag om handlingskraft och proaktivitet

53 beredskapsmyndigheter fick i regleringsbrevet för 2025 i uppgift att utveckla sin förmåga att agera proaktivt och handlingskraftigt såväl i hanteringen av fredstida krissituationer som vid krig och krigsfara. Myndigheterna ska redovisa vidtagna åtgärder och resultatet av dessa till Regeringskansliet senast den 1 mars 2026.

⁹³ Instruktion för myndigheters verksamhet i Nato, regeringsbeslut I:17, 2024, 12-19, Fö2024/02069.