

Indikatorer för utveckling av civilt försvar

Ingrid Gustafsson Nordin & Bengt Johansson

Under våren 2025 fick Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) i uppdrag att föreslå ett begränsat antal indikatorer som kan användas som stöd i arbetet med att utveckla civilt försvar. Det finns ett stort antal möjliga och relevanta indikatoruppsättningar som kan vara användbara för uppföljning, utvärdering, policyutveckling och ansvarsutkrävande. I denna studie redovisas ett av många möjliga urval.

INDIKATORERNA SOM PRESENTERAS nedan är i huvudsak sektorsgemensamma, det vill säga att de inte är specifika för en viss beredskapssektor utan av sådan generisk art att de kan användas för samtliga beredskapssektorer. Indikatorerna har tagits fram med utgångspunkt i ett antal kriterier som presenteras kortfattat nedan i avsnittet "Utgångspunkter för urval av indikatorer" och mer utförligt i FOI Rapport 5788. I FOI-rapporten diskuteras även ett angreppssätt som skulle kunna användas för att ta fram sektorsspecifika indikatorer. Sådana sektorsspecifika indikatorer skulle kunna generera kunskap om förhållandena på en mer detaljerad nivå inom respektive sektor.

För att bidra till enhetlig styrning knyter urvalet av indikatorer i denna studie an till de fokus- och analysområden som utnyttjats i tidigare utvecklings- och utvärderingsarbeten från MSB och Försvarmakten.¹

ETT URVAL INDIKATORER FÖR CIVILT FÖRSVAR

Nedan presenteras de tolv indikatorer som studien resulterat i.

Samhällsviktig verksamhet

Det finns som helhet en tydlig överblick i sektorn över vilken samhällsviktig verksamhet som under höjd beredskap och krig ska prioriteras och på vilket sätt.

För att säkerställa viktiga samhällsfunktioner krävs att samhällsviktig verksamhet kopplad till funktionerna är identifierad samt att prioritering är planerad, övad och uppföljd.

Kopplar till: Indikatorn har särskild koppling till målet, "Säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna" och till fokusområden "Samhällets funktion och försörjning" i MSB:s Planeringsinriktning².

Bör göras av: Bedömningen görs lämpligen av sektorsansvarig myndighet baserat på kunskap och information om förhållandena hos sektorns olika aktörer. Bedömningen kan lämpligen bygga på de utvecklingssteg som presenteras i MSB:s Planeringsinriktning.

Försörjningssystem

Det finns i sektorn en tydlig kunskap om de viktigaste försörjningsflödena och förståelse för de behov och beroenden som finns inom sektorn och med andra sektorer samt hur dessa kan förändras vid höjd beredskap och krig.

Många samhällsviktiga verksamheter är relaterade till varandra genom olika beroenden. Dessa beroenden behöver vara kända för att säkerställa robusta och resilienta försörjningssystem bland annat genom samverkan mellan relevanta aktörer. Det behövs också en förståelse för hur behov och beroenderelationerna påverkas vid höjd beredskap och krig. Denna förståelse är viktig för att kunna planera för prioritering av samhällsviktig verksamhet.

Kopplar till: Indikatorn har särskild koppling till målet "Säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna" och till fokusområden "Samhällets funktion och försörjning" i Planeringsinriktningen. Myndigheternas försörjningsanalyser bör lämpligen kunna ligga till grund för insamling av data.

Bör göras av: Bedömningen görs lämpligen av sektorsansvarig myndighet baserat på kunskap om och information om förhållandena hos sektorns olika aktörer. För denna indikator kommer det att behöva tas fram en gemensam bedömningsskala av till exempel MSB.

Samverkan

Nödvändiga samverkansformer är på plats mellan sektorns aktörer och med relevanta aktörer utanför sektorn.

Ändamålsenlig funktionalitet och upprätthållandet av de tjänster som förknippas med en viss sektor är beroende av att ett stort antal aktörer kan agera samordnat under de förhållanden som råder under höjd beredskap och krig. Detta medför behov av gemensam planering, genomförda övningar och förberedda effektiva kontaktvägar. Fokus för denna indikator är kopplingar mellan organisationer.

Kopplar till: Indikatorn har särskild koppling till målet "Säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna" och "Bidra

till det militära försvarets förmåga” samt till fokusområdet ”Samverkan och ledning” i Planeringsinriktningen.

Bör göras av: Bedömningen görs lämpligen av sektorsansvarig myndighet baserat på kunskap och information om förhållandena hos sektorns olika aktörer. För denna indikator finns utvecklingstrappor i MSB:s planeringsinriktning som kan tas som utgångspunkt, eventuellt med viss vidareutveckling.

Krigsorganisation och ledning

Organisations- och ledningsstruktur för höjd beredskap och krig finns etablerad hos de aktörer i sektorn som bedriver samhällsviktig verksamhet.

Höjd beredskap och krig kommer att påverka de flesta samhällsviktiga aktörers verksamhet, såväl offentliga som privata. Det behöver därför, oavsett sektor, finnas en organisations- och ledningsstruktur på plats vilken kan se olika ut beroende på aktör. Det handlar bland annat om personalförsörjning, kontinuitetsplanering och planer för specifika händelser, förmåga till lägesbild, alternativa ledningsplatser samt säkra kommunikationer. Planer behöver finnas på plats och ha övats. Fokus för denna indikator är strukturer inom organisationer.

Kopplar till: Indikatorn har koppling till samtliga delmål för det civila försvaret. Den passar också väl in i fokusområdet ”Personalförsörjning”.

Bör göras av: Bedömningen görs lämpligen av sektorsansvarig myndighet baserat på kunskap och information om förhållandena hos sektorns olika aktörer. För bedömning kan man bland annat utgå från flera av de utvecklingstrappor kring personalförsörjning, krigsorganisation och ledning som finns i MSB:s planeringsinriktning.

Bidra till det militära försvarets förmågor

Det finns kunskap, struktur och tillräckliga resurser inom sektorn för att stödja det militära försvarets förmågor under höjd beredskap och krig.

Det militära försvarets funktionalitet och uthållighet är i hög grad beroende av civila verksamheter och dessas funktioner. Det civila försvaret kommer därför spela en betydande roll för att det militära försvaret ska kunna verka. Sektorerna behöver identifiera vilka eventuella varor och tjänster som de civila aktörerna behöver kunna tillhandahålla för att understödja det militära försvaret. Det behöver finnas planer för hur stödet ska genomföras. Planerna behöver också ha övats. Detta inkluderar även behov kopplade till världsstödd inom Nato.

Kopplar till: Indikatorn har direkt koppling till delmålet ”Bidra till det militära försvarets förmåga”.

Bör göras av: Bedömningen görs lämpligen av sektorsansvarig myndighet i samverkan med Försvarmakten

baserat på kunskap och information om förhållandena hos sektorns olika aktörer. Detta område redovisas inte separat i MSB:s planeringsinriktning och bedömningskriterier motsvarande planeringsinriktningens utvecklingstrappor behöver tas fram, lämpligen av MSB i samverkan med Försvarmakten.

Uppfyllande av internationella krav

Det finns inom sektorn kunskap, struktur och tillräckliga resurser för att kunna möta de internationella krav som följer av Sveriges åtaganden framför allt gentemot Nato och EU.

Sveriges medlemskap i EU och Nato tydliggör den internationella dimensionen av Sveriges försvar. I och med Sveriges Nato-medlemskap finns till exempel förväntningar på att Sverige ska kunna stödja andra medlemsländer samt att allierade förband på svensk mark ska tillhandahållas världsstödd. Nato:s sju baskrav för samhällelig resiliens knyter nära an till det civila försvaret. För att denna beståndsdel i försvaret ska kunna utnyttjas krävs kunskap om vilka krav detta ställer på sektorernas aktörer och att övade planer finns.

Kopplar till: Indikatorn är direkt kopplad till delmålet ”Bidra till det militära försvarets förmåga”.

Bör göras av: Bedömningen görs lämpligen av sektorsansvarig myndighet baserat på kunskap om och information om förhållandena hos sektorns olika aktörer. Detta område täcks inte specifikt i MSB:s planeringsinriktning och bedömningskriterier motsvarande planeringsinriktningens utvecklingstrappor behöver tas fram av MSB eller annan central myndighet.

Befolkningsskydd

Andel (%) av befolkningen för vilka det finns en plan för hur liv och hälsa ska skyddas från direkta fientliga stridshandlingar och indirekta konsekvenser av krigföring.

Det behöver finnas en plan för hur befolkningen ska skyddas från krigsrelaterade hot. En bedömning behöver ha gjorts av på vilket sätt det kan ske i det lokala sammanhanget och innefatta tillgång på skyddsrum, plan för utrymning etcetera. Hänsyn behöver tas till alla typer av krigsrelaterade hot, även sådana som är kopplade till CBRN.³ Ansvar för detta ligger hos länsstyrelserna i samråd med Försvarmakten. Indikatorn kan beräknas som kvoten mellan antalet kommuninvånare för vilka det finns en genomarbetad plan och den totala befolkningen i Sverige.

Kopplar till: Indikatorn kan ses som tydligt relaterad till delmålet ”Skydda civilbefolkningen”.

Bör göras av: Insamlingen och bearbetning av data är inte kopplad till sektorsmyndighet utan skulle kunna göras av MSB, länsstyrelserna eller ansvarig statistikmyndighet.

Sjukvård

Det finns tillräcklig sjukvårdskapacitet för att under höjd beredskap och krig genomföra katastrofmedicinska insatser och att rehabilitera krigsskadade, samt tillräcklig sammanlagd kapacitet att hantera döda.

Ett krig ställer helt andra krav på sjukhuskapacitet än fredstida förhållanden. För att skydda civilbefolkningen men även stötta det militära försvaret har sjukvården en grundläggande funktion. Sjukvården utgör en nationell resurs vid krig, men är huvudsakligen organiserad på regional nivå.

Kopplar till: Indikatorn kopplar till delmålet ”Skydda civilbefolkningen”, men även delmålet ”Bidra till det militära försvarets förmåga”.

Bör göras av: Socialstyrelsen bör, baserat bland annat på den information som rapporteras in från regionerna (enligt SFS 2006:637), göra den samlade bedömningen.

Desinformation och kriskommunikation

Det finns kunskap och planer för kriskommunikation hos respektive myndighet samt för att kunna motverka och hantera desinformation.

Desinformation och vilseledning kan påverka tilltron i samhället, försvarsviljan och indirekt samhällets förmåga att upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter. Myndigheter, såväl statliga som kommunala, behöver kunna hantera sådana aktiviteter och behöver därför ha relevant kunskap samt utarbetade förhållningssätt och rutiner. Sektorns aktörer behöver också ha övade planer för hur kommunikation ska ske under höjd beredskap och krig.

Kopplar till: Indikatorn är direkt kopplad till delmålet ”Upprätthålla försvarsviljan och samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar”. Det speglar även fokusområdena ”Risk- och kriskommunikation” samt ”Psykologiskt” försvar i Planeringsinriktningen. Den kopplar också till Försvarsmaktens och MSB:s riktlinjer för ledning och samverkan i ”Utgångspunkter för totalförsvaret 2025-2030”.

Bör göras av: Information om hur förutsättningarna ser ut hos statliga och kommunala myndigheter kan sammanställas av Myndigheten för psykologiskt försvar (MPF) alternativt MSB, baserat på rapportering från statliga beredskapsmyndigheter och kommuner. Det finns flera utvecklingstrappor i MSB:s planeringsinriktning som kan ligga till grund för denna indikator.

Försvarsvilja

Uppmått försvarsvilja hos befolkningen.

Försvarsvilja lyfts ofta fram som en grundförutsättning för ett välfungerande totalförsvaret, även om dess betydelse har problematiserats.⁴ Försvarsvilja är ett komplicerat

begrepp som kan innehålla olika aspekter. FOI har i tidigare arbeten delat upp försvarsviljan i allmän försvarsvilja, personlig försvarsvilja och understödjande försvarsvilja.⁵ För att spegla de olika aspekterna av försvarsvilja kan det behövas flera olika indikatorer för en god helhetsbild.

Kopplar till: Indikatorn kopplar till delmålet ”Upprätthålla försvarsviljan och samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar”.

Bör göras av: Data för indikatorn (-erna) kan insamlas och bearbetas inom ramen för en enkätundersökning som skulle kunna administreras av lämplig myndighet, till exempel MSB.

Egenberedskap

Andel av befolkningen (%) som anser sig vara tillräckligt förberedda för att klara en vecka utan hjälp från samhället.

I totalförsvarspropositionen anges att individens egenberedskap behöver stärkas. Ambitionsnivån är att den enskilde medborgaren, som normalt klarar sig utan stöd från det offentliga, ska kunna ha egenberedskap att klara sig under minst en vecka. Detta bidrar till ökad motståndskraft och till att resurserna kan prioriteras dit där behoven är som störst.

Kopplar till: Indikatorn kopplar till delmålet ”Skydda civilbefolkningen”.

Bör göras av: Data för indikatorn kan insamlas inom ramen för en enkätundersökning som skulle kunna administreras av lämplig myndighet, till exempel MSB. För att underlätta för respondenten att svara på frågan kommer det finnas ett behov att koppla frågan till någon form av scenarier.

Uthållighet och omställningsförmåga

Det finns en förmåga i sektorn att klara de uthållighetskrav på sektorerna som anges i den försvarspolitiska propositionen och att ställa om verksamheterna till att hantera ett långvarigt krig.

I den senaste försvarspolitiska propositionen anges att det militära och civila försvaret ska förbereda och planera för att under minst tre månader kunna möta och hantera ett krig i Europa som leder till allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet. Ambitionen för totalförsvarsförberedelserna ska dessutom vara att under ett krig upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna. Som utvecklingen i Ukraina har visat kan ett krig bli utdraget. Detta ställer mycket stora krav på uthållighet för samtliga samhällsviktiga aktörer och att samhället kan ställa om för att hantera mycket ansträngda förhållanden under en längre tid. Det behöver därför finnas utvecklade och övade planer samt dedikerade materiella och personella resurser för att uppfylla detta. Denna indikator bygger på flera av de

föregående indikatorerna men har en tydlig tidsaspekt som kan motivera en särskild indikator för uthållighet.

Kopplar till: Indikatorn har särskild koppling till målet ”Säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna” och till fokusområdet ”Samhällets funktion och försörjning” i Planeringsinriktningen.

Bör göras av: Bedömningen görs lämpligen av sektorsansvarig myndighet baserat på kunskap och information om förhållandena hos sektorns olika aktörer.

Behov av fortsatt utveckling

Innan indikatorerna kan användas återstår ytterligare arbete att specificera de bedömningsskalor som behövs för de flesta av indikatorerna.

Även om flera av indikatorerna har tydlig koppling till utvecklingstrapporna i MSB:s Planeringsinriktning behöver de befintliga utvecklingstrapporna anpassas och breddas för att motsvara indikatorernas inriktning. I andra fall täcker indikatorerna områden som inte ingår i Planeringsinriktningen och för vilka en konkretisering kan behöva göras. Det har inte funnits förutsättningar att i denna studie föreslå sådana anpassningar och konkretiseringar av indikatorerna. Vi bedömer dessutom att det är lämpligare att detta görs i nära anslutning till nu pågående processer för att skapa enhetlighet och ett bedömningssystem som hänger ihop.

UTGÅNGSPUNKTER FÖR URVAL AV INDIKATORER

Urvalet av indikatorer tar sin utgångspunkt i att de syftar till att på olika sätt spegla utvecklingen av förmåga inom civilt försvar. Ytterligare en utgångspunkt har varit att koppla indikatorerna till de fyra mål för civilt försvar som beslutats i det senaste försvarsbeslutet och de olika typer av förmågor som behövs för att målen ska kunna uppnås. De fyra målen för civilt försvar är att det civila försvaret ska ha förmågan att

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

Utöver att koppla till målen för civilt försvar, bör indikatorerna:⁶

- Utgå från de viktigaste förmågeaspekterna så som de identifierats i beslut, propositioner och utvecklingsarbete hos relevanta myndigheter.

- Vara möjliga att samla in med rimlig resursåtgång. Insamlingen ska därför i största möjliga mån samordnas med redan befintliga processer för att begränsa de resurser som aktörerna behöver lägga på rapportering.
- Vara tydliga och förståeliga.
- Finnas för olika aspekter av det civila försvaret.

MÖJLIGHETER OCH UTMANINGAR MED INDIKATORER

Indikatorer kan vara ett av många möjliga verktyg för att följa upp utvecklingen inom civilt försvar. När allt större resurser läggs på att utveckla det civila försvaret är det viktigt ur både ett demokratiskt perspektiv och av effektivitetsskal att skapa kunskap om hur utvecklingen av området ser ut. För att skapa sådan kunskap kan indikatorer spela en roll.

Att ett antal indikatorer här har föreslagits innebär inte att det varit möjligt att inom ramen för denna studie göra en analys av behovet av ytterligare indikatorer. I en sådan analys skulle en avvägning behöva göras mellan behovet av mer information om förmåga hos aktörerna och behoven hos aktörerna att bygga faktisk förmåga. En viktig fråga att ta ställning till vid framtagandet införandet av nya indikatorer är vad det behövs mer kunskap om och varför. Om ytterligare indikatorer ska införas bör det finnas en bild av hur den information som indikatorerna tillför ska kunna användas av mottagaren av informationen.

Införandet av indikatorer kan påverka beredskapsystemet på många sätt. Det finns en risk att beredskapsarbetet riktar in sig alltför mycket på de faktorer som speglas i indikatorerna. Ju färre indikatorer, desto större är risken att viktiga områden inte kan täckas och att de därmed bli mindre prioriterade. Ett sätt att hantera balansgången är att välja breda, övergripande indikatorer som täcker in stora delar av de olika fokusområdena. En nackdel med detta kan vara att dessa inte blir lika transparenta och lättförståeliga.

Om nya indikatorer leder till att ytterligare resurser läggs på rapportering kan det innebära negativa effekter för förmågeutvecklingen. För att minska risken för detta kan det vara fördelaktigt om indikatorerna bygger på redan insamlade data. Det kan också vara fördelaktigt om indikatorerna kan bidra till kunskapsuppbyggnad hos aktörerna till exempel genom att de är designade på ett sådant sätt att de bidrar till ökad förståelse för vilka krav som det civila försvaret ställer på dessa aktörer. De graderade utvecklingssteg som presenteras i MSB:s planeringsinriktning är exempel som både kan fungera som grund för bedömning och som ett kunskapsverktyg. ■

Slutnoter

- 1 Framför allt Försvarmakten och MSB (2021), Försvarmakten och MSB (2023), MSB (2023), MSB (2025), Försvarmakten och MSB (2025).
- 2 MSB (2023).
- 3 CBRN är en förkortning som står för kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen.
- 4 Se till exempel Wedebrand och Jonsson (2021).
- 5 I kort innefattar allmän försvarsvilja individens benägenhet att tycka att det egna landets ska göra motstånd om det utsätts för statlig antagonism, personlig försvarsvilja består av individens benägenhet att ställa upp som personlig resurs i verksamhet som ska bedrivas under höjd beredskap och krig. Understödjande försvarsvilja handlar slutligen om åsikter som inte faller inom ramen för den personliga eller allmänna försvarsviljan som till exempel acceptans för höjda försvarsutgifter (Andersson och Wedebrand, 2024).
- 6 Baserat på metodresonemangen i FOI rapport 5788

Referenslista

- Andersson, Herman & Wedebrand, Christoffer. 2024. Försvarsvilja och gemenskap. Om betydelsen av förtroende och demokrati för försvarsviljan. FOI-R--5608--SE.
- Försvarmakten och MSB. 2021. Handlingskraft. Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025. FM 2021-17683:2, MSB 2020-16261-3.
- Försvarmakten och MSB. 2023. Krigets krav. En samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret.
- Försvarmakten och MSB. 2025. Utgångspunkter för totalförsvaret 2025-2030 (planerat publiceringsdatum 15 september 2025).
- MSB. 2023. Planeringsinriktning för civil beredskap. Ett underlag till stöd för fortsatt planering. MSB 2194 – oktober 2023.
- MSB. 2025. Det civila försvaret. På Frammarsch! Kompletterande öppen rapport till 2025 års redovisning av regeringsuppdrag (Fö2023/00750) MSB 2574.
- Wedebrand, Christoffer & Jonsson, Daniel K. 2021. Försvarsvilja i teori och praktik: Om försvarsviljans betydelse. FOI-R--5155--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.

Läs hela rapporten här:

