



FOI MEMO

Projekt Stöd till förmågeinriktning 2025–2027 Sidnr 1 (28)

Projektnummer Uppdragsgivare
E86346 Försvarsmakten
FoT-område
Inget FoT-område

Författare
Jan Henningsson, John Welsh,
Erik Widberg, Örjan Sundblad

Datum Memo nummer
2026-05-15 FOI Memo 9296

Sveriges första deltagande i Nato Defence Planning Process (NDPP)

Dokumentation av och reflektioner om processen åren 2022–2025

Sammanfattning

I detta memo dokumenteras processen för, och svenska erfarenheter från deltagande i, den cykel av Natos förmågeplaneringsprocess, (eng. *Nato Defence Planning Process*, NDPP) som i huvudsak genomfördes åren 2022–2025. Motiv till att studera genomförd NDPP har dels varit att de förmågemål för Sverige som beslutats inom NDPP har stor påverkan på det svenska försvarets utveckling. Dels varit att studerad NDPP är Sveriges första som Natomedlem, det har därför varit extra värdefullt att samla erfarenheter inför nästa cykel av NDPP som påbörjas 2026.

De viktigaste reflektionerna författarna gör i detta memo är dels att processen som helhet verkar ha fungerat väl och Nato förefaller vara tillfreds med det sätt Sverige deltagit i och bidragit trots att det var första gången Sverige deltog. Dels att underlag från Försvarsmakten pekar på att de till Sverige tilldelade förmågemålen är svåra att inrymma i aviserade försvarsanslag, även om anslagen ökar till 3,5% av BNP. Detta är anmärkningsvärt med tanke på att målsättningen inom alliansen var att medlemsländerna skulle avsätta 2% av BNP för militärt försvar då processen startade. Samtidigt kan tillvägagångssätt att genomföra processen i främst dess tidiga steg sannolikt till del förklara att målsättningarna blivit så höga.

Tidigare beskrivningar av NDPP har pekat på att tilldelade förmågemål ofta är detaljerade och förutsätts implementeras i enlighet med detta. Under 2025 har signaler kommit om större beredvillighet från Natos sida att låta nationerna finna egna sätt att nå de effekter som avses med förmågemålen. Försvarsmakten är medveten om vikten av att pröva olika sätt att nå förmågemål och har påbörjat arbeten i detta avseende.

Författarna noterar att stora delar av NDPP och de dokument som tas fram i denna process omfattas av sekretess i Sverige. Detta försvårar spridning av information och debatt såväl i en bredare politisk krets som bland försvarsintresserade medborgare.

Memot är en delstudie inom arbetspaketet *Förmågeutvecklingsprocesser som Nato-allierad* inom projektet *Stöd till förmågeinriktning* som sker på uppdrag av försvarsstabens strategienhet. Delstudien ska utgöra ett underlag för att i senare steg av arbetspaketet analysera hur svenska processer bör förhålla sig till och hänga ihop med Natos processer för förmågeutveckling. I detta projekt och dess föregångare (FOI-projektet OASIS) har NDPP tagits upp i flera FOI-memon. Ett viktigt budskap ur dessa memon är att det behöver finnas en balans mellan vad Sverige respektive Nato vill samt vad Sverige i praktiken kan genomföra.

NDPP-cykeln genomfördes mot bakgrund av ett förvärrat och osäkert säkerhetspolitiskt läge i alliansens närområde, i synnerhet efter att Rysslands storskaliga anfall mot Ukraina inleddes 2022.

Innehållet är granskat och omfattar ingen information som är underställd exportkontrollagstiftningen

Titel
Sveriges första deltagande i Nato Defence Planning Process (NDPP)

Memo nummer
FOI Memo 9296

Det ryska agerandet medförde bland annat snabbt och kraftigt ökade behov av tillgänglig militär förmåga.

I och med denna cykel av NDPP har Sverige för första gången deltagit i Natos förmågeplanering, om än inte hela cykeln som alliansmedlem. Trots att det var första gången Sverige deltog verkar Natos stabsfunktioner vara tillfreds med det sätt Sverige deltagit i och bidragit till processen. Bedömningsvis har såväl svenska aktörers erfarenheter från ordinarie planerings- och uppföljningsprocesser samt tidigare svenskt deltagande i Natopartnerskapets planerings- och uppföljningsprocess varit en bra utgångspunkt för deltagande i NDPP. En annan viktig faktor till att det svenska deltagandet i NDPP gått bra, bedöms vara att flera centrala handläggare följt och deltagit i hela processen samtidigt som flera beslutsfattare visat stort engagemang och haft goda förkunskaper från liknande processer. Samtidigt bedöms att processen även framöver står inför utmaningar då den har varit personalkrävande, samt att det finns stor risk för personalrotation bland flera erfarna svenska deltagare.

Genomförd NDPP visar att beslut i och inför processens första steg kan få avgörande konsekvenser för de förmågemål processen resulterar i. Det är därmed ett centralt intresse för Sverige att både förstå dessa sammanhang och att aktivt och konstruktivt bidra och påverka tidigt. Detta förutsätter även att förberedande arbeten genomförs och nationella ståndpunkter tas fram tidigt.

Svenskt deltagande i NDPP var i huvudsak en parallell process till förberedelserna inför totalförsvarsbeslutet 2024, dock byggde båda processerna till stora delar på en gemensam kunskapsgrund och inriktning. Vidare var i huvudsak samma svenska aktörer involverade i båda processerna som till stora delar använde liknande metoder. Under 2025 utkristalliserade sig i efterhand de nya svenska förmågemålen samtidigt som politiska överenskommelser gjordes om att tillskjuta ytterligare medel till det militära försvaret. De svenska förmågemålen från genomförd NDPP har i huvudsak hanterats i ordinarie nationella processer. Inför kommande NDPP-cykler bör det övervägas om och hur svenskt deltagande i NDPP kan ske parallellt med en nationell försvarsbeslutsprocess. Härvid behöver exempelvis tillgängliga stabsresurser och risk att processerna inte blir koordinerade beaktas. Samtidigt finns även orsaker till att det kan vara svårt att hantera NDPP och försvarsbeslutsarbete i samma process. NDPP drivs i en fyraårig cykel med stora politiska beslut vartannat år, medan svenska försvarsbeslut sker ungefär vart femte år som ett centralt riksdagsbeslut. Vidare är alliansens gemensamma behov utgångspunkt för NDPP, medan svenska försvarsbeslut även måste beakta andra nationella försvarsbehov samt vara en del av den samlade politiken och den statliga budgetprocessen.

Sammantaget bedöms det svenska deltagandet i genomförd NDPP-cykel ha gett värdefulla erfarenheter som i många fall bör återanvändas, i andra fall ger de anledning att överväga att vidareutveckla svenska rutiner och processer.

Titel

Sveriges första deltagande i Nato Defence Planning Process (NDPP)

Memo nummer

FOI Memo 9296

1	Inledning	4
1.1	Bakgrund, syfte och målgrupp.....	4
1.2	Metod	4
1.3	FOI:s tidigare studier om NDPP	5
2	Förutsättningar för Sverige i NDPP	6
2.1	Vad är NDPP?	6
2.2	NDPP – Fem steg i en fyraårscykel.....	7
2.3	Vad utmärkte NDPP-cykeln?.....	7
2.4	Svenska förutsättningar i NDPP åren 2022–2025	7
3	Process	9
3.1	Steg 1 – Establish Political Guidance.....	10
3.2	Steg 2 – Determine Requirements	11
3.3	Steg 3 – Apportion Requirements and Set Targets	12
3.4	Steg 4 – Facilitate Implementation	14
3.5	Steg 5 – Review Results.....	15
4	Aktörer, uppdrag, arbetsformer och stödjande verktyg.....	17
4.1	Aktörer	17
4.2	Uppdrag	18
4.3	Särskilda arbetsformer.....	18
4.4	Stödjande verktyg	19
5	Utmaningar	20
6	Reflektioner.....	21
6.1	Generella reflektioner	21
6.2	Centrala underlag omfattas av sekretess.....	21
6.3	Ambitioner relativt ekonomiska förutsättningar	21
6.4	Balans mellan operativt inflytande och andra perspektiv	22
6.5	Betoning av mer flexibilitet i sätt nå avsedd effekt	23
6.6	Tidigt påverka och bidra konstruktivt.....	24
6.7	Knyta ihop med ordinarie svenska processer	24
	Förkortningar	26
	Referenser	28

Titel
Sveriges första deltagande i Nato Defence Planning Process (NDPP)

Memo nummer
FOI Memo 9296

1 Inledning

I kapitlet redovisas memots bakgrund, syfte och målgrupp samt metod, vidare nämns kort tidigare FOI-memon som behandlar NDPP.

1.1 Bakgrund, syfte och målgrupp

I detta memo dokumenteras processen för, och svenska erfarenheter från deltagande i, den cykel av Nato Defence Planning Process (NDPP) som i huvudsak genomfördes åren 2022–2025. NDPP har haft ett omfattande deltagande och fått stor uppmärksamhet från Sverige (främst Försvarmakten och Regeringskansliet). De förmågemål för Sverige som beslutats inom NDPP kan få stor påverkan på det svenska försvarets utveckling. En ny cykel av NDPP påbörjas 2026 – inför denna är det värdefullt att samla erfarenheter från genomförd NDPP-cykel.

Memot skrivs inom ramen för arbetspaketet *Förmågeutvecklingsprocesser som Nato-allierad* inom projektet *Stöd till förmågeinriktning* som sker på uppdrag av försvarsstabens strategienhets utvecklingsavdelning (FST STRA UTV). Denna delstudie utgör ett underlag till senare steg av arbetspaketet som ska analysera hur svenska processer bör förhålla sig till och hänga ihop med Natos processer för förmågeutveckling. Det innebär att denna studie begränsas till att dokumentera och reflektera över genomförd verksamhet.

Syftet med detta memo är att bidra till kunskapsuppbyggnad och att kunna nyttjas som stöd i fortsatt deltagande i NDPP samt inom fortsättningen av ovan nämnt arbetspaket. Målgrupp för memot är personer i Försvarmakten och Regeringskansliet samt andra berörda myndigheter som ska delta i eller bidra till kommande cykel av NDPP.

1.2 Metod

Arbetet med memot har genomförts i flera faser. Inledningsvis togs en grov bild – en hypotes – fram av hur NDPP genomförts utifrån författarnas befintliga kunskap. Bilden justerades, fördjupades och verifierades efter hand med hjälp av intervjuer och inhämtad litteratur. Därefter formulerades text som itererades mellan författarna, i denna fas tillfördes även författarnas reflektioner.

Bland författare till detta memo återfinns flera seniora FOI-medarbetare som under decennier arbetat med ledning, styrning och utveckling av militärt försvar med perspektiv från såväl Försvarmakten som Försvarsdepartementet. Flera av författarna har sedan Sverige ansökte om Natomedlemskap senhösten 2022 fokuserat på dess konsekvenser för svensk militär förmågeutveckling. Bland annat har flera memon om NDPP getts ut (se avsnitt 1.3 nedan).

Intervjuer genomfördes under fjärde kvartalet 2025 med åtta chefer och handläggare som hade lett eller gett stöd till olika delar av det svenska deltagandet i NDPP. Av dessa hade fyra respondenter från Försvarmakten lett myndigheternas arbete med främst processens andra till femte steg (se kapitel 3). Två respondenter från Försvarsdepartementet hade haft centrala roller för att leda eller stödja det svenska deltagandet i NDPP. Respondenter från FOI och FMV hade lett deltagande från respektive myndighet. Flera av respondenterna har även getts möjlighet att ge synpunkter på detta memo. Kompletterande information inhämtades från personer i Nato och MSB.

Som underlag för arbetet har tidigare rapporter inom FOI samt dokument från främst Nato, Försvarmakten och regeringen nyttjats (se Referenser). Detta inkluderar beskrivningar av NDPP, FOI:s tidigare observationer och reflektioner om denna och angränsande processer samt direktiv och andra inriktningar och styrningar för svenskt deltagande i och omhändertagande av utfall av NDPP.

Då memot har tagits fram på uppdrag från Försvarmakten har fokus lagts på denna myndighets roll.

Titel
Sveriges första deltagande i Nato Defence Planning Process (NDPP)

Memo nummer
FOI Memo 9296

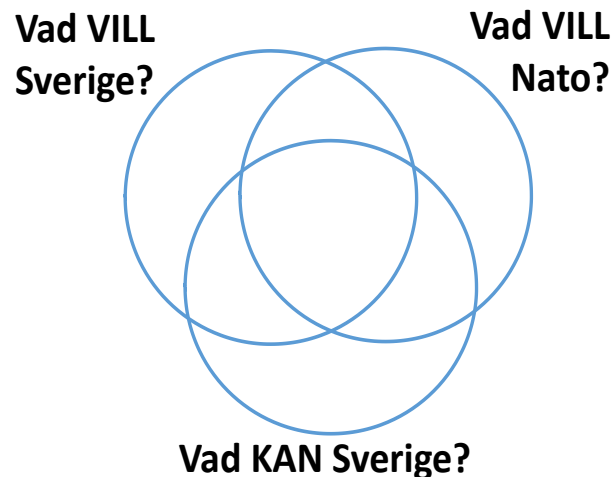
Målgrupp för detta memo är i första hand personer som framöver kommer att delta i NDPP. De kommer att behöva förhålla sig till och använda inom NDPP etablerade engelska begrepp. I texten används därför såväl begrepp som citat på engelska.

Då begreppen ”NDPP-cykeln” eller ”genomförd NDPP” används i memot avser det, om inte annat anges, den NDPP som bedrevs åren 2022-2025. Vidare finns en lista på regelbundet använda begrepp i slutet av memot.

1.3 FOI:s tidigare studier om NDPP

I projektet och dess föregångare (FOI-projektet OASIS) har NDPP tagits upp i flera memon.

- *Diskussionsunderlag – NDPP och svenska processer (2023)* var främst en introduktion till processen. I memot beskrevs NDPP samtidigt som vikten av att aktivt bidra utifrån nationella förutsättningar och vilja lyftes fram.¹
- *Diskussionsunderlag för PerP – Möjliga inriktningar för NDPP (2024)* argumenterar för att lyfta fram nationella ståndpunkter inför kommande NDPP-cykler. Vidare ges exempel på möjliga sådana (se figur 1).²



Figur 1 Behov av balans mellan vad Sverige, vill, kan och alliansens samlade vilja. (Figur ur FOI Memo 8167)

- *Kartläggning förmågeutvecklingsprocesser i Nato (2025)* pekar på hur NDPP knyts ihop med andra processer inom Nato. Vidare observeras att företrädare för alliansen öppnar upp för en ökad flexibilitet att acceptera alternativa sätt att nå de effekter som eftersträvas med förmågemål.³
- *Reserapport från möte med NATO ACT med fokus på NWCC, WDA och NDPP (2026)* avser en resa i vilken även NDPP diskuterades med personal vid Natos ACT (eng. *Allied Command Transformation*). Denna resa genomfördes främst i syfte att inhämta information till arbetspaketet Förmågeutvecklingsprocesser som Nato-allierad.⁴

¹ Henningsson, J, Brolin, F, *Diskussionsunderlag – NDPP och svenska processer*, FOI Memo 8167.

² Henningsson, J, *Diskussionsunderlag för PerP – Möjliga inriktningar för NDPP*, FOI Memo 8622.

³ Henningsson, J, Welsh, J, Sundblad, Ö, Tjernberg, M, *Kartläggning förmågeutvecklingsprocesser i Nato – med fokus på ACT och processerna NWCC, WDA och NDPP*, FOI Memo 9142.

⁴ Welsh, J, Tjernberg, M, *Reserapport från möte med NATO ACT med fokus på NWCC, WDA och NDPP*, FOI Memo 9098.

Titel
Sveriges första deltagande i Nato Defence Planning Process (NDPP)

Memo nummer
FOI Memo 9296

2 Förutsättningar för Sverige i NDPP

I kapitlet ges en översiktlig beskrivning av vad NDPP är, vad som särskilt utmärker NDPP-cykeln åren 2022–2025 samt svenska förutsättningar i denna process.

2.1 Vad är NDPP?

NDPP är sedan flera decennier Natos samlade förmågeplaneringsprocess. Nato beskriver den enligt:

The aim of the NATO Defence Planning Process (NDPP) is to provide a framework within which national and Alliance defence planning activities can be harmonised to enable Allies to provide the required forces and capabilities in the most effective way. It should facilitate the timely identification, development and delivery of the necessary range of forces that are interoperable and adequately prepared, equipped, trained and supported, as well as the associated military and non-military capabilities, to undertake the Alliance's full spectrum of missions.

- Through the NDPP, NATO identifies the capabilities that it requires, and promotes their development and acquisition by Allies.
- The NDPP provides a framework within which Allies harmonise their national defence plans with those of NATO, without compromising their national sovereignty.
- The NDPP apportions requirements to each Ally as Capability Targets on the basis of a fair share of the overall requirement, facilitates their implementation and regularly assesses progress.
- Allies are committed to ensuring that their national development plans support the implementation of capabilities and especially those asked for by the NDPP.
- As a consequence of Russia's unprovoked war against Ukraine, there is a new sense of urgency. Allies have agreed to accelerate investments in defence and to reset NATO's deterrence and defence in the longer term.
- NATO defence planning encompasses 14 different planning domains, each of which is involved in capability development. The NDPP aims to provide a common framework that can minimise duplication and maximise coherence across the various planning domains.⁵

NDPP ska alltså bidra till att medlemsländerna kan ställa de förband och förmågor till Natos förfogande som behövs för att lösa alliansens uppgifter. Detta görs genom att komma överens om gemensamma målsättningar för vilken förmåga som ska utvecklas och finnas samt tilldela varje allierad förmågemål att uppfylla.

En utförlig beskrivning av vad NDPP är och syftar till finns i tidigare utgivet memo.⁶ Även sammanhanget mellan NDPP och andra förmågeutvecklingsprocesser i Nato har diskuterats i andra memon.⁷

⁵ NATO, *NATO Defence Planning Process*.

⁶ Henningsson, J, Brolin, F, *Diskussionsunderlag – NDPP och svenska processer*, FOI Memo 8167.

⁷ Henningsson, J, Welsh, J, Sundblad, Ö, Tjernberg, M, *Kartläggning förmågeutvecklingsprocesser i Nato – med fokus på ACT och processerna NWCC, WDA och NDPP*, FOI Memo 9142.

Titel
Sveriges första deltagande i Nato Defence Planning Process (NDPP)

Memo nummer
FOI Memo 9296

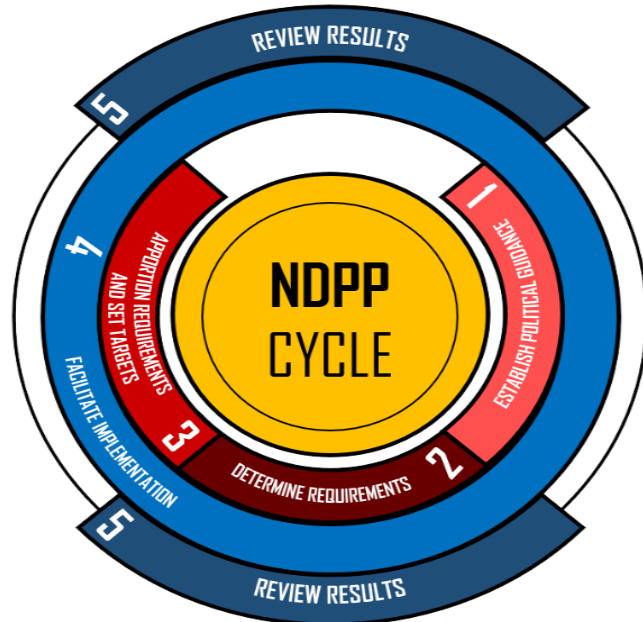
2.2 NDPP – Fem steg i en fyraårscykel

NDPP innehåller fem steg vilka genomförs under en fyraårscykel (se figur 2).⁸ De fem stegen är:

- Steg 1. Establish Political Guidance,
- Steg 2. Determine Requirements,
- Steg 3. Apportion Requirements and Set Targets,
- Steg 4. Facilitate Implementation, and
- Steg 5. Review Results.

Dessa steg beskrivs i kapitel 3.

Observera att figuren indikerar att stegen följer efter varandra. I praktiken är det i första hand steg 1 – 3 som följer på varandra, steg 4 är en mer eller mindre ständigt pågående verksamhet och steg 5 sker vartannat år. En cykel påbörjas normalt med inledande diskussioner (eng. *Consultations*) mellan Nato och medlemsländerna redan innan steg 1.



Figur 2. NDPP drivs i en fyraårscykel i en process med fem steg. (Figur från Nato)

2.3 Vad utmärkte NDPP-cykeln?

Den senaste NDPP-cykeln genomfördes mot bakgrund av ett förvärrat och osäkert säkerhetspolitiskt läge i alliansens närområde, i synnerhet efter Rysslands storskaliga anfall mot Ukraina den 24 februari 2022. Det innebar bland annat att alliansen antog ett nytt strategiskt koncept sommaren 2022 som fokuserade på att i större utsträckning inrikta Nato mot avskräckning och försvar mot Ryssland.⁹ Det medförde kraftigt ökade behov av tillgänglig militär förmåga samt ett aktivt nyttjande av denna genom bland annat ökad planerings- och övningsverksamhet, framskjuten gruppering samt ökad lufttrums- och havsövervakning. Natos huvudsakliga verksamhet var inte längre ”valbar” krishantering utanför Europa. Fokus var istället vad som i synnerhet länder längs Natos östra flank snarare uppfattade som försvar mot ett existentiellt hot. Under 2025 ökade kraven på de europeiska ländernas försvars-satsningar samtidigt som osäkerheter ökade efter olika utspel av den nya amerikanska administrationen som då hade tillträtt.

Rysslands storskaliga anfallskrig mot Ukraina har fortsatt parallellt med att NDPP genomförts. Till del kan erfarenheter från det pågående kriget ha inarbetats i NDPP. Dock fortsätter kriget med utveckling av medel och motmedel, vilket innebär att erfarenheter fortsätter dras vilka sannolikt behöver fortsätta inarbetas i kommande NDPP-cykler.

2.4 Svenska förutsättningar i NDPP åren 2022–2025

Sverige ansökte om medlemskap i Nato den 18 maj 2022 och blev medlem i alliansen den 7 mars 2024. Den NDPP som i huvudsak genomfördes 2022–2025 var därmed den första cykel där Sverige deltog. Det var dessutom endast under den senare delen av cykeln som Sverige deltog som fullvärdig

⁸ Jämför Henningsson, J, Brodin, F, *Diskussionsunderlag - NDPP och svenska processer*, FOI Memo 8167, sid 9.

⁹ Nato, *NATO 2022 Strategic Concept*.

Titel
Sveriges första deltagande i Nato Defence Planning Process (NDPP)

Memo nummer
FOI Memo 9296

alliansmedlem. Deltagandet i NDPP var högt prioriterat av Sverige samtidigt som Nato och allierade länder stöttade Sverige att förstå och delta i processen.

Sverige hade dock sedan flera decennier deltagit i Natos partnerskap för fred och dess förmågeplaneringsprocess (eng. *Planning and Review Process*, PARP).¹⁰ PARP har vissa likheter med NDPP i den mening att länder har tilldelats förmågemål (så kallade partnerskapsmål) och att länders uppfyllnad av sina mål följs upp (så kallad *PARP Survey*). Dock har PARP i huvudsak varit inriktad på att främja interoperabilitet och deltagande i krishanteringsoperationer utanför Europa. Deltagandet i PARP kan anses ha utgjort en bra grund för att kunna delta i NDPP, men har haft mindre påverkan på det svenska militära försvaret än vad NDPP torde få.

Då Finland och Sverige ansökt om medlemskap i Nato försommaren 2022 genomfördes en komplettering till den NDPP-cykel som i huvudsak skett 2018–2021. I denna komplettering tilldelades Sverige under år 2023 interimistiska förmågemål (eng. *Interim Capability Target 2023*, ICT23), vilka i huvudsak avsåg förmåga och verksamhet som redan återfanns i Försvarsmakten eller dess planer. Vidare genomfördes en uppföljning av svensk militär förmåga i stort motsvarande vad som genomförs inom NDPP steg 5. Förenklat kan detta ses som att Sverige under vintern 2022–2023 i stort genomförde motsvarande två av de fem stegen i NDPP. ICT23 motsvarade i denna mening de förmågemål som överenskommit inom Nato sommaren 2021 (eng. *Capability Targets 2021*, CT21) medan uppföljningen motsvarade den enkät som hade skickats ut inom alliansen sommaren 2021 (eng. *Defence Planning Capability Survey 2021*, DPCS21).

Sammantaget innebar det att Sverige, trots att landet nyligen hade blivit Natomedlem, var relativt väl förberett att delta i NDPP.

¹⁰ Nato, *Planning and Review Process*.

Titel
Sveriges första deltagande i Nato Defence Planning Process (NDPP)

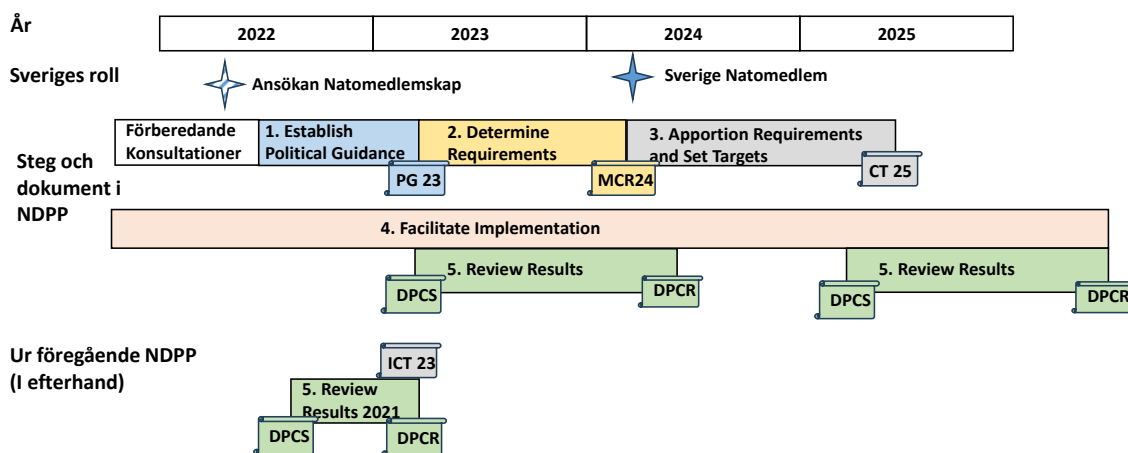
Memo nummer
FOI Memo 9296

3 Process

I kapitlet beskrivs processen för NDPP åren 2022–2025, inledningsvis beskrivs helheten övergripande, därefter beskrivs respektive steg mer fördjupat. Reflektioner i kapitlet baseras på författarnas erfarenheter.

NDPP i stort

NDPP bedrevs generellt i vedertagna steg, och med gängse aktörer och huvudsakliga produkter, se figur 3 nedan.



Figur 3: Steg och dokument i NDPP åren 2022–2025. PG= Political Guidance, MCR = Minimum Capability Requirements, CT = Capability Targets, DPCS = Defence Planning Capability Survey, DPCR = Defence Planning Capability Review, ICT = Interim Capability Targets.

Dock var en stor skillnad i denna NDPP i jämförelse med föregående att det ”operativa inflytandet” var ovanligt starkt då Natos strategiska militära stab för operationer (eng. *Allied Command Operations*, ACO) hade stort inflytande i steg två då de militära behoven (eng. *Minimum Capability Requirements*, MCR) fastställdes. Orsaken till detta är i första hand ACO:s allt viktigare roll att leda avskräckning i det säkerhetspolitiska läget efter Rysslands storskaliga anfallskrig mot Ukraina. I kapitel 6 diskuteras det ”operativa inflytandet” vidare.

Sveriges deltagande i stort

Sveriges deltagande i NDPP leddes formellt av regeringen som oftast representerades av Försvarsdepartementet. Huvuddelen av arbetet avsåg militärt försvar och Försvarsmakten var följaktligen djupt engagerad i att stödja Försvarsdepartementet. Övriga försvarsmyndigheters deltagande genomfördes i huvudsak genom att delta i Försvarsmaktens arbete med NDPP.

Utöver försvarsmyndigheterna begärde Försvarsdepartementet stöd av andra berörda departement samt myndigheter. Detta gällde främst i frågor om Natos civila förmågekrav (eng. *Baseline Requirements for National Resilience*) och civil beredskap, värdlandsstöd (eng. *Host Nation Support*, HNS) samt civilt stöd till militärt försvar.

Försvarsmaktens stöd till Regeringskansliet baserades på uppdrag givna i myndighetens regleringsbrev¹¹ samt i regeringens inriktningsbeslut för militärt försvar¹². Inom ramen för dessa fördes löpande dialog med preciseringar mot bakgrund av hur processen drevs inom Nato och vilket arbete det ställde

¹¹ Exempelvis Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Försvarsmakten*, sid 4 och Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Försvarsmakten*, sid 10.

¹² Regeringen, *Inriktning för militärt försvar 2025–2030*, sid 3–4.

Titel
Sveriges första deltagande i Nato Defence Planning Process (NDPP)

Memo nummer
FOI Memo 9296

krav på i Sverige. Internt inom Försvarmakten leddes arbetet av FST STRA (försvarsstabens strategienhet) och FST GEN (försvarsstabens genomförandenheten), där andra delar som försvarsgrensstaber och stridskraftsavdelningar även var djupt involverade. Arbetet inom Försvarmakten reglerades genom direktiv¹³, snarare än att ansvar för NDPP reglerats i myndighetens arbetsordning.¹⁴ Uppdrag som reglerade Försvarmaktens roll i NDPP kommenteras vidare i kapitel 4.

Reflektioner och erfarenheter

Frågor som berör andra myndigheter än de traditionella försvarsmyndigheterna sköttes i huvudsak genom att Förvarsdepartementet engagerade berörda departement som i sin tur vid behov involverade sina myndigheter. Sättet att engagera andra departement och deras myndigheter är en väl etablerad metod som används inom statsförvaltningen. Exempelvis hanteras totalförsvaret på detta sätt. Dock har fokus under genomförd NDPP varit frågor som i Sverige sorterar under militärt försvar.

3.1 Steg 1 – Establish Political Guidance

Stegets huvudsakliga innehåll och Nato-aktörer

Steg 1 – *Establish Political Guidance* i vilket alliansländerna kommer överens om politiska inriktningar för processen, inleder en NDPP-cykel. Det viktigaste resultatet från steget är dokumentet *Political Guidance* som i studerad cykel gavs ut våren 2023 (PG23). Av särskild betydelse är att PG anger vilka uppgifter som ska ligga till grund för NDPP-cykeln. PG blir därmed mer eller mindre dimensionerande för de förmågebehov och förmågemål som tas fram i senare steg av processen.

PG kompletteras med *Military Committee's Supplementary Guidance* (MCSG) och *Bilateral Strategic Commanders (Bi-SC) Guiding Principles & Planning Assumptions* (GPPA), samt mer detaljerade underlag inkluderande *Capability Hierarchy*. Dessa gavs ut under våren och sommaren 2023.

Steg 1 leds av Natos internationella stab (IS) och PG fastställs av nordatlantiska rådet (eng. *North Atlantic Council*, NAC), vilket innebär att det accepteras av alliansens alla medlemsländer.¹⁵

Steg 1 genomfördes i huvudsak sommaren 2022 till sommaren 2023, men dialoger mellan Natos internationella stab (IS) och medlemsländer påbörjades tidigare.

Sveriges deltagande

Steg 1 genomfördes under perioden efter att Sverige lämnat in medlemsansökan, men ännu inte blivit medlem i Nato. Sverige informerades om och kunde bidra till de diskussioner som fördes, men deltog formellt inte i beslutsfattandet. Förvarsdepartementet ledde Sveriges engagemang och representerades på plats i Bryssel i huvudsak av Natodelegationen. Försvarmakten informerades och kunde få uppgifter att bistå med underlag. Underlagsarbetet genomfördes i första hand på försvarsstabens strategienhet, medan information om processen spreds på relativt stor bredd.

Sverige bidrog bland annat till att lyfta fram begrepp som *"Subarctic Capability"*¹⁶ och *"Limited Deployability"*¹⁷, vilka kom att användas i den fortsatta processen.

¹³ Exempelvis Försvarmakten, *FST GEN Direktiv för utarbetande av underlag till DPCS 25 och EUMQ 25 samt delta i Capability Review 25–26*.

¹⁴ Försvarmakten, *Försvarmaktens arbetsordning (FM ArbO)*.

¹⁵ Jämför Henningsson, J, Brolin, F, *Diskussionsunderlag – NDPP och svenska processer*, FOI Memo 8167, sid 9–10.

¹⁶ Subarctic Capability är mycket förenklat förmåga att kunna verka under subarktiska förhållanden inkluderande kyla, snö, ljusförhållanden med mera i miljö med mycket begränsad infrastruktur.

¹⁷ Limited Deployability avser förenklat att kunna förflytta sig till och verka inom exempelvis en del av Europa, men utan krav på att kunna flytta sig till och verka i hela det Euroatlantiska området eller utanför detta.

Titel
Sveriges första deltagande i Nato Defence Planning Process (NDPP)

Memo nummer
FOI Memo 9296

Reflektioner och erfarenheter

Sverige genomförde inte något större samlat förberedelsearbete inför starten av steg 1, vilket var naturligt då Sverige ansökte om medlemskap i alliansen ungefär samtidigt som steget påbörjades och andra frågor var i fokus för svensk del. Det är även osäkert hur spridd förståelsen bland berörda i Sverige vid denna tid var för NDPP eller för hur cykeln formas av beslut i dess första steg.

Inom Försvarsmakten har dock vissa förberedelser inför kommande cykel – NDPP 2026–2030 – påbörjats. Främst avser det inledande diskussioner om möjlig svensk syn på inriktningar inför kommande process.

Observera att de dokument som togs fram i detta steg (PG23, MCSG och GPPA) inte publicerades offentligt av Nato. I Sverige omfattas de därför av sekretess, vilket innebar att information och debatt om dem försvårades.

Avslutningsvis har författarna till detta memo inte identifierat om och hur Nato och alliansländerna i steget förhöll sig till möjligheterna att uppnå i PG23 uppsatta målsättningar med då aktuella ambitioner för medlemsländernas försvarsutgifter.¹⁸

3.2 Steg 2 – Determine Requirements

Stegets huvudsakliga innehåll och Natoaktörer

Steg 2 – *Determine Requirements* avser i första hand att bestämma alliansens sammantagna behov av förmåga för att lösa de uppgifter som pekats ut i PG. Detta redovisas i dokumentet *Minimum Capability Requirement* (MCR). I genomförd NDPP-cykel fastställdes dokumentet våren 2024 och benämns MCR24. Central grund för MCR är det sätt som PG i föregående steg beskriver de uppgifter som ska kunna lösas.

Viktiga delar i arbetet är exempelvis framtagande och fastställande av de scenarier som används och hur analysen av förmågebehov i dessa genomförs. Scenarierna utgår generellt från den PG som beslutats i steg 1.

Vidare genomförs i detta steg analyser av *Capability shortfalls* och *Capabilities to be Maintained. Longer Term Aspects* ger råd för långsiktig (>19 års sikt) utveckling. I detta steg tas även en katalog med så kallade *Capability Codes* (CC) och *Capability Statements* (CS) fram.

Steket drivs främst av Natos strategiska kommando för utveckling (eng. *Allied Command Transformation*, ACT) med stöd av alliansens strategiska kommando för operationer (eng. *Allied Command Operations*, ACO), deltagandet från alliansens medlemsländer är mycket begränsat.¹⁹

Steg 2 genomfördes i huvudsak från våren 2023 till sommaren 2024.

Sveriges deltagande

Sverige deltog inte i ACT och ACO arbete under steg 2 och hade därför mycket begränsad insyn i arbetet. Däremot mottog Sverige MCR24 i mars 2024.

Försvarsstaben genomförde informationsmöten och skickade ut MCR24 till försvarsgrensstaberna och andra berörda inom myndigheten under senvåren 2024. I första hand fick försvarsgrensstaberna och stridskraftsansvariga i uppgift att analysera MCR24. Syftet var att berörda aktörer skulle få en bild av hur de samlade förmågebehoven hade förändrats i jämförelse med tidigare MCR och därmed även göra en inledande bedömning av hur de blivande svenska förmågemålen skulle kunna skilja sig från

¹⁸ Dessa målsättningar innehöll att medlemsländerna borde avsätta 2% av BNP för militärt försvar, en målsättning som huvuddelen av medlemsländerna inte uppnådde vid denna tidpunkt.

¹⁹ Jämför Henningsson, J, Brolin, F, *Diskussionsunderlag - NDPP och svenska processer*, FOI Memo 8167, 2023-04-19, sid 10–11.

Titel
Sveriges första deltagande i Nato Defence Planning Process (NDPP)

Memo nummer
FOI Memo 9296

de Sverige hade tilldelats i ICT23. Detta kan ses som ett förberedande arbete inom Försvarsmakten inför kommande arbete i steg 3.

Reflektioner och erfarenheter

Sverige fick begränsad information om hur ACT bedrev arbetet. Detta var inte unikt för svensk del utan gällde sannolikt alla medlemsländer.

Observera att Sverige formellt ännu inte var medlem i Nato då MCR24 togs fram. Sannolikt innebar det att svenskt alliansmedlemskap i huvudsak beaktades som tillägg till övriga analyser i MCR24.

Under genomförd NDPP präglades Nato till stor del av att alliansen hade ändrat fokus från kris-hanteringsoperationer till avskräckning och försvar mot väpnat angrepp på alliansen. Samtidigt som det operativa inflytandet var mycket stort var Natos operativa verksamhet och operationsplanering under snabb förändring. Sammantaget kan det kan ha medfört större osäkerheter om vad behoven egentligen var.

Vidare kan konstateras att produktion av militära förband och system i huvudsak sker nationellt inom Nato. Varken ACT eller ACO har fokus på hur detta genomförs eller vilka produktionsförutsättningar respektive land har. Författarna till detta memo har inte kunnat utröna om ACT eller ACO har försökt att beräkna kostnaderna för att producera de förmågor som enligt MCR24 behövdes.

3.3 Steg 3 – Apportion Requirements and Set Targets

Stegets huvudsakliga innehåll och Nato-aktörer

Steg 3 – *Apportion Requirements and Set Targets* syftar främst till att fördela alliansens förmågebehov mellan dess medlemsländer. Produkter från steget är främst förmågemål (*Capability Targets, CT*), det vill säga mål för vilka förband eller förmåga ett land ska ha. Förmågemål tas även fram för alliansens gemensamma staber och förband. Efter dialog mellan länder fastställs dessa förmågemål på politisk nivå inom NAC. I genomförd NDPP fattades beslutet i juni 2025 (CT25).

I slutet av steget tar ACT med stöd av ACO fram dokumentet *Impact Assessment*, som kan ses som en analys av vad förmågemålen som fastställs innebär. Dokumentet behandlas och fastställs därefter av Natos militärkommitté. Första halvan av steg 3 drivs av ACT, medan den andra halvan leds av IS.²⁰ Steget inleddes våren 2024 och avslutades sommaren 2025.

Sveriges deltagande

Sverige var medlem av alliansen och deltog fullt ut under steg 3. Sveriges deltagande leddes av Försvarsdepartementet, men huvuddelen av arbetsinsatsen genomfördes av Försvarsmakten och medförde att många inom myndigheten involverades för att ta fram underlag och delta i olika möten.

Sommaren 2024 fick Sverige den första versionen av de nya målen, vilka bland annat utgjordes av antal förband av olika typer. Inom Försvarsmakten gavs uppgiften att under sensommaren analysera hur dessa mål förhöll sig till de förband som föreslogs i underlaget till försvarsbeslut 2024. Resultatet av analysen användes av Sverige dels i dialogen med andra nordiska länder som genomfördes i slutet av augusti, dels i dialoger med Nato som genomfördes under hösten. Dialogen med övriga nordiska länder var en del av så kallad *Dynamic Targeting*, i vilket länder försöker byta förmågemål i syfte att underlätta implementering samt bättre passa nationella förutsättningar och intressen. I praktiken hade dock länderna i stort samma brister och behov samt små överskott i efterfrågade områden, vilket innebar att få förmågemål kunde bytas.

²⁰ Jämför Henningsson, J, Brolin, F, *Diskussionsunderlag - NDPP och svenska processer*, FOI Memo 8167, sid 11–12.

Titel
Sveriges första deltagande i Nato Defence Planning Process (NDPP)

Memo nummer
FOI Memo 9296

Under hösten 2024 kompletterade Nato de föreslagna förmågemålen med tydligare beskrivningar av dess innehåll. I dialoger mellan Sverige och Nato diskuterades dessa formuleringar, där försvarsgrenstaberna, stridskraftsansvariga med flera analyserade formuleringarna och deltog i processen.

Våren 2025 fick Sverige de förslag till formuleringar av förmågemål som därefter lades fram vid gemensamma möten med alla alliansländer. Försvarsgrenstaberna, stridskraftsansvariga med flera fick under våren uppgift att analysera kostnaderna för att genomföra dessa förmågemål. Analysen redovisades till regeringen den 5 maj 2025. I början av juni 2025 deltog Sveriges försvarsminister i NAC i samband med att förmågemålen beslutades.

Internt påbörjades i juni dialog mellan Regeringskansliet och Försvarsmakten om det som inom Försvarsmakten skulle komma att benämnas ”H25” (underlag från hösten 2025).²¹ I H25 redovisade Försvarsmakten bland annat hur utökad finansiering och förmågemålen i CT25 kan och bör förändra gällande planering och därmed implementeras. I princip kan dessa dialoger ses som svensk verksamhet i övergången mellan steg 3 och steg 4.

Reflektioner och erfarenheter

I stor utsträckning bedrevs arbetet internt i Försvarsmakten på liknande sätt som då underlag för försvarsbeslut eller budgetunderlag tas fram. Dock var samarbetet mellan Regeringskansliet och Försvarsmakten betydligt tätare, då båda deltog i förberedelser för och genomförande av dialoger med andra länder och Nato. Generellt baserades samarbetet på uppdrag till Försvarsmakten i myndighetens regleringsbrev²² samt regeringens inriktningsbeslut för militärt försvar²³. Formuleringen i dessa uppdrag behövde dock kompletteras efterhand exempelvis då Natos stabsarbetsplaner konkretiserades.

Redan tidigt informerades berörda inom Försvarsmakten och övriga försvarsmyndigheter om kommande arbete. Detta gav en mental beredskap även om de konkreta förberedelserna som kunde genomföras var begränsade.

Arbetet involverade många delar av Försvarsmaktens centrala ledning och flera andra aktörer och genomfördes under Regeringskansliets ledning. Försvarsmakten, genom försvarsstabens strategienhet (FST STRA), svarade för att praktiskt fördela och driva huvuddelen av arbetet bland försvarsmyndigheterna. De uppgifter som gavs till försvarsgrenstaberna, stridskraftsansvariga med flera, hade likheter med uppgifter dessa brukar lösa knutet till försvarsbesluts- och budgetunderlag. De möten som genomfördes mellan Sverige och Nato hade likheter med motsvarande möten som tidigare hade genomförts i PARP-processen. Dessa möten inom NDPP var dock mer omfattande samt hade mycket större betydelse då förmågemålen potentiellt har mycket större påverkan på svenskt militärt försvar. Sammantaget innebar detta att försvarsgrenarna fick nya uppgifter för att bidra till NDPP, men att de kunde använda liknande arbetssätt och rutiner som man sedan tidigare hade erfarenhet av.

Av särskild betydelse är att förberedelser och möten till stor del genomfördes i ”syndikat”, vilka kan ses som arbetsgrupper. Det fanns syndikat för respektive domän samt för ledning, logistik och specialförband. I varje syndikat deltog normalt Regeringskansliet med representanter för förmågeutveckling samt materielförsörjning och Försvarsmakten med representanter för militärstrategisk nivå (oftast FST STRA), taktisk nivå (ansvariga för försvarsgrenar eller stridskrafter). Vid behov kunde stöd från andra försvarsmyndigheter som FMV och FortV delta för att bidra avseende materiel- och infrastrukturförsörjning.

Observera att det var i detta steg som Försvarsmakten genomförde de första bedömningarna av vad förmågemålen skulle innebära för dess produktion och förmågeutveckling samt inte minst vilka

²¹ Regeringen, *Uppdrag till Försvarsmakten att redovisa överväganden och förslag om det militära försvarets utformning*.

²² Exempelvis Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Försvarsmakten*, sid 4.

²³ Regeringen, *Inriktningsbeslut för militärt försvar*.

Titel

Sveriges första deltagande i Nato Defence Planning Process (NDPP)

Memo nummer

FOI Memo 9296

kostnader detta bedömdes medföra. I Sverige gjordes det inte någon tydlig prioritering av, avvägning mellan eller något mer detaljerat ställningstagande till förmågemålen i detta steg.

3.4 Steg 4 – Facilitate Implementation

Stegets huvudsakliga innehåll och Nato-aktörer

Steg 4 – *Facilitate Implementation* syftar till att stödja medlemsländernas uppfyllande av sina förmågemål. Det är en verksamhet som löper över tid snarare än som ett avgränsat steg i processen. I steget tas inte några specifika centrala dokument fram. Steget leds av IS.²⁴

Sveriges deltagande

I genomförda intervjuer har flera av respondenterna pekat på att man ännu inte (tidig höst 2025) genomfört mycket verksamhet som tydligt är knutet till steg 4.

Reflektioner och erfarenheter

Svenska erfarenheter av steg 4 är begränsade, vilket skulle kunna förklaras av att de första förmågemål – ICT23 – som Sverige fick, byggde på redan befintlig eller redan planerad förmåga. Behovet av stöd från Nato var således begränsat.

Sverige nya förmågemål sommaren 2025, CT25, har en mycket större påverkan på svensk förmågeutveckling och det blir därmed mer naturligt att framöver söka stöd från Natos staber, arbetsgrupper och byråer²⁵ eller samverka med allierade inom ramen för *Facilitate Implementation*.

Sverige överväger för närvarande hur förmågemålen i CT25 ska inarbetas i Försvarmaktens planer. Försvarmakten har under hösten 2025 på regeringens uppdrag tagit fram underlag som inkluderar denna fråga.²⁶ Regeringen hade vid skrivandet av detta memo ännu inte tagit ställning till Försvarmaktens förslag. Ställningstagande, eventuellt med bred politisk förankring, kan komma att ske under våren 2026. Därefter borde CT25 kunna inarbetas i ordinarie planering, styrning och verksamhet. Det kommer sannolikt finnas större påverkan på exempelvis materielanskaffning, men det bör i huvudsak kunna hanteras i ordinarie processer. Det innebär även att Sveriges behov av stöd för att exempelvis samordna med allierade eller implementera alliansens standarder (eng. *Standardization Agreement*, STANAG) kan komma att öka.

Förmågemål är ofta mer eller mindre knutna till en viss typ av förband eller system. Nato har uppmärksammat att det kan vara viktigt att ge länderna flexibilitet att föreslå alternativa sätt att nå de effekter som eftersträvas i förmågemålen.²⁷ Inom Försvarmakten påbörjas våren 2026 analyser av vilka förmågemål som med fördel kan lösas på andra sätt än vad som anges i de ursprungliga målen.²⁸ För att kunna göra sådana analyser är det viktigt att både förstå efterfrågad effekt och den kontext inom vilken effekten ska uppnås. Det är därmed viktigt att inte bara känna till förmågemålet i sig utan även vilka scenarier, hotbeskrivningar, övergripande uppgifter och operationskoncept, som använts i analysen där behoven av förmåga identifierats.

²⁴ Jämför Henningsson, J, Brolin, F, *Diskussionsunderlag - NDPP och svenska processer*, FOI Memo 8167, sid 12.

²⁵ Med byråer avses här exempelvis alliansens standardiseringsorganisation och dess forskningsorganisation.

²⁶ Försvarmakten, *Försvarmaktens överväganden om det militära försvarets utformning*.

²⁷ Jämför Lapsley, A. and Vandier, P. *Why NATO's Defence Planning Process will transform the Alliance for decades to come*, samt Henningsson, J, Welsh, J, Sundblad, Ö, Tjernberg, M, *Kartläggning förmågeutvecklingsprocesser i Nato – med fokus på ACT och processerna NWCC, WDA och NDPP*.

²⁸ Försvarmakten, *Kompletterande inriktning för Perspektivstudie 27*.

Titel
Sveriges första deltagande i Nato Defence Planning Process (NDPP)

Memo nummer
FOI Memo 9296

3.5 Steg 5 – Review Results

Stegets huvudsakliga innehåll och Nato-aktörer

Steg 5 – *Review Results* syftar till att följa upp hur implementeringen av fastställda förmågemål inom ramen för NDPP framskrider, samt analysera vad det innebär för den sammantagna måluppfyllnaden i förhållande till alliansens samlade behov. Centrala produkter är enkäter till respektive medlemsland (eng. *Defence Planning Capability Survey*, DPCS) samt analysen av hur de sammantagna förmågebehoven i alliansen uppfylls (eng. *Defence Planning Capability Review*, DPCR).

Analysen av DPCS fokuserar på hur Natos krav, bl.a. *Capability Targets*, *Defence Investment Pledge* och krav på att kunna förflytta sig till nytt operationsområde och verka där (eng. *deployability*) uppfylls samt i vilken utsträckning den allierade bidrar till insatser och operationer. Analysen av det enskilda landet behandlas och överses på ett bilateralt möte ("bilateraler") mellan Nato och landet ifråga i syfte att undanröja missförstånd, komplettera saknad information och rätta felaktig information. Vid behov kompletteras DPCS och analysen av denna efter det bilaterala mötet så att de överensstämmer. Multilaterala möten ("multilateraler") genomförs vidare i "31+1 format" där en allierad per möte behandlas och där övriga allierade kan examinera Natos analys och ställa kompletterande frågor. Därefter fastställs DPCR för den allierade som behandlats. Slutligen genomförs en sammanfattande analys av alla allierade och hur alliansen samlat har utvecklat sin förmåga och tillgodosett MCR och andra målsättningar. Denna analys presenteras i en *Defence Planning Capability Report*.

Vidare analyserar ACT med stöd av ACO vilka risker som brister i förhållande till tidigare fastställd MCR innebär (eng. *Suitability and Risk Assessment*), dessa analyser behandlas därefter av Natos militärkommitté (eng. *Military Committee*, MC). Resultat från steg 5 används i fortsatt arbete inom NDPP.

Steg 5 genomförs vartannat år, det vill säga två gånger per NDPP-cykel. Den första *Review Results* inom NDPP-cykeln genomfördes våren 2023 till sommaren 2024, medan den andra påbörjades våren 2025 och avses bli färdig sommaren 2026. För Sverige och Finland genomfördes vintern 2022–2023, en anpassad *Review Results*. Denna var främst knuten till ICT23 och kan ses som en försenad del i NDPP-cykeln 2018–2021.

Arbetet leds i huvudsak av IS, medan ACT analyserar vad det innebär om implementeringen av förmågemål inte framskrider som planerat. Steget innefattar omfattande informationsinhämtning från medlemsländerna.²⁹

Sveriges deltagande

Regeringskansliet ledde arbetet i steg 5, men stora delar av arbetsinsatsen genomfördes av Försvarsmakten. Inom Försvarsmakten leddes verksamheten av försvarsstabens genomförandeenhet (FST GEN) som gav ut direktiv för arbetet.³⁰ Dessa direktiv innefattade stöd från andra försvarsmyndigheter som FMV och FortV.

I stegets inledning (mars 2023 respektive 2025) gav IS ut en omfattande enkät, DPSC, enligt ovan till respektive medlemsland. Enkäten anpassades efter de förmågemål landet hade inom NDPP och fokuserade på hur landet avsåg uppfylla dessa. Huvuddelen av frågorna besvarades av Försvarsmakten, medan andra frågor besvarades av Försvarsdepartementet. Frågor avseende exempelvis Natos civila förmågekrav och civil beredskap, värdlandsstöd eller civilt stöd till militär

²⁹ Jämför Henningsson, J, Brolin, F, *Diskussionsunderlag – NDPP och svenska processer*, FOI Memo 8167, sid 13.

³⁰ Exempelvis Försvarsmakten, *FST GEN Direktiv för utarbetande av underlag till DPCS 23 och EUMQ 23* respektive Försvarsmakten, *FST GEN Direktiv för utarbetande av underlag till DPCS 25 och EUMQ 25 samt delta i Capability Review 25–26*.

Titel
Sveriges första deltagande i Nato Defence Planning Process (NDPP)

Memo nummer
FOI Memo 9296

försvar sändes av Försvarsdepartementet vidare till MSB (från 1/1 2026 myndigheten för civilt försvar, MCF) och andra berörda departement.

Inom Försvarsmakten fördelades frågor ut till och besvarades av berörda som kunde vara försvarsgrensstaber, stridskraftsansvariga eller andra sakansvariga. Sent i maj 2025 sammanställdes frågesvar på FST GEN som i början på juni redovisade svar till Regeringskansliet. Redovisning till Nato genomfördes i slutet av juni.

Reflektioner och erfarenheter

Generellt synes svenska rutiner i steg 5 *Review Results* redan ha funnit rimligt stabila former.

Huvuddelen av frågorna som ställdes i DPCS23 har återkommit i DPCS25, vilket kan tolkas som om dessa frågeställningar fortfarande är viktig exempelvis då implementeringen av förmågemål fortskrider. Dock har de nya förmågemålen, CT25, inarbetats i DPCS25 vilket har medfört förändringar. Observera att svaren på DPCS även används som underlag för uppföljning av ländernas förmåga inom EU.³¹

Besvarande av enkäter har medfört mycket arbete i berörda staber och avdelningar samtidigt som begränsningar i exempelvis sambandsmedel och annat systemstöd finns. Det har upplevts förhållandevis svårt att förstå frågorna i DPCS och hur enkäten ska fyllas i. Detta innebär att det vore en stor fördel om involverad personal skulle kunna kvarstå mellan uppföljningstillfällen eller i alla fall delta i utbildning inför dessa.

Analyserna som Nato gör i steg 5 visar i vilken utsträckning och när medlemsstaterna planerar att uppfylla de förmågemål de har tilldelats. De kan därmed även vara en tydlig signal om förmågemålen är i linje med ambitionen att alliansländerna bör avdela 3,5% av BNP för försvarsutgifter. Då såväl alliansens gemensamma analyser som de enkätsvar enskilda alliansländer skickat in omfattas av sekretess³² har det dock varit svårt att i denna studie analysera hur det förhåller sig.

³¹ Jämför *European Union Military Capability Questionnaire*, EUMCQ.

³² Observera dock att några alliansländer tidigare offentliggjort hur deras förmågeutveckling värderats.

Titel
Sveriges första deltagande i Nato Defence Planning Process (NDPP)

Memo nummer
FOI Memo 9296

4 Aktörer, uppdrag, arbetsformer och stödande verktyg

I kapitlet beskrivs kortfattat svenska aktörer involverade i NDPP samt de viktigaste uppdragen. Vidare beskrivs några särskilda arbetsformer som nyttjats samt vad som kan ses som stödande verktyg.

4.1 Aktörer

Flera svenska aktörer deltog i genomförd NDPP.

Regeringen representerar Sverige i Nato, samt leder verksamheten i Sverige med stöd av Regeringskansliet och då främst Förvarsdepartementet och Sveriges Natorepresentation. Regeringen styr även hur förmågemål ska implementeras av svenska myndigheter.

Förvarsdepartementet håller samman Regeringskansliets och försvarsmyndigheternas arbete med NDPP, samt representerar Sverige på möten med Natos internationella stab (IS).

Andra departement engageras i frågor inom sina ansvarsområden. De kan vid behov engagera myndigheter inom eget ansvarsområde. Det kan exempelvis gälla frågor om Natos civila förmågekrav och civil beredskap, värdlandsstöd eller annat stöd till militärt försvar. NDPP har åren 2022–2025 fokuserat på traditionellt militärt försvar, vilket innebär att behovet av deltagande från andra departement varit begränsat.

Försvarmakten svarar för huvuddelen av analyser och underlagsframtagning, har stort deltagande vid möten samt kommer att svara för huvuddelen av implementeringen av förmågemål beslutade inom NDPP. Försvarmakten leder andra försvarsmyndigheters deltagande i NDPP.

Förvarsstabens strategienhet (FST STRA) leder Försvarmaktens deltagande i NDPP med fokus på steg 3 *Apportion Requirements and Set Targets* (samt övergripande målsättningar i steg 1).

Förvarsstabens genomförandeenhet (FST GEN) leder Försvarmaktens deltagande i NDPP med fokus på uppföljning i steg 5 *Review Results* (samt implementering av förmågemål i steg 4).

Operationsledningen deltar såväl utifrån ansvar för planering och genomförande av operationer som utifrån sakansvar för exempelvis gemensam bekämpning och vissa lednings- och underlättelsefunktioner.

Försvargrensstaber, stridskrafts- och andra sakansvariga tar fram underlag, analyserar konsekvenser samt implementerar förmågemål inom eget ansvarsområde.

Andra **försvarsmyndigheter** stödjer vid behov i första hand Försvarmaktens arbete, främst av materielförsörjning (FMV), infrastrukturförsörjning (FortV) eller forskning (FOI). Dock har Försvargrensstaber och Förvarsstaben till stor del haft tillräckliga underlag vilket inneburet att behovet av stöd från andra försvarsmyndigheter varit begränsat.

Även MSB (från 1/1 2026 myndigheten för civilt försvar – MCF) kan bidra exempelvis avseende Natos civila förmågekrav och civil beredskap, värdlandsstöd och annat stöd till det militära försvaret.

Reflektion och erfarenheter

I huvudsak hade svenska aktörer liknande roller och ansvar i NDPP som i andra planerings- och uppföljningsprocesser. Dock fanns även särdrag, inte minst det nära samarbetet mellan Regeringskansliet och Försvarmakten. Fördelning av roller och ansvar verkar ha fungerat rimligt väl, vilket kan ha underlättats av stort fokus på samt engagemang i arbetet från såväl berörda handläggare som på alla chefsnivåer.

Titel
Sveriges första deltagande i Nato Defence Planning Process (NDPP)

Memo nummer
FOI Memo 9296

Troligen kommer i första hand FMV att få en större roll då förmågemål ska implementeras. Detta kan då i huvudsak ske inom ramen för ordinarie processer även om vikten av exempelvis STANAG och samarbete med allierade länder ökar.

4.2 Uppdrag

Försvarsmakten har under 2023 och 2024 i sitt regleringsbrev³³ haft uppdrag att stödja Regeringskansliets arbete inom NDPP. Vidare återfinns liknande uppdrag i regeringens inriktningsbeslut för militärt försvar.³⁴ Uppdragen är relativt generellt formulerade och kan specificeras efter hand. Sådana specificeringar är bland annat beroende av hur Nato driver arbetet framåt.

Ansvar och roller inom NDPP har inte reglerats specifikt i Försvarsmaktens arbetsordning (ArbO)³⁵. Istället synes ansvar och roller generellt följa hur det sker i traditionella planerings- och uppföljningsprocesser, som försvarsbeslutsunderlag, budgetunderlag och årsredovisningar, där ansvarsfördelning i ArbO kompletteras med mer detaljerade direktiv för arbetets genomförande.

Reflektioner och erfarenheter

Formerna för uppdrag till Försvarsmakten avseende arbetet med NDPP har varierat under cykeln. Detta verkar inte ha varit något avgörande hinder under genomfört arbete med NDPP.

4.3 Särskilda arbetsformer

Syndikat är ett sätt att arbeta i grupper. Syndikat har använts såväl vid möten med Nato och andra nationer som i vissa förberedelser. Det har funnits syndikat för respektive domän samt för specialförband, ledning och logistik. I syndikaten har representanter för Försvarsdepartementet (enheterna för militär förmåga respektive materielförsörjning), militärstrategisk nivå (försvarsstabens strategi- och genomförandenheter FST STRA och FST GEN), samt taktisk nivå (försvarsgrenstaber, stridskrafts- och andra sakansvariga) regelmässigt deltagit. Deltagande har skett med personal från såväl studie- och utvecklingsdelar som planerings- och genomförandedelar. Operationsledningen har bidragit utifrån sitt ansvar för operationer och inom specifika områden som ledning, underrättelser och gemensam bekämpning. Vid behov har representanter från andra försvarsmyndigheter, främst FMV och FortV kunnat delta.

Syndikaten har varit viktiga inte minst för att skapa en gemensam bild mellan berörda från olika organisationer och nivåer i Sverige. Arbetet i syndikat har varit centralt då Regeringskansliet som ofta företrätt Sverige i Nato haft behov av andra aktörers expertkunskap.

Bilateraler är möten för dialog mellan två parter, inom NDPP oftast Sverige och Nato. I såväl steg 3 som steg 5 har bilateraler genomförts, oftast genom att en delegation från Nato har besökt Sverige under ett par dagar. Representanter från annan nation har ibland varit inbjudna som observatörer vid bilateraler.

Bilateraler har exempelvis använts för att diskutera och skapa djupare förståelse för underlag (som DPCS) som Sverige skickat till Nato eller för att diskutera föreslagna förmågemål.

Multilateraler är en form för möten inom NDPP. De genomförs ofta mellan flera eller alla alliansländer samt Natoorganisationer. I dessa diskuteras exempelvis förslag till förmågemål samt resultat från uppföljning, innan de fastställs.

³³Exempelvis Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Försvarsmakten*, sid 4 samt Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Försvarsmakten*, sid 10.

³⁴Regeringen, *Inriktningsbeslut för militärt försvar*, sid 3–4.

³⁵Försvarsmakten, *Försvarsmaktens arbetsordning (FM ArbO)*, Uppdaterad t.o.m. FIB 2025:6.

Titel
Sveriges första deltagande i Nato Defence Planning Process (NDPP)

Memo nummer
FOI Memo 9296

Reflektioner och erfarenheter

De arbetsformer som tas upp i detta avsnitt verkar ha fungerat rimligt väl. De har tidigare i varierande utsträckning använts i Sveriges deltagande i Natopartnerskapets Planning and Review Process (PARP), vilket har underlättat svenskt deltagande i genomförd NDPP.

4.4 Stödjande verktyg

Några av de verktyg eller underlag som användes i processen var så kallade *Capability Codes* och *Capability Statements* samt så kallade *Longer Term Aspects*. Dessa beskrivs kortfattat nedan.

4.4.1 Capability Codes och Capability Statements

Så kallade *Capability Codes* (CC) och *Capability Statements* (CS) är viktiga verktyg i NDPP. CC och CS kan förenklat ses som ett inom alliansen gemensamt språk för att beskriva militär förmåga, vilket används i de förmågemål som tas fram. På samma sätt som CC normalt innehåller flera CS kan även flera CC innehålla samma CS.

Capability Codes är ett sätt att systematiskt benämna i första hand förband och system. CC avser ofta förbandstyper (liknande Försvarmaktens begrepp typförband), men det kan även avse system som fartyg eller flygplan med angivna uppgifter alternativt en särskild delfunktion eller förmåga som klargöring på en flygbas. CC inkluderar vilka Natostandarder (eng. *Standardization Agreement*, STANAG) som omfattas.

Capability Statement kan förenklat ses som delförmågor eller egenskaper hos ett förband eller system. CS kan inkludera vad det består av, funktionskrav samt funktioner och resultat som ska uppnås. Exempel skulle kunna vara att förbandet kan utbyta information enligt en viss standard, att förbandet kan ingå i ett visst koncept som IAMD (eng. *Integrated Air and Missile Defence*) eller att det är utformat för att kunna verka i till exempel subarktisk miljö.

Förmågemål (eng. *Capability Targets*, CT) som ges till en enskild nation inom ramen för NDPP kan innehålla såväl vilka förband och system (CC) landet ska bidra med som deras egenskaper (CS). Målen kan även inkludera hur det ska utvecklas under den tidsperiod NDPP fokuserar på (normalt upp till 19 år framåt i tiden).

Arbetet med CC och CS påbörjas redan i steg 1 av NDPP. I skedet tas, under ACT:s ledning, den *Capability Hierarchy*, som ska användas under cykeln fram. I steg 2 vidareutvecklas, också under ACT:s ledning, en katalog över CC och CS. Denna katalog nyttjas i steg 3 då förmågemål formuleras. I steg 4 ger CC och CS stöd för implementering genom att de ger en mer fördjupad bild av förmågemålen.

4.4.2 Longer Term Aspects

Inom NDPP avser *Longer Term Aspects* (LTA) generellt dess långa tidsperspektiv, mer än 19 år efter det år förmågemålen beslutades. I första hand handlar LTA om möjlig teknologisk utveckling samt dess konsekvenser för militär förmåga. I huvudsak drivs LTA av ACT, dock med mycket stöd från alliansens forskningsorganisation (eng. *Science and Technology Organization*, STO). LTA har likheter med de bedömningar om teknikutveckling samt dess konsekvenser som görs inom ramen för Försvarmaktens perspektivstudie med stöd av FOI.

LTA kan vara ett viktigt stöd för förmågeutveckling inom ramen för NDPP steg 4 *Facilitate Implementation*. LTA kan även nyttjas för att ge nationer mer konkreta mål för deras långsiktiga forsknings- och utvecklingsverksamhet. Under steg 2 utarbetar ACT dokumentet LTA. Under steg 3 förs aspekter från LTA in i förmågemålen, i första hand som behov av att utveckla dessa på lång sikt (>19 år).

Titel
Sveriges första deltagande i Nato Defence Planning Process (NDPP)

Memo nummer
FOI Memo 9296

5 Utmaningar

I kapitlet redovisas utmaningar i arbetet som har lyfts fram av respondenter under genomförda intervjuer. Resonemang och reflektioner har tillförts av författarna till memot.

Systemstöd, vilket här främst avser it-system för att arbeta med och överföra information bland berörda i Sverige och till Nato, har lyfts fram som en utmaning. NDPP inkluderar information som omfattas av svensk och Natosekretess.

Reflektion: Befintliga system för att arbeta med sådan information har begränsningar samtidigt som även deltagande aktörer i Sverige arbetar i delvis olika system. Inte minst då omfattande enkäter (DPCS inom steg 3 *Review Results*) på kort tid ska besvaras av många aktörer kan begränsningarna vålla problem. Informationsöverföringen kan i sig bli ett problem då omfattande dialoger kan behövas på kort tid inte minst inför de bilateraler och multilateraler som genomförs. Begränsningar i svenskt systemstöd är inte okända eller unika för svenskt deltagande i NDPP, men blir tydliga i detta sammanhang.

Omorganisation av Försvarsmaktens Högkvarter skedde årsskiftet 22–23, då den nya ”ledningsorganisation 2023, L23” intogs.

Reflektion: Myndighetens deltagande i NDPP skedde i en organisation med personalvakanser, där många var nya på sin befattning och fortfarande sökte sin roll. Utmaningarna hanterades till del av att flera centrala befattningshavare i den nya organisationen fortsatte att lösa motsvarande uppgifter som de hade gjort i den tidigare organisationen.

Personalrotation innebär att många av de personer som deltagit i arbetet bytts ut redan under den första cykeln av NDPP, andra kommer att bytas inför kommande cykel. Samtidigt har det funnits ett fåtal centrala handläggare som stått för erfarenheter och kontinuitet på Försvarsdepartementet och i Försvarsmakten.

Reflektion: NDPP-genomförs i en fyraårig cykel och processen har under många år varit rimligt stabil. Arbetet underlättas om personer med erfarenhet från tidigare cykler deltar.

Då svenska interna arbeten i huvudsak använt sig av metoder från befintliga svenska planerings- och uppföljningsprocesser kan även erfarenheter från dessa vara väsentliga. Personalrotation kan i viss utsträckning kompenseras genom utbildningsinsatser såväl i Sverige som genom deltagande i Natokurser. Utbildning kan ge förståelse för processen samt förbereda för egen roll, men ger inte samma grund som erfarenheter från tidigare cykel.

Konferenslokaler för att genomföra bilateraler är en bristvara. På bilateraler där det kan bli upp till 60 deltagare från Sverige, Nato och inbjudna nationer hanteras även sekretessbelagd information. I huvudsak har Försvarsmakten bistått med lokaler.

DPCS, dvs enkäten till Sverige som inleder steg 5 *Review Results* är mycket omfattande och kan vara svår att förstå och fylla i. Då frågor ur denna enkät fördelas till många aktörer i främst Försvarsmakten kan det vara mycket utmanande att säkerställa att DPCS blir ifylld på rätt sätt och till rätt tidpunkt.

Titel
Sveriges första deltagande i Nato Defence Planning Process (NDPP)

Memo nummer
FOI Memo 9296

6 Reflektioner

I kapitlet redovisas författarnas avslutande reflektioner mot bakgrund av insamlat underlag.

6.1 Generella reflektioner

I och med NDPP 2022–2025 har Sverige för första gången deltagit i Natos förmågeplanering, om än inte hela cykeln som alliansmedlem. Trots att det var första gången Sverige deltog synes Nato vara nöjt med det sätt Sverige deltagit i och bidragit till processen.

Bedömningsvis har såväl svenska aktörers erfarenheter från ordinarie planerings och uppföljningsprocesser (exempelvis försvarsbeslutsprocessen, budgetprocessen och årsredovisning med krigsorganisationsvärdering) som svenskt tidigare deltagande i Natopartnerskapets planerings- och uppföljningsprocess (PARP) varit bra utgångspunkter för deltagande i NDPP.

En annan viktig faktor till att det svenska deltagandet i NDPP gått bra, bedöms vara att flera centrala handläggare har följt och deltagit i hela processen och flera beslutsfattare har visat stort engagemang och haft djupa förkunskaper från liknande processer.

Samtidigt är bedömningen att processen framöver står inför utmaningar då den är personal- och arbetskrävande, samt att det finns stor risk för personalrotation bland erfarna svenska deltagare.

Slutligen kan det konstateras att Nato fortfarande befinner sig under omställning till det nya allvarliga och snabbt föränderliga säkerhetspolitiska omvärldsläget som manifesteras i Rysslands fortsatta aggression mot Ukraina. Huruvida kommande NDPP-cykler förändras i jämförelse med genomförd NDPP återstår att se.

6.2 Centrala underlag omfattas av sekretess

De behov som redovisas i MCR24 omfattas av Natosekretess (följaktligen även av svensk sekretess) och de har tagits fram utan direkt svenskt deltagande. Det är ett potentiellt problem att de mål Sverige tilldelats, vilka kan medföra stora kostnader, inte på detaljerad nivå kan redovisas, granskas och diskuteras brett av svenska politiska beslutsfattare och medborgare.

6.3 Ambitioner relativt ekonomiska förutsättningar

De ambitioner och behov (MCR24) som tagits fram är stora i förhållande till alliansens målsättningar för hur stora resurser som nationerna bör avdela för försvarsändamål. Detta indikerar bland annat Försvarsmaktens analyser och överväganden av de förmågemål Sverige tilldelats,

Det är svårt att analysera exakt hur dessa behov tagits fram. Dock är utgångspunkten de ambitioner som anges i de politiska inriktningarna i PG23. När PG23 togs fram var målsättningen inom alliansen att länderna skulle avdela minst 2% av sin BNP för militärt försvar. Det förefaller mycket osannolikt att MCR24 ryms inom sådana ekonomiska ramar.

Sedan PG23 beslutades har Sverige, liksom många andra allierade länder, beslutat om ökade ekonomiska ramar för försvaret. Trots detta kvarstår enligt Försvarsmakten svårigheter att uppfylla förmågemålen.³⁶

³⁶ Jämför att Försvarsmakten i sina överväganden från hösten 2025 bedömde att en fullständig uppfyllnad av Natos förmågemål skulle kräva högre anslagsnivåer över lång tid. (*Försvarsmaktens överväganden om det militära försvarets utformning*, bilaga 1 sid 2.)

Titel
Sveriges första deltagande i Nato Defence Planning Process (NDPP)

Memo nummer
FOI Memo 9296

Frågan blir därför om och hur rimliga ekonomiska ramar sätts och kan bli styrande för processen. Erfarenhetsmässigt är ekonomiska ramar centrala i liknande svenska processer, inte minst för att tvinga fram prioriteringar samt val av rimliga ambitionsnivåer.³⁷

Steg 1 Establish Political Guidance – genomförd studie har inte kunnat identifiera om bedömningar och beräkningar av vad dessa inriktningar innebär för produktion görs under steget. När inriktningarna beslutas är det sannolikt osäkert vad de innebär i förhållande till alliansländernas befintliga produktionsresurser eller alliansens målsättningar för hur stora medlemsländernas försvarsutgifter bör vara.

Steg 2 Determine Requirements – genomförd studie har inte kunnat identifiera om det för arbetet i steg 2 satts upp ekonomiska ramar inom vilka förmågemålen måste rymmas. Studien har inte heller kunnat finna huruvida ACT och ACO har uppgift eller underlag för att beräkna vad uppfyllande av förmågemål kostar och vilka krav det i övrigt ställer på produktionsresurser. Produktion av den förmåga som behövs sker i huvudsak nationellt.

Steg 3 Apportion Requirements and Set Targets – i detta steg fick Försvarsmakten närmare kännedom om förmågemålen och därmed möjlighet att bedöma vilka krav som målen skulle ställa på finansiering och övriga produktionsresurser. Samtidigt innebar överenskommet sätt att driva NDPP att möjligheterna att ändra eller ta bort förmågemål var mycket begränsade i detta steg.

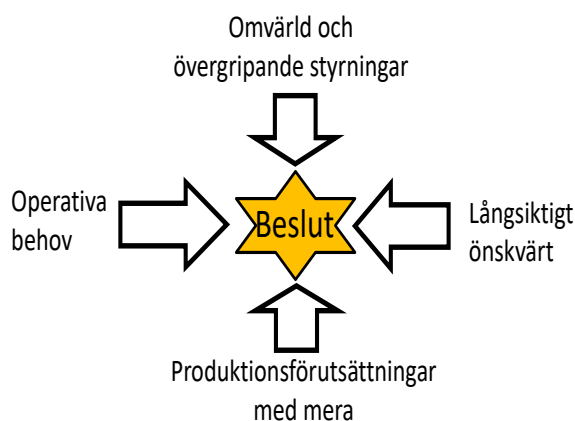
Steg 4 Facilitate Implementation – i praktiken är det i detta steg Sveriges prioritering mellan och ställningstagande till förmågemålen ska genomföras. Därefter förs förmågemålen in i ordinarie produktion. I detta steg ska även övervägande göras om andra sätt att nå efterfrågad förmåga kan föreslås till Nato. Detta arbete pågår vid skrivandet av detta memo och har ännu inte kunnat rendera i några erfarenheter.

Steg 5 Review Results – i steget bör det bli tydligt vilka länder som bedöms komma att uppfylla sina förmågemålsättningar samt om förmågemål är för ambitiösa i förhållande till de försvarsutgifter som överenskommit i alliansen.

6.4 Balans mellan operativt inflytande och andra perspektiv

Som tidigare har nämnts kan NDPP och de förmågemål Sverige tilldelats få stora konsekvenser för hur svensk militär förmåga utvecklas på såväl medellång som lång sikt. I denna typ av beslut är det centralt att beakta flera olika perspektiv, se figur 4. Balansen mellan dessa perspektiv har varit en återkommande fråga även inom Försvarsmakten, inte minst knutet till svenska försvarsbeslut.³⁸

I kapitel 2 pekades på att genomförd NDPP påverkades av det kraftigt förvärrade säkerhetspolitiska läget efter Rysslands storskaliga anfallskrig mot Ukraina. Med denna bakgrund var det centralt att snabbt öka alliansens operativa förmåga, bland annat genom att åtgärda identifierade brister.



Figur 4: Några perspektiv som bör beaktas.

³⁷ Jämför liknande resonemang i Henningsson, *Orsaker till försvarets återkommande ekonomiska problem – diskussionsunderlag*, FOI Memo 6496.

³⁸ Jämför liknande resonemang i Henningsson, *Erfarenheter från processen för försvarsbeslut 2020*, FOI Memo 7650.

Titel
Sveriges första deltagande i Nato Defence Planning Process (NDPP)

Memo nummer
FOI Memo 9296

En naturlig konsekvens var att alliansens högsta militära stab för ledning av operationer, ACO, hade stort inflytande i steg 2 *Determine Requirements*. De framtagna behoven – *Minimum Capability Requirements* – kom därmed att till stor del utgå från ACO:s bedömning av behov för att genomföra alliansens planer för avskräckning och försvar. Planerna är i sig sekretessbelagda, dock var de sannolikt vid denna tidpunkt fortfarande under utveckling, exempelvis hade Sveriges inträde i alliansen troligen ännu inte hunnit beaktas fullt ut.

Inom alliansen har dess högsta militära stab för förmågeutveckling, ACT, en central roll för att bidra med perspektivet vad som är långsiktigt önskvärt. ACT ledde arbetet i steg 2. ACT tog fram koncept och framdrivningsplaner för att efterhand vidareutveckla alliansen i detta avseende. Implementeringen av dessa koncept behöver till stor del ske genom de förmågemål alliansländerna tilldelas inom NDPP. Synpunkter har dock förts fram att alliansens koncept inte är tillräckligt konkreta för att direkt omsätta i förmågemål.³⁹

Inom alliansen svarar de enskilda medlemsländerna i huvudsak för det tredje perspektivet i figuren ovan – produktionsförutsättningar med mera. Kompetensen inom ACT och ACO kan beträffande detta perspektiv ha varit begränsad.

Sammanfattningsvis innebär detta att balansen mellan perspektiven operativa behov, långsiktigt önskvärt och produktionsförutsättningar kan ha haft svagheter i synnerhet i steg 2 av NDPP.

6.5 Betoning av mer flexibilitet i sätt nå avsedd effekt

Det har i tidigare beskrivningar av NDPP⁴⁰ pekats på att tilldelade förmågemål ofta är detaljerade samt knutna till mer eller mindre specificerade krigsförband och förutsätts implementeras i enlighet med detta. Under 2025 har signaler kommit om större beredvillighet från Natos sida att låta nationerna finna egna sätt att nå de effekter som avses med förmågemålen.⁴¹ Om de förmågemål som överenskommits 2025, upplevs som mer utmanande samt svåra och kostsamma att uppnå i jämförelse med tidigare mål, kan detta vara en bidragande orsak till ökad flexibilitet i processen. Även den snabbt föränderliga operationsmiljön och teknikutveckling som uppvisats i Rysslands storskaliga anfallskrig mot Ukraina talar för en större flexibilitet att nyttja uppkommande möjligheter och hantera nya utmaningar.

Försvarsmakten är medveten om vikten av att pröva olika sätt att nå förmågemål och har påbörjat sådant arbete.⁴² I arbetet är det viktigt att förstå den kontext inom vilken behov av förmåga (MCR) som ligger till grund för förmågemålen identifierats. Det är alltså av stort värde att förstå både uppgifter, scenarier, hotbilder och operationskoncept (eng. *Concept of operations*, CONOPS) som använts under steg 2 – *Determine Requirements* – av NDPP.

I sammanhanget är det även viktigt att Sverige kan ha delvis annorlunda eller kompletterande behov i förhållande till de förmågemål som landet tilldelas inom NDPP. I slutändan kan det även bli en avvägning av hur såväl alliansgemensamma som specifika nationella behov bäst tillgodoses.⁴³

³⁹ Henningsson, J. Welsh, J. Sundblad, Ö. Tjernberg, M. *Kartläggning förmågeutvecklingsprocesser i Nato – med fokus på ACT och processerna NWCC, WDA och NDPP*, FOI Memo 9142, sid 24.

⁴⁰ Ibid., sid 22–23.

⁴¹ Lapsley, A. and Vandier, P. *Why NATO's Defence Planning Process will transform the Alliance for decades to come*, samt Henningsson, J. Welsh, J. Sundblad, Ö. Tjernberg, M., *Kartläggning förmågeutvecklingsprocesser i Nato – med fokus på ACT och processerna NWCC, WDA och NDPP*, FOI Memo 9142.

⁴² Försvarsmakten, *Kompletterande inriktning för Perspektivstudie 27*.

⁴³ Jämför även Henningsson, J. och Brolin, F, *Diskussionsunderlag – NDPP och svenska processer*, FOI Memo 8167.

Titel
Sveriges första deltagande i Nato Defence Planning Process (NDPP)

Memo nummer
FOI Memo 9296

6.6 Tidigt påverka och bidra konstruktivt

NDPP och i synnerhet de förmågemål Sverige tilldelats, kan få stor påverkan på det svenska militära försvarets fortsatta utveckling. NDPP har vidare en central roll för att säkerställa att alliansens militära förmåga utvecklas på ett relevant sätt. Det är därmed ett centralt intresse för Sverige att på ett konstruktivt sätt både bidra till och påverka NDPP.

Genomförd NDPP har visat att beslut i och inför processens första steg får avgörande konsekvenser för de förmågemål processen resulterar i. Det är därmed viktigt att både förstå dessa sammanhang och att aktivt och konstruktivt bidra till och påverka NDPP tidigt. Detta förutsätter även att förberedande arbeten genomförs och nationella ståndpunkter tas fram redan innan processen formellt påbörjas. Vidare krävs ett aktivt deltagande för att snabbt kunna förstå och agera på olika händelser och inspel under processens gång. Orsaken är att processen inbegriper frågor från politisk till taktisk nivå, som kräver ett konstruktivt och nära samarbete mellan i första hand Regeringskansliet och Försvarmakten.

6.7 Knyta ihop med ordinarie svenska processer

Generellt

Svenskt deltagande i NDPP var i huvudsak en parallell process till FB24, dock byggde båda processerna till stora delar på en gemensam kunskapsgrund och inriktning. Processen ägde rum i ett säkerhetspolitiskt läge där det var prioriterat att snabbt öka det militära försvarets förmåga. I huvudsak var samma svenska aktörer involverade i båda processerna som dessutom till stora delar använde liknande metoder.

Under 2025, utkristalliserade sig efter hand de nya svenska förmågemålen samtidigt som politiska överenskommelser inom Nato gjordes om att tillskjuta ytterligare medel till det militära försvaret.

Efter att förmågemålen hade beslutats knöts processerna ihop på hösten 2025. Försvarmakten fick då uppdrag att redovisa samlade överväganden och förslag om det militära försvarets fortsatta utformning utifrån bl.a. fastställda förmågemål (*Capability Targets 25*) med tillhörande prioriteringar från Nato.⁴⁴

Försvarmaktens regleringsbrev för år 2026 innehåller flera uppdrag med skrivningar avseende i första hand redovisningen av hur genomförande av förmågemål kan inarbetas inom givna ekonomiska ramar.⁴⁵ Därmed har de svenska förmågemålen från NDPP i huvudsak hanterats i ordinarie nationella processer.

Inför kommande NDPP-cykler bör det övervägas hur svenskt deltagande i NDPP bör ske parallellt med en nationell försvarsbeslutsprocess. Samtidigt finns orsaker till att det kan vara svårt att hantera NDPP och försvarsbeslut i samma process. NDPP drivs i en fyra-årig cykel med stora politiska beslut vartannat år (beslut om politiska inriktningar för processen (*Political Guidance*) respektive beslut om förmågemål), medan svenska försvarsbeslut sker ungefär vart femte år som ett centralt riksdagsbeslut.

Vidare är alliansens gemensamma behov utgångspunkt för NDPP, medan svenska försvarsbeslut även måste beakta andra nationella försvarsbehov samt vara en del av den samlade politiken och den statliga budgetprocessen.

Steg 1 Establish Political Guidance – Erfarenheter från genomförd NDPP illustrerar att beslut som fattas under steget i många avseenden blir styrande och sätter ramar för övriga steg. Det är därmed av stor vikt att delta aktivt och konstruktivt under steget i syfte att både lyfta fram svenska intressen och bidra till Natos gemensamma mål.

⁴⁴ Försvarmakten, *Uppdrag till Försvarmakten att redovisa överväganden och förslag om det militära försvarets utformning*.

⁴⁵ Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende Försvarmakten*.

Titel
Sveriges första deltagande i Nato Defence Planning Process (NDPP)

Memo nummer
FOI Memo 9296

Det kräver en stor förståelse för NDPP samt att förberedelser hos de viktigaste svenska aktörerna påbörjas i god tid. Det kan exempelvis inkludera att Försvarsmakten tar fram underlag och förslag och att regeringen tar fram en svensk syn på omvärldsutveckling samt nationella intressen och prioriteringar. I princip liknar detta diskussioner som brukar genomföras under Försvarsberedningens tidiga faser och sedan redovisas i en delrapport. Det bör övervägas om arbete inför steg 1 av NDPP bör samordnas med Försvarsberedningens arbete.

FOI har i tidigare memo lyft denna fråga och gett förslag på tänkbara svenska positioner inför arbetet med kommande NDPP- cykel.⁴⁶

Steg 2 *Determine Requirements* – Steg 2 genomförs av Nato ACT och ACO med begränsat deltagande och insyn från alliansländerna. Steget avgör hur stora och ambitiösa förmågebehov som behöver fördelas mellan alliansländerna. Det är ett centralt svenskt intresse att få förståelse för och insyn i det arbete som genomförs av ACT och ACO. Vidare kan det vara värdefullt att göra vissa nationella analyser, parallellt med alliansens gemensamma analyser inte minst för att få en nationell uppfattning och diskussion om de gemensamma behoven.

Liknande analyser görs regelmässigt av Försvarsmakten i myndighetens perspektivstudie och redovisas i myndighetens underlag inför försvarsbeslut.

Steg 3 *Apportion Requirements and Set Targets* – Sverige bör tidigt ha en egen uppfattning om vilka förmågemål som är önskvärda och möjliga att producera ur nationell synvinkel. Sådana underlag tas normalt fram av Försvarsmakten inför främst Försvarsberedningens överväganden.

Vidare behöver Sverige ha en beredskap för att snabbt kunna analysera och respondera på förslag och utkast till förmågemål som inkommer från Nato. Liknande situationer uppkommer regelmässigt inför försvarsbeslut då politiska diskussioner förs om alternativa förslag. Såväl Regeringskansliet som Försvarsmakten har därför rutiner för att hantera den här typ av uppgifter.

Steg 4 *Facilitate Implementation* – Sverige har ännu ingen större erfarenhet från steg 4. En viktig grundprincip är dock att implementeringen sker i ordinarie processer efter att regeringen gett berörda myndigheter uppdrag för detta.

Myndigheterna kan dock behöva vidareutveckla metoder för att knyta ihop egna processer med exempelvis alliansens förslag på lösningar inkluderande STANAG, CC&CS.

Slutligen behöver i första hand Försvarsmakten överväga om Sverige bör föreslå alternativa sätt att nå förmågemåls efterfrågade effekter. Att ta fram alternativa sätt kan medföra behov av studier och annan utvecklingsverksamhet. Försvarsmakten har rutiner för att genomföra sådana studier och har under våren 2026 arbetat med detta.

Steg 5 *Review Results* – Den svenska insamlingen av information för uppföljningen i steg 5 drivs nu separat från annan nationell uppföljning av militärt försvar, om än med liknande metoder och involverade aktörer. Uppföljningen är personalkrävande och mycket av den information som samlas under steget bör ha ett värde inom andra processer avseende militärt försvar. Samtidigt har uppföljningen som sker inom NDPP ett delvis annat syfte samt annan omfattning och tidplan än den inhemska uppföljningen. Det är därför osäkert om och hur uppföljning av NDPP kan samordnas med och ersätta annan uppföljning. Inom Försvarsmakten är frågeställningen uppmärksamrad.

⁴⁶ Henningsson, J, *Diskussionsunderlag för PerP – Möjliga inriktningar för NDPP*, FOI Memo 8622.

Titel
Sveriges första deltagande i Nato Defence Planning Process (NDPP)

Memo nummer
FOI Memo 9296

Förkortningar

ACO	eng. <i>Allied Command Operations</i> – ACO planerar och leder operationer inom alliansen. ACO är en av Natos två högsta militära staber (se även ACT nedan).
ACT	eng. <i>Allied Command Transformation</i> – ACT ansvarar för förmågeutveckling inom alliansen. ACT är en av Natos två högsta militära staber (se även ACO ovan).
ArbO	Arbetsordning – dokument inom en myndighet som bl.a. reglerar fördelning av ansvar inom myndigheten.
Bi-SC	eng. <i>Bilateral Strategic Commands</i> – de två högsta militära staberna inom Nato (se även ACO och ACT ovan).
CC	eng. <i>Capability Code</i> – kan förenklat ses som ett systematiserat sätt att benämna förband och system. (se även CS nedan)
CS	eng. <i>Capability Statement</i> – kan förenklat ses som delförmågor eller egenskaper hos ett förband eller system. (se även CC ovan)
CT	eng. <i>Capability Targets</i> – förmågemål som ges till enskilda alliansländer i varje NDPP-cykel. Förmågemål har exempelvis beslutats år 2025 (CT25), dessa ersatte tidigare mål från 2021 (CT21).
DPCR	eng. <i>Defence Planning Capability Review</i> – Natos analys/sammanställning av resultat från DPCS. DPCR görs och fastställs vartannat år inom NDPP steg 5, exempelvis 2024 (DPCR24). (se även DPCS nedan)
DPCS	eng. <i>Defence Planning Capability Survey</i> – enkätundersökning som fokuserar på hur respondenten (landet ifråga) uppfyller sina förmågemål. Undersökningen görs vartannat år inom NDPP steg 5 exempelvis 2025 (DPCS25). (se även DPCR ovan)
FST STRA	Försvarsstabens strategienhet.
FST GEN	Försvarsstabens genomförandeenhet.
GPPA	eng. <i>Guiding Principles & Planning Assumptions</i> – dokument som tas fram i NDPP steg 1, där det kompletterar de övergripande styrningarna i PG. (se även PG och MCSG)
HNS	eng. <i>Host Nation Support</i> – värdlandsstöd (VLS), dvs stöd från värdlandet till allierade styrkor som befinner sig på värdlandets territorium.
IAMD	eng. <i>Integrated Air and Missile Defence</i> – integrerat luft- och robotförsvar, ett av de områden som är prioriterade för såväl Natos som svensk förmågeutveckling.
ICT23	eng. <i>Interim Capability Target 2023</i> – tillfälliga förmågemål Sverige tilldelades år 2023. ICT23 ersattes av CT25. (se även CT ovan)
IS	eng. <i>International Staff</i> – Natos internationella stab
LTA	eng. <i>Longer Term Aspects</i> – Viktiga långsiktiga (>19 år) aspekter på förmågeutveckling. LTA finns både som ett separat samlat dokument och delar finns infogade i exempelvis förmågemål. LTA stödjer där hur förmågor bör utvecklas på lång sikt.
MCR	eng. <i>Minimum Capability Requirements</i> – dokument som anger alliansens samlade behov av militär förmåga. MCR tas fram i steg 2 av NDPP. En version fastställdes år 2024 (MCR24).
MCSG	eng. <i>Military Committee's Supplementary Guidance</i> – dokument som tas fram i NDPP steg 1, där det kompletterar de övergripande styrningarna i PG. (se även PG och GPPA)

Titel	Memo nummer
Sveriges första deltagande i Nato Defence Planning Process (NDPP)	FOI Memo 9296

- NAC eng. *North Atlantic Council* – Natos högsta politiskt beslutande organ inom vilket medlemsländernas statschefer kan träffas.
- NDPP eng. *Nato Defence Planning Process* – Natos förmågeplaneringsprocess.
- OASIS Operativ Analys & Strategisk Inriktning av Stridskrafter – FOI-projekt som var föregångare till det projekt (Stöd till Förmågeinriktning) inom vilket detta memo tagits fram.
- PerP Perspektivstudie – Försvarsmaktens övergripande studie för hur myndigheten bör utvecklas på lång sikt. Även om perspektivstudien studerar vad som är önskvärt på lång sikt är syftet att ge underlag för beslut i närtid bland annat som underlag inför försvarsbeslut.
- PARP eng. *Planning and Review Process* – process för Natos partner inom partnerskap för fred. PARP kan i någon mån ses som en motsvarighet till NDPP. Dock har PARP generellt en mer begränsad roll för partnerländerna.
- PG eng. *Political Guidance* – Politiska inriktningar som tas fram i steg 1 av NDPP och därefter inriktar resterande delar av cykeln. I analyserad cykel togs PG fram år 2023 (PG23).
- STANAG eng. *Standardisation Agreement* – standardiseringsavtal inom alliansen.
- STO eng. *Science and Technology Organization* – organisation inom Nato som bedriver och samordnar forskning och teknologiutveckling.

Titel
Sveriges första deltagande i Nato Defence Planning Process (NDPP)

Memo nummer
FOI Memo 9296

Referenser

Regeringen

Inriktning för militärt försvar 2025–2030, Regeringsbeslut Fö nr I:16, 2024-12-19.

Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Försvarsmakten, Regeringsbeslut Fö nr I:14, 2023-12-20.

Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Försvarsmakten, Regeringsbeslut Fö nr I:4, 2024-10-24.

Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende Försvarsmakten, Regeringsbeslut Fö nr I:3, 2025-12-18,

Uppdrag till Försvarsmakten att redovisa överväganden och förslag om det militära försvarets utformning, Regeringsbeslut Fö nr I:3, 2025-09-25.

Försvarsmakten

FST GEN Direktiv för utarbetande av underlag till DPCS 23 och EUMQ 23, FM2023–3771:3, 2023-05-12.

FST GEN Direktiv för utarbetande av underlag till DPCS 25 och EUMQ 25 samt delta i Capability Review 25–26, FM2025–6761:9, 2025-04-28.

Försvarsmaktens arbetsordning (FM ArbO), Försvarsmaktens interna bestämmelser, FIB 2022:6 Uppdaterad t.o.m. FIB 2025:6.

Försvarsmaktens överväganden om det militära försvarets utformning, FM2025–17150:8, 2025-11-24.

Kompletterande inriktning för Perspektivstudie 27, FM2023-18300:24, 2026-02-02.

FOI

Henningsson, J, Brodin, F, *Diskussionsunderlag – NDPP och svenska processer*, FOI Memo 8167, 2023-04-19.

Henningsson, J, *Diskussionsunderlag för PerP – Möjliga inriktningar för NDPP*, FOI Memo 8622, 2024-11-15.

Henningsson, J, Welsh, J, Sundblad, Ö, Tjernberg, M, *Kartläggning förmågeutvecklingsprocesser i Nato – med fokus på ACT och processerna NWCC, WDA och NDPP*, FOI memo 9142, 2025-12-12.

Welsh, J, Tjernberg, M. *Reserapport från möte med NATO ACT med fokus på NWCC, WDA och NDPP*, FOI Memo 9098, 2026-01-19.

Nato

NATO 2022 Strategic Concept, Nato, Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid, 29 June 2022.

NATO Defence Planning Process, NATO, updated 2025-04-16, <https://www.nato.int/en/what-we-do/introduction-to-nato/nato-defence-planning-process>, nedladdad 2026-01-20.

Planning and Review Process, Nato, updated 2025-05-06, <https://www.nato.int/en/what-we-do/partnerships-and-cooperation/planning-and-review-process>, nedladdad 2026-01-26.

Övrigt

Lapsley, A. and Vandier, P. *Why NATO's Defence Planning Process will transform the Alliance for decades to come*, Atlantic Council, 2025-03-31, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/why-natos-defence-planning-process-will-transform-the-alliance-for-decades-to-come/>, nedladdad 2026-01-26.