



Indikatorer för utveckling av civilt försvar

Utgångspunkter och urvalskriterier

INGRID GUSTAFSSON NORDIN, BENGT JOHANSSON

Ingrid Gustafsson Nordin, Bengt Johansson

Indikatorer för utveckling av civilt försvar

Utgångspunkter och urvalskriterier

Titel	Indikatorer för utveckling av civilt försvar – Utgångspunkter och urvalskriterier
Title	Indicators for civil defence – selection premises and criteria
Rapportnr	FOI-R--5788--SE
Månad	September
Utgivningsår	2025
Antal sidor	26
ISSN	1650-1942
Uppdragsgivare	Försvarsdepartementet
Forskningsområde	Civilt försvar och krisberedskap
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr	A12510
Godkänd av	Malek Finn Khan
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Sammanfattning

I denna rapport beskrivs möjliga utgångspunkter och angreppssätt för att ta fram indikatorer som speglar utvecklingen av det civila försvaret. I studien är utgångspunkten att indikatorerna lämpligen kopplas till de av riksdagen beslutade målen för civilt försvar. De ska dessutom helst spegla de olika förmågor som behövs för att målen ska kunna uppnås.

I rapporten presenteras även tolv indikatorer som skulle kunna användas för att spegla hur viktiga aspekter av det civila försvaret utvecklas. Ett sådant begränsat urval kan inte vara heltäckande men kan ändå ge en viss överblick över nuläget och den pågående utvecklingen. De tolv indikatorerna speglar följande områden: samhällsviktig verksamhet, försörjningssystem, samverkan, krigsorganisation, bidrag till det militära försvarets förmåga, uppfyllande av internationella krav, befolkningsskydd, sjukvård, desinformation och kriskommunikation, försvarsvilja, egenberedskap samt uthållighet och omställningsförmåga. De flesta av dessa indikatorer är tänkta att kunna användas för samtliga beredskapssektorer. I rapporten diskuteras även kriterier vid framtagande av sektorsspecifika indikatorer.

Indikatorer kan vara användbara för att följa upp policyutvecklingen. Samtidigt kan införandet även vara förenat med risker för oönskade styreffekter. Ytterligare rapporteringskrav kan dessutom vara resurskrävande.

Nyckelord: indikatorer, civilt försvar, förmåga, uppföljning

Summary

In this report, a potential approach for the development of indicators for civil defence is described. In the study, we take the starting point in the objectives for civil defence, decided by the parliament, and the various capabilities that are needed in order to achieve these objectives.

We also present twelve indicators that could be used to reflect how important aspects of civil defence are developing. Such a limited set cannot be comprehensive but provide a certain overview of the current status and on-going development. The twelve indicators cover the following areas: critical societal operations, supply chain systems, cooperation and coordination, wartime organisation, contribution to military defence capabilities, fulfilment of international obligations, civil protection, medical care, disinformation and crisis communication, willingness to defend, home preparedness and lastly perseverance and transformative capacity. Most of these indicators are intended for use in all priority civil preparedness sectors. In the report, criteria that potentially could be used when developing sector specific indicators are also discussed.

Indicators can be a useful tool for policy monitoring but the implementation can also create risk for malgovernance. Further reporting obligations can also take resources from the actual build-up of the system of civil defence.

Keywords: indicators, civil defence, capability, monitoring

Förord

Våren 2025 fick Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) i uppdrag av Förvarsdepartementet att inom ramen för forskningsprojektet SABEK (Samhällets beredskap för kris och krig) ta fram indikatorer som speglar utvecklingen av det civila försvaret. Målet med den här rapporten har varit att ta fram utgångspunkter och angreppssätt för att identifiera sektorsgemensamma och sektorsspecifika indikatorer för civilt försvar och att utifrån dessa utgångspunkter och angreppssätt föreslå en uppsättning sektorsgemensamma indikatorer.

I arbetet med studien har vi vid interna workshoppar och läsning av tidigare utkast erhållit värdefulla inspel från ett stort antal medarbetare vid FOI: Jessica Appelgren, Åsa Davidsson, Pär Eriksson, Jan Frelin, Mathilde Jarlsbo, Pernilla Johansson, Daniel K Jonsson, Emelie Liljenfeldt, Eva Mittermaier, Rita Råty, Chuchu Schindele, Ester Veibäck, Christoffer Wedebrand. Arbetet har också gynnats av dialog med och värdefulla inspel från Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap (MSB) och Myndigheten för totalförvarsanalys (MTFA).

Innehållsförteckning

1	Inledning	7
2	Att identifiera relevanta indikatorer för civilt försvar	8
2.1	Utgångspunkt i målen för civilt försvar	8
2.2	Indikatorer med utgångspunkt i förmågor	9
2.3	Förmågeområden inom det civila försvaret	10
2.4	Direkt mätbara indikatorer respektive bedömningsbaserade indikatorer	12
2.5	Sektorsgemensamma respektive sektorsspecifika indikatorer	12
3	Ett angreppssätt för urval av indikatorer	14
3.1	Avvägning mellan urvalsprinciper	14
3.2	Denna studies val av urvalsprinciper	15
4	Sektorsgemensamma indikatorer	16
4.1	Ett urval indikatorer för civilt försvar	16
4.2	Insamling och bedömningsprinciper	20
4.3	Behov av ytterligare specificering av indikatorerna	20
5	Ytterligare utgångspunkter för sektorsspecifika indikatorer	21
6	Möjligheter och utmaningar med indikatorer	23
7	Referenser	25

1 Inledning

Sedan 2015 har det successivt gjorts allt större satsningar på att bygga upp ett svenskt totalförsvär anpassat till vår tids utmaningar. Dessa satsningar handlar inte enbart om militärt försvar utan även om att bygga upp det civila försvaret. Det civila försvaret är enligt det försvarspolitiska beslutet den verksamhet som statliga myndigheter, kommuner och regioner, näringsliv, frivilligorganisationer, arbetsmarknadens parter, trossamfund, enskilda individer samt förenings- och kulturliv m.fl. vidtar för att förbereda Sverige för krig.¹ Det inkluderar bland annat att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner och verksamheter. Bland de statliga myndigheterna har vissa fått särskilda roller som beredskapsmyndigheter. Några av dessa har dessutom fått en roll som sektorsansvariga myndigheter med uppgift att samordna de beredskapsmyndigheter som ingår i just den beredskapssektorn. Vissa länsstyrelser har i uppdrag att vara civilområdesansvarig och verka för en enhetlig inriktning av det civila försvaret inom ett specifikt civilområde, som omfattar flera län. Det stora antalet av olika aktörer och olika uppdelningar av ansvarsområden gör att det civila försvaret har ett mer diversifierat uppdrag än det militära, dessutom med ett stort antal frestida mål och uppdrag, vilket påverkar möjligheterna att inrikta och leda det civila försvaret.

Satsningarna på att bygga upp det civila försvaret föranleder ett ökat behov av inriktning, styrning, uppföljning och utvärdering. Ett möjligt verktyg för detta kan vara olika typer av indikatorer. Enligt det senaste inriktningsbeslutet för civilt försvar² ska beredskapsmyndigheterna årligen redovisa vilka åtgärder som vidtas för att uppnå målen om stärkt förmåga. På övergripande nivå genomförs förmågebedömningar av det civila försvaret av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), som från och med 2026 övergår i Myndigheten för civilt försvar (MCF), samtidigt som Myndigheten för totalförvarsanalys (MTFA) har i uppdrag att följa upp och utvärdera genomförandet av de politiska totalförvarsbesluten. Det har samtidigt riktats kritik mot att den ökande rapporteringsbördan för beredskapsmyndigheterna tenderar att hindra faktiskt förmågebyggande.³

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) fick under våren 2025 ett uppdrag från Försvarsdepartementet att ta fram indikatorer för civilt försvar. Uppdraget har ett tudelat mål: dels att *utveckla angreppssätt och utgångspunkter* för att identifiera såväl sektorsgemensamma⁴ som sektorspecifika indikatorer för civilt försvar, dels att *föreslå ett urval av sektorsgemensamma indikatorer* för civilt försvar.

Generellt sett kan indikatorer spela en roll för att bedöma policyutvecklingen i förhållande till uppsatta politiska mål men också för att spegla den bredare utvecklingen inom ett policyområde. Ekonomistyrningsverket (2012) gör en distinktion mellan resultatindikatorer och nyckeltal, där resultatindikatorerna är kopplade till uppsatta mål medan nyckeltal beskriver sakernas tillstånd oberoende av eventuella mål. Både resultatindikatorer och nyckeltal kan ge relevant information för att bedöma utvecklingen av det civila försvaret.⁵ Valet av indikatorer bör ta sin utgångspunkt i vad syftet med indikatorerna är. Urvalet kan skilja sig åt om syftet är att bedöma genomförandet och uppfyllandet av utpekade policys eller policymål eller att spegla förmågan inom det civila försvaret i allmänhet.

Ett syfte för denna studie har varit att de föreslagna indikatorerna ska kunna ge en övergripande bild av förmågan i det civila försvaret som är möjlig att kommunicera utan sekretesshinder. Samtidigt har det inte varit möjligt att, inom ramen för denna studie, göra generella sekretessavvägningar för olika indikatorer. Säkerhetsskydds- och sekretessbedömningar av information kopplad till enskilda indikatorer behöver därför göras av de aktörer som samlar in och/eller sammanställer informationen, exempelvis sektorsansvarig myndighet.

¹ Prop. 2024/25:34, Totalförsvaret 2025-2030, FöU2, Riksdagsskrivelse 2024/25:114.

² Regeringen. 2024. Inriktning för civilt försvar 2025-2030. Fö2024/02054

³ Se till exempel Riksrevisionen (2025) och MTFA (2025).

⁴ I uppdragsbeskrivningen används begreppet sektorsövergripande indikatorer men i denna rapport väljer vi att fortsättningsvis använda begreppet sektorsgemensamma indikatorer.

⁵ Utvecklingen inom ett policyområde kan påverkas såväl av policy som av andra drivkrafter varför även indikatorer som inte är kopplad till policygenomförande kan vara av värde för att förstå utvecklingen inom ett policyområde (jfr t ex Johansson m.fl. (2020) för liknande resonemang inom klimatområdet).

2 Att identifiera relevanta indikatorer för civilt försvar

I detta avsnitt diskuteras olika aspekter kring val av indikatorer för civilt försvar, vilka sedan ligger till grund för de urvalsprinciper som presenteras i avsnitt 3.

2.1 Utgångspunkt i målen för civilt försvar

I denna studie bedömer vi att en rimlig utgångspunkt för relevanta indikatorer är att det finns en koppling till de befintliga målen för civilt försvar och de förmågor som krävs för att målen ska kunna nås. Målen formuleras i det senaste försvarspolitiska riksdagsbeslutet⁶ som att det civila försvaret ska ha förmåga att:

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

Dessa mål är formulerade på en övergripande nivå och liknar mer en form av syftesformulering. De behöver därför konkretiseras för att kunna ligga till grund för indikatorer. Viss konkretisering kan erhållas i totalförsvarspropositionens⁷ gemensamma utgångspunkter för totalförsvaret där det fastslås 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 vara att under ett krig upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna,⁸
- den enskilde medborgaren, som normalt klarar sig utan stöd från det offentliga, ska kunna ha egenberedskap att klara sig under minst en vecka.

Vidare konkretisering av vad som förväntas av beredskapsmyndigheterna i relation till målen för civilt försvar ges även i regeringens inriktning för civilt försvar⁹ men ytterligare konkretisering behövs. Ett exempel på hur målen kan konkretiseras skulle kunna vara att tydliggöra:

- vilka samhällsfunktioner vi talar om, vilken nivå på funktion som det är rimligt att sträva efter, vilka förmågor som krävs för att säkerställa funktionerna,¹⁰
- hur och på vilket sätt det civila försvaret ska bidra till det militära försvarets förmåga,
- vilken nivå av motståndskraft som är rimligt att uppnå,
- vilken risknivå för olika skyddsvärden som är acceptabel.

I praktiken kommer konkretiseringen av målen vara en pågående process som genomförs av många aktörer och på många olika nivåer. I vår studie utgår vi från olika styrdokument från regeringen, MSB och Försvarsmakten. I Handlingskraft, den handlingsplan som MSB och Försvarsmakten har tagit fram gemensamt, finns till exempel konkretiseringar i form av delmål.¹¹ I MSB:s föreskrifter och allmänna råd¹² som presenterades i april 2025 konkretiseras beredskapsmyndigheternas uppgifter och vad de ska göra och beakta i form av planer och organisation.

⁶ Prop. 2024/25:34, 2024/25:FöU2, Riksdagsskrivelse 2024/25:114.

⁷ Prop. 2024/25:34, avsnitt 5.1.

⁸ Om än med lägre ambition än i normalläget.

⁹ Regeringen. 2024. Inriktning för civilt försvar 2025-2030. Fö2024/02054

¹⁰ Varje funktion kan behöva analyseras för sig inte minst vad gäller acceptabla nivåer samtidigt som funktionerna är beroende av varandra.

¹¹ Försvarsmakten och MSB (2021), s 21-24.

¹² MSBFS 2025:4.

Även ett utvecklingsarbete med indikatorer kan bidra till en sådan konkretisering och kan vara en av nyttorna förknippade med själva framtagningen av indikatorer. En sådan konkretiserande och tolkande roll kan bland annat de indikatorliknande utvecklingssteg spela, som presenteras i MSB:s Planeringsinriktning för civil beredskap (i fortsättningen hänvisad till som Planeringsinriktningen).¹³

2.2 Indikatorer med utgångspunkt i förmågor

I detta arbete är förmåga en central utgångspunkt när indikatorer väljs ut. Begreppet förmåga spelar en framträdande roll i såväl Försvarsberedningens arbete som i totalförsvarspropositionen. MSB och Försvarsmakten har också genomfört bedömningar av förmågan inom totalförsvaret. Indikatorerna kan spegla förmåga direkt eller indirekt genom att indikatorerna på olika sätt speglar något som bedöms vara av betydelse för att bygga förmåga. Detta är ett perspektiv som även finns i det arbete som genomförs av bland annat MSB och Försvarsmakten. Eftersom indikatorerna ska belysa olika aspekter på civilt försvar, som aktiveras under höjd beredskap och krig, handlar det således om förmågor under dessa typer av situationer.

Förmåga är ett begrepp som används i många sammanhang och på olika sätt beroende på kontext.^{14,15} I detta sammanhang tar vi utgångspunkt i den definition som har föreslagits av Lindbom och Tehler¹⁶ på uppdrag av MSB:

- Förmåga = möjligheten att åstadkomma effekt med avseende på ett mål.

Förmåga är med denna definition effektinriktad och i vårt sammanhang med fokus på försvarseffekt och målen för civilt försvar. Definitionen ovan är i sig själv alltför abstrakt för att vara direkt användbar och behöver därför konkretiseras och operationaliseras. Det kan bland annat göras genom att dela upp den övergripande förmågan i en bred uppsättning delförmågor som delvis är desamma i olika sektorer medan andra bestäms av de specifika förutsättningar som råder i en viss sektor.

Det behövs en förmåga för att förhindra att samhällsstörningar uppstår, för att motstå och hantera dem när de uppstår och för att återställa systemet när de är hanterade.¹⁷ Dessa förmågor kan betecknas som primära.¹⁸ För att stötta dessa förmågor finns det behov av att kunna förbereda sig för hot och förutse och upptäcka dem, vilket i sig också kan ses som (sekundära) förmågor.

Förmåga kan förstås som ett tillstånd eller en egenskap. Tillståndet kan delvis speglas i vad som finns (till exempel i form av resurser) och vad aktörer *kan* utifrån kompetens och rådighet.¹⁹ De egenskaper som karaktäriserar förmåga kan erfordra att ett antal byggstenar finns på plats. I en studie om förmåga i energisystemet pekades till exempel tekniska strukturer, naturresurser, ekonomiska resurser, aktörer och institutioner (lagar, normer, ansvarsstrukturer etc.) ut som byggstenar av betydelse för att bygga systemegenskaper som tillförlitlighet, robusthet, flexibilitet, anpassningsförmåga och återställningsförmåga.²⁰ I vilken mån ett system har tillräcklig förmåga skiljer sig åt mellan olika typer av hot och behöver bedömas i relation till möjliga scenarier. I utgångspunkterna för totalförsvaret som presenteras av Försvarsmakten och MSB²¹ ingår till exempel dimensionerande typsituationer som skulle kunna användas som utgångspunkt för en förmågebedömning. Dessa är på relativt övergripande nivå och för varje sektor kan det

¹³ MSB redovisar utvecklingssteg som för olika fokusområden ger konkreta förslag på åtgärder som kan genomföras för en stegvis ökad förmåga. Utvecklingsstegen redovisas från 0 till 5 och får en indikatorliknande funktion. MSB (2023a).

¹⁴ Se till exempel Lindbom och Tehler (2020) och Mickelsson och Hedtjärn Swaling (2023).

¹⁵ Begrepp med liknande betydelse kan vara kapacitet och på engelska till exempel capability och capacity även om begreppens valör kan skilja sig åt mellan dessa.

¹⁶ Lindbom och Tehler (2020).

¹⁷ Det innebär inte nödvändigtvis att återgå till tidigare system utan till förbättrade och mer funktionella system. Detta speglar en utvecklad förståelse av begreppet resiliens, se till exempel Ekström (2025) för en aktuell diskussion kring begreppet.

¹⁸ Veibäck m. fl. (2016).

¹⁹ För att förmågan ska ge upphov till handling krävs också en vilja. Brist på vilja behöver inte innebära principiell ovilja men att annat prioriteras i högre grad.

²⁰ Veibäck E. m fl. (2016).

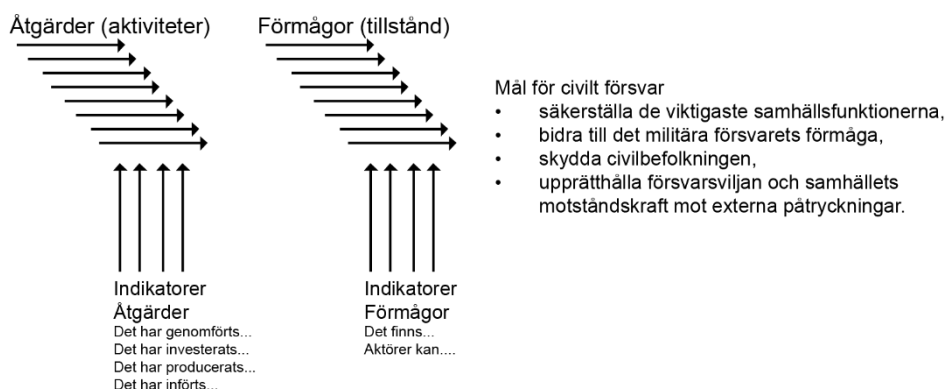
²¹ Försvarsmakten och MSB (2025).

finnas behov av mer detaljerade antaganden, det vill säga att fördjupa och förtydliga dessa typ-situationer för att bättre kunna lyfta fram sådana aspekter som är särskilt viktiga för den specifika sektorn.²²

Att välja att ta sin utgångspunkt i förmåga innebär inte att det är enkelt att mäta själva förmågan. Ofta väljs i stället att mäta någon faktor eller egenskap som bedöms ha en koppling till det mer svårsmätta fenomenet förmåga eller så läggs fokus på genomförda åtgärder som är ännu mer konkreta och enklare att mäta.

Sådana angreppssätt för att mäta förmåga bygger på en tankelogik att genomförandet av en åtgärd, eller utvecklandet av en egenskap (som eventuellt uppnås som en följd av en eller flera åtgärder) leder till, eller i alla fall ökar sannolikheten för att förmågan ökar.²³ Det som eftersträvas är att hitta indikatorer som på ett bra sätt speglar förutsättningarna för förmåga och helst både på kort och på lång sikt. Detta synsätt anknyter till Ekonomistyrningsverkets beskrivning av behovet av en tydlig effektkedja.²⁴

I nedanstående figur illustreras ett sätt enligt vilket kopplingen mellan åtgärder och förmågor kan förstås liksom hur dessa kan bidra till det civila försvarets syften och mål. Indikatorer kan både spegla åtgärder/aktiviteter och förmågor/egenskaper. Förmågorna och åtgärderna sorteras ofta in i olika förmåge- och åtgärdsområden.



Figur 1. Principskiss över kopplingen mellan åtgärder, förmågor och mål för det civila försvaret.

2.3 Förmågeområden inom det civila försvaret

Graden av förmåga är som ovan nämnts svår att mäta direkt med god tillförlitlighet. Det kan vara mer hanterbart att mäta faktorer (åtgärder och specifika tillstånd) som bygger förmåga. Förmågorna byggs av ett stort antal faktorer såsom kompetens, vilja, samarbetsförmåga, infrastruktur och resurser.

I olika processer som rör det civila försvaret sorteras de förmågor som efterfrågas och bedöms på något olika sätt (se Tabell 1). Försvarsmaktens och MSB:s gemensamma planeringsinriktning Handlingskraft från 2021²⁵ och MSB:s planeringsinriktning från 2023²⁶ väljer att utgå från *fokusområden* för det fortsatta arbetet. Försvarsmakten och MSB väljer i stället i sin förmågebedömning från 2023²⁷ att utgå från sju *analysområden*, se tabell 1. I MSB:s bedömning av förmågeutvecklingen från 2025²⁸ ligger tyngdpunkten på åtgärder som vidtagits av aktörerna

²² Liknande resonemang förs i Jonsson m fl (2017) som diskuterar hur de fyra typfall som presenterades kunde användas för beredskapsplanering inom enskilda sektorer.

²³ Det är ofta mer fruktbart att i samhälleliga sammanhang resonera utifrån sannolikheter än säkra effekter på grund av det stora kontextberoende som finns. Ibland kan det krävas att flera åtgärder eller utvecklande av egenskaper måste ske parallellt för effekt. MTFA (2024) talar på likartat sätt men med annan terminologi om att effekt i form av ökad förmåga beror av flera parallella prestationer.

²⁴ Ekonomistyrningsverket (2012).

²⁵ Försvarsmakten och MSB (2021).

²⁶ MSB (2023a).

²⁷ Försvarsmakten och MSB (2023).

²⁸ MSB (2025).

själva eller inom en viss aktörs ansvarsområde. Här bygger uppföljningen på fem bedömningsgrunder av förmåga ("aspekter") med tillhörande 31 undergrupper som konkretiserar vad bedömningen handlar om.

MSB skiljer i förmågebedömningen på förutsättningsskapande åtgärder och förmågebyggande åtgärder.²⁹ I kategorin förutsättningsskapande åtgärder kan till exempel läggas analyser, kartläggningar, framtagande av planer och doktriner. Mer direkt förmågebyggande åtgärder är till exempel investeringar i utveckling och implementering av teknik, inköp till beredskapslager, tecknande av avtal, rekrytering, utbildning och övning av personal.

Tabell 1. Områden av särskild vikt för det civila försvaret enligt fyra centrala myndighetsdokument.

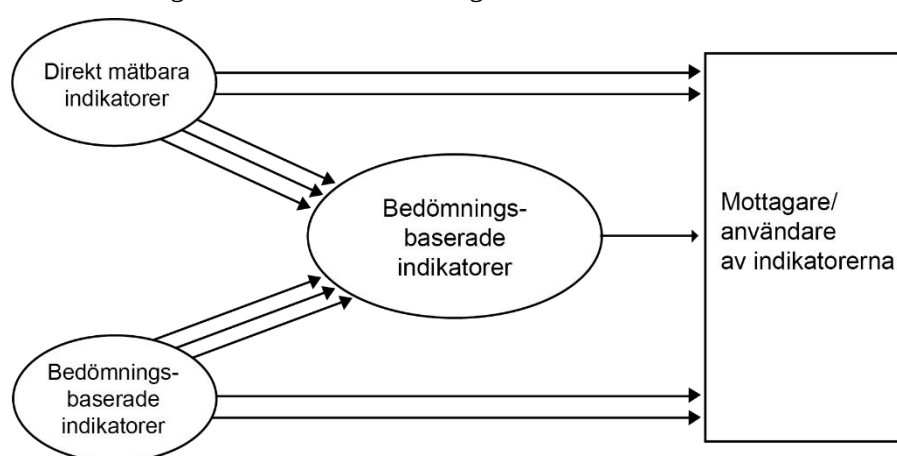
Inriktningsdokument		Utvärderingsdokument	
Handlingskraft Försvarsmakten och MSB (2021)	Planeringsinriktning för civil beredskap MSB (2023a)	Krigets krav Försvarsmakten och MSB (2023)	Det civila försvaret - På frammarsch! MSB (2025)
<u>Fokusområden</u>	<u>Fokusområden</u>	<u>Analysområden</u>	<u>Bedömningsgrunder</u>
	Samhällets funktionalitet och försörjning	Skydd och återställande av totalförsvarsviktig verksamhet	Förmåga att säkerställa de viktiga samhällsfunktionerna
Försörjningsberedskap		Försörjningsberedskap	Förmåga att upprätthålla en nödvändig försörjning
Ledning och samverkan	Samverkan och ledning	Samverkan och ledning	
Beredskapsplaner och krigsorganisation	Personalförsörjning	Krigsorganisation och mobilisering	
Försvarsvilja	Psykologiskt försvar Risk- och kriskommunikation	Psykologiskt försvar Försvarsvilja	Förmåga att upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan
Stärkt informations- och cybersäkerhet	Informations- och cybersäkerhet		
Ge och ta emot stöd		Ta emot internationella resurser	
			Förmåga att värna civilbefolkningen
	CBRNE (farliga ämnen)		Övrigt

²⁹ MSB (2025).

2.4 Direkt mätbara indikatorer respektive bedömningsbaserade indikatorer

I denna studie väljer vi att skilja på direkt mätbara respektive bedömningsbaserade indikatorer. De direkt mätbara indikatorena kan knytas till åtgärder som har genomförts (till exempel övningar) men också till något specifikt som existerar som nedskrivna planer, skyddsrum etc. (jfr. figur 1 ovan). Indikatorer som är mer knutna till egenskaper, såsom att aktörerna klarar av att utföra vissa saker, eller mer övergripande frågor om huruvida en viss förmåga överhuvudtaget existerar eller inte, kräver oftast en mer kvalitativ bedömning. Denna måste också innefatta en bedömning av vad som krävs för att någon ska anses kunna utföra något eller vad som är en acceptabel förmåga. Som exempel går det att direkt mäta om en plan existerar eller om denna plan har övats men i vilken grad detta har gett aktörerna tillräcklig kunskap eller förmåga måste bedömas kvalitativt, alltså med stöd av bedömningsbaserade indikatorer.

Bedömningsbaserade indikatorer kan bygga på sammanvägningar av flera såväl direkt mätbara som bedömningsbaserade indikatorer, se figur 2 nedan.



Figur 2. Principskiss över hur direkt mätbara och bedömningsbara indikatorer kan presenteras separat eller sammanvägas för en tänkt användare av indikatorerna.

2.5 Sektorsgemensamma respektive sektorsspecifika indikatorer

Att dela in samhället i sektorer är vanligt inom många politikområden och är ett sätt att styra, skapa struktur och fördela ansvar. Beredskapsområdet indelas i tolv beredskapssektorer som täcker in en stor del, men inte alla, av de viktiga samhällsfunktioner som har identifierats av MSB i bred samverkan med beredskaps- och andra myndigheter.³⁰ Flera av det civila försvarets mål och de fokusområden som pekas ut i olika inriktningsdokument kopplar tydligt till fler än en beredskapssektor eller saknar naturlig hemvist hos, eller direkt koppling till, beredskapssektorerna.

För beredskapssektorerna finns utpekade sektorsansvariga myndigheter.³¹ Utöver dessa finns ett sextiototal beredskapsmyndigheter varav de flesta är kopplade till specifika beredskapssektorer. De sektorsansvariga myndigheterna ska driva på arbetet inom sina beredskapssektorer, stödja beredskapsmyndigheterna och verka för att uppgifter och roller tydliggörs samt leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.³²

Beredskapssektorernas förmåga att fungera under höjd beredskap och krig beror inte bara på de beredskapsmyndigheter som formellt ingår i sektorn, utan kan även vara beroende av övriga

³⁰ MSB (2023b).

³¹ Sedan den 22 juli 2025 utpekade sektorsansvariga myndigheterna är Försäkringskassan, Post- och telestyrelsen, Statens energimyndighet, Finansinspektionen, Skatteverket, Socialstyrelsen, Livsmedelsverket, Polismyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Trafikverket, Tillväxtverket och Kommerskollegium (SFS 2022:524).

³² SFS 2022:524 Förordning om statliga myndigheters beredskap.

statliga myndigheter, privata företag, civilsamhällets organisationer samt enskilda medborgare. Dessa uppräknade aktörer spelar olika stor roll i olika sektorer.³³ De enskilda sektorerna kan inte heller ses som isolerade från övriga sektorer eftersom funktionaliteten i en sektor ofta är beroende av funktionaliteten i andra delar av samhället. De olika aktörerna behöver var och en vara förberedd och ha tillräcklig kunskap för att kunna uppfylla sina roller och det måste också finnas förutsättningar att samverka mellan olika aktörer inom och utom sektorn.

För en övergripande bedömning av samhällets förmåga är det sektorns och sektorsaktörernas gemensamma förmåga som är viktig snarare än en enskild aktörs. Det är denna förmåga som eventuella indikatorer i första hand bör spegla. Den sektorsansvariga myndigheten bör därför ha en särskild roll i att samla in data och göra övergripande bedömningar av förmågorna inom sektorn.

Indikatorer kan göras gemensamma för olika beredskapssektorer (här benämnt sektorsgemensamma indikatorer) eller vara individualiserade utifrån sektorernas specifika förutsättningar (sektorsspecifika indikatorer). De förra handlar om generella faktorer som är viktiga oavsett sektorns specifika roll och de funktioner som sektorn ska leverera, exempelvis personaltillgång och möjlighet till ledning. De senare utgår från de specifika faktorer som är viktiga för förmågan i den enskilda sektorn, exempelvis resurser och infrastrukturer som förknippas med just den sektorn. Även om de sektorsgemensamma indikatorerna ser likadana ut för alla sektorer kan de metoder som används för informationsinhämtningen skilja sig åt på grund av sektorns struktur, antalet aktörer som berörs och de roller som olika aktörer inklusive sektorsansvarig myndighet spelar för sektorns olika funktioner. Det finns även viktiga samhällsfunktioner som inte tillhör någon beredskapssektor³⁴ men som ändå kan behöva vara föremål för uppföljning och därför eventuellt ha behov av indikatorer.

Fördelen med sektorsgemensamma indikatorer, där samtliga sektorer får svara på samma fråga, är att de är jämförbara och kan ge indikation på var ytterligare insatser behöver göras. Nackdelen är att de har svårt att spegla de enskilda sektorernas specifika egenskaper utan handlar om mer generiska aspekter. Indikatorerna kan då eventuellt uppfattas som mer abstrakta samtidigt som viktiga aspekter kopplade till sektorernas bidrag till totalförsvaret kan gå förlorade.

Indikatorer som handlar om sektorns kunskapsnivå, samverkan och samordning, planeringsprocesser etc. borde kunna ha samma inriktning för olika sektorer. Frågor som är mer konkret kopplade till viss typ av infrastruktur eller specifika tekniska lösningar skiljer sig mer åt mellan sektorerna och är därför mer lämpade att göras sektorsspecifika. Dessa indikatorer tas lämpligen fram av eller i tätt samarbete med respektive sektorsansvariga myndigheter utifrån deras djupare förståelse av sektorns förutsättningar, eventuellt i samråd med sektorns övriga aktörer. Att de sektorsspecifika indikatorerna tas fram av sektorsmyndigheterna hindrar inte att det finns gemensamma kriterier för att göra ett urval av sådana indikatorer, vilket diskuteras i avsnitt 5.

Eftersom sektorerna består av ett stort antal aktörer av olika karaktär kommer sektorsansvariga myndigheter behöva spela en central roll för insamlande och tolkande av data för respektive sektor såväl för de sektorsgemensamma som för de sektorsspecifika indikatorerna. De behöver ta hänsyn till den uppsättning aktörer som ingår i sektorn och de enskilda och gemensamma förmågor som bygger systemet. För en övergripande bedömning behövs kunskap om hur långt de viktigaste aktörerna har kommit i form av planläggning, kunskapsuppbyggnad (till exempel genom övningar) och resurser (materiella, personella, organisatoriska och finansiella) samt hur samverkan mellan sektorns olika aktörer (och relevanta aktörer utanför sektorn) ser ut.

Att samla in denna kunskap kan eventuellt bli mycket resurskrävande. Det kan kräva att man hittar ett rapporteringsformat inklusive urvalsprinciper avseende vilka aktörer som information ska samlas in från – ska det vara heltäckande eller ett representativt urval av aktörer? Det senare kräver att man har identifierat vilka de viktigaste eller mest representativa aktörerna är. Alla företag är till exempel inte lika viktiga ur ett beredskapsperspektiv.³⁵

³³ Rent formellt är det endast statliga myndigheter som ingår i sektorn medan övriga aktörer ingår i sektorn i en mer allmän mening.

³⁴ MSB (2023b).

³⁵ Se till exempel Veibäck och Darin-Mattsson (2025).

3 Ett angreppssätt för urval av indikatorer

FOI:s uppdrag har inneburit att utöver att ta fram metodstöd också föreslå ett begränsat antal kommunicerbara och mätbara indikatorer. Initialt handlar det om att föreslå sektorsgemensamma indikatorer men enligt uppdraget är det tänkt att metodstödet även ska kunna användas för att ta fram indikatorer som speglar sektorernas specifika förhållanden.

Olika studier och handledningar³⁶ lyfter fram ett antal grundläggande principer för att en indikator ska vara bra. Ekonomistyrningsverket³⁷ pekar till exempel på att de ska:

- vara definierade och tydliga i vad de mäter
- vara relevanta och väsentliga både i förhållande till den aktuella frågan och i förhållande till användarna av den
- vara tillgängliga till en rimlig kostnad
- vara hållbara över tid.

Dessa principer utgör utgångspunkter i detta arbete.

Utöver dessa principer behöver det göras ett antal överväganden utifrån att förslaget endast ska innehålla ett begränsat antal indikatorer och att de dessutom ska vara kommunicerbara. För att kunna göra ett bra urval av indikatorer är det viktigt att ha en tydlig bild av syftet med indikatorerna.

3.1 Avvägning mellan urvalsprinciper

Utöver de ovan redovisade principerna finns det ett antal avvägningar som behöver göras för att identifiera indikatorer för det civila försvaret. I detta arbete lyfter vi särskilt fram följande avvägningar, vilka diskuteras något mer fördjupat nedan:

- relevans vs transparens
- täckningsgrad vs relevans
- direkt mätbarhet vs bedömning
- täckningsgrad vs transparens
- transparens vs sekretess
- nya vs redan existerande data
- stabilitet vs flexibilitet.

Relevans vs transparens: Relevans, i bemärkelsen graden av betydelse för det civila försvaret, är en viktig utgångspunkt för en indikator. Men i vissa fall kan hög relevans också innebära låg kommunicerbarhet eftersom vissa relevanta indikatorer till exempel kan vara komplexa eller abstrakta och därför svåra att kommunicera till en bredare målgrupp. Samtidigt kan ett begränsat urval enkla, kommunicerbara indikatorer (till exempel antalet krigsplacerade eller antalet skyddshjälm) komma att spegla endast några smala aspekter och totalbilden kan därför bli anekdotisk eller missvisande.

Täckningsgrad vs relevans: En annan aspekt är vilken vikt som ska läggas vid att samtliga delar av det civila försvaret täcks av indikatorerna utifrån existerande mål, fokusområden eller analysområden. Ska det vara en jämn representation över de olika fokusområdena eller är det vissa som är viktigare än andra och bör täckas av fler indikatorer?

Direkt mätbarhet vs bedömning: Det finns för- och nackdelar med såväl direkt mätbara som bedömningsbaserade indikatorer. Direkt mätbara och särskilt kvantitativa data kan vara lätta att kommunicera och ha god förutsättning att vara transparenta. Bedömningsbaserade indikatorer

³⁶ Till exempel Ekonomistyrningsverket (2012), Socialstyrelsen (2020) och Stenerus-Dover m fl (2014).

³⁷ Ekonomistyrningsverket (2012), sida 23.

kan täcka in bredare frågekomplex men bedömningarna kan minska transparensen och jämförbarheten mellan olika sektorer.

Täckningsgrad vs transparens: Det kan finnas en inbyggd konflikt mellan att indikatorerna ska täcka en stor del av det civila försvarets förmåga och hur lättförståeliga och transparenta de blir. För att bli mer heltäckande behöver indikatorerna innehålla mer övergripande sammanvägda data. Med sådana indikatorer blir det svårare att tolka vilka faktorer som påverkar indikatorerna och på vilket sätt, vilket i sin tur gör det svårare att föreslå åtgärder för att påverka indikatorns värde. Att i stället använda mer detaljinriktade indikatorer ökar transparensen men kommer, om antalet är begränsat, endast att täcka en liten del av problemkomplexet.

Transparens vs sekretess: I ett öppet samhälle är det alltid en känslig balansgång mellan öppenhet och sekretess eftersom det demokratiska systemet inklusive medborgarna behöver ha tillräcklig information för att kunna göra bedömningar av vilka politikområden som ska prioriteras och hur olika områdens behov ska vägas mot varandra. Det är ett nödvändigt behov för det demokratiska samtalet. Det innebär dock inte att all information kan vara öppen eftersom den potentiellt kan utnyttjas av en antagonist. Övergripande, sammanvägda bedömningar, och den brist på transparens som detta eventuellt innebär kan i vissa fall medföra att den sammanvägda informationen inte behöver sekretessbeläggas eftersom specifika sårbarheter inte exponeras. I andra fall kan övergripande sammanvägda bedömningar ge en tydligare bild av den totala beredskapen och i det fallet skulle offentliggörandet av sådan sammanvägd information kunna verka menligt. Om en indikator speglar avgränsad men detaljerad information i en viktig samhällsfunktion så kan sekretessbehov uppstå i de fall där särskilt känsliga sårbarheter exponeras. Det kan exempelvis handla om huruvida vissa systemfunktioner är redundanta eller inte.

Nya vs redan existerande data: Det finns ett egenvärde i att använda data som har samlats in i andra delar av utvecklings-/utvärderingsprocessen kring civilt försvar eftersom detta sparar resurser och tid, som istället kan läggas på konkret förmågeutveckling. Detta kan minimera risken för att aktörerna i totalförsvarssystemet belastas alltför mycket av datainsamlingen för, och bedömning av, nya indikatorer. Samtidigt får inte det faktum att vissa data redan finns tillgängliga innebära att de indikatorer som väljs baserat på detta kriterium får ett alltför avgränsat fokus.

Stabilitet vs flexibilitet: Å ena sidan finns det ett värde i långa tidsserier för att få kontroll på långsiktiga förändringar. Å andra sidan kan nya förhållanden vara skäl till att introducera nya indikatorer. För att inte göra mängden indikatorer ohanterlig handlar det inte enbart om att introducera nya indikatorer utan även att avveckla redan existerande vars relevans eller mätbarhet har minskat.

3.2 Denna studies val av urvalsprinciper

Utifrån ovanstående resonemang utgår denna studie från följande kriterier. Indikatorerna bör:

- Utgå från de viktigaste förmågeaspekterna såsom de har 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, förståeliga och kommunicerbara.
- Sammantaget spegla olika relevanta aspekter av det civila försvaret.

Vi har i den indikatorsuppsättning som vi föreslår tagit utgångspunkt i de fyra målen för civilt försvar och de fokus- och analysområden som har använts av MSB och Försvarsmakten i tidigare arbeten, se avsnitt 2.3. De mognadsbedömningar som MSB har presenterat i form av utvecklingssteg i sin planeringsinriktning har varit en viktig grund för flera av de föreslagna indikatorerna, men dessa har kompletterats med indikatorer inom områden som annars inte skulle ha täckts in.

Det finns ett stort antal kombinationer av indikatorer som kan vara relativt likvärdiga som de som föreslås här men det ligger i sakens natur när ett begränsat antal indikatorer ska täcka ett så komplext och mångfacetterat område som det civila försvaret.

4 Sektorsgemensamma indikatorer

I det följande presenteras ett urval sektorsgemensamma indikatorer som tagits fram utifrån ovanstående principer. Detta är ett av flera möjliga urval som kan göras. Indikatorerna redovisas med kommentar kring vad de avser, vilka mål de kopplar till och vem som bör göra bedömningen. Vi har i den mån det varit möjligt kopplat indikatorerna till redan existerande planerings- och bedömningsverktyg. Att göra detta är ett sätt att skapa enhetlighet och minska dubbelarbete i form av återrapportering för de aktörer som ska skapa den data som efterfrågas.

4.1 Ett urval indikatorer för civilt försvar

- 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 Planeringsinriktning.

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 behövas 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. Sektorena 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 världlandsstöd 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 Försvarsmakten 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 Försvarsmakten.

- 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 världlandsstöd. 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 sektorens 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.³⁸ 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 sammantagen 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 är kopplad 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 Försvarmaktens och MSB:s riktlinjer för ledning och samverkan i ”Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030”³⁹.

³⁸ CBRN är en förkortning som står för kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen.

³⁹ Försvarmakten och MSB (2025).

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

Uppmätt försvarsvilja hos befolkningen.

Försvarsvilja lyfts ofta fram som en grundförutsättning för ett välfungerande totalförsvar, även om dess betydelse har problematiserats.⁴⁰ 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.⁴¹ 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.

⁴⁰ Se till exempel Wedebrand och Jonsson (2021).

⁴¹ 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).

4.2 Insamling och bedömningsprinciper

Ett flertal av indikatorerna ovan berör sektorn som helhet och inte individuella aktörer som beredskapsmyndigheter, företag eller andra organisationer. Det gör att det är rimligt att de bedömningar som görs för en specifik sektor görs av sektorsansvarig myndighet. Indikatorn ”Befolkningsskydd” är kopplad till kommunernas verksamhet, men där är det rimligt att MSB skulle vara den myndighet som skulle kunna vara ansvarig för insamlandet av data.

Det ligger utanför ramen för denna studie att analysera hur insamlingen av data och bedömningar lämpligast kan genomföras. Det är något som respektive myndighet har bäst möjligheter att bedöma och besluta om. En utgångspunkt för att undvika dubbelarbete för aktörerna borde vara att insamlingen och eventuell vidare bedömning av data i möjligaste mån ska kunna integreras i de processer som redan nu pågår inom ramen för arbetet med civilt försvar inom respektive sektor.

De bedömningsbaserade indikatorerna kan lämpligen redovisas i en graderad skala liknande den som används i MSB:s planeringsinriktning.⁴² Rapporteringen kan kompletteras med möjligheter till fritextsvar för att kunna tydliggöra styrkor och brister, vilket skulle kunna underlätta förbättringsarbete och mer precis styrning från statens sida. Stora delar av informationen kan förväntas falla under sekretess, men det kan av legitimitetsskäl vara av central vikt att kunna redovisa en del övergripande information öppet till en bredare uppsättning aktörer och allmänheten.

4.3 Behov av ytterligare specificering av indikatorerna

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 Planeringsinriktning⁴³ 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.

Flera av indikatorerna går omlott och skulle eventuellt kunna slås ihop. Det kan dock finnas ett värde i att behålla vissa som separata indikatorer (som till exempel Bidra till militära försvarets förmåga) för att säkerställa att den aspekten inte faller bort i en helhetsbedömning.

⁴² Där används en graderad skala från 0 till 5.

⁴³ MSB redovisar utvecklingssteg som för olika fokusområden ger konkreta förslag på åtgärder som kan genomföras för en stegvis ökad förmåga. Utvecklingsstegen redovisas från 0 till 5 och får en indikatorlikande funktion (MSB, 2023a).

5 Ytterligare utgångspunkter för sektorsspecifika indikatorer

Det kan finnas ett behov av att utöver sektorsgemensamma indikatorer även ta fram sektors-specifika indikatorer som tar hänsyn till de olikheter som finns mellan sektorerna. Sådana anpassade indikatorer skulle också kunna bidra med en ökad konkretisering. Olikheterna mellan sektorerna handlar såväl om vad sektorn ska tillhandahålla under höjd beredskap och krig och de infrastruktursystem som många av sektorerna är byggda kring som den uppsättning av aktörer som är aktuell inom den specifika sektorn. I vissa sektorer dominerar privata aktörer, i andra spelar offentliga aktörer en större roll. Även finansieringen är i olika hög grad offentlig respektive privat. Förutsättningarna för aktörerna att agera skiljer sig med andra ord mellan de olika sektorerna liksom förutsättningarna för styrning. Likartade skillnader som mellan sektorerna återfinns även mellan delar av en sektor.⁴⁴

Bäst förutsättningar för att välja ut sektorsspecifika indikatorer bedöms finnas hos sektorernas aktörer och här presenteras därför framför allt en möjlig metodologisk utgångspunkt för att välja ut sektorsspecifika indikatorer. Det innebär att det går att sträva efter en likartad utgångspunkt för sektorerna även om valet av lämpliga indikatorer kan skilja sig mycket åt.

Sektorsspecifika indikatorer kan tas fram utifrån motsvarande kriterier som använts för att ta fram sektorsgemensamma indikatorer. Det handlar om att utgå från de viktigaste förmågeaspekterna, att indikatorerna ska vara möjliga att samla in med rimlig resursåtgång samt att indikatorerna ska vara tydliga och förståeliga.

En utgångspunkt kan vara inriktningen i den senaste totalförsvarspropositionen⁴⁵ att under minst tre månader kunna möta och hantera ett krig i Europa som leder till allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet och att under ett krig upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna. Uthålligheten ska enligt totalförsvarspropositionen skapa handlingsfrihet för att ställa om samhället för en längre utdragen allvarlig säkerhetspolitisk kris eller ett motsvarande krig.

Utifrån detta kan sektorsansvariga myndigheter identifiera relevanta indikatorer genom en möjlig arbetsgång där följande frågor kan fungera som stöd för arbetet:

- Vad är sektorns roll vid höjd beredskap och krig?
- Vilka verksamheter är särskilt viktiga för att under tre månader hantera konsekvenserna av ett krig⁴⁶ i Europa och under ett krig upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna? Vilka är särskilt viktiga för en omställning till mer utdragna krigssituationer?
- Vilka system (tekniska och organisatoriska) är särskilt viktiga för att i tre månader hantera konsekvenserna av ett krig i Europa och under ett krig upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna? Vilka är särskilt viktiga för en omställning till mer utdragna krigssituationer?
- Vilka flöden av resurser är särskilt viktiga för att under tre månader hantera konsekvenserna av ett krig i Europa och under ett krig upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna? Vilka är särskilt viktiga för en omställning till mer utdragna krigssituationer?
- Vilka aktörer är särskilt viktiga för att under tre månader hantera konsekvenserna av ett krig i Europa och under ett krig upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna? Vilka specifika kunskaper och vilken kompetens krävs för att klara av detta samt att under ett krig upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna? Vilka aktörer är särskilt viktiga för en omställning till mer utdragna krigssituationer?
- Finns det pågående processer för att samla in information om utvecklingen inom sektorn? Finns det möjlighet att i dessa processer även inkludera olika former av statistikinsamling kopplade till sektorns bredare sektorsansvar och sektorsmål?

⁴⁴ Till exempel inom transportsektorn mellan infrastrukturnivån och logistiknivån, se till exempel Eriksson m.fl. (2025).

⁴⁵ Prop. 2024/25:34, avsnitt 5.1.

⁴⁶ I totalförsvarspropositionen står det att hantera ett krig. Vi tolkar det som att det egentligen handlar om att hantera konsekvenserna av ett krig.

Svaren på dessa frågor kan ge ledning för vilka indikatorer som är relevanta och väsentliga. Det kan handla om indikatorer som speglar de viktigaste systemens funktionalitet och robusthet liksom robustheten hos de viktigaste flödena. Genom att identifiera de viktigaste aktörerna kan indikatorer tas fram som speglar de olika aktörernas individuella förmåga.

Exempel på hur indikatorerna mer konkret skulle kunna formuleras kunde vara enligt följande (utan att föregå analysen om vilka system, flöden och aktörer som är viktigast i den specifika sektorn och som bör göras av sektorns aktörer):

- System. Andel företag med en uppbyggd reparationsberedskap för system a, b och c, andel som har installerade reservsystem för att säkra funktion etc.
- Flöden. Grad av självförsörjningsgrad, produktionsförmåga i relation till de nödvändigaste behoven, omfattning av beredskapslagring (i de fall sådan anses motiverad) etc.
- Aktörer. Hur stor del av de viktigaste aktörerna har en aktuell kontinuitetsplan, hur stor andel av de viktigaste aktörerna har investerat i reservkraft eller motsvarande.

Ett annat sätt att sektorsanpassa indikatoruppsättningen, som är nära besläktad med den sista punkten ovan, kan vara att differentiera de sektorsgemensamma indikatorerna med avseende på olika aktörer i de enskilda sektorerna. Kunskap om hur långt utvecklingen har kommit hos olika aktörer i sektorn kan vara av stort värde för att få en fördjupad kunskap och mer noggrant kunna rikta ytterligare insatser dit behoven är störst.

Vilka indikatorer som är relevanta kommer givetvis att skilja sig åt mellan olika sektorer och mellan olika delar av sektorer, vilket också är motivet för sektorsspecifika indikatorer som komplement till sektorsgemensamma indikatorer. Redan nu pågår arbete med att ta fram sektorspecifika indikatorer även om olika sektorer har kommit olika långt. Till exempel har Socialstyrelsen fått ett regeringsuppdrag att ta fram sektorsspecifika indikatorer.

6 Möjligheter och utmaningar med indikatorer

I denna rapport har utgångspunkter och angreppssätt för sektorsgemensamma och sektorsspecifika indikatorer presenterats. Vi har även presenterat ett urval av sektorsgemensamma 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 effektivitetsskäl att skapa kunskap om hur utvecklingen av området ser ut och där kan indikatorer spela en roll.

Att ett antal indikatorer 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 skulle en avvägning behöva göras mellan behovet av mer information om förmåga hos aktörerna och behoven hos aktörerna att bygga faktisk förmåga. Å ena sidan kan indikatorer spela en viktig roll för att öka kunskapen om det civila försvarets förmåga och hur policygenomförandet fortgår, både för att möjliggöra vidare policyutveckling och ansvarsutkrävande. Å andra sidan är det inte ändamålsenligt att myndigheter och andra aktörer tvingas ägna oproportionerligt mycket tid och resurser till rapportering på bekostnad av faktisk förmågeutveckling. Både Riksrevisionen⁴⁷ och en nyligen publicerad rapport från MTFA⁴⁸ visar på en viss uttröttningsbland beredskapsaktörerna, där allt fler regeringsuppdrag och rapporteringskrav läggs på hög. Även en rapport från Försvarsutskottet⁴⁹ visar på liknande tendenser.

Kritiken mot den ökande rapporteringsbördan bland det civila försvarets aktörer har också stöd i samhällsvetenskaplig forskning kring vad som ibland kallas ”granskningsssamhället”. Forskningen talar ibland om en ”mätysteri” och risker för snedvridning då det är det som mäts som verksamheterna satsar resurser på (what gets measured gets done)⁵⁰. Det finns också en tendens att indikatorer eller liknande rapporterings- och granskningsverktyg tolkas som mål i sig. Detta är extra riskabelt inom ett policyområde där de politiska målen är tämligen vagt och abstrakt formulerade. Ytterligare en problematik som forskningen lyft fram är att man tenderar att mäta det som går att kvantifiera och sätta siffror på, medan det ”omätbara” kan framstå som mindre viktigt eftersom det faller utanför det som fångas upp med till exempel indikatorer.

Indikatorer och liknande granskningsverktyg kan alltså få en styrande funktion trots att de inte var utformade som styrmedel från början. Samtidigt kan sådan styrning ibland vara något positivt genom att indikatorerna i bästa fall pekar ut vad som, inom ett komplext område, är att anse som särskilt viktigt.

Oavsett syfte är det viktigt att indikatorer används på ett rimligt sätt. Både underutnyttjande, överutnyttjande och felaktig användning förekommer⁵¹ och det finns en tydlig koppling mellan överanvändning och missbruk. Underutnyttjande kan innebära att ingen riktigt vet hur den information som har samlats in ska användas och de resurser som har avsatts till datainsamling har då varit till begränsad nytta. Överanvändning kan å andra sidan innebära att indikatorerna används i sammanhang där de inte är relevanta, lätt kan misstolkas eller leder till så kallad pinnjakt. Aktörer kan också medvetet välja att fokusera på vissa indikatorer som en medveten strategi för att stötta den egna agendan eller för att påvisa framgång inom ett bredare område där andra indikatorer som inte lyfts fram skulle peka på motsatsen.

Det behöver övervägas noga om fler indikatorer behövs och hur de ska designas i detalj. Det behöver finnas en idé för hur informationen är tänkt att användas och på vilket sätt den kan förbättra policyutvecklingen. Ska informationen användas för att staten ska kunna styra ekono-

⁴⁷ Riksrevisionen (2025).

⁴⁸ MTFA (2025).

⁴⁹ Försvarsutskottet (2023).

⁵⁰ Se till exempel Power (1997 och 2003), Lindgren (2014) och Bomemark (2018)

⁵¹ Se till exempel Lyytimäki m fl (2020).

miska resurser dit de behövs mest eller ändra styrningen i regleringsbrev och myndighetsinstruktioner? Eller är framför allt syftet med indikatorerna att fungera som styrinstrument i sig genom att konkretisera vad som är viktigt i ett komplext politikområde?

Oavsett syfte är det viktigt att i så hög grad som möjligt samordna informationsinsamlingen till indikatorerna med redan pågående processer så att insamlandet inte ses som endast ytterligare en belastning i beredskapssystemet, utan även kan fungera som ett stöd i den egna policyutvecklingen.

7 Referenser

- Andersson, Herman & Wedebrand, Christoffer. 2024. Försvarsvilja och gemenskap. Om betydelsen av förtroende och demokrati för försvarsviljan. FOI-R--5608--SE.
- Bornemark, Jonna. 2018. Det omätbaras renässans. En uppgörelse med pedanternas världsherravälde. Stockholm: Volante.
- Ekonomistyrningsverket. 2012. Resultatindikatorer. ESV 2012:41.
- Ekström, Tomas. 2025. Resiliens. I Eriksson, Pär. m fl GrundBULT. Utgångspunkter för forskning om beredskapshänsyn i transportsystem. FOI-R--5672--SE.
- Försvarsmakten 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.
- Försvarsmakten och MSB. 2023. Krigets krav. En samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret.
- Försvarsmakten och MSB. 2025. Utgångspunkter för totalförsvaret 2025-2030 (planerat publiceringsdatum 15 september 2025).
- Försvarsutskottet. 2024. Uppföljning av det civila försvaret-erfarenheter från tre beredskapssektorer. Rapporter från riksdagen 2024/25:RFR3.
- Johansson, Bengt, Bauer, Fredric, Nilsson, Lars J. 2020. Assessing Low Carbon Transitions. A Conceptual Model, IMES/EEES Report No 116, Environmental and Energy Systems Studies. Lund University.
- Jonsson, Daniel. K., Johansson, Bengt, Lindgren, Fredrik, Veibäck, Ester, Bergstrand, Maria. 2017. Scenariobaserad planering för civilt försvar inom energiområdet. Inledande studier med fokus på konceptuell beskrivning, hotbild och scenariometodik, FOI-R--4356--SE.
- Lindbom, Hanna., Tehler, Henrik. 2020. Enhetlig terminologi kring begreppet förmåga i det förebyggande och förberedande arbetet över hela hotskalan. Avdelningen för riskhantering och samhällssäkerhet, Lunds universitet.
- Lindgren, Lena. 2014. Nya utvärderingsmonstret. Om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn. Lund: Studentlitteratur.
- Lyytimäki Jari, Salo, Hanna, Lepenies Robert, Büttner Leonie, Mustajoki Jyri. 2020. Risks of producing and using indicators of sustainable development goals, Sustainable Development 2020: 1-11.
- Mickelsson, Lovisa & Hedtjärn Swaling, Vidar. 2023. Förmågebedömning inom civilt försvar. Tre grannländers perspektiv på uppföljning och utvärdering av civil beredskapsförmåga, FOI-R-5359-SE
- MSB. 2023a. Planeringsinriktning för civil beredskap. Ett underlag till stöd för fortsatt planering. MSB 2194 – oktober 2023.
- MSB. 2023b. Lista med viktiga samhällsfunktioner. Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap. MSB 1844- reviderad oktober 2023.
- MSB. 2025. Det civila försvaret. På Frammarsch! Kompletterande öppen rapport till 2025 års redovisning av regeringsuppdrag (Fö2023/00750) MSB 2574.
- MSBFS 2025:4. Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap.
- MTFA. 2024. Att förbereda utvärdering av kommande försvarsbeslut- avrapportering av regeringsuppdrag. Dnr 2024-31.

- MTFA. 2025. MSB:s systemstödjande roll i strukturen. Delredovisning 3 av regeringsuppdraget att utvärdera implementeringen av den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap. Dnr 2023-110.
- Power, Michael. 1997. The Audit Society. Rituals of verification. Oxford: Oxford University Press.
- Power, Michael. 2003. Auditing and the production of legitimacy. Accounting, Organization and Society. 28:4. Pp 379-394.
- Prop 2024/25:34. Totalförsvaret 2025-2030.
- Regeringen. 2024. Inriktning för civilt försvar 2025-2030. Fö2024/02054
- Riksrevisionen. 2025. Den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad. RiR 2025:4.
- Socialstyrelsen. 2020. Handbok för utveckling av indikatorer. För god vård och omsorg.
- Stenerus-Dover, Ann-Sofie, Johansson, Mattias, Hedtjärn Swaling, Vidar. 2014. Inriktning och uppföljning av anslag 2:4 Krisberedskap, FOI-R--3994--SE.
- Veibäck, Ester, Johansson, Bengt, Jonsson, Daniel K. Mittermaier, Eva, Sonnsjö, Hannes, Stenerus-Dover, Ann-Sofie. 2016. Energi och förmåga – analytiska perspektiv och empiriska erfarenheter inom drivmedelsområdet. FOI-R--4241--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Veibäck, Ester & Darin-Mattsson, Kristoffer. 2025. Identifiering av totalförsvarsviktiga företag inom transportsektorn. FOI-R--5762--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Wedebrand, Christoffer & Jonsson, Daniel K. 2021. Försvarsvilja i teori och praktik: Om försvarsviljans betydelse. FOI-R--5155--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.

