



RiR 2026:19

Tänk långsamt, agera fort

– Försvarsmaktens styrning av resurser

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen

RiR 2026:19

Omslagets originalfoto: Antonia Sehlstedt/Försvarmakten

ISBN 978-91-7086-758-3

ISSN 1652-6597

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2026

Beslutad: 2026-09-15
Diarienummer: 2025/0423
RiR 2026:19

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Tänk långsamt, agera fort

– Försvarsmaktens styrning av resurser

Riksrevisionen har granskat Försvarsmaktens styrning och uppföljning av resurser. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Försvarsmakten.

Riksrevisorn Christina Gellerbrant Hagberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektören Marcus Pettersson har varit föredragande. Revisionsdirektören Jesper Fagerberg och enhetschefen Jesper Antelius har medverkat i den slutliga handläggningen.

Christina Gellerbrant Hagberg

Marcus Pettersson

För kännedom

Regeringskansliet; Förvarsdepartementet
Försvarsmakten

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Inledning	6
1.1 Motiv till granskning	6
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	7
1.3 Bedömningsgrunder	7
1.4 Metod och genomförande	10
2 Bakgrund: Resursstyrning i Försvarsmakten – vad systemet ska åstadkomma	15
2.1 Styrkedja och ansvar	15
2.2 Uppföljning och avvikelsehantering	18
2.3 Förändringar i styrmiljön under granskningsperioden	20
3 Försvarsmaktens styrning gör det svårt att fatta och följa prioriterade resursbeslut	22
3.1 Viktigaste iakttagelserna	22
3.2 Mål och krav ger riktning men bär inte prioritering	23
3.3 Underlag samlar behov men gör alternativen svåra att jämföra	25
3.4 Styrkedjan är formellt spårbar, men de avgörande valen framgår inte	27
3.5 Prioriteringar sker i genomförandet istället för i tydliga beslut	28
3.6 Uppföljningen är etablerad men fungerar begränsat som besluts- och omprövningsstöd	30
3.7 Svag datakvalitet och parallella informationsspår försvårar tillförlitliga beslutsunderlag	33
4 Slutsatser och rekommendationer	35
4.1 Samlad slutsats	35
4.2 Prioriteringar avgörs inte tillräckligt tydligt när mål, uppdrag och resurser inte ryms samtidigt	35
4.3 Beslutsunderlagen tydliggör inte tillräckligt vilka alternativ som står mot varandra	36
4.4 Uppföljningen leder inte tillräckligt tydligt vidare till beslut och omprövning	37
4.5 Uppföljningen av kostnader och effektivitet ger inte tillräckligt stöd för prioritering	38
4.6 Brister i systemstöd och informationshantering försvårar samlad analys	39
4.7 Rekommendationer	40
Ordlista	42
Referenslista	48
Bilaga 1. Fyra illustrativa typfall	52

Sammanfattning

Riksrevisionen övergripande slutsats är att Försvarsmaktens resursstyrning och uppföljning i flera delar inte är tillräckligt effektiv. Den centrala bristen är inte att styrning saknas, utan att styrningen i begränsad utsträckning leder till tydliga och jämförbara prioriteringsbeslut när resurserna inte räcker till. I stället för att avgöra mållkonflikter tidigt i styrkedjan förs de i stor utsträckning vidare och hanteras först i genomförandet. Prioriteringar framträder därmed i begränsad utsträckning som resultat av medvetna och dokumenterade val, och i större utsträckning som ett utfall av hur verksamheten anpassas över tid.

Prioriteringar hanteras inte som tydliga beslut

Granskningen visar att detta hänger samman med tre övergripande mekanismer. För det första gör mål, krav och ramvillkor i begränsad utsträckning mållkonflikter prövbara. För det andra översätts inte identifierade behov och begränsningar systematiskt till tydliga beslutssituationer där alternativa handlingsvägar kan vägas mot varandra. För det tredje leder uppföljningen endast delvis vidare till omprövning och nya beslut. Tillsammans innebär detta att prioriteringar inte framträder som en sammanhållen beslutsprocess, utan i stor utsträckning som ett utfall av hur verksamheten anpassas under genomförandet.

När prioriteringar inte avgörs i planering och beslut uppstår de i stället i genomförandet, där handlingsutrymmet är mer begränsat. De tar då formen av förseningar, minskad omfattning, undanträngning eller andra anpassningar, snarare än av tydliga och dokumenterade ställningstaganden. Det innebär att det i efterhand ofta är svårt att förstå vilka val som faktiskt har gjorts, vilka alternativ som har övervägts och vilka konsekvenser som har accepterats.

Styrningen för vidare problem snarare än löser dem

Styrningen är i flera delar väl utvecklad när det gäller att synliggöra avvikelser, risker och resursproblem, men fungerar i begränsad utsträckning som ett integrerat och handlingsutlösande beslutsstöd. Mål, verksamhet och resurser följs i stor utsträckning i parallella spår, och kopplingen från uppföljningssignal till analys, beslut och genomslag är ofta svag. Det innebär att kända problem inte alltid leder till samlade och spårbara beslut om omprioritering.

Sammantaget innebär detta att styrningen i flera delar inte reducerar komplexitet genom tydliga beslut, utan att olösta mållkonflikter och avvägningar i praktiken förs vidare mellan olika steg i styrkedjan. Underlagen tyder på att liknande mållkonflikter och begränsningar i flera fall återkommer mellan planerings- och uppföljningscykler utan att fullt ut ha avgjorts i tidigare steg. Över tid riskerar detta att leda till ett växande gap mellan vad som planeras och vad som faktiskt kan genomföras, utan att detta systematiskt hanteras genom tydliga prioriteringar.

Den omfattande styrmiljön förstärker detta problem. Granskningen visar att Försvarsmaktens interna styrning omfattar ett stort antal styrdokument. Antalet dokument är inte i sig ett mått på bristande styrning. Men när många mål, uppdrag, krav och rapporteringsspår gäller samtidigt ökar behovet av att styrningen tydligt anger vad som ska gå först, vad som kan vänta och vad som inte längre ryms. När sådana avvägningar inte görs tydliga riskerar styrningen att öka behovet av lokal tolkning och löpande anpassning, snarare än att stärka ledningens förmåga att fatta och följa upp prioriterade beslut.

Den samlade konsekvensen är att styrningen i flera delar fungerar bättre som ett system för att hantera belastning, samordna information och hålla verksamheten i gång, än som ett system för att fatta och ompröva svåra beslut om resurser. Detta försvagar både Försvarsmaktens möjligheter att styra verksamheten och regeringens möjligheter att bedöma om tillförda resurser används effektivt.

Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningens iakttagelser lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till Försvarsmakten.

- Tydliggör hur prioriteringar ska göras när mål, uppdrag och resurser inte ryms samtidigt. Det bör framgå vem som ansvarar för att göra prioriteringar, på vilka grunder de ska göras och hur bortval, senareläggningar och accepterade konsekvenser ska dokumenteras.
- Utveckla centrala beslutsunderlag så att alternativa handlingsvägar och konsekvenser blir jämförbara. Underlagen bör i större utsträckning visa vilka alternativ som har övervägts, hur de påverkar mål, resurser och genomförande samt varför ett alternativ väljs framför ett annat.
- Stärk kopplingen mellan uppföljning och beslut. Försvarsmakten bör tydliggöra när risker, avvikelser eller resursbegränsningar ska leda till ny prövning, beslut om åtgärd eller omprövning av planering, inriktning eller resursfördelning.
- Utveckla uppföljningen av kostnader och effektivitet. Försvarsmakten bör i större utsträckning analysera sambandet mellan resurser, verksamhet och resultat, så att uppföljningen kan användas för att bedöma produktivitet, kostnadseffektivitet och vilka åtgärder som ger störst nytta.
- Stärk informationshanteringen och den samlade analysgrunden för styrningen. Försvarsmakten bör utveckla systemstöd, gemensamma datakällor, definitioner, versionshantering och dataägarskap, så att underlag för planering, uppföljning och beslut blir mer jämförbara, tillförlitliga och mindre beroende av manuell sammanställning.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Sverige rustar snabbt upp det militära försvaret. Det sker i ett försämrat säkerhetspolitiskt läge efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Upprustningen innebär att staten tillför mycket mer pengar till försvar och krisberedskap. Det ställer högre krav på att styra, följa upp och redovisa resultat tydligt.

Budgeten för utgiftsområde 6 (Försvar och samhällets krisberedskap) har ökat från cirka 48 miljarder kronor 2015 till cirka 225 miljarder kronor 2026.¹ Inom detta har anslagen till det militära försvaret ökat till 126 miljarder kronor 2024², 148 miljarder kronor 2025 och 175 miljarder kronor 2026. Regeringen har också uttryckt en avsikt att höja försvarsutgifterna till 3,5 procent av BNP senast 2030.³ Att använda ett så stort resurstillskott effektivt är en stor utmaning för Försvarsmakten.⁴

Försvarsberedningen har också framhållit att Försvarsmakten och andra myndigheter inom totalförsvaret behöver effektiva strukturer för intern styrning, kontroll, planering och redovisning av resultat, ekonomi och verksamhet. Kraven blir ännu större när försvarsförmågan ska byggas upp på kort tid, när Natomedlemskapet medför förändringar och när kostnaderna utvecklas snabbt.⁵

¹ Bet. 2014/15:FöU1; Statens budget för 2015; prop. 2025/26:1, utg.omr. 6, bet. 2025/26:FöU1, rskr. 2025/26:111; prop. 2025/26:1, bet. 2025/26:FiU1, rskr. 2025/26:64–65.

² Regeringen, Försvarsbudget, där beslutade och beräknade anslagsnivåer för det militära försvaret anges till 126 miljarder kronor 2024, 148 miljarder kronor 2025 och 175 miljarder kronor 2026; för 2026, se även prop. 2025/26:1, utg.omr. 6, bet. 2025/26:FöU1, rskr. 2025/26:111.

³ Regeringen, "Regeringen lägger fram försvarssatsningar för ett starkare Sverige", hämtad 2026-09-03.

⁴ Titeln "Försvarsmaktens styrning och uppföljning av resurser – tänk långsamt, agera fort" fångar den balans som krävs mellan långsiktig planering och operativ rörlighet. Att tänka långsamt handlar om Försvarsmaktens behov av djupgående analys, noggrann riskhantering och metodisk uppföljning. Det är en förutsättning för strategisk stabilitet. Materielsystem, infrastruktur och personaltillväxt tar lång tid att utveckla, ofta flera år och ibland decennier. Felaktiga beslut i ett tidigt skede kan därför bli mycket kostsamma. En faktabaserad styrning bidrar till att myndigheten använder skattemedel och andra resurser där de gör störst nytta för den långsiktiga försvarsförmågan. Genom att resursstyrningen bygger på ett analytiskt och metodiskt arbetssätt stärks förutsättningarna för att göra välgrundade prioriteringar. Att agera fort speglar samtidigt den dynamiska verklighet som Försvarsmakten verkar i. När det säkerhetspolitiska omvärldsläget förändras, eller när en kris eller konflikt uppstår, behöver resurser kunna omfördelas snabbt. Den långsiktiga planeringen måste därför vara robust och genomtänkt, men också ge tillräckligt tydliga ramar för snabba beslut i genomförandet. Flexibiliteten i utförandet bygger på att det långsamma tänkandet har skapat stabilitet, tydlighet och handlingsutrymme. När beslut väl är fattade behöver resurser kunna flyttas utan onödig fördröjning. Trögrörliga processer i ett skarpt läge kan annars bli en direkt säkerhetsrisk. Rapportens titel understryker därmed att effektiv styrning inte handlar om att välja mellan noggrannhet och snabbhet. Det handlar om att göra båda, men i rätt ordning. Ju bättre Försvarsmakten tänker "långsamt" i planering och uppföljning, desto bättre blir förutsättningarna att agera fort när omvärldsläget kräver omedelbar effekt. Samtidigt ska det betonas att nuvarande säkerhetspolitiska omvärldsläge inte är svart eller vitt. Det är inte antingen krig eller fred utan det råder vad som brukar kallas gråzonsläge.

⁵ Ds 2024:6, s. 259.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Granskningens övergripande revisionsfråga är om Försvarmakten har en effektiv resursstyrning.

Granskningen besvarar frågan genom två delfrågor.

1. Har Försvarmakten en ändamålsenlig process för att styra resurser till verksamhetens olika delar?
2. Har Försvarmakten en ändamålsenlig process för att följa upp sin resursstyrning?

1.2.1 Avgränsningar – vad granskningen omfattar

Granskningen omfattar Försvarmakten och myndighetens arbete med att skapa, utveckla och vidmakthålla förmåga. Granskningen omfattar inte den operativa verksamheten, d.v.s. hur Försvarmakten använder förmågan för att lösa faktiska uppgifter. I delar av förmågeuppbyggnaden är myndigheten beroende av andra aktörer, främst Försvarets materielverk och Fortifikationsverket. Dessa myndigheter ingår dock inte i granskningen. Däremot omfattar granskningen hur Försvarmakten agerar gentemot dem, när detta har betydelse för att bygga upp eller vidmakthålla den militära förmågan. Granskningen omfattar inte regeringens styrning, annat än i de fall där brister eller effektivitetsproblem i Försvarmaktens verksamhet kan hänga samman med denna styrning. Den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten samt specialförbanden ingår inte heller. Verksamheterna är särskilt känsliga, vilket gör det svårt att redovisa eventuella iakttagelser på ett meningsfullt sätt i en öppen rapport. De utgör dessutom en begränsad del av Försvarmaktens totala ekonomi.

1.3 Bedömningsgrunder

I detta avsnitt redovisar vi vilka bedömningsgrunder som ligger till grund för granskningen och hur de har översatts till prövbara kriterier för delfråga 1 och delfråga 2. Bedömningsgrunderna används genomgående i rapporten för att värdera iakttagelser och dra slutsatser om hur ändamålsenlig Försvarmaktens resursstyrning är.

1.3.1 Utgångspunkter för bedömningsgrunderna

Bedömningsgrunderna utgår från att uppbyggnaden av försvaret ställer krav på god kostnadskontroll, spårbarhet och uppföljning. Försvarsutskottet har också betonat att sådana förutsättningar behövs för att säkerställa att tillförda medel ger avsedd effekt.⁶

Försvarsberedningen framhåller att arbetet med att utveckla styrning och uppföljning inom det militära försvaret behöver fortsätta. Styrningen, både av och inom

⁶ Bet. 2021/22:FöU9, s. 14.

myndigheterna, bör vara tydlig, långsiktig och anpassad till verksamheten samt inriktad på resultat.⁷

Regeringen har lyft fram behovet av att stärka den ekonomiska uppföljningen. Den pekar också på att den interna styrningen och kontrollen inom både Försvarsmakten och försvarsområdet i stort behöver fortsätta att utvecklas. Vidare framhåller regeringen vikten av att kunna följa uppbyggnaden av krigsorganisationen, till exempel när det gäller istandsättande, bemanning, materielförsörjning och omsättning av förband. För regeringen är det centralt att kunna följa utvecklingen och tidigt identifiera avvikelser från planeringen. Den betonar också vikten av tydligt definierade krigsförband, vad gäller både omfattning och innehåll.⁸

Inför beslut om materielinvesteringar finns ofta osäkerheter och ofullständig information. Regeringen har därför framhållit att den samlade risken behöver identifieras och värderas, så att den valda risknivån är acceptabel i förhållande till behov och möjlig nytta. Den anger också att ekonomiska osäkerheter ska tydliggöras. Detta gäller både när beslut kräver bemyndigande från riksdagen eller regeringen och när Försvarsmakten själv kan fatta beslut.⁹

Det finns flera etablerade sätt att styra och prioritera en komplex verksamhet. Vi tar därför inte fasta på vilken styrmodell Försvarsmakten formellt säger sig använda. Det avgörande är om styrningen i praktiken ger förutsättningar för tydliga prioriteringar när resurserna inte räcker till allt. Den ska också vara spårbar, innefatta tydligt ansvar och kunna följas upp i efterhand.

Ur ett granskningsperspektiv behöver det gå att förstå vilka avvägningar som har gjorts, på vilka grunder de har gjorts och vem som har gjort dem. Prioriteringarna ska kunna prövas i efterhand. Uppföljningen ska också vara utformad så att den vid behov leder till omprövning genom dokumenterade beslut på rätt nivå. Det räcker inte att uppföljningen bara stannar vid rapportering eller leder till lokala anpassningar i verksamheten.

När flera uppdrag konkurrerar om samma kritiska resurser behöver styrningen klargöra vem som har mandat att fatta prioriteringsbeslut. Den behöver också ange vilka kriterier som ska användas när olika behov och mål ställs mot varandra.

Det behöver dessutom framgå hur beslut och konsekvenser dokumenteras, så att de går att koppla till övergripande mål och till de förhållanden som gällde när beslutet fattades. Uppföljningen ska också göra det möjligt att föra vidare risker och avvikelser till omprövning och nya beslut, så att de inte stannar vid rena konstateranden.

⁷ Ds 2024:6, s. 259.

⁸ Prop. 2024/25:34, s. 167–168.

⁹ Prop. 2024/25:34, s. 168.

Vi har översatt bedömningsgrunderna till prövbara kriterier för delfråga 1 och delfråga 2. De anger vad vi särskilt granskar när vi bedömer resursstyrningens ändamålsenlighet.

1.3.2 Delfråga 1: Har Försvarsmakten en ändamålsenlig process för att styra resurser?

Vi granskar särskilt om styrningen:

- innehåller mål och krav som är tillräckligt tydliga och som går att koppla till resursfördelning och uppföljning,
- fångar resursbehov genom en formaliserad och transparent äskande- eller behovsprocess,
- innehåller dialog- och beslutsforum som leder till spårbara avvägningar, inte bara samordning,
- gör prioriteringsprinciper och bortval synliga och klargör mandat och ansvar för prioriteringar,
- är transparent, så att relevanta delar av organisationen kan ta del av beslutsunderlag och prioriteringar,
- kan ställa om vid förändrade förutsättningar (responsivitet) och gör omfördelningar spårbara som beslut,
- har IT-stöd som möjliggör integrerad planering och tillräcklig datakvalitet¹⁰ och systemintegration¹¹ för att besluten ska bli beslutsbäriga.

1.3.3 Delfråga 2: Har Försvarsmakten en ändamålsenlig process för att följa upp resursstyrningen?

Vi granskar särskilt om uppföljningen

- sker löpande och dokumenteras, inklusive hur risker och avvikelser hanteras,
- har tydliga tidplaner, ansvarsfördelning och verktyg,
- är integrerad avseende mål, verksamhet och resurser, och inte uppdelad i parallella spår,

¹⁰ Med tillräcklig datakvalitet avses att uppgifterna som används i uppföljningen har sådan kvalitet att de kan ligga till grund för analys och beslut. Det innebär framför allt att data är: korrekt – uppgifterna stämmer i rimlig grad med verkliga förhållanden, aktuell – informationen är inte för gammal för att vara relevant, fullständig – centrala uppgifter saknas inte, jämförbar – uppgifter kan jämföras mellan förband, verksamheter, tidpunkter eller system, enhetligt definierad – samma begrepp betyder samma sak i olika delar av organisationen, spårbar – det går att förstå varifrån uppgifterna kommer och hur de har tagits fram.

¹¹ Med tillräcklig systemintegration avses att de system där informationen finns hänger ihop på ett sätt som gör det möjligt att skapa en samlad bild. Det betyder inte nödvändigtvis att alla system behöver vara fullt tekniskt integrerade i ett enda system. Däremot behöver informationen kunna kopplas samman på ett strukturerat sätt.

- bygger på både finansiella och icke-finansiella indikatorer, och använder indikatorer på ett sätt som kan utlösa beslut,
- leder till konkreta förändringar i styrning eller resursfördelning, och där det går att följa kedjan uppföljning–nytt beslut–åtgärd–återkoppling,
- kommuniceras till rätt nivåer på ett sätt som stödjer omprövning och styrning.
- stöds av IT-system som möjliggör integrerad uppföljning (ekonomi, verksamhet och personal).

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Marcus Pettersson (projektledare) och Jesper Fagerberg. Företrädare för Försvarmakten har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

Granskningen avser perioden november 2024 till maj 2026. Den utgår från riksdagens försvarsbeslut för 2025–2030 och regeringens beslut om hur Försvarmakten ska styras utifrån det.

Försvarmakten delar in sina resurser i personal, materiel, infrastruktur och ekonomi. Granskningen omfattar hur dessa resurser styrs och samordnas för att nå verksamhetens mål. Vi följer hur styrningen bryts ned och omsätts i praktiken i organisationen.

Granskningen bygger främst på dokumentstudier och intervjuer.

Dokumentstudierna omfattar centrala styrdokument och andra underlag som har betydelse för resursfördelning, prioritering och uppföljning. Intervjuerna har använts i de delar där dokumenten inte ger tillräckligt underlag för att bedöma hur styrningen fungerar i praktiken. Det gäller särskilt hur prioriteringar görs när resurserna inte räcker till, hur målkonflikter hanteras, hur beslut dokumenteras och hur iakttagelser från uppföljningen leder till åtgärder.

En stor del av granskningen bygger på en systematisk prövning av Försvarmaktens styrdokument, planeringsunderlag, uppföljningsprodukter och andra centrala handlingar med betydelse för resursstyrning, prioritering och omprövning.

Som en del av analysen har Riksrevisionen gått igenom dessa dokument strukturerat utifrån granskningens bedömningsgrunder. Resultatet har samlats i ett prövningsunderlag där varje dokument eller underlag har bedömts utifrån i vilken utsträckning det bidrar till att tydliggöra mål och krav, resursbehov, prioriteringar och avvägningar, alternativa handlingsvägar och deras konsekvenser, mandat och ansvar samt beslut, uppföljning, avvikelsehantering och omprövning.

Underlaget omfattar ett stort antal enskilda bedömningar av dokument och beslutsunderlag. Sammanlagt rör det sig om cirka 400 dokumenterade bedömningar. Syftet är att ge en systematisk, jämförbar och spårbar grund för de iakttagelser och bedömningar som redovisas i rapporten.

Metoden innebär att en stor del av rapportens iakttagelser inte bygger på enstaka dokument eller enskilda exempel, utan på mönster som framträder i den samlade dokumentprövningen. Det har varit avgörande för att kunna bedöma hur styrningen fungerar i praktiken, särskilt i frågor om prioritering, spårbarhet och omprövning.

Mot denna bakgrund redovisas iakttagelserna i iakttagelsekapitlet i huvudsak utan enskilda fotnoter till varje underliggande dokument. Framställningen bygger i stället på den samlade och prövade dokumentationen i granskningsunderlaget.

När en iakttagelse avser ett specifikt dokument, ett enskilt beslut, en konkret uppgift eller bygger på intervjuer anges detta dock uttryckligen genom fotnot eller annan hänvisning. Det gäller särskilt när det är relevant att visa var en viss uppgift framgår eller när iakttagelsen inte enbart vilar på den samlade dokumentprövningen.

Metoden förenar därmed en bred och systematisk dokumentgenomgång med riktade källhänvisningar där det krävs precision. Sammantaget stärker det analysens robusthet och spårbarhet.

Riksrevisionen har även analyserat underlag från Försvarmaktens produktionsdialoger mellan Förvarsstabens genomförandeledning och försvarsgrenar eller stridskrafter. Underlagen har använts som tillämpningsnära empiri för att pröva hur planeringsläge, risker, resursbegränsningar, samordningsfrågor och behov av avdömning identifieras i den löpande styrningen. Analysen har inte syftat till att bedöma enskilda försvarsgrenars eller stridskrafterns agerande, utan till att pröva vad underlagen sammantaget visar om Försvarmaktens styrning, prioritering, uppföljning och beslutsunderlag.

Produktionsdialogerna har främst använts för att förstå hur styrningen tillämpas i praktiken. Underlagen visar vilka frågor som lyfts, hur behov och risker formuleras samt vilka frågor som förs vidare till fortsatt beredning eller avdömning. De visar däremot inte alltid den fullständiga kedjan från identifierad risk eller målkonflikt till beslut, åtgärd, återkoppling och avslut. När produktionsdialogerna används i rapporten görs det därför som stöd för samlade mönster, inte som självständigt bevis för varje enskilt beslut eller utfall.

Som komplement till dessa metoder har granskningen också omfattat deltagande observation. Det har inneburit närvaro vid två avrapporteringar av kvartalsrapporter och vid en produktionsdialog på plats vid Arméstaben i Enköping. Syftet har varit att fördjupa förståelsen av hur uppföljning och dialoger faktiskt genomförs i praktiken och att i högre grad triangulera de revisionsbevis som använts. De deltagande

observationerna av kvartalsrapporteringarna har både gett stöd åt granskningens iakttagelser och tillfört ytterligare nyanser.

Flera av de intervjuade har haft centrala roller i att utforma, samordna eller genomföra de processer som granskas, särskilt uppföljningen och den ekonomiska styrningen. Deras uppgifter har därför haft stor betydelse som underlag för att bedöma hur den formella styrmodellen fungerar i praktiken.

Intervjuerna har inte ersatt dokumentstudierna. De har använts för att pröva om och hur den formella styrningen faktiskt används i situationer där resurser behöver vägas mellan konkurrerande behov. Där det varit möjligt har intervjuuppgifter kontrollerats mot dokument och andra tillgängliga underlag.

I rapporten skiljer vi konsekvent mellan dokumentbelägg och tillämpningsbelägg. Dokumentbelägg visar hur styrningen är tänkt att fungera, medan tillämpningsbelägg visar hur den används i praktiken.

I dokumentprövningen har vi särskilt granskat de dokument och underlag som enligt Försvarmaktens egen styrmodell ska bära eller förbereda prioriteringar, omprövningar och andra avvägningar mellan konkurrerande behov. Det gäller till exempel centrala planeringsdokument, uppföljningsbilagor, rapportdirektiv, kvartalsunderlag och andra underlag som uttryckligen kopplas till risk, avvikelse, hemställan, beslut eller justering av plan. Vi har prövat om dessa dokument innehåller jämförande avvägningar, tydliga konsekvensbeskrivningar, bortval eller andra spår av hur prioriteringar faktiskt motiveras och förs vidare i styrkedjan.

När dokument och tillämpningsbelägg pekar i samma riktning stärks bedömningarnas robusthet. Om de däremot skiljer sig åt är också det en viktig iakttagelse i granskningen.

Denna uppdelning gör bedömningarna mer transparenta. Dokument kan visa att det finns skriftliga regler för möten och rapportering, men det räcker inte för att avgöra om systemet fungerar. Det behövs också underlag som visar att reglerna faktiskt används för att göra svåra avvägningar och ändra beslut.

I rapporten skiljer vi därför konsekvent mellan två typer av belägg.

- Mål och styrbarhet: dokumentbelägg i planerings- och styrdokument om mål och krav, samt tillämpningsbelägg i hur mål kopplas till resursbeslut och prioriteringar i praktiken.
- Åskanden och beslutsunderlag: dokumentbelägg om processer och formella krav, samt tillämpningsbelägg i konkreta åskanden och beredningar. Vi beaktar särskilt om alternativa handlingsvägar och konsekvenser synliggörs.
- Beslutsvägar, mandat och transparens: dokumentbelägg om forum, roller och mandat, samt tillämpningsbelägg i var beslut återfinns, hur de dokumenteras och om bortval och konsekvenser framgår.

- Prioriteringar och omprioriteringar: dokumentbelägg om prioriteringsprinciper och dokumentationskrav, samt praktiska exempel där det går att följa logiken bakom besluten. Det gäller till exempel de kriterier som styr varför ett visst verksamhetsbehov prioriteras framför ett annat.
- It-stöd för integrerad planering: dokumentbelägg om system- och processkrav, samt tillämpningsbelägg om hur data tas fram, konsolideras och används i beslutsunderlag.

När vi granskar Försvarmaktens uppföljning i delfråga 2 kombinerar vi dokument- och tillämpningsbelägg på motsvarande sätt.

- Löpande uppföljning och dokumentation: dokumentbelägg i formella krav, samt tillämpningsbelägg i faktiska uppföljningsrapporter och i hur risker och avvikelser dokumenteras.
- Integrerad uppföljning av mål, verksamhet och resurs: dokumentbelägg i uppföljningsmodellen, samt tillämpningsbelägg som visar om uppföljningen binder samman målutfall, verksamhetsutfall och resursutfall eller om spåren löper parallellt.
- Avvikelsehantering och återkopplad styrning: dokumentbelägg om krav på eskalering och hantering, samt tillämpningsbelägg där hela kedjan kan följas, från att ett fel upptäcks till hur det beslutas om åtgärder, hur de genomförs och hur de slutligen kontrolleras och avslutas.
- Indikatorer och handlingsutlösande faktorer: dokumenterade regler för vilka indikatorer som mäts, samt belägg för att indikatorerna faktiskt styr verksamheten. Det kan till exempel innebära att en viss händelse eller varningssignal utlöser ett beslut.
- It-stöd för integrerad uppföljning: dokumentbelägg om systemstöd, samt tillämpningsbelägg gällande datakvalitet, normering och om underlagen är reproducerbara och användbara som beslutsstöd.

Granskningen har inneburit hantering av uppgifter som omfattas av sekretess. Uppgifterna har behandlats enligt gällande rutiner, på ett sätt som samtidigt gör det möjligt att redovisa iakttagelser på ett meningsfullt sätt i en öppen rapport.

Granskningen bygger på dokumentstudier och intervjuer på central nivå och försvarsgrensnivå. Vi har inte samlat in dokumentation från lägre organisatoriska nivåer eller genomfört intervjuer där. Det innebär att granskningen främst prövar hur styrningen är utformad och hur den beskrivs och tillämpas i processer där prioritering, uppföljning och avvägning hanteras på övergripande nivå.

Det kan finnas lokala arbetssätt eller variationer i delar av organisationen som inte fullt ut fångas i granskningen. Samtidigt bedömer vi att de intervjuade nyckelpersonernas centrala roller i de granskade processerna ger ett tillräckligt

underlag för att vi ska kunna uttala oss om hur styrningen fungerar i de delar som är avgörande för ledningens prioriteringar och omprövningar.

I granskningen har vi också använt ett AI-baserat verktyg, Copilot, som stöd i analys- och redaktionsarbetet. Syftet har varit att effektivisera hanteringen av omfattande dokumentunderlag och att underlätta strukturering, jämförelser och språklig bearbetning.

Användningen har varit avgränsad och kontrollerad. Copilot har inte använts som en självständig källa och har inte tillfört ny empiri till granskningen. Samtliga iakttagelser, bedömningar och slutsatser bygger enbart på det underlag som samlats in inom granskningen och har prövats av granskningsteamet.

AI-stödet har främst använts för att

- sammanställa och strukturera stora mängder dokument
- identifiera mönster, avvikelser och jämförelser mellan källor
- föreslå språkliga och redaktionella förbättringar.

Allt material som tagits fram med stöd av Copilot har verifierats mot primärkällor innan det har använts i granskningen. Bedömningar av vad som utgör relevanta iakttagelser, hur dessa ska tolkas och hur de ska vägas samman till slutsatser har uteslutande gjorts av projektgruppen.

Användningen av Copilot innebär samtidigt vissa begränsningar. AI-genererade sammanställningar kan förenkla underlag eller leda till felläsningar. För att hantera de riskerna har allt underlag som ligger till grund för rapportens innehåll genomgått manuell kontroll och källkritisk prövning.

Projektgruppen har därmed haft fullt ansvar för analys, värderingar och slutsatser. Copilot har använts som ett stödverktyg inom ramen för denna metod, med bibehållen spårbarhet, källkontroll och metodansvar.

2 Bakgrund: Resursstyrning i Försvarmakten – vad systemet ska åstadkomma

Kapitlet ger en översikt över hur Försvarmaktens resursstyrning är tänkt att fungera. Kapitlet beskriver hur ansvar och styrning löper genom organisationen. Det visar vidare hur planeringen omsätts i uppdrag och resursramar, och hur uppföljning och avvikelshantering återkopplas till beslut. Det belyser också den förändringsmiljö som styrningen verkar i under granskningsperioden. Den formella modellen och denna förändringsmiljö utgör tillsammans bakgrunden till prövningen i kapitel 3.

2.1 Styrkedja och ansvar

Försvarmaktens resursstyrning bygger på att statens övergripande krav omsätts i en sammanhållen styrkedja. Mål, ansvar, uppdrag och resurser förs ned genom organisationen. Samtidigt ska återrapportering och ansvar kunna följas tillbaka uppåt. Syftet är inte bara att fördela uppgifter. Det är också att skapa en styrning som gör det möjligt att förstå hur övergripande krav omsätts i konkret verksamhet och hur information om genomförandet återförs till ledningen.

Figur 1 Så ska styrkedjan fungera



Anm.: Figuren visar den formella logistik som ska binda ihop styrning, genomförande, uppföljning och omprövning.

Försvarmakten består av krigsorganisationen och grundorganisationen. Krigsorganisationen omfattar krigsförband, både stående förband, mobiliseringsförband och hemvärnsförband. Grundorganisationen omfattar organisationsenheter enligt myndighetens instruktion.¹²

Den centrala ledningen är organiserad som en enrådighetsmyndighet med överbefälhavaren som myndighetschef och generaldirektören som ställföreträdande chef. Högkvarteret rymmer Försvarsstaben, Operationsledningen, Must och andra

¹² Försvarmaktens interna bestämmelser (FIB 2022:6) med arbetsordning för Försvarmakten, konsoliderad version, s. 11.

stabsfunktioner och organ. Av arbetsordningen framgår hur ansvar och mandat fördelas inom strukturen när uppdrag och resurser tilldelas och följs upp.¹³

Styrningen ska i huvudsak ske i linjen, från chef till chef. Det innebär att chefer tilldelas ansvar, uppdrag och resurser inom sina ansvarsområden och förväntas agera inom sitt mandat. Samtidigt vilar linjeorganisationen på två parallella strukturer. Den ena är kommandostrukturen, som reglerar lydnadsförhållanden för operationer och territoriell verksamhet. Den andra är uppdragsstrukturen, som styr ledning och lydnad i övrig verksamhet.¹⁴

I vissa delar kompletteras linjestyrningen av organisationsövergripande styrning. Den utövas genom utpekade chefer med sakområdesansvar eller ansvar för militärstrategiska funktioner.¹⁵ Därigenom kombineras linjens ansvar med tvärgående styrfunktioner.¹⁶

I de centrala planeringsdokumenten beskrivs styrkedjan som en logik där den övergripande inriktningen successivt bryts ned och görs styrande i organisationen. I Försvarmaktens strategiska plan formuleras inriktningen genom mål, uppdrag och det som benämns militärstrategisk design.¹⁷ I denna bryts målen ned i avgörande förhållanden¹⁸, det vill säga tillstånd eller förutsättningar som bedöms särskilt viktiga för att nå målen.¹⁹

¹³ Försvarmaktens interna bestämmelser (FIB 2022:6) med arbetsordning för Försvarmakten, konsoliderad version.

¹⁴ Försvarmaktens interna bestämmelser (FIB 2022:6) med arbetsordning för Försvarmakten, konsoliderad version, s. 33.

¹⁵ Militärstrategiska funktioner är sådana försvarmaktsgemensamma funktioner eller funktionsområden som är viktiga för Försvarmaktens samlade förmåga och som därför behöver hållas ihop på militärstrategisk nivå, över försvarsgrenar, stridskrafter och organisatoriska nivåer. Det är alltså inte en "funktion" i betydelsen administrativ enhet, utan snarare ett tvärgående förmåge- eller sakområde som behöver samordnad styrning.

¹⁶ Försvarmaktens interna bestämmelser (FIB 2022:6) med arbetsordning för Försvarmakten, konsoliderad version, s. 34.

¹⁷ I Försvarmaktens strategiska plan används militärstrategisk design som en översiktlig helhetsbild som visar målbilden, indelningen i operationslinjer samt de avgörande förhållanden och strategiska risker som hör till respektive spår. Designen ska vara en grund för den fördjupade planeringen i genomförandeplaneringen och kunna användas för uppföljning över perioden samt som underlag för eventuell ombalansering mellan operationslinjer.

¹⁸ I styrkedjan används avgörande förhållanden som ett sätt att göra övergripande mål prövbara. De uttrycker vilka centrala tillstånd som behöver vara uppnådda, ofta med en angiven tidpunkt, och ska fungera som grund för fördjupad planering. De är också tänkta att kunna användas i uppföljning, så att risker och avvikelser kan kopplas till vad som hotas i planen. Ett exempel är vad som benämns avgörande förhållande B3 inom operationslinjen "Förmågeframdrivning". Där anges som målsättning att rätt dimensionerad förutsättningsskapande organisation och en koordinerad resursproduktion, personal, materiel, anläggningar samt infrastruktur, finns på plats, inklusive: personalförsörjning, utbildning och skolsystem är anpassade för Försvarmaktens behov, brister i materiell tillgänglighet är åtgärdade och balans råder i planer mellan ny och befintlig materiel, aktuell grund och förvaltningsdata finns tillgänglig för alla materielsystem, regelförenklad anskaffningsmetod för materiel, inklusive utvecklad metod för forcerad anskaffning, är genomförd. År: 2027.

¹⁹ FM2024-21844.1 FMSP 25 Underbilaga 2.2 Militärstrategisk design.

De avgörande förhållandena kopplas i sin tur till operationslinjer²⁰ med angivna tidsperspektiv. Avsikten är att skapa en struktur som gör det möjligt att bryta ned strategin, styra efter den och följa upp hur den genomförs.²¹

Nedbrytningen förs vidare i Försvarsmaktens genomförandeplan. Där får den övergripande inriktningen en mer konkret form. Avgörande förhållanden, uppdrag, uppföljning och resursfördelning samlas i en gemensam planeringslogik. Genomförandeplanen beskrivs därmed som det dokument som formellt binder samman mål, operativ inriktning, uppdrag och resursramar i den fortsatta styrningen. I underlagen anges också att risker, avvikelser och hemställan ska kopplas till relevanta avgörande förhållanden och hanteras i ordinarie beslutsforum.²²

Nedbrytningen stannar inte på central nivå. Den förs vidare till försvarsgrenarna och andra delar av organisationen genom planeringsdirektiv, uppdragslistor och verksamhetsuppdrag. Underlagen anger att försvarsgrenar och stridskrafter ska omsätta den centrala planeringen i egna planer och redovisningar. Dessa ska bland annat fokusera på krigsförband, resurstilldelning, risker och behov av avdömning. De ska också redovisa hur den operativa designen och de avgörande förhållandena har tagits om hand i planeringen.²³

I samma underlag framgår att försvarsgrenar och stridskrafter ska redovisa kvarvarande oenighet i samordningsfrågor, behov av avdömningar samt risker som behöver hanteras av högre chef.²⁴ Nedbrytningen handlar därmed inte bara om att föra ut uppdrag. Den handlar också om att föra tillbaka underlag om genomförbarhet, resurskonflikter och behov av kompletterande styrning till den centrala ledningen.

Sammantaget beskrivs styrkedjan som en sammanhängande logik från strategi och planering till uppdrag, ansvar och resursfördelning i organisationen. Denna beskrivna logik, alltså hur styrningen är tänkt att fungera, utgör referensram för granskningen i kapitel 3. Där prövas i vilken utsträckning den formella kedjan också fungerar i praktiken, särskilt i frågor om prioritering, spårbarhet och omprövning.

²⁰ I Försvarsmaktens militärstrategiska design används operationslinjer som tre övergripande strategiska spår för att åskådliggöra myndighetens målsättningar och delmålsättningar. Bilagan anger tre operationslinjer: Operationer, insatser och operationsplanering, Förmågeframdrivning samt Förmågeutveckling. Den första operationslinjen avser användning och planering av Försvarsmaktens förmåga, bland annat genom operationer, insatser, större övningsverksamhet, deltagande i Natos avskräckningsaktiviteter och stöd till Ukraina. Den andra operationslinjen avser framdrivning av militär förmåga och Nato-integrering, bland annat kopplat till krigsförband, värdlandsstöd, anskaffning och totalförsvar. Den tredje operationslinjen avser förmågeutveckling. Till operationslinjerna kopplas avgörande förhållanden och strategiska risker. Designen ska enligt bilagan kunna användas för uppföljning av planerad utveckling och verksamhet under perioden 2025–2035 och som beslutsunderlag för eventuell ombalansering mellan operationslinjerna.

²¹ Försvarsmakten, FM2024-21844.1, FMSP 25 Underbilaga 2.2 Militärstrategisk design.

²² Försvarsmakten, FM2024-20329.1, Planeringsdirektiv FM GP 26–30, bilaga 1 FM GP 26–30, 2025-06-25.

²³ Försvarsmakten, FM2024-20329.2, Bilaga 2 Mall FG/SK Redov; Försvarsmakten, FM2024-20329.1, Planeringsdirektiv FM GP 26–30, bilaga 15 Uppdragslista.

²⁴ Försvarsmakten, FM2024-20329.2, Bilaga 2 Mall FG/SK Redov; Försvarsmakten, FM2024-20329.2, Kallelse PD v545 GP 26–30; Försvarsmakten, FM2024-20329.1, Planeringsdirektiv FM GP 26–30, underbilaga 1.3 Samordningsdirektiv och uppdragslista, 2025-06-25.

2.2 Uppföljning och avvikelshantering

Försvarsmaktens resursstyrning ska inte bara ange vad som ska göras. Den ska också ge ledningen en återkommande bild av hur utvecklingen går och när inriktning eller resursfördelning kan behöva omprövas. I styrdokumentet beskrivs uppföljningen därför som en integrerad del av styrningen, inte som ett separat kontrollmoment vid sidan av planeringen. Den ska ge en aktuell bild av utvecklingen i förhållande till mål, krigsorganisation och operativ verksamhet. Den ska också synliggöra risker och avvikelser som kan kräva nya beslut.²⁵

Uppföljningen är inriktad mot tre övergripande utvecklingsspår. Det gäller utvecklingen mot fastställda mål för Försvarsmaktens förmåga och tillhörande ramvillkor. Det gäller också utvecklingen mot den beslutade krigsorganisationen samt måluppfyllelsen i den pågående operativa verksamheten.

I styrdokumentet anges att uppföljningen ska fånga avvikelser och risker som påverkar möjligheten att nå beslutade mål. Den ska också fånga avvikelser och risker i resursförbrukningen i förhållande till tilldelade ramar. Den ekonomiska rapporteringen ska samtidigt bidra till finansiell kontroll och ge en samlad bild av resursläget.²⁶

2.2.1 Uppföljningens struktur och centrala underlag

Arbetsordningen anger kvartalsvis verksamhetsrapportering som huvudprincip. Utöver detta ska rapportering ske när händelser i den löpande verksamheten påverkar måluppfyllelse eller resursutnyttjande. Det innebär att uppföljningen inte bara följer en fast kalender. Den kan också trappas upp när utvecklingen förändras och det finns behov av att föra information vidare i organisationen.²⁷

I genomförandeplanens uppföljningsbilagor anges att verksamheten i huvudsak följs upp kvartalsvis, medan ekonomin främst följs upp månadsvis. Vid kvartalsrapportering lämnas mer utförliga ekonomiska uppgifter. Rapporteringen ska omfatta både verksamhet och ekonomi, krigsförbandens läge, krigsorganisationens utveckling samt identifierade risker, avvikelser och, vid behov, hemställningar.

²⁵ Försvarsmakten, FM2024-20329.4, *FMGP 26–30, bilaga 1 FM GP 26–30*, avsnitt 5.2; Försvarsmakten, FM2024-20329.4, *FMGP 26–30, bilaga 12 Uppföljning, värdering och beslut*, avsnitt 1.1–1.2 och 2.4; Försvarsmaktens interna bestämmelser (FIB 2022:6) med arbetsordning för Försvarsmakten, konsoliderad version uppdaterad till och med FIB 2025:1, 5 kap. 54–56 §§.

²⁶ Försvarsmaktens interna bestämmelser (FIB 2022:6) med arbetsordning för Försvarsmakten, konsoliderad version uppdaterad till och med FIB 2025:1, 5 kap. 54–56 §§; Försvarsmakten, FM2024-20329.4, *FMGP 26–30, bilaga 12 Uppföljning, värdering och beslut*, 2025-12-19, avsnitt 1.1 och avsnittet "Ekonomisk rapportering".

²⁷ Försvarsmaktens interna bestämmelser (FIB 2022:6) med arbetsordning för Försvarsmakten, konsoliderad version uppdaterad till och med FIB 2025:1, avsnittet "Uppföljning och hantering av avvikelser".

Uppföljningsunderlagen ska även kunna användas som underlag för årsredovisningen.²⁸

En central del av uppföljningen utgörs av KROV och KROP. KROV beskrivs som en årlig värdering av Försvarsmaktens samlade förmåga i förhållande till uppgifter och ramvillkor. KROP är den kvartalsvisa prognosen över krigsförbandens och krigsorganisationens utveckling. Tillsammans utgör dessa produkter navet i uppföljningen av krigsorganisationen. De ska inte bara ge en bild av nuläget, utan också av den förväntade utvecklingen framåt. Därigenom ger de underlag för att bedöma om ytterligare åtgärder eller beslut behövs. I genomförandeplanens bilagor framgår också att uppföljningen av krigsorganisationens utveckling kopplas till värderingar och prognoser för varje förband. Kopplingen görs i relation till regeringens inriktningsbeslut och de ramvillkor som ligger till grund för planeringen.

Uppföljningen omfattar också återkommande produkter som ska ge ledningen en samlad bild av läget i verksamheten, ekonomin och krigsorganisationen. Tillsammans ska de göra det möjligt att följa utvecklingen över tid, identifiera avvikelser och avgöra när ytterligare ställningstaganden kan behövas.²⁹

2.2.2 Från signal till beslut: avvikelshantering, hemställan och OPDESIGN

Avvikelsehanteringen beskrivs som en del av den grundläggande styrmodellen. Grundprincipen är att varje chef först hanterar de risker och avvikelser som ryms inom det egna mandatet. Det som inte kan lösas där ska föras vidare.

När en fråga kräver åtgärder utanför det egna mandatet ska den lyftas genom hemställan. En hemställan ska kopplas till en risk eller avvikelse och innehålla åtgärdsplan, konsekvensbeskrivning och kvarvarande risk. Hemställan beskrivs därmed som den formella länken mellan en identifierad avvikelse och behovet av beslut på högre nivå.³⁰

Den operativa designen knyts också till uppföljningen genom en uppföljningsmall med namnet OPDESIGN. I underlagen anges att risker, avvikelser och hemställan där ska redovisas i relation till avgörande förhållanden. Avsikten är att signaler från

²⁸ Försvarsmakten, FM2024-20329.4, FMGP 26–30, bilaga 12 Uppföljning, värdering och beslut, 2025-12-19, avsnitt 1.1 och 2.1–2.10; Försvarsmakten, FM2024-20329.4, FMGP 26–30, underbilaga 12.1 Uppföljning, värdering och beslut – ekonomisk rapportering, 2025-12-19, avsnitt 1.1–1.2 och avsnittet ”Särskilda tidpunkter för ekonomisk redovisning”.

²⁹ Försvarsmaktens interna bestämmelser (FIB 2022:6) med arbetsordning för Försvarsmakten, konsoliderad version uppdaterad till och med FIB 2025:1, 5 kap. 57 a–57 c §§; Försvarsmakten, Handbok Krigsorganisationsvärdering 2018, 2020-06-30, avsnitt 1.1; Försvarsmakten, FM2024-20329.4, FMGP 26–30, bilaga 12 Uppföljning, värdering och beslut, 2025-12-19, avsnitt 1.1, 2.5–2.7 och avsnittet ”Krigsorganisationsvärdering enligt H KROV 2018”.

³⁰ Försvarsmaktens interna bestämmelser (FIB 2022:6) med arbetsordning för Försvarsmakten, konsoliderad version uppdaterad till och med FIB 2025:1, 5 kap., avsnittet ”Princip för hantering av avvikelser”; Försvarsmakten, FM2024-20329.4, FMGP 26–30, bilaga 12 Uppföljning, värdering och beslut, 2025-12-19, avsnitt 1.2 och 2.2; Försvarsmakten, FM2024-7468.30, FM GP 25–30 T2, bilaga 12 Uppföljning, värdering och beslut, 2025-05-28, avsnitt 1.2 och 2.2.1.

genomförandet inte bara ska framstå som enskilda problem, utan sättas in i den struktur som planeringen bygger på.³¹ Det innebär att OPDESIGN inte bara har en rapportering funktion. Den är också tänkt att synliggöra när utvecklingen avviker på ett sätt som kan kräva nya ställningstaganden.

Samtidigt anges att den operativa designen ska utvecklas löpande genom uppföljning och beslut. Målsättningarna ska också anpassas för att integrera Nato Capability Targets. Uppföljningen beskrivs därmed som en del av en fortgående styrningsprocess, inte enbart som redovisning av nuläget. Tanken är att uppföljningen ska ge ledningen underlag för att bedöma om planering, resurser eller inriktning behöver omprövas när avvikelser och risker blir synliga.³²

Sammantaget framgår att uppföljningen är tänkt att fylla en bredare funktion än enbart kontroll och återrapportering. Den ska ge ledningen en återkommande bild av läget, risker och avvikelser, och samtidigt utgöra grund för att ompröva planering, resurser och inriktning när det behövs. Det är mot denna avsedda funktion som uppföljningen provas i kapitel 3.

2.3 Förändringar i styrmiljön under granskningsperioden

Granskningen genomförs under en period med snabbt förändrade externa krav. Den tar sin utgångspunkt i riksdagens försvarsbeslut för 2025–2030 och regeringens inriktningsbeslut, som omsätts genom Försvarsmaktens styrdokument. Samtidigt visar underlagen att planering, uppföljning och resursstyrning sker i en miljö där flera centrala förutsättningar förändras parallellt. Den takt med vilken teknikutvecklingen sker är en ytterligare utmaning som påverkar Försvarsmaktens arbete. Den snabba tekniska utvecklingen försvårar långsiktig planering och ökar behovet av välgrundade men flexibla resursbeslut. Försvarsmakten behöver samtidigt utveckla befintliga förmågor, införa ny teknik och anpassa organisation, kompetens och arbetssätt, utan att binda resurser till lösningar som riskerar att snabbt bli inaktuella.

För att förstå granskningens sammanhang behöver läsaren därför inte bara känna till hur styrningen är tänkt att fungera. Det krävs också en förståelse för den förändringsmiljö som styrningen verkar i.

Planeringsprodukterna har förändrats under perioden och har därför inte varit helt stabila. De har olika tidshorisonter och format. Under samma tid införs också nya objektredovisningar och infrastrukturella planformat. Det innebär att planering och

³¹ Försvarsmakten, FM2024-20329.4, *FMGP 26–30, bilaga 1 FM GP 26–30*, 2025-12-19, avsnitt 1 och 3.2.1; Försvarsmakten, FM2024-20329.4, *FMGP 26–30, bilaga 12 Uppföljning, värdering och beslut*, 2025-12-19, avsnitt 1.1–1.2 och 2.4.

³² Försvarsmakten, FM2024-20329.4, *FMGP 26–30, bilaga 12 Uppföljning, värdering och beslut*, 2025-12-19, inledningen och avsnitt 1.1; Försvarsmakten, FM2024-20329.1, *Planeringsdirektiv FM GP 26–30, bilaga 1 FM GP 26–30*, 2025-06-25, avsnitt 1.

uppföljning sker i en miljö där flera format och tidshorisonter behöver hanteras samtidigt.³³

Organisationen är också under förändring. I underlagen om förbandsutveckling framgår att 2026 inte utgör ett normalår för organisationsarbetet. Natoanpassning, försvarsbeslut 2024 och beslutade strukturåtgärder hanteras samtidigt som återkommande förändringar i krigsorganisationen pågår parallellt.³⁴ Det innebär att styrningen inte bara avser den löpande verksamheten, utan sker samtidigt som organisatoriska och planeringsmässiga förändringar ska tas om hand.

Även den ekonomiska styrningen är under omprövning. Den nuvarande ekonomimodellen bedöms, av Försvarsmakten, behöva ses över mot bakgrund av en ny styrmodell och förändrade förutsättningar. Det handlar därmed inte enbart om finansiell redovisning, utan om hur ekonomisk information ska struktureras och användas i en styrning som förändras.³⁵

Systemstödet är samtidigt under utveckling. Roller, processer, rapporteringsflöden och olika delar av systemlandskapet förändras under perioden, samtidigt som rapporterings- och uppföljningsflöden behöver samordnas. De tekniska och administrativa förutsättningarna för styrning och uppföljning är därmed också i förändring under den period som granskningen omfattar.³⁶

Sammantaget innebär detta att styrningen under perioden 2025–2027 bedrivs samtidigt som centrala delar av planering, organisation, ekonomi och systemstöd förändras. Detta är en viktig utgångspunkt för den fortsatta prövningen i rapporten. Den visar att Försvarsmaktens styrning och uppföljning inte verkar i en stabil miljö, utan i ett system där flera grundläggande förutsättningar förändras samtidigt.

³³ Försvarsmakten, *SPG Hantering av bryggan mellan H25 och BU27*.

³⁴ Försvarsmakten, FM2024-20329.4, FMGP 26–30, bilaga 14 *Förbandsutveckling*, 2025-12-19, avsnitt 1.1–1.2, 2.1 och 3.

³⁵ Försvarsmakten, *SPG Orientering ny ekonomimodell*, 2025-11-18.

³⁶ Försvarsmakten, *SPG GENLED PRIO avrapportering*, 2026-02-10; Försvarsmakten, *FST Direktiv – Implementering av Försvarsmaktens beredskapssystem (FM BRS)*, 2026-01-19.

3 Försvarsmaktens styrning gör det svårt att fatta och följa prioriterade resursbeslut

3.1 Viktigaste iakttagelserna

I detta kapitel redovisar vi de iakttagelser och bedömningar som rör hela kedjan från mål och planering till uppföljning och omprövning. Analysen avser hur styrningen i olika delar bidrar till, eller försvårar, att prioriteringar formuleras, beslutas och följs upp. Kapitlet innehåller därför både beskrivningar av hur resursstyrningen faktiskt fungerar och bedömningar av i vilken utsträckning den ger stöd för prioritering och omprövning.

Utgångspunkten är att en effektiv resursstyrning inte bara ska formulera ambitioner, samla behov och redovisa avvikelser. Den ska också göra det möjligt att väga alternativ mot varandra och välja bort något.³⁷ Dessa val ska dokumenteras som beslut och senare kunna omprövas när förutsättningarna förändras.

Analysen följer styrkedjans olika delar. Den visar steg för steg hur prioriteringar påverkas av mål och krav, hur de hanteras i underlag och beslut och hur de följs upp och omprövas.

För att tydliggöra skillnaden mellan hur styrningen är tänkt att fungera och hur den faktiskt fungerar använder vi en analytisk referensram i kapitlet.³⁸ Referensramen anger vilken funktion styrdokument på olika nivåer i styrkedjan bör ha.³⁹ Den används inte som självständig empiri, utan för att visa vad som krävs för att mål, planer, uppdrag och uppföljning ska kunna bära prioritering, beslut och omprövning. Referensramen används som en metodisk måttstock i analysen och prövas löpande mot de iakttagelser som redovisas i kapitlet.⁴⁰

Iakttagelserna i detta kapitel bygger till stor del på en systematisk prövning av Försvarsmaktens styrdokument och underlag. Prövningen har dokumenterats i ett samlat granskningsunderlag med cirka 400 enskilda bedömningar. Mot den bakgrunden redovisas iakttagelserna i huvudsak utan enskilda fotnoter till varje dokument. Framställningen bygger i stället på den samlade dokumentprövningen.

³⁷ Här bör förtydligas att Försvarsmakten inte har full frihet att välja bort saker. Såväl Riksdag som regeringen fattar beslut som Försvarsmakten ska följa avseende förmågor, inriktning, krigsförband m.m.

³⁸ Se bl.a. OECD, *Public policy monitoring and evaluation*, u.å.; OECD, *Recommendation of the Council on Public Policy Evaluation* (OECD/LEGAL/0478), 2022; U.S. Government Accountability Office, *Managing for Results in Government*, 2016; U.S. Government Accountability Office, *Evidence-Based Policymaking: Practices to Help Manage and Assess the Results of Federal Efforts* (GAO-23-105460), 2023; Performance.gov, *Performance Framework*, u.å.; Statskontoret, *Perspektiv på omprövning*, 2021; förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll; Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd om intern styrning och kontroll, ESVFA 2022:8.

³⁹ Den analytiska referensramen används för att tydliggöra vilken funktion styrdokument på olika nivåer i styrkedjan bör ha för att mål, planer, uppdrag och uppföljning ska kunna bära prioritering, beslut och omprövning. Referensramen används som en metodisk måttstock i analysen och prövas löpande mot de iakttagelser som redovisas i kapitlet. Se även avsnitt 1.3 Bedömningsgrunder och avsnitt 1.4 Metod och genomförande.

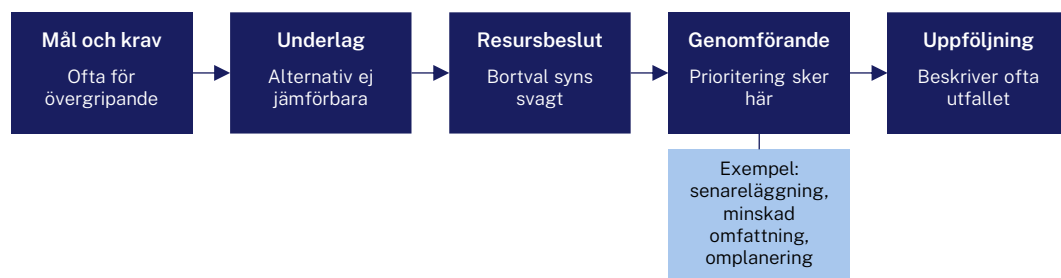
⁴⁰ Referensramen är Riksrevisionens operationalisering av dessa källors principer.

När iakttagelser avser specifika dokument och enskilda beslut eller bygger på intervjuer anges detta dock genom fotnot.

Sammantaget visar granskningen att styrningen i flera delar identifierar behov och möjliggör återrapportering. Samtidigt omsätts detta bara delvis i tydliga, jämförbara och dokumenterade val mellan olika sätt att använda resurser. I praktiken innebär det att behov synliggörs och följs upp, medan prioriteringar mer sällan avgörs mellan konkurrerande alternativ med tydliga bortval och redovisade konsekvenser.⁴¹

Underlagen från produktionsdialogerna ger stöd för denna bild. De visar att Försvarsmakten har utvecklat formerna för att samla planeringsläge, risker, friktioner och samordningsfrågor mellan Försvarsstaben och försvarsgrenar eller stridskrafter. Dialogerna fungerar därmed som en viktig fångst- och beredningsmekanism i styrningen. Samtidigt visar underlagen att flera återkommande frågor – särskilt personalförsörjning, materiel- och infrastrukturtillgänglighet, planeringsövertryck och stöd mellan organisatoriska delar – kräver prioritering eller avdömning. Underlagen visar dock inte alltid hur alternativen har prövats, vad som har valts bort eller hur beslut och återkoppling har dokumenterats.

Figur 2 Var prioriteringarna faktiskt uppstår



Anm.: Figuren visar att prioriteringar ofta blir synliga först när verksamheten anpassas i genomförandet.

3.2 Mål och krav ger riktning men bär inte prioritering

Vår bedömning är att Försvarsmaktens mål- och kravstruktur inte fullt ut gör målkonflikter till konkreta vägval när resurserna inte räcker till. Krav, ramvillkor och uppdrag ger visserligen riktning. De är dock ofta inte tillräckligt precisa, jämförbara eller kopplade till resurser för att kunna ligga till grund för val mellan konkurrerande alternativ.

Granskningen visar att Försvarsmaktens mål och krav i flera delar ger verksamheten en tydlig riktning. I genomförandeplaneringen formuleras en övergripande målbild i form av det önskade läget 2035 och en bred verksamhetsinriktning. Målbilden omfattar bland annat utvecklingen av krigsförbandens operativa förmåga, tillgänglighet och uthållighet. Den omfattar också Nätointegrering, stöd till Ukraina

⁴¹ Här bör förtydligas att Försvarsmakten gör prioriteringar och avvägningar som lämnas till regeringen i form av exempelvis ÖB:s militära råd eller Försvarsmaktens budgetunderlag. De underlagen används sedan av regeringen för att inrikta Försvarsmaktens verksamhet.

samt satsningar på personal, materiel och infrastruktur.⁴² Samtidigt framgår det bara i begränsad utsträckning hur olika krav ska vägas mot varandra när de kolliderar, eller vad som ska ges företräde när allt inte kan genomföras samtidigt. Det innebär att mållkonflikter bara i begränsad utsträckning blir föremål för tydliga och strukturerade avvägningar i styrningen.

På strategisk nivå bör ett styrdokument inte bara ange övergripande ambitioner och utvecklingsområden. För att fungera som styrning i praktiken behöver det också göra de strategiska prioriteringarna prövbara och beslutbara. Det innebär att dokumentet bör ange vilka utvecklingsområden som ska prioriteras, hur mållkonflikter ska hanteras, vad som kan behöva senareläggas eller ges lägre prioritet och när strategin bör omprövas.

Ett konkret exempel är att ett strategiskt område som Nato-integrering inte bara bör beskrivas som ett mål, utan också ha tydliga regler för prioritering och omprövning. Ett strategiskt dokument bör alltså inte bara ange vad organisationen vill uppnå, utan också klargöra hur strategiska vägval ska göras när flera mål inte kan förverkligas samtidigt.

Granskningen visar att denna precision bara delvis finns. Empirin visar att centrala krav i flera fall saknar en gemensam och stabil referensram för hur de ska värderas och följas upp.⁴³ I vissa delar finns också ett tomrum i styrningen av centrala planeringsobjekt, eftersom målsättningsdokument under perioder har varit otillräckliga eller helt saknats.⁴⁴ Det innebär att styrningen inte fullt ut ger organisationens olika delar en gemensam utgångspunkt för planering och uppföljning.⁴⁵ Det innebär att det saknas en tydlig struktur för hur motstridiga krav ska vägas mot varandra och omsättas i konkreta prioriteringsbeslut.⁴⁶

Vi ser också att den militärstrategiska designen och uppdragen ger styrningen struktur, men bara delvis gör prioriteringar tydliga och beslutbara. Målen bryts ned i operationslinjer och avgörande förhållanden, men det framgår inte tillräckligt tydligt hur ledningen ska välja när flera krav kolliderar eller när resurserna inte räcker till. Avgörande förhållanden används som referenspunkter i uppföljningen, men fungerar bara delvis som ett praktiskt stöd för prioritering. Det beror på att det ofta är

⁴² Försvarmakten, FM2024-20329.1, *Planeringsdirektiv FM GP 26–30, bilaga 1 FM GP 26–30*, 2025-06-25, avsnitt 3.1; Försvarmakten, FM2024-20329.4, *FMGP 26–30, bilaga 1 FM GP 26–30*, 2025-12-19, avsnitt 3.7.4; Försvarmakten, *FMGP bilaga 1 – FM GP 26–30*, avsnitt 3.4.1; Försvarmakten, FM2024-20329.4, *FMGP 26–30, bilaga 14 Förbandsutveckling*, 2025-12-19, avsnittet "Balansering av resurser i KRO 28".

⁴³ Intervju med företrädare för Arméstaben, 2025-12-05.

⁴⁴ Intervju med företrädare för Arméstaben, 2025-12-05.

⁴⁵ Försvarmakten, *FB24 och FMSP SPG*, 2024-09-03, avsnitten "Ramvillkoren idag" och "Ramvillkor – tänkbara åtgärder"; Försvarmakten, FM2024-20329.4, *FMGP 26–30, bilaga 14 Förbandsutveckling*, 2025-12-19, avsnitt 1.2 och 3.4; Försvarmakten, *Verksamhetsuppdrag armén 2026–2030, underbilaga A01.6 Krigsförbandsplaner*, 2025-09-14, avsnitt 4.

⁴⁶ Liknande iakttagelser har gjorts i Riksrevisionens granskning av logistik och sjukvård för det militära försvaret. Där nämns iakttagelser om obalanser mellan de krav som ställs i styrningen och de resurser som verksamheten har att förfoga över. (Se Riksrevisionen, *Logistik och sjukvård för det militära försvaret – Statens arbete för att skapa tillgänglighet och uthållighet i militära operationer*, RiR 2026:20.)

svårt att avgöra när ett sådant förhållande är uppnått och när en avvikelse bör leda till ett nytt beslut. Det begränsar möjligheten att använda målen som ett verktyg i det löpande planeringsarbetet för att styra prioriteringar.

Granskningen visar också att ramvillkoren i flera delar är alltför svagt utvecklade för att kunna bära prioriteringar. Försvarsmaktens egna underlag visar att många ramvillkor inte är kvantifierade, att det ofta är oklart om de är uppfyllda och att det inte framgår vilka som kan uppfyllas samtidigt. I samma underlag anges också uttryckligen att ramvillkoren inte är tillräckliga för att styra prioriteringar eller stödja vissa strategiska inriktningar. Vissa centrala styrparametrar, som ramvillkor för typförband, saknar dessutom en tydlig koppling till resurser.⁴⁷

Typfallet om Strf 90 gör denna brist mer konkret. Underlagen visar att faktisk tillgänglighet inte bara beror på tilldelade medel. Den beror också på en kedja av förutsättningar som omfattar personal och kompetens, verkstads- och förrådskapacitet, reservmateriel, industriell kapacitet, FMV:s kapacitet, systemstöd, styrdokument, processer samt avtals- och säkerhetsskyddsfrågor. Typfallet visar därmed varför breda mål och svagt utvecklade ramvillkor ger begränsat stöd när flera samtidiga krav måste vägas mot varandra i praktiken.

3.3 Underlag samlar behov men gör alternativen svåra att jämföra

Vi bedömer att Försvarsmaktens underlag i flera delar ger en löpande och strukturerad bild av behov, risker och resursförändringar, men att de bara i begränsad utsträckning omsätter identifierade målkonflikter i jämförbara alternativ. Därmed är det svårt att se hur olika alternativ har vägts mot varandra, vilka konsekvenser som har accepterats och varför vissa resursval har gjorts framför andra.

Granskningen visar att Försvarsmaktens underlag fångar behov, risker och osäkerheter. Däremot ger de bara i begränsad utsträckning stöd för att väga olika användningar av resurser mot varandra. Underlagen innehåller flera tydliga formella inslag, som standardiserade format och återkommande redovisningsstrukturer, vilket skapar förutsättningar för att systematiskt samla in information. Samtidigt presenteras alternativen sällan på ett sätt som möjliggör systematiska jämförelser. Det innebär att underlagen bara i begränsad utsträckning ger ett samlat beslutsstöd för att väga olika handlingsvägar mot varandra.

På den centrala nivån i genomförandeplaneringen bör styrdokumentet inte bara samla uppdrag och styrsignaler. De bör också tydliggöra hur avvägningar mellan resurser och verksamhetsbehov ska göras. Ett centralt genomförandedokument bör

⁴⁷ Försvarsmakten, *FB24 och FMSP SPG*, 2024-09-03, avsnitten "Ramvillkoren idag" och "Ramvillkor – tänkbara åtgärder"; Försvarsmakten, *FM2024-20329.4, FMGP 26–30, bilaga 14 Förbandsutveckling*, 2025-12-19, avsnitt 1.2 och 3.4; Försvarsmakten, *Verksamhetsuppdrag armén 2026–2030, underbilaga A01.6 Krigsförbandsplaner*, 2025-09-14, avsnitt 4.

därför tydligt knyta ihop mål, resurser och handlingsregler. Det bör också innehålla ett avsnitt om prioriteringsprinciper. I avsnittet bör det framgå vilka alternativ som har dokumenterats när flera utvecklingsspår konkurrerar, vilka beslut som anger vad som inte ryms inom planen och vilken mekanism som ska användas för ombalansering när uppföljningen visar att planen inte längre är hållbar. Ett konkret exempel är att en central genomförandeplan, i en fråga om fördelning mellan förbandsproduktion, vidmakthållande och interoperabilitetsutveckling, bör redovisa konfliktbild, prövade alternativ, valt alternativ, bortval eller senareläggningar, accepterade konsekvenser samt trösklar för omprövning. Då blir det möjligt att förstå varför ett utvecklingsspår har prioriterats framför ett annat.

Granskningen visar att denna jämförande logik bara delvis framträder i de faktiska underlagen. Behov och osäkerheter fångas upp löpande, men sätts inte systematiskt i relation till andra möjliga användningar av samma resurser. För att få en samlad bild av hur resursläget har förändrats behöver man ofta hämta information från flera olika underlag. Resursramarna kan dessutom justeras genom flera beslut och tillägg. När den jämförande dimensionen saknas blir det svårt att överblicka hur olika behov har vägts mot varandra. Det innebär att underlagen endast i begränsad utsträckning tydliggör vilka alternativ som faktiskt står mot varandra vid ett givet planerings- eller beslutstillfälle.

Granskningen visar också att underlagen i praktiken oftare fungerar som ett sätt att samla behov än som ett verktyg för att välja mellan alternativ. I ett konkret fall uppgick de samlade förslagen till mellan 1 700 och 1 800 miljarder kronor, trots att det faktiska resurstillskottet bedömdes uppgå till ungefär 200 miljarder.⁴⁸ Det tyder på att underlagen inte i tillräcklig grad bidrar till att avgränsa alternativen inför beslut, utan i stället för vidare ett stort antal konkurrerande behov. I praktiken innebär detta att prioriteringsproblemen förs vidare i processen i stället för att bearbetas och reduceras i underlagen.

Vi ser också att identifierade målkonflikter inte alltid leder till faktiska prioriteringar mellan alternativ. Alternativa handlingsvägar förekommer, men är ofta svagt kopplade till sina konsekvenser. För att fungera som beslutsunderlag behöver alternativen visa vilka mål som påverkas, vilka behov som trängs undan och vilka konsekvenser som accepteras. När den kopplingen saknas riskerar alternativen att bli uppräknings snarare än underlag för verkliga val.

Typfallet om interoperabilitet visar detta tydligt. Där framgår att styrningen under lång tid har identifierat problem, formulerat mål och pekat ut utvecklingslinjer, men att senare underlag fortfarande beskriver en fragmenterad implementering, svag styrning och en otillräcklig koppling mellan krav, genomförande och beslut. Det som finns är en utvecklingsriktning och en problembild, men i mindre utsträckning ett

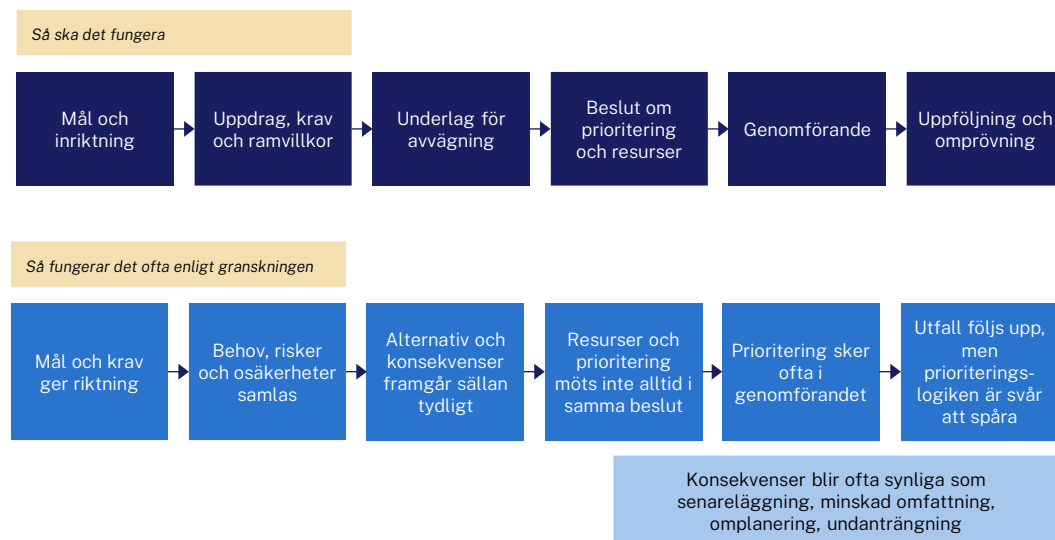
⁴⁸ Intervju med företrädare för Genomförandeenheten, Genomförandeledningssavdelningen, Planerings-/ Uppföljnings- och värderingssektionen, 2026-05-13.

tydligt underlag som visar vilka alternativ som har prövats, vad som har valts bort och vilka konsekvenser som har accepterats.

3.4 Styrkedjan är formellt spårbar, men de avgörande valen framgår inte

Vår bedömning är att det finns en tydlig skillnad mellan att kunna följa styrkedjan och att kunna förstå hur prioriteringarna faktiskt har gjorts. Styrkedjan går ofta att följa i dokumenten, men de avgörande valen dokumenteras bara i begränsad utsträckning som tydliga beslut. När prioriteringarna inte framgår klart blir det svårt att i efterhand förstå och motivera resursvalen.

Figur 3 Formell styrkedja och faktisk prioriteringskedja



Anm.: Figuren jämför den formella styrkedja som ska bära mål, underlag, beslut, genomförande och omprövning med det mönster som granskningen identifierar i praktiken. Granskningen visar att styrkedjan ofta är formellt spårbar, men att prioriteringar mer sällan framträder som tydliga och jämförbara beslut mellan alternativa resursanvändningar.

Granskningen visar att Försvarsmaktens styrkedja i hög grad hänger ihop formellt. Samtidigt är det ofta svårt att förstå hur resursval faktiskt har gjorts som medvetna prioriteringar mellan olika handlingsalternativ. Det innebär att det ofta går att följa dokumenten, men att det är betydligt svårare att förstå varför ett alternativ valdes framför ett annat och vilka konsekvenser som har accepterats. Det innebär att styrkedjan bara i begränsad utsträckning ger en sammanhållen bild av hur prioriteringar växer fram genom medvetna och jämförande val.⁴⁹

På försvarsgrensnivå bör styrdokumentet konkretisera den centrala genomförandeplanen och omsätta den i en sammanhållen plan för försvarsgrenens verksamhet. Den bör tydliggöra hur tilldelade uppgifter, resurser och tillgängliga

⁴⁹ Här bör förtydligas att Riksrevisionen inte har granskat den operativa delen av Försvarsmaktens verksamhet.

förutsättningar ska balanseras inom försvarsgrenen. God styrningspraxis innebär att dokumentet tydligt visar vilka verksamhetsområden som är högst prioriterade och hur olika huvudspår ska vägas mot varandra. Det bör också framgå vad som är bindande respektive villkorat, vad som ska trängas undan om förutsättningarna försämras och vem som får fatta beslut inom eget mandat. Dokumentet bör dessutom visa vilka frågor som måste föras vidare.

Detta tydliggör skillnaden mellan formell spårbarhet och beslutsbärande spårbarhet. Formell spårbarhet innebär att det går att följa hur mål och uppdrag återkommer i planeringen. Beslutsbärande spårbarhet innebär däremot att det framgår hur resursval har gjorts mellan olika alternativ, vilka bortval som har gjorts och vilka konsekvenser som har accepterats. Den delen är svagare utvecklad. Underlagen redovisar ofta risker, avvikelser och förseningar, men mer sällan hur valet mellan konkurrerande behov faktiskt har motiverats. Det innebär att centrala delar av beslutsprocessen, särskilt avvägningar mellan konkurrerande alternativ, inte fullt ut dokumenteras på ett sätt som gör dem spårbara i efterhand.

Vi bedömer också att svårigheten att förstå hur resursval har motiverats hänger samman med hur målkonflikter hanteras i praktiken. Empirin visar att centrala samordningsprocesser i vissa fall inte leder till att oenigheter löses.⁵⁰ I stället kan olika aktörer utgå från olika beräkningsgrunder och därmed komma fram till olika slutsatser i samma fråga. Organisationen saknar därmed i praktiken tydliga metoder för att avgöra målkonflikter och prioritera resurser på ett tydligt och spårbart sätt.⁵¹ Detta begränsar möjligheten att säkerställa en enhetlig och transparent prioriteringslogik i styrkedjan.

Det framgår också bara i begränsad utsträckning vilka principer eller kriterier som har använts för att väga olika behov mot varandra. När en gemensam prioriteringslogik saknas blir det svårt att förstå hur enskilda resursval förhåller sig till alternativa handlingsvägar. Det blir också svårt att se vilka överväganden som ligger bakom besluten. Vi ser dessutom att prioriteringsfrågor i vissa fall hanteras genom informella processer eller muntliga beställningar i stället för genom dokumenterade och spårbara beslutsförlopp.⁵² Det innebär att centrala prioriteringar inte alltid lämnar tydliga spår i den formella styrningen, vilket försvårar både uppföljning och efterhandsgranskning.

3.5 Prioriteringar sker i genomförandet istället för i tydliga beslut

Vår bedömning är att prioriteringar i flera delar avgörs löpande i genomförandet i stället för i beslutsledet. Det gör det svårt att se vilka alternativ som har valts bort, vilka konsekvenser som har accepterats och hur resurser medvetet har omfördelats mellan olika behov. Det innebär att resultatet av en prioritering ofta blir synligt i form

⁵⁰ Ett exempel på en sådan situation är oenigheter mellan armén och Hemvärnet avseende instruktörer.

⁵¹ Intervju med företrädare för Arméstaben, 2025-12-05.

⁵² Intervju med företrädare för Arméstaben, 2025-12-05.

av förseningar, minskad omfattning eller omplanering. Däremot är det betydligt svårare att se vilket val som faktiskt gjordes, vilka alternativ som övervägdes och vilka konsekvenser som accepterades. Det innebär att prioriteringarna i praktiken främst blir synliga genom sina effekter i verksamheten, snarare än genom de beslut som har föregått dem.

På försvarsgrensvis uppdrags- och rapportnivå bör styrdokument inte bara beskriva hur planering, återrapportering, uppföljning och värdering ska genomföras. De bör också tydligt ange när en avvikelse går från att vara lägesinformation till att bli ett beslutsärende, när hemställan eller formell eskalering ska användas, vilka alternativ som ska redovisas, hur konsekvenser ska beskrivas och hur uppföljningen ska bidra till faktisk omprövning. Rapporterings- och uppföljningsdokument bör därför utformas så att de fungerar som beslutsförberedande styrinstrument, inte bara som bärare av lägesinformation.

Granskningen visar också att målkonflikter i vissa fall hanteras genom löpande omfördelningar av aktiviteter i stället för genom förändringar i styrningen. Då hanteras problem av mer strukturell karaktär i den löpande verksamheten snarare än på ledningsnivå. Vi bedömer också att prioritering och resurstilldelning inte alltid möts i samma beslutspunkt. Resurser fördelas i ordinarie processer, medan prioriteringsfrågor ibland hanteras i parallella spår. Det bidrar till att bortval inte synliggörs och att prioriteringen i stället flyttas till genomförandet.⁵³

Empirin visar också att tillkommande uppdrag ofta hanteras inom den löpande verksamheten utan uttryckliga prioriteringsbeslut. I vissa delar saknar planeringen buffertar, vilket gör att nya uppdrag direkt påverkar annan verksamhet. När planerna från början innehåller fler åtaganden än vad som är genomförbart, uppstår prioriteringen först i genomförandet. Konsekvensbeskrivningar är dessutom ofta spridda över flera forum och underlag och varierar i omfattning och detaljeringsgrad. Det gör det svårt att väga olika alternativ systematiskt.⁵⁴ Det innebär sammantaget att det i efterhand är svårt att rekonstruera vilka överväganden som låg till grund för de prioriteringar som faktiskt genomfördes.

Underlagen från produktionsdialogerna visar samma mönster i den praktiska styrningen. De visar att prioriteringsbehov ofta blir synliga genom genomförandets begränsningar, till exempel när stöd inte kan lämnas i efterfrågad omfattning, när verksamhet behöver senareläggas, när ambitionsnivåer påverkas eller när nya uppdrag får konsekvenser för annan verksamhet. Sådana uppgifter visar inte i sig att formella beslut saknas. Däremot visar de att rapporteringen ofta beskriver konsekvensen av resursbristen tydligare än den dokumenterade avvägningen bakom prioriteringen.

⁵³ Ett exempel på detta är frågan om vidmakthållande.

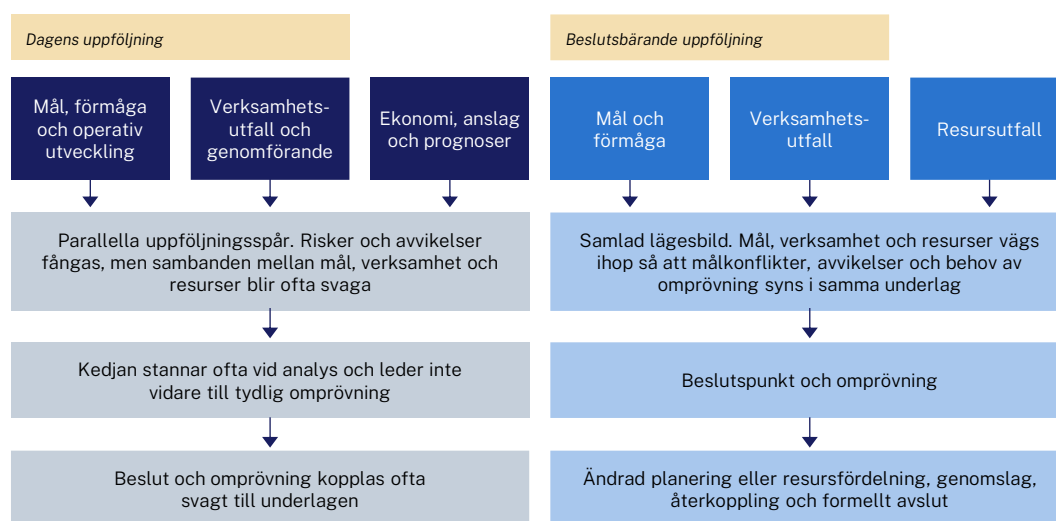
⁵⁴ Intervju med företrädare för Genomförandeenheten, Genomförandeledningssavdelningen, Planerings-/ Uppföljnings- och värderingssektionen, 2026-05-13.

Granskningen visar också att Försvarsmaktens interna styrning är mycket omfattande. I det material som ingår i granskningen finns omkring 900 styrdokument för fyra organisationsdelar under två år. Antalet dokument visar inte i sig att styrningen är bristfällig, eftersom dokumenten skiljer sig åt i betydelse, omfattning och bindningsgrad. Uppgiften visar däremot att styrningen verkar i en miljö där många styrsignaler behöver tolkas, samordnas och omsättas samtidigt. Det är en viktig förutsättning för bedömningen av hur lätt det är att överblicka styrningen och göra prioriteringar tydliga i styrkedjan.⁵⁵

3.6 Uppföljningen är etablerad men fungerar begränsat som besluts- och omprövningsstöd

Vi bedömer att uppföljningen i Försvarsmakten är tydligt reglerad och väl etablerad i formell mening, men att den bara i begränsad utsträckning fungerar som ett integrerat verktyg för prioritering, omprövning och omfördelning av resurser. Uppföljningen bidrar i högre grad till att beskriva läge, utveckling och behov än till att utlösa och stödja konkreta beslut.

Figur 4 Parallella uppföljningsspår och beslutsbärande lägesbild



Anm.: Figuren visar skillnaden mellan en uppföljning där mål, verksamhet och resurser följs i delvis parallella spår och en uppföljning som väger ihop dessa delar till en gemensam lägesbild som kan ligga till grund för beslut, omprövning, genomslag och återkoppling.

Granskningen visar att uppföljningen har en fast struktur med tydliga ansvar, etablerade forum och återkommande produkter. Den kvartalsvisa rapporteringen till C FST (chefen för Försvarsstaben) från direktrapporterande chefer följer fastställd forumkedja och omfattar verksamhet, ekonomi, risker, avvikelser, hemställningar samt uppföljning av krigsförband och prognoser för krigsorganisationens utveckling.

⁵⁵ Liknande iakttagelser har gjorts i Riksrevisionens granskning av logistik och sjukvård för det militära försvaret. (Se Riksrevisionen, *Logistik och sjukvård för det militära försvaret – Statens arbete för att skapa tillgänglighet och uthållighet i militära operationer*, RiR 2026:20.)

Även uppföljningsbilagorna innehåller flera centrala komponenter, såsom operativ design, KRO-utveckling samt underlag för uKfV och KROP, där risker och avvikelser kopplas till avgörande förhållanden.⁵⁶

Produktionsdialogerna ger ett tillämpningsnära stöd för denna bedömning. De visar att uppföljning och dialog används för att identifiera friktioner, risker och kvarstående samordningsfrågor, och att vissa frågor förs vidare till fortsatt beredning eller avdömning. Det innebär att uppföljningen har en tydlig roll som fångstmekanism. Underlagen visar däremot inte alltid hela kedjan från identifierad risk eller oenighet till beslut, åtgärd, återkoppling och avslut.

Sammantaget innebär detta att uppföljningen samlar in och strukturerar ett omfattande underlag. Däremot sammanställs informationen bara i begränsad utsträckning på ett sätt som direkt stödjer beslut om åtgärder och omprioriteringar. Uppföljningen används därför ofta för rapportering snarare än som beslutsunderlag.

En central förklaring är att mål, verksamhetsutfall och resursanvändning i stor utsträckning följs upp i parallella och delvis frikopplade spår. Ekonomiska, operativa och verksamhetsmässiga bedömningar tas ofta fram var för sig, och sambanden mellan dem är inte alltid tydliga. Det gör det svårt att bedöma hur resursinsatser sammantaget bidrar till måluppfyllelse och att väga olika handlingsvägar mot varandra.

Det innebär att centrala samband mellan vad som genomförs, vad det kostar och vilka effekter som uppnås inte framträder i en sammanhållen lägesbild. Den ekonomiska uppföljningen ger i huvudsak kontroll över anslagsförbrukning och extern redovisning, men kopplas i mindre grad till vad verksamheten faktiskt levererar.

Mål, leveranser och kostnader integreras därmed inte i en gemensam analys, och det saknas i stor utsträckning underlag som visar vad olika verksamheter faktiskt kostar i relation till vilka resultat som uppnås. Detta innebär att uppföljningen i begränsad utsträckning möjliggör bedömningar av produktivitet och kostnadseffektivitet. När kostnader inte sätts i relation till konkreta leveranser eller effekter blir det svårt att avgöra vilka delar av verksamheten som använder resurser mest effektivt och att jämföra alternativa handlingsvägar.

Avsaknaden av integrerade kostnadsanalyser innebär också att ekonomiska signaler får en begränsad styrande verkan. Avvikelser i anslagsförbrukning kan identifieras, men utan en tydlig koppling till vad som faktiskt har genomförts eller uteblivit ger de ett svagt underlag för att bedöma vilka åtgärder som är mest ändamålsenliga. Det

⁵⁶ Försvarmakten, FM2024-20329.1, *Planeringsdirektiv FM GP 26–30, bilaga 12 Uppföljning, värdering och beslut*, 2025-06-25, avsnitt 2–2.1; Försvarmakten, FMGP bilaga 12 – *Uppföljning, värdering och beslut*, avsnitt 2.3–2.6; Försvarmakten, FM2024-7468.24, *FST direktiv, bilaga 1 C FST DRC instruktion*, 2025-02-12, avsnittet "C FST DRC/rapporterande ska lämna in följande".

finns därmed en risk för att uppföljningen i högre grad används för att styra mot budget i balans än för att stödja effektiv resursanvändning.

Styrningen av markverkstäderna illustrerar dessa begränsningar i praktiken. Försvarsmakten har i flera sammanhang lyft fram verkstäderna som ett exempel på väl fungerande ekonomisk uppföljning. Granskningen visar samtidigt att det under en längre tid har saknats en fungerande modell för att analysera samband mellan resurstilldelning, produktion och resultat, såsom produktivitet, genomströmning och kostnadseffektivitet.

Det innebär att det inte har funnits ett tillräckligt utvecklat underlag för att bedöma om verksamheten bedrivs effektivt eller för att identifiera vilka åtgärder som skulle kunna förbättra resursutnyttjandet. Försvarsmaktens nuvarande ekonomimodell har aldrig fullt ut tillämpats. Detta gäller särskilt de delar av modellen som är inriktade på kostnadseffektivitet. Arbetet pågår med att ta fram en ny och mer ändamålsenlig modell. Sammantaget visar detta att även i verksamheter där den ekonomiska uppföljningen bedöms fungera väl, saknas i flera fall de analyser som krävs för att koppla samman kostnader och resultat.

Vi ser också att organisatoriska uppdelningar påverkar hur information tas fram och används. När olika delar av organisationen utgår från skilda analysramar och antaganden minskar jämförbarheten mellan underlag, vilket försvårar samlade bedömningar och prioriteringar. Viktiga beroenden, exempelvis kopplade till logistik och genomförandekapacitet, synliggörs därmed inte alltid fullt ut i den samlade lägesbilden.

Samtidigt visar granskningen att uppföljningssignaler bara i begränsad utsträckning omsätts i tydliga och spårbara beslut. Risker, avvikelser och behov identifieras, men kedjan från signal till analys, beslut, genomslag och formellt avslut är ofta svag. Det innebär att kända problem inte alltid omvandlas till konkreta beslutsärenden med tydliga ställningstaganden och åtgärder.

Hemställan är det centrala verktyget för att föra avvikelser till beslut på högre nivå, men granskningen visar att sådana signaler inte alltid formaliseras. När avvikelser inte dokumenteras som beslutsärenden blir det otydligt vilka frågor som har prövats, vilka alternativ som har övervägts och vilka prioriteringar som faktiskt har gjorts.

Vidare saknas i stor utsträckning tydliga kriterier för när uppföljning ska leda till omprioritering, liksom en sammanhållen ordning för beslutsnivå, tidpunkt och återkoppling. Det finns etablerade instrument och i vissa fall tröskelvärden, men de används inte systematiskt som beslutsstöd.

Sammantaget innebär detta att uppföljningen ofta är stark i att synliggöra status och avvikelser, men svagare som grund för omprövning. Problembilder kan vara kända

under lång tid utan att omsättas i tydliga och uthålliga prioriteringar, särskilt när frågorna är långsiktiga eller tvärgående.⁵⁷

Typfallet om vidmakthållande illustrerar detta. Där har ett komplext problemområde organiserats i en parallell struktur med egen uppföljning, egna roller och egen rapportering. Det visar att uppföljningen kan vara väl utvecklad och ändå lämna frågan öppen om hur tydligt den leder vidare till beslut och prioriteringar inom den ordinarie styrkedjan.

3.7 Svag datakvalitet och parallella informationsspår försvårar tillförlitliga beslutsunderlag

Vår bedömning är att brister i informationsmiljö, datakvalitet och systemstöd samverkar med och förstärker varandra. Det innebär att uppföljningen bara i begränsad utsträckning vilar på en gemensam, stabil och tillförlitlig datagrund. Det försvårar jämförbarhet över tid, ökar beroendet av manuell hantering och lokala tolkningar och gör det svårare att använda informationen som ett robust underlag för prioritering och omprövning.

Granskningen visar att brister i informationsmiljö, datakvalitet och systemstöd försvårar uppföljningen som beslutsunderlag över tid. Uppföljningen vilar inte fullt ut på en enhetlig och stabil datagrund. Den bygger i stället på flera system, informationsytor och arbetssätt som behöver hållas ihop för att ge en samlad bild av verksamhet, resurser och avvikelser. När det saknas tydliga normer för datakällor, versioner, definitioner och dataägarskap blir det svårare att återskapa, jämföra och tolka information på ett enhetligt sätt. Bristerna uppstår därför inte först i analysledet, utan redan i de grunddata och informationsflöden som uppföljningen bygger på.⁵⁸

För att uppföljningen ska fungera som beslutsstöd räcker det inte att system och styrdokument möjliggör rapportering. Underlagen behöver också vara reproducerbara, jämförbara och möjliga att kvalitetssäkra över tid. Det förutsätter tydliga regler för vilka källor som ska användas, vilken version som gäller, vem som äger informationen och hur lokala och centrala informationsbärare ska samordnas. Om dessa grundförutsättningar är otydliga kan även en formellt välorganiserad uppföljning bli mindre tillförlitlig som underlag för prioritering och omprövning.

Underlagen visar att uppföljningen i praktiken bygger på en kombination av centrala system och mer lokala eller filbaserade lösningar. Det handlar bland annat om Excelmallar, Powerpointunderlag, uppdragslistor på samarbetsytor, samordningsdirektiv i VIDAR samt uppgifter från PRIO, LIFT, ISUS och andra

⁵⁷ Intervju med företrädare för Genomförandeenheten, Genomförandeleddningssavdelningen, Planerings-/ Uppföljnings- och värderingssektionen, 2026-05-13.

⁵⁸ Liknande iakttagelser kring kvalitetsbrister i masterdata och konsekvenser av det har även gjorts i Riksrevisionens granskning av logistik och sjukvård för det militära försvaret. (Se Riksrevisionen, *Logistik och sjukvård för det militära försvaret – Statens arbete för att skapa tillgänglighet och uthållighet i militära operationer*, RiR 2026:20.)

systemmiljöer. Denna bredd kan göra det möjligt att fånga många olika delar av verksamheten. Samtidigt innebär den att uppföljningen blir beroende av att flera informations- och analysflöden samordnas. Om detta inte sker på ett enhetligt sätt, ökar risken för att olika versioner av lägesbilden växer fram.

Den manuella hanteringen förstärker denna sårbarhet. När uppgifter kopieras mellan filer, sammanställs för hand och bearbetas i flera steg ökar risken för fel, dubbelarbete och lokala variationer. I vissa uppföljningsspår sker statusuppdatering, riskrapportering och avvikelsemarkering i gemensamma Excelfiler, där ändringar ska kommenteras och filen inte får sparas lokalt. Det ger en viss kontroll över arbetsflödet, men visar samtidigt att kvaliteten i underlagen i vissa delar är beroende av hur enskilda personer hanterar, uppdaterar och tolkar informationen. Uppföljningen blir därmed mer person- och processberoende än fullt ut systematiserad.

Otydlig lagring, struktur och ansvarsfördelning försvårar också en enhetlig informationshantering. När centrala underlag cirkulerar i flera versioner och när metadata, versionshantering och dataägarskap är otydliga blir det svårare att avgöra vilket underlag som gäller och hur uppgifterna ska förstås. Det blir också svårare att få överblick över hur information sprids. När styrdokument och underlag dessutom är spridda över flera dokumentmiljöer och system ökar behovet av lokal tolkning. Det kan i sin tur påverka hur uppföljningen genomförs och hur resultaten förstås i olika delar av organisationen.

Logistik- och materielområdet visar särskilt tydligt hur sådana brister i datagrund och samordning kan påverka uppföljningen. Underlagen visar att kvaliteten i tillgångsdata i PRIO och LIFT varierar. För att få fram en jämförbar lägesbild behöver flera system och informationsbärare därför samordnas. Om samordningen inte är tillräckligt tydlig ökar risken för att olika delar av organisationen bygger sina bedömningar på olika datagrunder, olika arbetssätt eller olika tolkningar av samma information.⁵⁹

Typfallet om PRIO, masterdata och parallella informationsspår illustrerar detta mer konkret. Underlagen visar en informationsmiljö där centrala data, funktioner och utvecklingsbehov samtidigt hanteras i flera system, utvecklingsspår och arbetsformer.⁶⁰ Det visar varför uppföljningen kan ha en tydlig rapporterings- och samordningsfunktion, men ändå bli svagare som beslutsunderlag. När samma fråga samtidigt bärs av flera system, arbetsformer och dataspår blir det svårare att skapa en entydig och spårbar grund för beslut.

⁵⁹ Försvarmakten, PM SPG respektive SAG redovisning RB25.10, 2025-09-23, avsnitten "Sammanfattning av tidigare resultat" och "Analys"; Försvarmakten, *Underbilaga 2.3 Förnödenhetsredovisning*, 2025-12-16, avsnitt 2.1; Försvarmakten, *Underbilaga 3 - Planering och produktion*, 2023-06-21, avsnitt 6.9.1.1; Försvarmakten, *Underbilaga 4.2 Anvisningar Marinmateriel*, 2025-12-16, avsnitt 2.4.7; Försvarmakten, *Underbilaga 4.4 Anvisningar Ledningssystemmateriel*, 2025-12-16, avsnitt 19.1.

⁶⁰ Försvarmakten, 260210_SPG GENLED_PRIO avrapportering, avsnitten om pågående aktiviteter, PRIO-produktionsstyrgrupp och övergripande sammanställning; Försvarmakten, SPG GENLED 21 okt_Ori av status KROG FMD LDP samt NYA LIFT, avsnittet "Syfte med SPG – Diskussionspunkter"; Försvarmakten, *Bilaga 1 FST Direktiv - Implementering av Försvarmaktens beredskapssystem (FM BRS)_260119*, avsnitt 3.1–3.2; Försvarmakten, FM2024-7468.30, *FM GP 25-30 T2 Bilaga 12 Uppf Vård Beslut*, avsnitten om rapportering, återrapportering ekonomi och uppföljning av leveransplan materiel.

4 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om Försvarsmakten har en effektiv styrning och uppföljning av sina resurser. I detta kapitel redovisar Riksrevisionen de bedömningar och slutsatser som har dragits av granskningen och de rekommendationer som lämnas till Försvarsmakten.

4.1 Samlad slutsats

Riksrevisionens övergripande slutsats är att Försvarsmakten har ett omfattande och i flera delar välutvecklat styrsystem för att formulera mål, samla behov och följa upp verksamheten. Samtidigt visar granskningen att systemet endast i begränsad utsträckning omsätter målkonflikter och resursbegränsningar i tydliga och spårbara prioriteringsbeslut.

Detta beror inte på att styrning eller uppföljning saknas, utan på hur dessa fungerar tillsammans. Mål och krav ger riktning, men gör inte valen mellan konkurrerande behov tillräckligt prövbara. Underlagen samlar behov, men strukturerar sällan dessa till tydliga alternativ. Uppföljningen synliggör avvikelser, risker och resursproblem, men leder endast i begränsad utsträckning vidare till beslut om omprövning.

Konsekvensen är att prioriteringar i praktiken ofta uppstår först i genomförandet. Där visar de sig genom anpassningar som förseningar, neddragningar, undanträngning eller omplanering, snarare än genom medvetna och dokumenterade val.

Sammantaget innebär detta att styrningen inte i tillräcklig utsträckning omsätter komplexitet i beslut. I stället förs målkonflikter och resursbegränsningar vidare genom styrkedjan. Över tid riskerar detta att öka avståndet mellan planerad och möjlig verksamhet, och därmed försvaga Försvarsmaktens förmåga att använda resurser på ett ändamålsenligt sätt.

Den centrala svagheten är alltså inte att Försvarsmakten saknar styrning, utan att styrningen inte tillräckligt tydligt avgör vad som ska prioriteras, vad som får stå tillbaka och vilka konsekvenser som accepteras när mål, uppdrag och resurser inte ryms samtidigt. Det försvagar både styrningens strategiska funktion och möjligheten att i efterhand följa och bedöma de prioriteringar som faktiskt görs.

4.2 Prioriteringar avgörs inte tillräckligt tydligt när mål, uppdrag och resurser inte ryms samtidigt

Granskningen visar att styrningen bara i begränsad utsträckning tvingar fram val mellan konkurrerande krav. Systemet är i hög grad utformat för att formulera ambitioner och hålla flera mål levande samtidigt. Det är däremot svagare när målen behöver rangordnas därför att de inte går att förena inom tillgängliga resurser och tidsramar eller tillgänglig genomförandekapacitet.

Det innebär att mållkonflikter kan föras vidare utan att lösas. Varje efterföljande steg i styrkedjan riskerar därmed att ta emot en mer komplex och mindre avgränsad beslutssituation än det föregående. Mål och krav omvandlas då inte till tydliga vägval, utan lever kvar som samtidiga förväntningar på verksamheten.

När mållkonflikter inte löses i planeringen förs de vidare som öppna spänningar i systemet. I genomförandet är handlingsutrymmet mer begränsat. Prioriteringar formas då i högre grad av tillgänglig kapacitet, resursbegränsningar och löpande problemhantering än av uttryckliga beslut om vad som ska gå först. De tar därför ofta formen av förseningar, neddragningar, undanträngning eller omplanering.

Det innebär inte att organisationen saknar förmåga att hantera problem. Tvärtom visar granskningen att Försvarsmakten i flera delar är stark på att beskriva, följa och hantera problem löpande. Svagheten ligger i att problemen inte i tillräcklig utsträckning omsätts i tydliga, jämförbara och långsiktigt hållbara prioriteringsbeslut.

Den omfattande styrmiljön förstärker denna svaghet. Granskningen visar att Försvarsmaktens interna styrning omfattar en stor mängd styrdokument. Antalet dokument är inte i sig ett mått på bristande styrning. I en stor och komplex myndighet kan många styrdokument vara nödvändiga. Problemet uppstår när styrningens omfattning inte motsvaras av en tillräckligt tydlig ordning för att hålla samman, rangordna och ompröva styrsignalerna.

När många mål, uppdrag, krav, rapporteringsspår och planeringsunderlag gäller samtidigt ökar behovet av tydliga prioriteringar. Det behöver framgå vad som ska gå först, vad som kan vänta och vad som inte längre ryms när resurser, tid eller genomförandekapacitet inte räcker till. Om sådana avvägningar inte görs tydliga riskerar styrningen att föra vidare fler krav än organisationen har praktiska förutsättningar att hantera.

På en mer övergripande nivå innebär detta att styrningen får en svagare proaktiv funktion. När prioriteringar inte avgörs genom samlade och dokumenterade ställningstaganden, minskar möjligheten att styra utvecklingen genom medvetna val. I stället formas utfallet i högre grad av de begränsningar som uppstår i genomförandet. Det ökar risken för att mållkonflikter hanteras lokalt och situationsbundet, snarare än genom avvägningar som är tydliga ur ett samlat myndighetsperspektiv.

4.3 Beslutsunderlagen tydliggör inte tillräckligt vilka alternativ som står mot varandra

Granskningen visar att centrala beslutsunderlag i flera fall samlar och beskriver behov, men inte i tillräcklig utsträckning strukturerar dem till jämförbara handlingsalternativ. Det gör det svårare att pröva vilka vägval som är möjliga, vilka konsekvenser de får och vilka prioriteringar de kräver.

När underlagen inte tydligt visar vilka alternativ som har övervägts, hur de påverkar mål, resurser och genomförande samt varför ett alternativ bör väljas framför ett annat, försvagas styrningens beslutskraft. Beslutsfattandet sker då utan att alternativen fullt ut har strukturerats. Avgörandet förskjuts från ett medvetet val mellan alternativ till en successiv anpassning av verksamheten inom givna ramar.

Det innebär att bredden i ambitionerna bevaras längre än vad som är ändamålsenligt. Underlag och styrdokument kan beskriva både behov och begränsningar, men om dessa inte omvandlas till tydliga beslutssituationer blir det svårt att se vad som faktiskt står mot vad. Det blir också svårt att bedöma vilka konsekvenser olika val får för mål, resurser och genomförande.

Bristen på jämförbara beslutsunderlag förstärker därmed samma grundproblem som präglar styrningen i stort. Målkonflikter och resursbegränsningar samlas och beskrivs, men avgörs inte tillräckligt tydligt i de delar av styrningen där handlingsutrymmet är störst.

Detta påverkar också möjligheten att följa upp och lära av tidigare beslut. Om det inte framgår vilka överväganden som har gjorts blir det svårt att i efterhand förstå varför vissa prioriteringar gjordes och andra inte. Det begränsar förutsättningarna för uppföljning, lärande och ansvarsutkrävande.

På strategisk nivå innebär detta att styrningen får svårare att fungera som ett samlat verktyg för att välja mellan alternativa användningar av resurser. När bortval, konsekvenser och skäl för vägval inte dokumenteras tydligt blir det också svårare att bedöma om styrningen har varit effektiv över tid. Det försvagar spårbarheten i de prioriteringar som faktiskt görs och minskar möjligheten att använda tidigare erfarenheter som grund för bättre kommande beslut.

4.4 Uppföljningen leder inte tillräckligt tydligt vidare till beslut och omprövning

Uppföljningen synliggör avvikelser, risker och resursproblem. Granskningen visar dock att denna information bara i begränsad utsträckning omsätts i samlade beslut om åtgärder, omprioritering eller omprövning.

Det innebär att information om problem kan samlas över tid utan att i samma takt leda till förändrade prioriteringar. När problem och målkonflikter förs vidare till nästa planeringscykel utan att ha lösts ut finns en risk för att liknande mönster återkommer i nästa steg. Varje ny styrningscykel riskerar därmed att börja med ett arv av tidigare olösta avvägningar.

Ambitioner justeras då sällan ned i samma utsträckning som begränsningar identifieras. Resultatet blir att skillnaden mellan vad som planeras och vad som faktiskt kan genomföras riskerar att öka över tid. Styrningen kan därmed fortsätta att

producera mål, behov och uppföljningsinformation utan att i motsvarande grad omsätta denna information i nya ställningstaganden.

Kopplingen från uppföljningssignal till beslut är därför central. Risker, avvikelser och behov identifieras, men omsätts inte systematiskt i tydliga och spårbara beslutsärenden. Det saknas i flera delar tydliga kriterier och arbetssätt för när uppföljningen ska leda till omprioritering, beslut om åtgärd eller omprövning av planering, inriktning eller resursfördelning. Det saknas också en tillräckligt sammanhållen struktur för hur sådana frågor ska föras vidare till beslut och återkoppling i styrkedjan.

När uppföljningen inte leder vidare till sådana beslut riskerar den att främst förstärka kunskapen om problemen, utan att i motsvarande grad stärka styrförmågan. Ökad information innebär då inte nödvändigtvis bättre styrning. Uppföljningen kan ge en mer detaljerad bild av risker och avvikelser, men om informationen inte kopplas till tydliga ställningstaganden får den begränsad betydelse för prioritering och omprövning.

Om detta mönster upprepas finns en risk för att styrningen möter olösta prioriteringsproblem med mer styrning. Nya dokument, kompletterande uppdrag och ytterligare uppföljning kan då användas för att hantera problem som egentligen kräver tydliga prioriteringar. Resultatet blir att organisationen arbetar allt mer med att hålla ihop styrningen, utan att de grundläggande avvägningarna blir tillräckligt tydliga.

Den strategiska konsekvensen är att styrningen i högre grad får karaktären av konsekvenshantering än av prioritering. Organisationen blir bättre på att beskriva och följa problem än på att förebygga dem genom tydliga beslut. Det försvagar styrningens förmåga att korrigera kursen när förutsättningarna förändras, och ökar risken för att samma målkonflikter återkommer i flera planeringscykler.

4.5 Uppföljningen av kostnader och effektivitet ger inte tillräckligt stöd för prioritering

En viktig del av styrningens svaga prioriteringsförmåga är att uppföljningen i flera delar inte ger tillräckligt stöd för att bedöma sambandet mellan resurser, verksamhet och resultat. Granskningen visar att ekonomiska, operativa och verksamhetsmässiga bedömningar ofta tas fram parallellt, utan att systematiskt vägas samman i en gemensam analys av vad resurserna leder till.

Det innebär att uppföljningen kan ge information om ekonomiskt utfall, genomförandeläge och verksamhetsmässiga avvikelser, men utan att dessa delar alltid kopplas samman på ett sätt som stödjer prioritering. När kostnader, prestationer och resultat analyseras var för sig blir det svårt att bedöma vilka resursinsatser som ger störst nytta, vilka åtgärder som är mest kostnadseffektiva och vilka prioriteringar som bör omprövas.

Granskningen visar också att det i begränsad utsträckning finns analyser som kopplar kostnader till verksamhetsresultat. Även i verksamheter där den ekonomiska uppföljningen är utvecklad i redovisningsmässig mening saknas i flera fall underlag för att bedöma produktivitet och kostnadseffektivitet. Det innebär att uppföljningen inte fullt ut ger svar på om resurserna används på ett ändamålsenligt sätt.

Bristen får särskild betydelse när flera behov konkurrerar om samma resurser. För att kunna prioritera krävs inte bara kunskap om vilka behov som finns, utan också om vilka effekter olika resursinsatser förväntas ge. Utan sådana analyser blir det svårare att väga alternativa användningar av resurser mot varandra och att avgöra vilka åtgärder som bör genomföras, senareläggas eller väljas bort.

En uppföljning som främst visar ekonomiskt utfall eller genomförandeläge ger därför inte ett tillräckligt underlag för att bedöma om resurserna används effektivt. För att stödja prioritering behöver uppföljningen i större utsträckning visa sambandet mellan tilldelade resurser, genomförd verksamhet och uppnådda resultat.

På strategisk nivå begränsar detta Försvarmaktens möjlighet att hantera knapphet genom medvetna val. Om det saknas underlag för att bedöma produktivitet, kostnadseffektivitet och nytta blir det svårare att avgöra om resurserna används på det mest ändamålsenliga sättet. Det försvagar också möjligheten att ompröva tidigare prioriteringar när kostnader, resultat eller förutsättningar förändras.

4.6 Brister i systemstöd och informationshantering försvårar samlad analys

Granskningen visar att Försvarmaktens möjligheter att ta fram samlade analyser begränsas av hur informationen hanteras och sammanställs. Underlag för planering, uppföljning och beslut hämtas från flera system, dokument och separata informationskällor. Informationen behöver ofta bearbetas, kontrolleras och sammanfogas manuellt innan den kan användas i samlade analyser.

Detta skapar flera problem för styrningen. När information tas fram i olika system och bearbetas manuellt ökar risken för att uppgifter inte är jämförbara, aktuella eller kvalitetssäkrade på samma sätt. Det kan också bli svårt att följa vilken version av ett underlag som gäller, vilka antaganden som ligger bakom uppgifterna och hur olika delar av informationen har sammanfogats.

En sådan informationsmiljö gör det mer resurskrävande att skapa en gemensam lägesbild. I stället för att analysarbetet i första hand kan inriktas mot att tolka samband, pröva alternativ och bedöma konsekvenser behöver betydande arbete läggas på att hämta in, kontrollera och samordna uppgifter från olika källor. Det försvårar både planering och uppföljning, särskilt när beslut behöver vila på jämförbar information om mål, resurser, genomförande och resultat.

Problemen förstärks när definitioner, datakällor, versionshantering och ansvar för information inte är tillräckligt tydliga. Om olika delar av organisationen använder skilda begrepp, olika underlag eller olika tidpunkter för uppdatering blir det svårare att skapa en samlad och tillförlitlig bild. Det begränsar i sin tur möjligheten att bedöma om avvikelser beror på faktiska förändringar i verksamheten, skillnader i rapportering eller brister i informationsunderlaget.

Den omfattande styrmiljön gör detta särskilt viktigt. När antalet mål, krav, dokument, rapporteringsspår och planeringsunderlag är stort räcker det inte att informationen finns tillgänglig någonstans i organisationen. Den behöver också kunna hållas samman, kvalitetssäkras och användas på ett jämförbart sätt över tid. Annars riskerar styrningen att producera mer information utan att ge ett bättre underlag för beslut.

Det innebär att mer information inte nödvändigtvis ger starkare styrning. Om informationen är utspridd, manuellt sammansatt eller svår att jämföra kan den i stället öka behovet av tolkning och kontroll. Då blir styrningens kvalitet beroende av organisationens förmåga att sammanfoga informationen till en gemensam analysgrund.

Sammantaget visar granskningen att Försvarsmaktens styrning inte främst behöver mer information i största allmänhet. Den behöver en mer sammanhållen informationshantering, med tydligare systemstöd, gemensamma definitioner, spårbar versionshantering och tydligt ansvar för centrala uppgifter. En sådan grund är nödvändig för att underlag för planering, uppföljning och beslut ska kunna bli mer jämförbara, tillförlitliga och användbara för prioritering.

4.7 Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningens iakttagelser lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till Försvarsmakten.

- Tydliggör hur prioriteringar ska göras när mål, uppdrag och resurser inte ryms samtidigt. Det bör framgå vem som ansvarar för att göra prioriteringar, på vilka grunder de ska göras och hur bortval, senareläggningar och accepterade konsekvenser ska dokumenteras.
- Utveckla centrala beslutsunderlag så att alternativa handlingsvägar och konsekvenser blir jämförbara. Underlagen bör i större utsträckning visa vilka alternativ som har övervägts, hur de påverkar mål, resurser och genomförande samt varför ett alternativ väljs framför ett annat.
- Stärk kopplingen mellan uppföljning och beslut. Försvarsmakten bör tydliggöra när risker, avvikelser eller resursbegränsningar ska leda till ny prövning, beslut om åtgärd eller omprövning av planering, inriktning eller resursfördelning.

- Utveckla uppföljningen av kostnader och effektivitet. Försvarsmakten bör i större utsträckning analysera sambandet mellan resurser, verksamhet och resultat, så att uppföljningen kan användas för att bedöma produktivitet, kostnadseffektivitet och vilka åtgärder som ger störst nytta.
- Stärk informationshanteringen och den samlade analysgrunden för styrningen. Försvarsmakten bör utveckla systemstöd, gemensamma datakällor, definitioner, versionshantering och dataägarskap, så att underlag för planering, uppföljning och beslut blir mer jämförbara, tillförlitliga och mindre beroende av manuell sammanställning.

Ordlista

Avdömning

Ett ställningstagande där en högre chef eller ledning avgör hur en fråga ska hanteras när olika behov, bedömningar eller prioriteringar står mot varandra.

Avgörande förhållanden

I styrkedjan används avgörande förhållanden som ett sätt att göra övergripande mål prövbara. De uttrycker vilka centrala tillstånd som behöver vara uppnådda, ofta med en angiven tidpunkt, och ska fungera som grund för fördjupad planering. De är också tänkta att kunna användas i uppföljning, så att risker och avvikelser kan kopplas till vad som hotas i planen.

Avvikelsehantering

Det sätt på vilket organisationen upptäcker, rapporterar och hanterar sådant som avviker från plan, mål eller tilldelade resurser.

Beslutsbärande kedja

En kedja där mål, underlag, beslut och uppföljning hänger ihop så tydligt att det går att förstå hur ett beslut har vuxit fram och vad det leder till.

Beslutsbärande lägesbild

En samlad bild av läget som är tillräckligt tydlig och tillförlitlig för att kunna användas som grund för beslut.

Beslutsbärande spårbarhet

Beslutsbärande spårbarhet innebär att de dokumenterade skälen för ett beslut är så specifika, logiska och verifierbara att en utomstående granskare kan förstå varför just detta alternativ valdes framför andra, och hur det direkt bidrar till det övergripande målet.

CT (Capability Targets)

Natos mål för vilka militära förmågor ett medlemsland ska kunna bidra med.

Dataägarskap

Ansvar för att vissa data är korrekta, uppdaterade och används på rätt sätt.

Dokumentbelägg

Belägg som visar vad styrdokument, planer eller andra skriftliga underlag uttryckligen anger. Rapporten skiljer detta från belägg för hur styrningen fungerar i praktiken.

Eskalering

Att en fråga förs vidare uppåt i organisationen när den inte kan lösas på den nivå där den först uppstod.

FMGP (Försvarmaktens genomförandeplan)

Försvarmaktens centrala plan för hur den övergripande inriktningen ska omsättas i praktiken. I rapporten beskrivs FMGP som det dokument som håller ihop mål, uppdrag, uppföljning och resurser.

FMSP (Försvarmaktens strategiska plan)

Försvarmaktens övergripande strategiska plan. Där anges inriktning, mål och den militärstrategiska designen. FMSP är myndighetens verksamhetsplan. Den innehåller order, uppdrag och finansiell styrning till ÖB:s direktrapporterande chefer.

Formellt avslut

Att ett problem inte bara identifieras och hanteras, utan också följs upp tills det kan anses avslutat.

FST (Förvarsstaben)

En central del av Högkvarteret med en viktig roll i styrning, planering och uppföljning.

Genled

En del av Förvarsstabens genomförandeledning, ledd av C FST GEN GENLED, och utgör en central funktion för att samordna genomförandet av FMGP, följa upp verksamhet, ekonomi och förmågeutveckling, bereda och genomföra beslut i kvartalsförloppen (MR03, MR06, MR09, MR12/ÅR) och säkerställa att genomförandet är spårbart mot uppdrag, ramvillkor och planer.

Genomslag

Att ett beslut, en åtgärd eller en förändring faktiskt får effekt i verksamheten.

Grundorganisationen (GRO)

Den del av Försvarmakten som består av organisationsenheter enligt myndighetens instruktion.

Hemställan

En formell begäran till högre nivå när en chef behöver beslut, resurser eller åtgärder som ligger utanför det egna mandatet. I rapporten beskrivs hemställan som en länk mellan avvikelse och beslut.

Integrerad planering

Planering där olika delar, som mål, verksamhet, ekonomi, personal och materiel, hålls samman i stället för att hanteras var för sig.

Integrerad uppföljning

Uppföljning där mål, verksamhet och resurser vägs samman till en gemensam lägesbild i stället för att följas i separata spår.

IOR

Ett av de system eller informationsstöd som nämns i rapporten inom logistik- och materielområdet.

ISUS

Ett av de system som nämns i rapporten som en del av Försvarmaktens informations- och uppföljningsmiljö.

KFV / uKFV

Olika former av uppföljning av krigsförband. I rapporten beskrivs de som delar av den återkommande uppföljningen av krigsförbandens utveckling.

KRO (krigsorganisationen)

Den del av Försvarmakten som består av krigsförband, till exempel stående förband, mobiliseringsförband och hemvärnsförband.

KROP

En framåtblickande prognos över krigsförbandens och krigsorganisationens utveckling. I rapporten beskrivs den som en central del av avvikelsehanteringen.

KROV

En årlig värdering av Försvarmaktens samlade förmåga i förhållande till uppgifter och ramvillkor.

LIFT

Ett av de system som används inom logistik- och materielområdet och som nämns i rapporten som en del av systemstödet.

Linjen / linjeorganisationen

Styrning från chef till chef i den ordinarie organisationen. I rapporten beskrivs detta som huvudprincipen för styrning i Försvarmakten.

Markverkstäderna

Försvarmaktens verkstäder för markmateriel. I rapporten används de som exempel på ett område där sambandet mellan kostnader, prestationer och resultat inte har följts upp tillräckligt tydligt.

Masterdata

Grunddata som andra system, uppföljningar och analyser bygger på. Om dessa data är felaktiga eller otydliga påverkas kvaliteten i underlagen.

Mastersystem

Det system som ska vara den huvudsakliga eller styrande källan för viss information. Rapporten nämner att PRIO ska vara mastersystem i vissa flöden.

Militärstrategisk design

I Försvarmaktens strategiska plan används militärstrategisk design som en översiktlig helhetsbild som visar målbilden, indelningen i operationslinjer samt de avgörande förhållanden och strategiska risker som hör till respektive spår. Designen ska vara en grund för den fördjupade planeringen i genomförandeplaneringen och kunna användas för uppföljning över perioden samt som underlag för eventuell ombalansering mellan operationslinjer.

Nato Capability Targets

Se CT.

Objektredovisning

Ett sätt att redovisa och följa upp verksamhet eller resurser uppdelat på olika objekt eller delar. Rapporten beskriver detta som ett nytt planeringsformat. Försvarmakten framställer om regeringens medgivande att få förbereda eller genomföra materielinvesteringar, alternativt om tillägg till befintlig och beslutad materielinvestering, med objektsredovisning som grund och med utgångspunkt i den investeringsplan för samhällsinvesteringar som lämnas till regeringen i Försvarmaktens budgetunderlag

OPDESIGN

Med begreppet kan avses vad som förklaras nedan under begreppet operativ design såväl som en särskild uppföljningsprodukt där ansvariga chefer redovisar risker, avvikelser och hemställan i relation till den operativa designen och de avgörande förhållandena.

Operationslinjer

I Försvarmaktens militärstrategiska design används operationslinjer som tre övergripande strategiska spår för att åskådliggöra myndighetens målsättningar och delmålsättningar. Bilagan anger tre operationslinjer: Operationer, insatser och operationsplanering, Förmågeframdrivning samt Förmågeutveckling. Den första operationslinjen avser användning och planering av Försvarmaktens förmåga, bland annat genom operationer, insatser, större övningsverksamhet, deltagande i Natos avskräckningsaktiviteter och stöd till Ukraina. Den andra operationslinjen avser framdrivning av militär förmåga och Nato-integrering, bland annat kopplat till krigsförband, värdlandsstöd, anskaffning och totalförsvar. Den tredje operationslinjen avser förmågeutveckling. Till operationslinjerna kopplas avgörande förhållanden och strategiska risker. Designen ska enligt bilagan kunna användas för uppföljning av planerad utveckling och verksamhet under perioden 2025–2035 och som beslutsunderlag för eventuell ombalansering mellan operationslinjerna.

Operativ design

En översiktlig del av FMGP som ”i storheter” tydliggör målsättningar och delmålsättningar för förmågeskapandet, samt ska synliggöra progression och uppföljning. Den kopplas till avgörande förhållanden (AF), där ansvariga ska planera, genomföra och följa upp tilldelade AF och identifiera behov av uppdrag/uppgifter och indikatorer. Uppföljning sker genom återslagrapporteringen OPDESIGN.

OPL (Operationsledningen)

En del av Högkvarteret som nämns i rapporten som en central stabsfunktion.

Planeringsdirektiv

Direktiv som styr hur planeringen ska gå till och vad olika delar av organisationen ska redovisa eller ta fram.

PRIO

Ett av Försvarsmaktens centrala systemstöd. I rapporten beskrivs det som viktigt för datakvalitet, systemförvaltning och vissa informationsflöden.

Prövbar / prövbarhet

Att något är så tydligt utformat att det går att bedöma om det är uppfyllt, rimligt eller tillräckligt, till exempel ett mål eller ett krav.

Prövbara kriterier

Kriterier som är så tydliga att de kan användas i en faktisk bedömning eller granskning.

Ramvillkor

Ramvillkor är ett förmågekrav som ska vara uppnått vid en given tidpunkt. Ambitionsnivån i ramvillkoren ska vara realiserbar med de planeringsförutsättningar (tid, ekonomi och övriga inverkande styrningar) som har givits i inriktningsbeslutet för Försvarsmakten. Ramvillkoren på respektive nivå utgör måldelen i uppdragen för mottagaren i uppdragssystemet.

Reproducerbar

Att ett underlag, en uppföljning eller en analys går att återskapa på samma sätt igen. Det är viktigt för att kunna bedöma tillförlitlighet över tid.

Responsivitet

Förmågan att ställa om när förutsättningarna förändras. I rapporten används begreppet för att beskriva styrningens förmåga att reagera på förändringar.

Resursstyrning

Hur en organisation planerar, fördelar, använder och följer upp resurser som pengar, personal, materiel och infrastruktur.

Sakområdesansvar

Ansvar för ett visst område som går tvärs över den ordinarie linjeorganisationen.

SPG GENLED

Försvarsstabens samordnade forum för planering, genomförandeledning och månatlig uppföljning av verksamhet, ekonomi och förmågeutveckling enligt FMGP. Under ledning av C FST GEN GENLED föredrar chefer för genomförandeområden (DRC) sina lägen och avvikelser inför månadsrapporteringen och fortsatta styrsignaler.

Styrkedja

Kedjan från övergripande mål och beslut till uppdrag, resurser, genomförande och uppföljning.

Styrmiljö

Den samlade miljö där styrningen sker, till exempel dokument, system, forum, roller och arbetsformer.

Styrtäthet

Hur omfattande och tät styrningen är, till exempel i form av dokument, krav, signaler och uppföljningar som organisationen måste hantera.

Systemlandskap

Den samlade mängden system, informationsytor och verktyg som används i organisationen.

Tilldelning av resurser

Hur pengar, personal, materiel eller andra resurser fördelas till olika delar av verksamheten.

Tillämpningsbelägg

Belägg som visar hur styrningen faktiskt används i praktiken, till exempel i beslut, åtgärder eller uppföljning.

Typförband

En standardiserad typ av förband som används som utgångspunkt för krav på förmåga och uppföljning.

Uppdragslista

En lista över uppdrag som ska genomföras inom ramen för planeringen.

Uppdragsstruktur

Den struktur som reglerar lednings- och lydnadsförhållanden för verksamhet utanför den rena kommandokedjan för operationer.

Verksamhetsnära ledning

Ledning som ligger nära det praktiska genomförandet och verksamhetens vardag.

Verksamhetsutfall

Vad verksamheten faktiskt har åstadkommit.

VIDAR

Försvarsmaktens dokument- och ärendehanteringssystem.

Vidmakthållande

Att bevara eller upprätthålla en förmåga eller funktion över tid.

Återkopplad styrning

Styrning där information från uppföljningen används för att ändra beslut, planering eller resursfördelning.

Referenslista

Riksdagstryck

Bet. 2014/15:FöU1, *Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.*

Bet. 2021/22:FöU9, *Militära frågor.*

Bet. 2025/26:FöU1, *Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.*

Bet. 2025/26:FiU1. *Statens budget 2026 – Rambeslutet.*

Prop. 2024/25:34, *Totalförsvaret 2025–2030.*

Prop. 2025/26:1, *Budgetpropositionen för 2026, utg.omr. 6.*

Rskr. 2025/26:64–65.

Rskr. 2025/26:111.

Statens budget för 2015.

Utredningar

Ds 2024:6, *Stärkt försvarsförmåga. Sverige som allierad.*

Regeringskällor och webbsidor

Regeringen, ”Försvarsbudget”, <https://www.regeringen.se/regeringspolitik/forsvarsbudget/>, hämtad 2026-09-03.

Regeringen, ”Regeringen lägger fram försvarssatsningar för ett starkare Sverige”, 2025-09-15, <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/09/regeringen-lagger-fram-forsvarssatsningar-for-ett-starkare-sverige/>, hämtad 2026-09-03.

Litteratur

Riksrevisionen, *Logistik och sjukvård för det militära försvaret – Statens arbete för att skapa tillgänglighet och uthållighet i militära operationer*, RiR 2026:20, 2026.

Försvarsmakten – styrdokument och centrala planeringsunderlag

Försvarsmakten, *Försvarsmaktens interna bestämmelser (FIB 2022:6) med arbetsordning för Försvarsmakten*, konsoliderad version uppdaterad till och med FIB 2025:1.

Försvarsmakten, FM2024-21844.1, *FMSP 25 Underbilaga 2.2 Militärstrategisk design*, 2024-12-20.

Försvarsmakten, FM2024-20329.1, *Planeringsdirektiv FM GP 26–30*, 2025-06-25.

Försvarsmakten, FM2024-20329.1, *Planeringsdirektiv FM GP 26–30, bilaga 1 FM GP 26–30*, 2025-06-25.

Försvarsmakten, FM2024-20329.1, *Planeringsdirektiv FM GP 26–30, bilaga 12 Uppföljning, värdering och beslut*, 2025-06-25.

Försvarsmakten, FM2024-20329.1, *Planeringsdirektiv FM GP 26–30, bilaga 15 Uppdragslista*, 2025-06-25.

Försvarsmakten, FM2024-20329.1, *Planeringsdirektiv FM GP 26–30, underbilaga 1.3 Samordningsdirektiv och uppdragslista*, 2025-06-25.

Försvarsmakten, FM2024-20329.2, *Bilaga 2 Mall FG/SK Redov.*

Försvarsmakten, FM2024-20329.2, *Kallelse PD v545 GP 26–30*.

Försvarsmakten, FM2024-20329.4, *FMGP 26–30*.

Försvarsmakten, FM2024-20329.4, *FMGP 26–30, bilaga 1 FM GP 26–30*, 2025-12-19.

Försvarsmakten, FM2024-20329.4, *FMGP 26–30, bilaga 12 Uppföljning, värdering och beslut*, 2025-12-19.

Försvarsmakten, FM2024-20329.4, *FMGP 26–30, underbilaga 12.1 Uppföljning, värdering och beslut – ekonomisk rapportering*, 2025-12-19.

Försvarsmakten, FM2024-20329.4, *FMGP 26–30, bilaga 14 Förbandsutveckling*, 2025-12-19.

Försvarsmakten, FM2024-7468.7, *FM GP 25–30, bilaga 12 Uppföljning, värdering och beslut*.

Försvarsmakten, FM2024-7468.24, *FST direktiv, bilaga 1 C FST DRC instruktion*, 2025-02-12.

Försvarsmakten, FM2024-7468.24, *Bilaga 2 – Ekonomi inför MR03 samt rapportinstruktion*, 2025-02-12.

Försvarsmakten, FM2024-7468.29, *C FST direktiv inför rapport 2-MR06*.

Försvarsmakten, FM2024-7468.30, *FM GP 25–30 T2, bilaga 12 Uppföljning, värdering och beslut*, 2025-05-28.

Försvarsmakten, FM2024-7468.30, *Tillägg nr 2 till FM GP 25–30*.

Försvarsmakten, FM2024-7468.49, *FM GP 25–30 T4, bilaga 9 och underbilaga 1.2 C FST stöd resurser 2025*.

Försvarsmakten, FM2024-7468.62, *FM GP 25–30 T6, bilaga 9 C HKV resurser 2025*.

Försvarsmakten, FM2023-129:96, *Direktiv inför MR03*.

Försvarsmakten, *FMGP bilaga 12 – Uppföljning, värdering och beslut*.

Försvarsmakten, *FMGP bilaga 15 – Uppdragslista*.

Försvarmakten, *FMGP bilaga 17 – Särskild rapportering*.

Försvarmakten, *FMGP underbilaga 12 och 12.2*.

Försvarmakten, *Underbilaga 5.3 – Mall plus- och minuspaket*.

Försvarmakten, *Plus- och minuspaket 2025 och 2026*.

Försvarmakten, *Verksamhetsuppdrag armén 2026–2030, bilaga A10*.

Försvarmakten, *Verksamhetsuppdrag armén 2026–2030, underbilaga A01.6
Krigsförbandsplaner, 2025-09-14*.

Försvarmakten, *Underbilaga 2.3 Förnödenhetsredovisning, 2025-12-16*.

Försvarmakten, *Underbilaga 3 – Planering och produktion, 2023-06-21*.

Försvarmakten, *Underbilaga 4.4 Anvisningar Ledningssystemmateriel, 2025-12-16*.

Försvarmakten, *Handbok Krigsorganisationsvärdering 2018, 2020-06-30*.

Försvarmakten – produktionsdialoger och uppföljningsunderlag

Försvarmakten, *SPG Hantering av bryggan mellan H25 och BU27*.

Försvarmakten, *SPG Orientering ny ekonomimodell, 2025-11-18*.

Försvarmakten, *SPG GENLED PRIO avrapportering, 2026-02-10*.

Försvarmakten, *SPG Genomförandeledning hösten 2024, presentationsunderlag till
SAG*.

Försvarmakten, *SPG och SAG – redovisning RB25.10*.

Försvarmakten, *Uppföljning och styrning FMSP vid SPG v.518,
presentationsunderlag*.

Försvarmakten, C FST GEN GENLED, *Direktiv inför rapporter och
verksamhetsuppföljning 2026*.

Försvarmakten, C FST GEN GENLED, *Direktiv inför rapport 3-MR09*.

Försvarmakten, C FST, *Direktiv efter kvartalsrapport 1 2025*.

Försvarmakten, *FST Direktiv – Implementering av Försvarmaktens beredskapssystem
(FM BRS), 2026-01-19*.

Försvarmakten, *FB24 och FMSP SPG, 2024-09-03*.

Försvarmakten – underlag till produktionsdialogerna

Försvarmakten, *230921 Mall Minnesanteckningar efter PD v345 GP 24–30_Armén,
2023-09-21*.

Försvarmakten, 230921 *Mall Minnesanteckningar efter PD v345 GP 24–30_Marinen*, 2023-09-21.

Försvarmakten, 230921 *Mall Minnesanteckningar efter PD v345 GP 24–30_FST STÖD LOG*, 2023-09-21.

Försvarmakten, 230921 *Mall Minnesanteckningar efter PD v345 GP 24–30_HKV*, 2023-09-21.

Försvarmakten, *Resultat_minnesanteckningar efter genomförd produktionsdialog v445*.

Försvarmakten, 241024 *FST STÖD STAB Bilaga 2 FG_SK_Redov_PD_v445_GP_25–30*, 2024-10-24.

Försvarmakten, 241025 *FV redovisning FMGP v445*, 2024-10-25.

Försvarmakten, 241025 *RIKSHV Bilaga 2 FG SK Redov PD v445 GP 25–30*, 2024-10-25.

Försvarmakten, 241028 *Arméns Redov PD v445 GP 25–30*, 2024-10-28.

Försvarmakten, 241028 *STÖD LOG Bilaga 2 FG_SK_Redov_PD_v445_GP_25–30*, 2024-10-28.

Försvarmakten, *Återrapport från FMGP 26_30 produktionsdialog v545*.

Försvarmakten – underlag till typfallen

Försvarmakten, 240801_*FST_STÖD_PPT Förutsättningar för tillväxt vers.2_ES_vikber02*, 2024-08-01.

Försvarmakten, 260210_*SPG GENLED_PRIO avrapportering*, 2026-02-10.

Försvarmakten, 260401_*Genomgång_Programkontor_Riksrevisionen v2*, 2026-04-01.

Försvarmakten, FM2016-1:12, *LEDS Direktiv avseende FMN inriktning svenskt deltagande*, 2016-03-18.

Försvarmakten, FM2018-9647:4, *LEDS Direktiv fortsatt utveckling FMN, bilaga 1*, 2018-10-01.

Försvarmakten, FM2023-27867:1, *Bilaga A09 Ledningssystem*, 2024-03-01.

Försvarmakten, FM2026-1720:3, *Beslut avseende Swedish Armed Forces Interoperability Plan*, 2026-01-22.

Försvarmakten, FM2026-1720:3 *Swedish Armed Forces Interoperability Plan*, 2026-01-22.

Försvarmakten, *Underbilaga 2 – Annex B Interoperability Plan OpsDesign*, underbilaga till FM2026-1720:3, 2026-01-22.

Bilaga 1. Fyra illustrativa typfall

Denna bilaga innehåller fyra illustrativa typfall. Syftet är att göra iakttagelserna i kapitel 3 och 4 mer begripliga genom att visa hur brister i styrning, uppföljning och informationsförsörjning tar sig uttryck i konkreta verksamhetsområden. Typfallen ska inte läsas som fristående delgranskningar. De ska läsas som exempel som belyser samma övergripande problematik som rapporten beskriver: att styrningen i flera delar är stark i att identifiera behov, problem och beroenden, men svagare i att tydliggöra hur dessa ska vägas mot varandra och föras vidare som spårbara prioriteringar och beslut i den ordinarie styrningen.⁶¹

Typfall 1. Strf 90 – faktisk tillgänglighet beror på flera samtidiga förutsättningar

Underlagen om Strf 90 visar att faktisk materiell tillgänglighet inte enbart är en fråga om tilldelade medel. I stället beskrivs en kedja av förutsättningar som omfattar bland annat personal och kompetens, verkstads- och förrådskapacitet, reservmateriel, industriell kapacitet, FMV-kapacitet, systemstöd, styrdokument, processer samt avtals- och säkerhetsskyddsfrågor.⁶²

I samma underlag anges också ett konkret handlingsspår för Strf 90. Där nämns bland annat behov av att definiera kvantifierbara tillgänglighetskrav, genomföra en förnyad underhållsberedning, förbättra möjligheten att visa aktuell och korrekt systemstatus i stödsystem, utvärdera dagens MOAC-struktur och MOAC-direktiv samt säkerställa förrådskapacitet avseende storlek, klimat och geografisk placering.⁶³

Typfallet visar därmed att ett och samma verksamhetsproblem ger upphov till flera samtidiga åtgärdsbehov som är beroende av varandra. Det gör det tydligare varför rapporten drar slutsatsen att styrningen i flera fall behöver hantera sammansatta beroendekedjor. Samtidigt visar underlaget främst vilka problem och åtgärdsbehov som identifierats. Det visar i mindre utsträckning hur olika åtgärder har vägts mot varandra eller hur sådana val har dokumenterats som tydliga prioriteringsbeslut.⁶⁴

⁶¹ Försvarmakten, 240801_FST_STÖD_PPT Förutsättningar för tillväxt vers.2_ES_vikber02, 2024-08-01; Försvarmakten, 260210_SPG_GENLED_PRIO avrapportering, 2026-02-10; Försvarmakten, 260401_Genomgång_Programkontor_Riksrevisionen v2, 2026-04-01; Försvarmakten, FM2016-1:12, LEDS Direktiv avseende FMN inriktning svenskt deltagande, 2016-03-18; Försvarmakten, FM2018-9647:4, LEDS Direktiv fortsatt utveckling FMN, bilaga 1, 2018-10-01; Försvarmakten, FM2026-1720:3, Beslut avseende Swedish Armed Forces Interoperability Plan, 2026-01-22; Försvarmakten, Swedish Armed Forces Interoperability Plan; Försvarmakten, Underbilaga 2 – Annex B Interoperability Plan OpsDesign.

⁶² Försvarmakten, 240801_FST_STÖD_PPT Förutsättningar för tillväxt vers.2_ES_vikber02, 2024-08-01, avsnitt om nedbrytning av vidmakthållande och tillgänglighet.

⁶³ Försvarmakten, 240801_FST_STÖD_PPT Förutsättningar för tillväxt vers.2_ES_vikber02, 2024-08-01, avsnitt om pågående arbeten för Strf 90.

⁶⁴ Försvarmakten, 240801_FST_STÖD_PPT Förutsättningar för tillväxt vers.2_ES_vikber02, 2024-08-01.

Typfall 2. PRIO, masterdata och parallella informationsspår – uppföljningen blir svår att hålla ihop

Underlagen om PRIO visar att Försvarsmakten har gett uppdrag att identifiera ägarskap och beroenden för processer och verksamhetsregler som påverkar systemet, att se över begreppsdefinitioner och arbetsflöden, att analysera vilka funktioner som finns men inte är aktiverade eller tagna i bruk samt att etablera en produktionsstyrgrupp för gemensam synkronisering av ärenden med verksamhetsrepresentanter. I samma underlag anges också att det finns oklarheter om huruvida alla nödvändiga roller och befattningar finns och är bemannade.⁶⁵

Samma underlag visar vidare att det i flera delar krävs gemensam analys för att utveckla funktionaliteten, att produktionskapaciteten bedöms vara låg i förhållande till behoven, att dubbelregistrering mellan PRIO och Vidar behöver minska och att masterdata behöver uppdateras för att vissa funktioner ska fungera som avsett. Det framgår också att PRIO är tänkt att vara master-system i vissa flöden.⁶⁶

Typfallet visar därmed en informationsmiljö där centrala data och funktioner inte fullt ut bärs av ett enhetligt system- och processupplägg. Det gör det lättare att förstå rapportens iakttagelser om datakvalitet, parallella informationsspår och svårigheter att få fram sammanhållna och reproducerbara underlag. Underlaget visar samtidigt främst vilka utvecklingsbehov och begränsningar som identifierats. Det visar inte i sig hur stora effekterna är i varje enskilt beslutsfall.⁶⁷

Typfall 3. Vidmakthållande – ett styrproblem som hanteras i en särskild struktur

Underlaget om vidmakthållande beskriver området som eftersatt och i behov av kraftiga utvecklingsåtgärder för att säkerställa teknisk tillgänglighet och tillgängliga krigsförband. I samma underlag anges att arbetet med att skapa ökad tillgänglighet sker parallellt med övrigt arbete och att försvarsgrenar och stridskrafter ska kunna uppvisa en resursbalanserad planering för vidmakthållande och utveckling av beslutade krigsförband.⁶⁸

Underlaget beskriver också ett särskilt programkontor för som skapats för att arbeta med en handlingsplan för vidmakthållande. Programkontoret beskrivs som en central referenspunkt för pågående och planerade åtgärder, med uppgift att säkerställa koordinering, framdrift och effekt samt skapa en uppdaterad lägesbild på både lokal och aggregerad nivå. Det framgår vidare att programkontoret ska stödja

⁶⁵ Försvarsmakten, 260210_SPG GENLED_PRIO avrapportering, 2026-02-10, avsnitt om utgivna uppgifter och status.

⁶⁶ Försvarsmakten, 260210_SPG GENLED_PRIO avrapportering, 2026-02-10, avsnitt om pågående aktiviteter och övergripande sammanställning.

⁶⁷ Försvarsmakten, 260210_SPG GENLED_PRIO avrapportering, 2026-02-10.

⁶⁸ Försvarsmakten, 260401_Genomgång_Programkontor_Riksrevisionen v2, 2026-04-01, s. 2.

genomförandeorganisationen genom gemensamt omhändertagande av risker och avvikelser.⁶⁹

Det framgår även att arbetet organiserats i en särskild modell för styrning och kontroll med många kritiska åtgärder och utspritt genomförandeansvar. Underlaget visar att roller och ansvar har definierats, att en uppföljningsmodell i Excel används, att särskilda trånga sektorer följs upp samt att arbetet omfattar ett stort antal åtgärder som redovisas i en egen uppföljningscykel till portföljforum eller styrgrupp. Underlaget visar också att uppföljningen och rapporteringen sker vid olika tidpunkter och att riskbilden är ofullständig eftersom många åtgärder saknar riskrapportering.⁷⁰

Typfallet visar därmed ett område där ett särskilt svårt problem har samlats i en parallell struktur för att få tydligare koordinering, uppföljning och framdrift. Det förklarar rapportens iakttagelse att vissa frågor inte fullt ut bärs av den ordinarie styrningen utan i stället hanteras i särskilda ordningar vid sidan av den vanliga styrkedjan. Samtidigt visar underlaget inte i sig att denna struktur fullt ut har löst problemet eller ersatt behovet av ordinarie styrning.⁷¹

Typfall 4. Interoperabilitet – ett område där problemen länge varit kända men där styrningen haft svårare att bli uthålligt resursbärande

Underlag om interoperabilitet visar att Försvarmakten under lång tid har haft en tydlig inriktning mot interoperabilitet. Redan 2016 anges att FMN (Federated Mission Networking) utgör en viktig grund för Försvarmaktens interoperabilitet, att ramverket omfattar människor, processer och teknik samt att uppgifter ska bäras av flera funktioner inom Högkvarteret och av FMV.⁷²

I senare underlag från 2018 utvecklas styrningen vidare. Där framgår att FMN fortsatt utgör den konceptuella grunden för interoperabilitet i lednings- och informationssystem, att styrkebidrag till NRF/eNRF⁷³ ska vara FMN-kompatibla enligt fastställda utvecklingssteg och att Sverige deltar i FMN:s managementstruktur med beslutsrätt och rösträtt på managementnivå.⁷⁴

Även senare underlag visar att interoperabilitet fortsatt har en tydlig plats i styrningen. Där anges mål för interoperabilitet inom FMN, att arméns lednings- och förbandsdelar ska uppnå verifierad interoperabel förmåga med Nato och att arbetet

⁶⁹ Försvarmakten, 260401_Genomgång_Programkontor_Riksrevisionen v2, 2026-04-01, s. 3.

⁷⁰ Försvarmakten, 260401_Genomgång_Programkontor_Riksrevisionen v2, 2026-04-01, s. 4–11.

⁷¹ Försvarmakten, 260401_Genomgång_Programkontor_Riksrevisionen v2, 2026-04-01; Försvarmakten, FMGP bilaga 15 – Uppdragslista.

⁷² Försvarmakten, FM2016-1:12, LEDS Direktiv avseende FMN inriktning svenskt deltagande, 2016-03-18.

⁷³ Nato Response Force och enhanced NATO Response Force.

⁷⁴ Försvarmakten, FM2018-9647:4, LEDS Direktiv fortsatt utveckling FMN, bilaga 1, 2018-10-01.

ska bedrivas genom FMN-ramverket, övningar, arbetsgrupper och fortsatt utveckling av metoder, processer och ledningsstödsystem.⁷⁵

Samtidigt visar senare underlag att styrningen alltför beskriver betydande brister. Det anges att Försvarsmaktens interoperabilitetsplan tagits fram mot bakgrund av nya operativa krav efter Sveriges inträde i Nato och att planen visar vilka områden som särskilt behöver fokuseras på för att nå förmågemålsättningar inom ramen för multidomäna operationer till 2030.⁷⁶

Själva interoperabilitetsplanen anger att Försvarsmakten ska kunna planera och genomföra multidomäna operationer inom en Nato-ram senast 2030 och att planen ska vara vägledande för beslut om interoperabilitet. Samtidigt innehåller planen flera tydliga gapbeskrivningar. Där anges bland annat att gapanalysen visar en begränsad nivå av interoperabilitet, brist på processer och bemanning vid JHQ, behov av en permanent ICT-governanceprocess, behov av en Nato-anpassad arkitekturdatabas, behov av en sammanhållen FMN-baserad ICT-implementering samt att FMN-implementeringen är fragmenterad och att gemensamma processer i flera delar bygger på kontorsbaserade verktyg snarare än datacentrerade operativa system. Planen anger också att det behövs en annan styrprocess än vid utveckling av enskilda försvarsgrensförmågor och att budgetprocessen behöver anpassas.⁷⁷

I samma dokument anges vidare att styrnings- och arkitekturstrukturen i dag inte funktionellt binder samman beslut på hög nivå med utvecklare och genomförandeansvariga, samt att detta ökar risken för bristande efterlevnad av operativa krav, interoperabilitetsproblem och felriktade investeringar. Planen framhåller också att svåra beslut behöver fattas så tidigt som möjligt och att det krävs tydliga motiveringar för transparens och ansvarstagande.⁷⁸

En underbilaga konkretiserar dessutom en tidsatt utvecklingslogik för interoperabilitet och MDO-mognad mellan 2026 och 2030. Den visar en sekvenserad roadmap med utvecklingslinjer för governance och arkitektur, utbildning, gemensamma processer, test och validering samt FMN-spiraler.⁷⁹

Typfallet visar därmed ett område där problembilden länge varit känd, där styrningen återkommande har formulerat mål, ansvar och utvecklingslinjer och där nya planer fortsatt anger tydliga prioriteringar. Just därför blir det ett starkt exempel på rapportens huvudpoäng. Interoperabilitet illustrerar inte främst ett område där behovet är okänt eller där styrsignaler saknas. Det illustrerar i stället ett område där styrningen under lång tid har identifierat rätt problem och pekat ut viktiga utvecklingsspår, men där senare underlag fortfarande beskriver fragmenterad

⁷⁵ Försvarsmakten, FM2023-27867:1, *Bilaga A09 Ledningssystem*, 2024-03-01, avsnitt 4–5.

⁷⁶ Försvarsmakten, FM2026-1720:3, *Beslut avseende Swedish Armed Forces Interoperability Plan*, 2026-01-22.

⁷⁷ Försvarsmakten, *Swedish Armed Forces Interoperability Plan*, avsnitt 3, 6 och 8.

⁷⁸ Försvarsmakten, *Swedish Armed Forces Interoperability Plan*, avsnitt 8.2.

⁷⁹ Försvarsmakten, *Underbilaga 2 – Annex B Interoperability Plan OpsDesign*, underbilaga till FM2026-1720:3.

implementering, svag governance, behov av anpassad budgetprocess och otillräcklig koppling mellan krav, genomförande och beslut.⁸⁰

Det gör interoperabilitet till ett särskilt belysande typfall för rapportens iakttagelse att styrningen i flera delar kan vara stark i problemidentifiering, målbild och ansvarsfördelning men svagare när det gäller att omsätta detta i uthålliga, integrerade och prioriteringsbärande resursbeslut.⁸¹

Samlad betydelse av typfallen

Typfallen visar sammantaget att styrningsproblemen tar sig olika uttryck beroende på område. I vissa fall, som vidmakthållande, har styrningen byggt upp särskilda strukturer vid sidan av den ordinarie styrningen för att samla ansvar, uppföljning och framdrift i ett svårt problemområde. I andra fall, som interoperabilitet, finns det sedan lång tid tydliga mål, ansvar och identifierade behov, men senare underlag visar fortfarande brister i governance, processer, arkitektur och genomförande. Strf 90 visar hur ett konkret tillgänglighetsproblem rymmer flera samtidiga beroenden som kräver avvägningar mellan flera nödvändiga åtgärdsspår, medan PRIO visar hur en fragmenterad informationsmiljö kan försvåra framtagandet av sammanhållna och tillförlitliga underlag. Tillsammans gör typfallen iakttagelsekapitlen mer begripliga genom att visa hur samma övergripande problematik ser ut i olika delar av verksamheten.⁸²

⁸⁰ Försvarsmakten, FM2016-1:12, *LEDS Direktiv avseende FMN inriktning svenskt deltagande*, 2016-03-18; Försvarsmakten, FM2018-9647:4, *LEDS Direktiv fortsatt utveckling FMN, bilaga 1*, 2018-10-01; Försvarsmakten, FM2023-27867:1, *Bilaga A09 Ledningssystem*, 2024-03-01; Försvarsmakten, FM2026-1720:3, *Beslut avseende Swedish Armed Forces Interoperability Plan*, 2026-01-22; Försvarsmakten, *Swedish Armed Forces Interoperability Plan*; Försvarsmakten, *Underbilaga 2 – Annex B Interoperability Plan OpsDesign*.

⁸¹ Försvarsmakten, *Swedish Armed Forces Interoperability Plan*, avsnitten om capability gaps, ICT governance and architecture samt governance and capability accelerators.

⁸² Försvarsmakten, 240801_FST_STÖD_PPT *Förutsättningar för tillväxt vers.2_ES_vikber02*, 2024-08-01; Försvarsmakten, 260210_SPG *GENLED_PRIO avrapportering*, 2026-02-10; Försvarsmakten, 260401_Genomgång_Programkontor_Riksrevisionen v2, 2026-04-01; Försvarsmakten, FM2016-1:12, *LEDS Direktiv avseende FMN inriktning svenskt deltagande*, 2016-03-18; Försvarsmakten, FM2018-9647:4, *LEDS Direktiv fortsatt utveckling FMN, bilaga 1*, 2018-10-01; Försvarsmakten, FM2023-27867:1, *Bilaga A09 Ledningssystem*, 2024-03-01; Försvarsmakten, FM2026-1720:3, *Beslut avseende Swedish Armed Forces Interoperability Plan*, 2026-01-22; Försvarsmakten, *Swedish Armed Forces Interoperability Plan*; Försvarsmakten, *Underbilaga 2 – Annex B Interoperability Plan OpsDesign*.

Tänk långsamt, agera fort – Försvarsmaktens styrning av resurser (RiR 2026:19)

Sverige rustar snabbt upp det militära försvaret. Utgifterna för försvaret har ökat kraftigt och väntas fortsätta öka under kommande år. Försvarsmakten ska samtidigt bygga upp ny militär förmåga, anpassa verksamheten till Natomedlemskapet och hantera ett försämrat säkerhetspolitiskt läge. Det ställer höga krav på myndighetens förmåga att styra, prioritera och följa upp användningen av tilldelade resurser.

Riksrevisionen har granskat om Försvarsmakten har en effektiv resursstyrning. Granskningen visar att myndigheten i flera delar har utvecklade processer för planering och uppföljning samt god förmåga att identifiera behov, risker och resursbegränsningar. Samtidigt leder styrningen endast i begränsad utsträckning till tydliga prioriteringsbeslut när resurserna inte räcker till allt som ska genomföras.

Granskningen visar att målkonflikter och resursbegränsningar ofta förs vidare genom styrkedjan i stället för att avgöras genom tydliga och dokumenterade avvägningar. Prioriteringar blir därför ofta synliga först i genomförandet, exempelvis genom förseningar eller minskad omfattning av verksamheten. Uppföljningen synliggör många problem och avvikelser men fungerar mer sällan som grund för omprövning och nya beslut.

Riksrevisionen lämnar rekommendationer till Försvarsmakten om tydligare prioriteringsprinciper, bättre beslutsunderlag, starkare koppling mellan uppföljning och beslut, utvecklad uppföljning av kostnadseffektivitet samt förbättrad informationshantering.

