

# Vår beredskapsbyråkrati är god?

## Om byråkratin som vän eller fiende i det civila försvaret

*Ingrid Gustafsson Nordin och Jenny Ingemarsdotter*

**När det civila försvaret växer i roller, uppgifter och ekonomiska satsningar, växer också kritiken mot en svällande, ”onödig” byråkrati. Men vad betyder egentligen byråkrati? Vilken byråkrati är onödig och vilken behöver vi för att säkerställa en förvaltning som bygger på demokratiska principer om ansvarsutkrävande och rättssäkerhet? I det här memot diskuterar vi den byråkrati som faktiskt kan vara till nytta för det civila försvaret och vilken byråkrati som kan hämma dess uppbyggnad.**

**S**VERIGE SATSAR ALLT mer på totalförsvaret, både den militära och den civila delen.<sup>1</sup> Tempot är högt i utvecklingsarbetet, regeringen påtalar ofta att aktörerna ska agera handlingskraftigt och proaktivt och att vi behöver se en ny förvaltningskultur där mod och risktagande i beslut premieras framför långsamhet och ineffektiva byråkratier.<sup>2</sup> Samtidigt har både Riksrevisionen och Myndigheten för totalförsvarsanalys kritiserat själva styrningen av det civila försvaret och pekat på att början av rapporteringskrav och uppföljningar riskerar att hämma faktisk förmågeuppbyggnad.<sup>3</sup>

Kritiken mot byråkratin som bromsar för det civila försvarets utveckling gör att säkerhets- och försvarspolitik hamnar nära förvaltningspolitiken. Det beror på att uppbyggnaden av totalförsvaret på en övergripande nivå har kommit att handla mycket om frågor om myndighetsstyrning, samordning mellan olika förvaltningsnivåer och beslutsstruktur samt civil-militär samverkan. Därför är förvaltningspolitisk analys ett viktigt stöd för att utveckla ett effektivt totalförsvär.<sup>4</sup>

I den här texten diskuterar vi byråkratibegreppets innebörd med fokus på det civila försvarets uppbyggnad. Syftet är att belysa byråkratins roll som både hämmande och nödvändig för och i det civila försvarets förmågeuppbyggnad och vi analyserar därför vilken byråkrati

som det civila försvaret behöver och vilken som tycks vara betungande. Texten är därför strukturerad runt tre frågeställningar:

1. Vad är byråkrati?
2. Hur ser kritiken mot byråkrati ut i Sverige idag, och vad består dålig (”onödig”) byråkrati av enligt denna kritik?
3. Går det också att identifiera bra (”nyttig”) byråkrati och vad kan sådan bestå av?

Avslutningsvis diskuteras vikten av att ställa rätt frågor om byråkratin i totalförsvaret samt vilka slutsatser som kan dras givet textens frågeställningar.

### VAD ÄR BYRÅKRATI?

I allmänt tal används ”byråkrati” ofta synonymt med den offentliga sektorn eller den offentliga förvaltningen. Ibland avses byråkratin som motsats till politiken, det vill säga en ”neutral” genomförare av politiska beslut. Men ordet används också kritiskt där byråkrati ses som synonymt med ett slags expanderande amöba av ineffektiva och resurskrävande processer, långt ifrån verklighetens behov.<sup>5</sup> Den typen av byråkrati hämmar demokratin,

1 Prop. 2024/2025:34.

2 Regeringen, ”Regeringen har gett 53 beredskapsmyndigheter i uppdrag att stärka sin beredskap”, <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/01/regeringen-har-gett-53-beredskapsmyndigheter-i-uppdrag-att-starka-sin-beredskap/>, den 23 jan. 2025.

3 Riksrevisionen (2025), *Den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad*, RiR 2025:4; Myndigheten för totalförsvarsanalys (2025), *Beredskapssektorernas utveckling: Huvudrapport. Delredovisning 4 av regeringsuppdraget att utvärdera implementeringen av den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap*.

4 Vid FOI finns sedan 2025 en forskningsmiljö som studerar totalförsvaret som ett sammanhängande system av aktörer och där försvars- och förvaltningsforskning förs samman genom frågor om styrning, organisering, ansvarsfördelning, samordning och effektivitet i uppbyggnaden av totalförsvaret.

5 Det amerikanska uttrycket ”red tape” är en metafor som beskriver det senare, hur viktiga frågor fastnar i komplicerade och tröga processer.

medan den första typen (den neutrala genomföraren) snarare ska se till att demokratin upprätthålls.

Men byråkrati har inte alltid kopplats till staten eller demokratin. En genomförande byråkrati (ofta med rådgivande experter) föregick uppbyggnaden av den liberala demokratin. Etymologiskt kan byråkratin spåras till ”skrivbordsstyre” eller ”kontorsstyre”, från franskans bureau (skrivbord/kontor)+krati (styra). När byråkratin utgör en del av en demokratisk modell tillskrivs den ofta vissa värden eftersom en byråkratisk ordning möjliggör transparens i beslutsfattande, tydlig reglering och ansvarsutkrävande – alltså grundförutsättningar i en liberal demokrati<sup>6</sup>. Idéen om byråkratin som en specifik form av effektiv ordning började analyseras under 1900-talet. Då blev den rationalitetsprincip som byråkratier vilar på en del av modernismen och det framåtblickande, effektiviserande och systematiserande samhället. När sociologen Max Weber teoretiserade byråkratin beskrev han inte offentlig sektor eller en viss form av organisation. Han beskrev i stället en specifik typ av ordning. Denna ordning skulle vara den mest effektiva ordningen som världen någonsin skadat. En sådan ordning kan finnas i alla typer av organisationer – från kommuner till tech-företag.

Webers byråkratiska ordning utgörs av, för det första, en tydlig arbetsfördelning med specialisering och ansvarsfördelning, för det andra en formalisering av uppgifter genom tydliga regler och, slutligen, tillsättning av tjänster på basis av meriter. Byråkratin vilar på starka idéer om rationalism och att rationalismen ska leda till hög effektivitet. Före Weber skrev fransmannen Henri Fayol om ”allmän och industriell administration” (1916) och även här ser vi modernismens utopiska idé om att lägga saker och ting till rätta, att ordna och reglera för att nå effektivitet.<sup>7</sup> Webers byråkratiska ordning var nämligen just en idealtyp, inte en beskrivning av verkligheten. Trots att det tidiga 1900-talets idéer och tankesätt om systematisering av arbetsrutiner kan tyckas en aning instrumentella idag, präglar rationalismen fortfarande många managementidéer om organisatorisk effektivisering.

## Kritiken mot ”den offantliga sektorn”

Kritiken mot en ineffektiv byråkrati och onödig administration är i sig inte ny utan har funnits som diskussion inom både politik och forskning länge. Den är heller inte avgränsad till satsningarna på det civila försvaret. Men för att kunna diskutera vad som står på spel när det gäller byråkratins roll i det civila försvaret är det viktigt att kontextualisera och förstå byråkratins roll både som verktyg för en antingen förslöad eller effektiv organisation och dess roll i demokratin.

En allmän och återkommande typ av kritik handlar om att byråkratin leder till skev maktkoncentration och avmänskliggöring av arbetsuppgifter. Mest känd är kanske fransmannen Michel Croziers<sup>8</sup> studier av offentliga organisationer och hur formell reglering skapade en känsla av oförmåga och maktlöshet hos tjänstemännen, som ledde till onda cirklar av mer reglering och mindre makt. I en svensk kontext har forskare beskrivit byråkratins expansion i offentlig sektor till följd av nya mellanlager, en ”mittokrati” av ”organisationsprofessionella” som exempelvis controllers, HR-avdelningar, kommunikatörer och strateger.<sup>9</sup> I annan statsvetenskaplig litteratur har man identifierat byråkratikritiken som ett slags retoriskt grepp för att antingen få igenom satsningar eller undvika ansvar för de satsningar som blir för dyra, för sena eller rent av inte blir av.<sup>10</sup>

Politiskt har kritiken mot byråkratin kommit i vågor. Sedan 1980-talet har många reformer av offentlig sektor gjorts i syfte att just effektivisera genom att minska byråkratin och administrationen. Ofta har detta rubricerats under paraplybegreppet New Public Management som i kort handlar om att använda vissa idéer om företagsstyrning och applicera dem på styrning av offentlig sektors aktörer. Begrepp som byråkrati och administration ska då bytas mot ”management”. I förvaltningspolitiken har dessa idéer kommit tydligt till uttryck i mål- och resultatstyrningen som dominerat styrningsidéerna sen 1980-talet och framåt (och gör fortfarande). Tanken är och har varit att regeringen ska styra med mål och uppföljning, snarare än detaljreglering av uppgifter hos myndigheterna. Uppföljningen och granskningen har sedan eskalerat och inom forskningen pratar man om

6 Wockelberg, H (2026), ”Skrivbordsmakt” i Björkman, J (red.), *Byråkrati: Riksdagens Jubileumsfonds årsbok 2026*.

7 Fayol, H. (1916/2008), *Industriell och allmän administration: Allt du behöver veta om management* (K. Holmblad Brunsson, övers.). Stockholm: Santérus Förlag.

8 Crozier, M. (1964), *The Bureaucratic Phenomenon*, London: Tavistock.

9 Hall, P. (2025), *Varför ökar byråkratiseringen i offentlig sektor?* Malmö: Malmö University Press.

10 Pierre, J. (2025), ”Bad bureaucrat: Administrative autonomy and bureaucracy bashing” i *Handbook of Bureaucratic Autonomy: Politics, Resources, Power*. Cheltenham: Edward Elgar

ett mätsamhälle och ett granskningssamhälle.<sup>11</sup> Resultatet av mätsamhället är dels att anställda inom offentlig sektor lägger alltmer tid på att fylla i excelark och skriva underlag för återrapportering på bekostnad av sina kärnuppgifter, dels att det, som resultat, görs förvaltningspolitiska satsningar på att minska byråkratin.

Ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv är kritiken mot den ”offantliga sektorn” perenn: det har tillsatts många utredningar och många reformer genom åren för att minska byråkratins till synes inneboende tendens att svälla och expandera<sup>12</sup>. Tillitsdelegationen<sup>13</sup> (2016-2020) var ett sätt att försöka styra med tillit snarare än indikatorer och andra mätinstrument. Som senaste länk i denna kedja fick Statskontoret i januari 2026 ett nytt regeringsuppdrag att se över den ökande administrationen i statsförvaltningen<sup>14</sup>. I klartext meddelas att ”onödig byråkrati” hos myndigheter ska utredas.<sup>15</sup> I augusti 2026 tillsattes en Slöserikommission som ska se över hur offentliga medel kan användas mer kostnadseffektivt.<sup>16</sup> Ett annat exempel på byråkratikritik just nu är Timbros rapport ”Staten växer med 22 byråkrater om dagen” där en reformagenda för en minskad statsförvaltning presenteras.<sup>17</sup>

När det nu riktas kritik mot att byråkratin hämmar uppbyggnaden av de förmågor som det civila försvaret behöver, är det ofta denna typ av tendens av överdriven mätning och kontroll hos offentliga organisationer som åsyftas – även om det inte alltid specificeras. Oavsett så är det viktigt att sätta långsamhetskritiken och efterfrågan på handlingskraft och mod i en större byråkratikritisk kontext.

Sammantaget finns alltså belägg för att byråkratin de facto växer (hur mycket beror dock på hur man räknar), samtidigt som en byråkratikritisk diskurs också de senaste åren tydligt har etablerats i samhällsdebatten.<sup>18</sup> Men för att inte samhällsutvecklingen ska framstå som obegriplig eller paradoxal, behöver vi förstå

byråkratins grundläggande funktioner i samhället. Går det till och med att identifiera bra (”nyttig”) byråkrati och vari består den?

### Finns nyttig byråkrati?

I den allmänna kritiken mot byråkratiseringen används ofta ”administration” och ”byråkrati” synonymt. Ibland utgör administrationen en del av byråkratin, men i vissa fall finns det anledning att skilja på administration och byråkrati.

Mindre tid till kärnverksamhet är ofta ett centralt argument i byråkratikritiken och motiverar vanligen förvaltningspolitiska reformer. Men från perspektivet av förbättrad organisation kan mer byråkrati faktiskt leda till mer tid för sakfrågor, om byråkrati betyder tydligare specialisering, arbetsfördelning och reglering av uppgifter.<sup>19</sup>

Ökad administration behöver alltså inte betyda ökad byråkratisering och ökad byråkratisering behöver inte ge mer administration. En organisation kan byråkratiseras genom formalisering av rutiner med nya regler, utvecklad hierarki genom fler chefsnivåer eller tydligare specialisering genom delegering av arbetsuppgifter. Detta måste inte leda till mer administration i form av fler papper att fylla i, fler system att utveckla och med mindre tid till kärnuppgifter. En sådan process handlar snarare om att tydliggöra organisationen och det kan i sin tur öka effektivitet, transparens och möjlighet till ansvarsutkrävande.

Det finns också perspektiv som belyser byråkratins funktion i en fungerande demokrati. Från dessa perspektiv ska byråkratins ordning med tydliga regler och formaliserade rutiner skydda demokratins värden om rättssäkerhet och ansvarsutkrävande.

I boken ”In praise of bureaucracy” beskriver Paul du Gay byråkratin och förvaltningen som en organisationsform som präglas av ett eget etos, och inte bara som ett

11 Bornemark, J. (2018), *Det omätbaras renässans. En uppgörelse med pedanternas världsherravälde*. Stockholm: Volante; Lindgren, L. (2104), *Nya utvärderingsmonstret: Om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur; Power, P. (2003), ”Auditing and the production of legitimacy”, *Accounting, Organization and Society*, 28 (4): 379-394.

12 Se till exempel Byråkratiutredningen (SOU 1979:31).

13 Tillitsdelegationen publicerade totalt sju betänkanden och slutbetänkandet ”En gemensam utbildning inom statsförvaltningen” kom 2020 (SOU 2020:40).

14 Regeringen (2026), ”Uppdrag till Statskontoret att kartlägga administrativa kostnader i staten”, <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2026/01/uppdrag-till-statskontoret-att-kartlagga-administrativa-kostnader-i-staten/>, den 30 jan. 2026.

15 Pressmeddelande från Finansdepartementet den 30 jan. 2026, ”Onödig byråkrati hos myndigheter ska utredas”, <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2026/01/onodig-byrakerati-hos-myndigheter-ska-utredas/>.

16 Dir. 2026:90 Översyn av den statliga förvaltningen för att säkerställa god hushållning

17 Danieli, A (2026), ”Staten växer med 22 byråkrater om dagen”, Stockholm: Timbro.

18 Dagens nyheter, ”DN Debatt. ”Flytta på chefer som är livrädda för att göra fel”, <https://www.dn.se/debatt/flytta-pa-chefer-som-ar-livrad-da-for-att-gora-fel/>, den 8 april 2026.

19 Castillo, D, Forsell, A och Ivarsson Westerberg, A (2026), *Administrationssamhällets expansion*, Lund: Studentlitteratur.

slags generisk ordning.<sup>20</sup> Nära detta ligger statsvetaren Lennart Lundquists idéer om ”Demokratins väktare” (1998), där anställda inom offentlig sektor alls inte är några passiva och lata handläggare utan snarare både bärare och väktare av demokratiska värden som jämlikhet inför lagen. Byråkrater har här ett alldeles unikt ansvar att se till att demokratin upprätthålls.<sup>21</sup> Den engelska beteckningen *civil servant* signalerar i denna anda ett ansvar och ett tjänande av civila värden och samhällsnytta.

Flera av Sveriges grundlagar är direkt beroende av en fungerande byråkrati. Att diarieföra, registrera och arkivera uppfattas typiskt sett som tidskrävande och tråkiga administrativa uppgifter som är lätta offer för byråkratikritik, men faktum är att Offentlighetsprincipen inte skulle fungera utan ordentlig diarieföring hos myndigheterna. Rättssäkerheten skulle också halta betydligt, om myndigheterna inom rättsväsendet inte hade ordning på sina handlingar. Regeringsformens första paragraf om att all makt utgår från folket skulle inte kunna upprätthållas, om det inte fanns en valmyndighet med strikta rutiner för hantering av röster. I Förvaltningslagen finns också tydligt beskrivet hur myndigheter ska fatta beslut baserat på saklighet och objektivitet.<sup>22</sup> Byråkrati, som en form av organisering, lägger på så vis grunden för demokratin.

När byråkratin kritiserats som bromskloss för samhällsutvecklingen är det därför viktigt att fundera över vilken typ av byråkrati det är som åsyftas. Detta gäller också den pågående uppbyggnaden av det civila försvaret, som även denna har kritiserats för att hämmas av byråkratisk försiktighet och överdriven administration.<sup>23</sup> Kritiken tycks ibland åsyfta den allmänna byråkratin i samhället, men kan också handla om farhågor gällande den särskilda byråkrati som byggs upp just för och av det civila försvaret.

## Byråkratin som vän eller fiende i det civila försvaret

En grundläggande utmaning som särskiljer försvarsområdet från andra verksamheter handlar om att hantera den mycket stora osäkerhet som krig och kriser innebär. Vi planerar helt enkelt för situationer där nästan ingenting kommer att vara som vanligt. Eftersom denna planering förhoppningsvis inte kommer att sättas på skarpt prov är det också svårt att med säkerhet tala om huruvida rätt saker har gjorts och om dessa varit tillräckliga. Denna svårighet att veta helt säkert kan i sig vara en utmaning för ett samhälle som i hög utsträckning bygger på mätbarhet, uppföljning och kvalitetssäkring.

Olika aktörers önskan att trots allt ta reda på hur förmågeuppbyggnaden fortskrider skapar med nödvändighet viss administration. Denna aspekt av styrningen av det civila försvaret har fått kritik just för att den tycks skapa mer och mer byråkrati och administration hos beredskapsaktörerna.<sup>24</sup> En gemensam aspekt i kritiken, som kommer från såväl Riksrevisionen som Myndigheten för totalförsvarsanalys, är att satsningarna som görs fastnar i planer, rapportering och olika typer av verksamhetsanalyser. I kritiken, som delvis bygger på beredskapsaktörernas egna bedömningar, tycks en underliggande frustration finnas i att den förmågeuppbyggnad som görs fastnar i papper och vid skrivbordet. Detta kopplar tydligt till byråkratins abstraherande tendenser (skrivbordsstyrelse!): en förpappning av arbetet, långt ifrån den praktiska verkligheten.

Den omtalade ”rapporteringsbördan” är dock inte omöjlig att lätta på. I början av 2026 aviserade regeringen och MCF att vissa effektiviseringar kommer att införas i rapporteringen som myndigheter i det civila försvaret ska göra. Bland annat slår man ihop genomförande av den nationella risk- och sårbarhetsbedömningen med bedömningen av förmågan inom det civila försvaret. Detta antas skapa en bättre balans mellan förmågeutveckling och rapportering över tid.<sup>25</sup> Den här byråkratiska förändringen kan ses som ett led i regeringens ambition att höja tempot och skapa mer utrymme just för

20 du Gay, P. (2000), *In Praise of Bureaucracy: Weber, organization and ethics*. London: Sage.

21 Olsen, J. P. (2006), “Maybe it is time to rediscover bureaucracy”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 1–24; Wockelberg, H (2026), ”Skrivbordsmakt” i Björkman, J (red.), *Byråkrati: Riksdagens Jubileumsfonds årsbok 2026*.

22 SFS 2017:2200

23 Riksrevisionen (2025), *Den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad*, RiR 2025:4; Myndigheten för totalförsvarsanalys (2025), *Beredskapssektorernas utveckling: Huvudrapport*.

24 Ibid.

25 MCF (2026), “Förändringar i arbetet med att bedöma hot, risk, sårbarhet och förmåga”, <https://www.mcf.se/sv/aktuellt/nyheter/2026/februari/forandringar-i-arbetet-med-att-bedoma-hot-risk-sarbarhet-och-formaga/>, den 4 feb. 2026.

förmågeutvecklingen. Samtidigt görs också vissa förändringar som tycks expandera rapporteringsverksamheten.<sup>26</sup>

Arbetet med att utföra rapporteringar såväl som förmågeuppbyggnad kräver personal med fokus på beredskapsuppgifterna. Detta i sin tur har lett till framväxten av en profession inriktad på civilt försvar, som en motsvarighet till Försvarsmaktens militärt inriktade kompetensområden. Den snabba personaltillväxten har beskrivits som en oundviklig växtvärk för totalförsvaret.<sup>27</sup> Statistiskt (och byråkratikritiskt) sett kan såväl det civila som militära försvarets personal hänföras till kategorin ”byråkrater”, helt enkelt eftersom de är offentligt anställda.<sup>28</sup> Men bortom de rent kvantitativa perspektiven gömmer sig andra, mer komplexa, frågeställningar som snarare har att göra med hur beredskapsbyråkratin implementeras och sprids i de offentliga verksamheterna. Finns här en risk att viktig civil beredskapskompetens isoleras i form av särskilda beredskapsenheter och hos experter som talar med andra experter? Detta saknas det ännu studier om i en totalförsvarskontext, men det finns andra jämförbara områden som till exempel integrering av jämställdhets- eller hållbarhetsperspektiv i offentlig verksamhet. Precis som dessa områden utgör beredskapsfrågorna onekligen ett framväxande kunskapsfält, men en alltför professionaliserad beredskapsbyråkrati skulle teoretiskt sett kunna utvecklas till att bli avgränsade kunskapsenklaver snarare än att komma hela organisationen till del.

All byråkrati är, som noterats ovan, inte dålig byråkrati. Viss byråkrati måste finnas på plats för att satsningarna som görs på det civila försvaret överhuvudtaget ska kunna realiseras. Då är byråkrati inte ett hinder, utan en förutsättning. För att förstå detta kan vi gå tillbaka till Sveriges erfarenheter av det första världskriget, då hungerkravaller utbröt i flera städer 1917, och delar av befolkningen riskerade svält. Problemet var i grunden inte en brist på mat, utan en ”illa förberedd krisbyråkrati”.<sup>29</sup> Inga förberedelser fanns på plats för ransoner, handelsregleringar eller varudistribution. Inför det andra världskriget var läget annorlunda: Då fanns en åtminstone till delar förberedd beredskapsbyråkrati, till och med vissa beredskapslager. Inspirerade av Per Albin

Hanssons berömda ord skulle vi alltså kunna säga att vår beredskapsbyråkrati var god.

Om denna typ av planeringsbyråkrati, syftandes till att upprätthålla försörjningen eller att stödja Försvarsmakten, skulle trängas ut av en svällande ”uppföljningsbyråkrati” så skulle det förstås vara ett problem för det civila försvarets förmågeutveckling. Men det gäller att inte kasta ut barnet med barnvattnet. Somlig byråkrati är essentiell – ytterst för att undvika sådant som hungersnöd och sänkt försvarsförmåga. Viss uppföljning är också rimlig utifrån perspektivet att både beslutsfattare och skattebetalare vill kunna följa upp vad de ekonomiska satsningarna leder till.

### Tre nödvändiga former av byråkrati i det civila försvaret

I denna studie har vi, baserat på såväl historiska exempel som nutida analyser, identifierat tre olika typer av byråkrati som kan användas för att stärka det civila försvaret, nämligen byråkrati för planering, för beslut och för rådgivning.

#### Byråkrati för planering

Den här typen av byråkrati går tillbaka till erfarenheterna av det första världskriget då regeringen insåg att vi inte hade någon förberedd krisbyråkrati alls: ”Olägenheterna av en improviserad organisation framträdde synnerligen skarpt även i vårt land under världskriget, huvudsakligen till följd av att uppgifterna icke varit i förväg genomtänkta och planlagda.”<sup>30</sup> Mot denna bakgrund bildades en ny myndighet för ekonomisk försvarsberedskap 1928. Myndigheten, Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap, fick i uppdrag att ägna sig åt planläggning, liksom att stödja och samordna andra myndigheters beredskapsarbete.<sup>31</sup>

Tidigt drogs alltså slutsatsen att det behövs en särskild byråkratisk instans som ständigt kunde hålla beredskapen ”för ögonen”.<sup>32</sup> Samtidigt betonades också vikten av att befintliga myndigheter fortsatt tog hänsyn till beredskapsfrågorna. Med andra ord formaliserades tanken att det behövs beredskap i byråkratin, men det behövs också byråkrati för beredskapen. I fredstid handlar det

26 Till exempel ska den nationella risk- och sårbarhetsbedömningen (NRSB) nu inte bara genomföras på övergripande samhällsnivå och beredskapssektorsvis utan också per civilområde. Se MCF, ”Förändringar i arbetet med att bedöma hot, risk, sårbarhet och förmåga”, <https://www.mcf.se/sv/aktuellt/nyheter/2026/februari/forandringar-i-arbetet-med-att-bedoma-hot-risk-sarbarhet-och-formaga/>, den 4 feb. 2026.

27 Olsson M. och Reichel, B. (2021), *Växtvärk - Utmaningar med att personalförsörja det civila försvaret i fredstid*, FOI-R--5230--SE.

28 Danieli, A (2026), ”Staten växer med 22 byråkrater om dagen”, Stockholm: Timbro.

29 Berthold Westemar (1982), *Ekonomiskt försvar i omvandling* (Stockholm: FoF), s. 11.

30 Prop. 1925:50. s. 371.

31 Wedebrand C. och Ingemarsdotter, J. (2021), *Försörjningsberedskap på central nivå, åren 1915-1947*, FOI-R--5172--SE.

32 Prop. 1915:181, s. 6.

i huvudsak om förmågeuppbyggnad och planering av det civila försvaret – en planering som skulle omöjliggöras utan byråkratiska ordningar.

I vår tid har vi sedan 2022 en etablerad struktur för det civila försvaret. Den ger alla statliga myndigheter ett grundläggande beredskapsansvar. Samtidigt har de 67 beredskapsmyndigheterna mer ansvar än andra, och av dessa är 12 dessutom ansvariga för varsin beredskapssektor.<sup>33</sup> Samtliga aktörer i totalförsvaret har ett ansvar inte bara att organisera sitt fredstida beredskapsarbete utan också att förbereda sin organisering i krig.

### Byråkrati för beslutsfattande

Att vara beredskapsmyndighet medför viss byråkrati. Ofta krävs det kunskap och underlag för att fatta ändamålsenliga beslut. Ett exempel på detta är området försörjningsberedskap där det finns behov av att förstå vilka varor och tjänster som är särskilt viktiga för samhället i krig. Det kan göras genom försörjningsanalyser som, enligt Myndigheten för civilt försvar (MCF), syftar till ”att analysera behov, tillgång och andra förutsättningar för kritiska varor och tjänster som är nödvändiga för Sveriges totalförsvär i krig”.<sup>34</sup>

Denna typ av arbete riskerar att bli tidskrävande, eftersom den innebär både stora osäkerheter och tillgång till mycket data. Den risken identifierades redan under 1980- och tidigt 1990-tal när arbetet med just försörjningsanalyser tog en fastare form. När Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) tog fram en arbetsmetodik 1991 gick man så långt att man varnade för alltför ambitiösa analyser: ”Då det finns risk för att man fastnar i en massa statistik, som gör att analysen tar onödigt lång tid att genomföra, finns det anledning att varna för att sätta ambitionsnivån allt för högt.”<sup>35</sup> Samtidigt betonades vikten av systematiskt framtagna beslutsunderlag.<sup>36</sup> Denna balansgång behöver hanteras även idag: Behovet av solida beslutsunderlag vars framtagande samtidigt inte får ta i anspråk hur stora resurser som helst.

### Byråkrati för rådighet

Även strategiska hänsyn i det civila försvaret kräver viss byråkrati. Ett exempel på det är behovet av att säkerställa att vi har rådighet över resurser, tjänster eller förmågor som är avgörande för totalförsvaret.<sup>37</sup> Att uppnå sådan rådighet kan kräva regleringar, kontroller eller andra mekanismer. De kan gälla flera olika saker, såsom ägandeförhållanden, försörjningskedjor, direktinvesteringar eller andra aspekter av ekonomisk säkerhet.<sup>38</sup> Detta genererar sammantaget en typ av byråkrati som skulle kunna kritiserar ur effektivitetsperspektiv. Fördelen med frihandel och fria flöden över gränser (nationella såväl som administrativa) är ju att besvärlig administration och därmed kostnader kan minskas. Men det som historiskt sett har varit mest gynnsamt ekonomiskt kan i osäkra tider skapa sårbarheter och säkerhetsproblem.

Strävan att uppnå rådighet kan idag handla om att ha kontroll över geografi, farleder och transportvägar, att säkerställa viktiga samhällsfunktioner, att ha tillgång över tid till en viss resurs, förmåga eller tjänst, eller att trygga oberoende förmåga, exempelvis beslutsfattande eller teknisk kompetens. Att säkerställa sådan rådighet kräver olika slags åtgärder som inte sällan är av byråkratiskt slag. Kontroll kräver helt enkelt byråkrati.

De tre typer av byråkrati som vi har beskrivit ovan (för planering, beslutsfattande och rådighet) handlar om det civila försvarets fredstida, förmågeuppbyggande verksamhet. För att det civila försvaret ska fungera i ett krigstillstånd finns också en samling speciallagar för krig. Denna så kallade administrativa beredskap syftar till att ge samhället förutsättningar att verka under förenklade konstitutionella och förvaltningsrättsliga principer om beredskapen höjs. Syftet är bland annat att underlätta beslutsfattande och att viktiga samhällsinstitutioner ska kunna upprätthållas. Utgångspunkten är att det ska finnas grunder för legalt handlade även i krigssituationer.<sup>39</sup>

33 MCF 2026, ”Det civila beredskapssystemet”, <https://www.mcf.se/sv/amnesomraden/beredskap-for-kris-och-krig/beredskapssystemet/det-civila-beredskapssystemet/>

34 MCF, ”Om nationella försörjningsanalyser”, <https://www.mcf.se/sv/amnesomraden/beredskap-for-kris-och-krig/beredskap-for-aktorer/forsorjningsberedskap/nationella-forsorjningsanalyser/om-nationella-forsorjningsanalyser/>, den 2 feb. 2026.

35 ÖCB (1991), *Arbetsmetodik för försörjningsanalyser: Introduktion och allmänna anvisningar*, s. 11.

36 Ibid., s. 10.

37 Jenny Ingemarsdotter och Carl Marklund (2026), ”Rådighet – att sätta handling bakom ett av totalförsvarets viktigaste ord” i Jonsson et al (red.), *Det civila försvarets samtid och framtid: Forskning för totalförsvaret från beredskapsbyråkrati till drönarkrig*, FOI-R--5913--SE, s. 115-123.

38 Ibid.

39 MSB (2023), ”Rätt person på rätt plats: Vägledning för krigsorganisation och krigsplacering”, s. 68-69. Sverige har alltså en omfattande rättslig reglering för hur samhället ska fungera vid krig eller krigsfara, vilket innebär att grundlagarna inte kan åsidosättas med stöd av så kallat undantagstillstånd, som förekommer i andra länder.

För allvarliga krissituationer som inte är krig finns dock ingen motsvarande rättslig reglering. Hur samhällets handlingskraft kan stärkas också i gråzonslägen och under fredstida kriser har därför varit föremål för många studier och analyser.<sup>40</sup> I just detta memo är det dock inte denna krishanteringsproblematik som står i fokus, utan snarare den kritik som riktats mot byråkratiens normala funktionssätt inom ramen för den långsiktiga förmågeuppbyggnaden av det civila försvaret.

Denna typ av fredstida beredskapsbyråkrati påverkas också av Sveriges roll som NATO-allierad och EU-medlem, vilket öppnar upp för nya erfarenheter av byråkrati. En fråga i detta sammanhang handlar om hur olika nivåer av byråkratier ska fås att arbeta tillsammans och i takt så att synergieffekter uppnås snarare än ytterligare nivåer av rapporteringsbördor.

### Slutsatser: Ställ rätt frågor om byråkratin i försvaret

När handlingskraft och proaktivitet ställs mot byråkrati, krävs en noggrann navigering i vad som menas med byråkrati. Om byråkrati är ordning för effektivitet och rationellt beslutsfattande blir den inte en fiende, utan en förutsättning. Om byråkratisering betyder specialisering genom arbetsfördelning, är den en förutsättning för resurseffektivitet. Om byråkrati betyder strukturer för transparens, evidensbaserat beslutsfattande och möjlighet till ansvarsutkrävande så är byråkrati inte något hämmande utan en del av vår grundlagsskyddade demokrati som bygger på rättssäkerhet och legalitet.

Om kritiken mot uppbyggnaden av det civila försvaret handlar om otydlighet i politiska mål och att aktörerna inte vet sin roll, så torde lösningen därför vara tydligare ansvarsfördelning. Ur det perspektivet skulle handlingskraft och proaktivitet rentav behöva mer byråkrati, snarare än mindre.

Det är av yttersta vikt att rätt frågor nu ställs i styrningen av det civila försvaret, så att kritik och åtgärder riktas rätt. Vad är syftet med rapporteringar, planläggning eller verksamhetsbedömningar? Vem har efterfrågat informationen och vad syftar informationen till? Kommer den kunna tas om hand? Hur kan vi skapa en byråkrati som hjälper snarare än stjälper totalförsvarets uppbyggnad?

I denna studie har vi identifierat tre ”nyttiga” typer av byråkrati, nämligen byråkrati för planering, för beslutsfattande och för rådighet. I korthet betyder detta att det för det första krävs särskild byråkrati för att förbereda oss för de ”svårlösta samhällsproblem”<sup>41</sup> som kan uppstå i krig; för det andra behövs vissa beslutsunderlag för att kunna fatta ändamålsenliga beslut i uppbyggnaden av det civila försvarets förmågor; och för det tredje kommer strävan efter ökad rådighet över viktiga resurser och förmågor att generera byråkrati i meningen analys och administration.

Samtidigt finns det fog för den kritik som har riktats specifikt mot byråkratiseringen av expansionen av det civila försvaret och vi har identifierat risker som handlar om (överdrivna) uppföljnings- och rapporteringskrav. En annan risk handlar om att den framväxande beredskapsbyråkratin professionaliseras till den grad att den också isoleras i offentlig verksamhet och inte får det genomslag som eftersträvas inom andra samhällsviktiga områden, som till exempel jämställdhets- och hållbarhetsarbete.

Sammantaget har vi visat att byråkrati inte kan reduceras till en vän eller fiende i det civila försvaret. Utgångspunkten måste istället vara att en klok beredskapsbyråkrati helt enkelt är en avgörande förutsättning för att kunna bygga motståndskraft och förmåga i vårt gemensamma totalförsvar. ■

**Ingrid Gustafsson Nordin** är disputerad i ämnet offentlig förvaltning och forskar om styrning vid FOI:s enhet Totalförsvarskoncept.

**Jenny Ingemarsdotter** är forskningsledare vid FOI:s enhet för försörjningsberedskap och fil. dr i idé- och lärdoms historia.

<sup>40</sup> Se t.ex. Jonsson et al (2019), *Civilt försvar i gråzon*, FOI-R--4769--SE resp. Jonsson et al (2023), *Gråzonslägen*, FOI-R--5447--SE.

<sup>41</sup> SOU 1926:22, s. 17.

