



RAPPORT

Totalförsvaret då och nu – erfarenheter, idéer och synpunkter till gagn för transportsektorn inom det civila försvaret

TP SAMS

Transportsektorns samverkan
inför samhällsstörningar

OBS! Denna rapport är framtagen på uppdrag av TP SAMS som ett diskussionsunderlag. Slutsatserna är emellertid författarens egna och TP SAMS har ännu inte beslutat om och i så fall hur arbetet ska bedrivas vidare.



Trafikverket

E-post: trafikverket@trafikverket.se

Telefon: 0771-921 921

Dokumenttitel: Totalförsvaret då och nu – erfarenheter, idéer och synpunkter till gagn för transportsektorn inom det civila försvaret

Författare: Johan Lindberg, Combitech

Dokumentdatum: 2017-01-26

Version: 0.1

Fastställt av: Roland Sandelin

Innehåll

1. UPPDRAGET	4
2. UNDERLAG FRÅN BAN- OCH VÄGVERKETS ARKIV FRÅN I MÖLNDAL ...	4
3. DOKUMENTERAT EFTER INTERVJUER MED NYCKELPERSONER.....	4
3.1 Allmänna kommentarer om texten.....	4
3.2 Organisation och ledning	4
3.3 Planeringsförutsättningar	9
3.4 Avtal	10
3.5 Krigsplacering	13
3.6 Utbildning och övning.....	13
3.7 Byggnads- och reparationsberedskapen -BRB.....	14
3.7.1 Hur/vem bedömde behovet och omfattningen av kontrakterade resurser inom transportsektorn och BRB på central, regional och lokal nivå under det gamla totalförsvaret?	15
3.7.2 Hur gjordes urvalet av vilka aktörer som man avtalade med, säkerhetstjänstrelaterade frågor, restes det konkurrensfrågor vid upphandling, kunde utlandsägda aktörer kontrakteras etc.?	15
3.7.3 På vilket sätt var lagstiftningen tvingande och fanns generella/principiella avtal med krav och ersättningar mellan myndigheter och privata aktörer i transportsektorn.	16
3.7.4 Hur organiserades och administrerades de kontrakterade företagen centralt, regionalt och lokalt?.....	17
3.7.5 Skedde maa kontrakten också krigsplacering av entreprenörerna, deras personal, maskiner, verkstäder mm?.....	17
3.7.6 Genomfördes krigsplanläggning och övningar med entreprenörerna?.....	17
3.7.7 Övrigt som kan svara mot " Syftet med undersökningen är att inom transportsektorn klargöra om det finns något inom det historiska arvet från det gamla totalförsvaret som kan gagna utveckling inom civilt försvar avseende företagsplanläggningen inom transportsektorn." .	17
3.8 Några övriga reflexioner.....	19
3.8.1 NESA	19
3.8.2 Beredskap	20
3.8.3 Hybridkrigföring, cybersäkerhet och påverkansoperationer	20
4. SLUTSATSER.....	21
5. REKOMMENDATIONER.....	24
6. INTERVJUADE NYCKELPERSONER.....	25

1. Uppdraget

Syftet med denna undersökning är att inom transportsektorn klargöra om det finns något inom det historiska arvet från det gamla totalförsvaret som kan gagna dagens utveckling av civilt försvar avseende företagsplanläggningen inom transportsektorn. Underlaget skall kunna tjäna som ett arbets- och diskussionsunderlag inom TP SAMS.

2. Underlag från Ban- och Vägverkets arkiv från i Mölndal

De eftersökningar som genomförts av Daniel Bergström vid Trafikverket har med den tid som funnits till förfogande och de dokument som kunnat delges från sökningen inte givit något som tillför ny kunskap. Det kan konstateras att:

- Stora delar av de handlingar som är intressanta är klassificerade som hemliga eller kvalificerat hemliga, vilket gör det tidsödande och komplicerat att få ut de öppna uppgifterna ur dessa dokument.
- Arkivet är mycket omfattande och sökningar kräver stor expertis för att bli givande.

3. Dokumenterat efter intervjuer med nyckelpersoner

3.1 Allmänna kommentarer om texten

Kunskapsinhämtningen i denna rapport baseras i huvudsak på telefonintervjuer med nio experter, se förteckning i avsnitt 6, vilka representerar en bred och djup totalförsvarskunskap. Den sammantagna kunskapen som dokumenterats efter intervjuerna presenteras i text utan några direkta citat med undantag för kapitel 3.7 "*Byggnads och Reparationsberedskapen –BRB*" som redovisas i sin helhet.

3.2 Organisation och ledning

Organisation och ledning är i alla sammanhang av central betydelse, inte bara i dess självklarhet inom totalförsvaret, men även inom kontexten för denna rapport. I så gott som alla resonemang eller hypoteser i de intervjuer som utgör underlaget har frågan om organisatorisk funktionalitet, administration samt var ansvar och styrning utövas påtalats.

Med 1966-års totalförvarsbeslut bildades det sex geografiskt samordnade områden för Militärförvarsområde (MILO) och civilförvarsområde (CIVO). Så långt det var möjligt anpassade sig andra myndigheters geografiska områdesindelningar till MILO/CIVO-indelningen. Med denna indelning fick regeringen och centrala myndigheter ett hanterbart antal underställda chefer och att det från dåtida förutsättningar var geografiskt och ur andra synpunkter lämpliga områden för att leda militära- och civilförvarsoperationer.

Dagens bild av olika myndigheter och samhällsfunktioners geografiska indelning ger en inkonsistent bild. Gränserna för de tjugo länen, tjugo landstingen, sex sjukvårdsregionerna, fyra Militärregionerna (MR) och de sju polisregionerna har ingen överensstämmelse. Inte heller den föreslagna nya regionindelningen med sex storregioner sammanfaller med de andra gränserna. Till detta skall transportmyndigheternas regionala indelningar läggas som vare sig är inbördes lika eller motsvarar länsindelningen eller andra myndigheters indelningar. Att på detta sätt överlagra de olika transportmyndigheternas geografiska indelning gör inte bilden enklare. Regionala behov av samordning kan visa sig vara uppenbar inför och vid höjd beredskap i frågor kring resurser och resursägare, planering och operativ ledning. Behovet av någon form av indelning likt de gamla CIVO i syfte att skapa en större resursoptimering, samverkan och samutnyttjande kring transportresurser över länsgränser samt förenklade ledningsförhållanden mellan central- och regional ledning har framförts i intervjuerna. I detta sammanhang skall det även belysas de olika lärens och kommunernas förutsättningar, resursstarka såväl som resurssvaga regionala eller lokala myndigheter, att likartat lösa de uppgifter som åligger dem. Slutsatsen är att regional geografisk områdesindelning har betydelse för resursutnyttjande, ledning och samverkan men att, förutom ett försenat beslut om storregioner, ter det sig otydligt om vad regeringen avser göra.

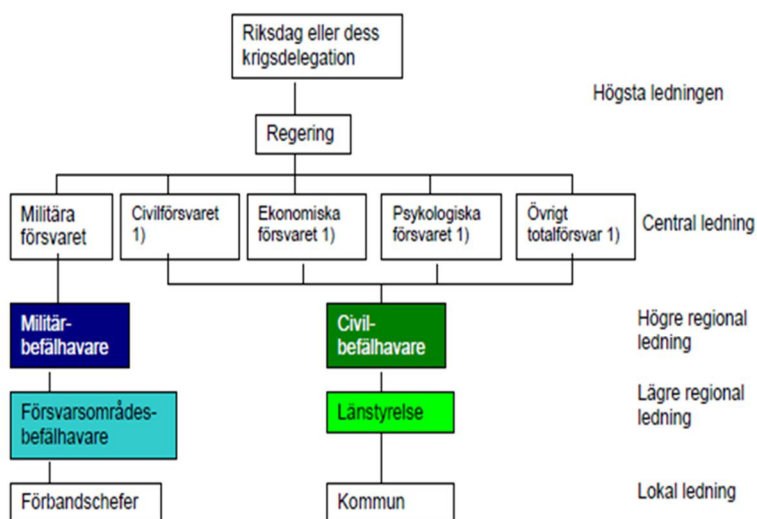
Avsaknaden av en definierad ledningsorganisation för totalförsvaret upplevs av flera respondenter som ett dilemma. Att basera det civila försvaret på grundprinciperna för krishanteringssystemet (ansvars-, likhets- och närhetsprincipen) anses av flera som otillräckligt och att det under snabba och mycket störda förhållanden inte kan svara mot de effektkrav som kan krävas för att lösa det civila försvarets uppgifter. I detta sammanhang kan transportledning tjäna som exempel. Inom det gamla totalförsvaret fanns transportledning på nationell/strategisk, regional/operativ och lägre regional/taktisk och lokal/taktisk nivå (se bild 1.). Det efterlyses en central myndighet med en samordnande och ledande roll och som både i fred och i krig har ett tydligare mandat. Främst vid för riket avgörande situationer eller där centrala operativa beslut får stora regionala konsekvenser samtidigt som mycket korta tidsförhållanden råder. I dessa typer av situationer bedöms det som ytterst tveksamt om myndighetssamverkan är rätt ledningsmetod. Ett exempel kan vara om det inom Sverige, med anledning av ett mycket stort skadefall, behöver prioriteras och omdisponeras betydande transport-, sjukvårds- och övriga undsättningsresurser från flera av landets regioner. Vem gör prioriteringarna, vem beslutar och vem leder? I den gamla totalförsvarsorganisationen var detta tydligt utklarat (se bild 1 och 2) där till exempel transportledning genomfördes av och mellan MILO/CIVO och inom försvarsområdena ner till lokal verksamhet. Detta var organiserat och övades regelbundet.

Ett förslag som framkom under intervjuerna är följande planeringsgång:

- a. Regeringen utger planeringsanvisning och planeringsförutsättningar för olika krigsfall.
- b. FM och MSB skall då med regeringens styrningar göra en detaljerad beskrivning kring försvarsmakten och civilsamhället vilket skulle kunna vara en utvecklad form av "Grundsyn". I denna handling skall de nationella

prioriteringarna utformas för olika resurser som till exempel flyg-, järnväg-, sjö- och landsvägstransporter i de olika typfallen och med hänsyn till geografi, storstadsområden, infrastruktur et cetera.

- c. De 11 viktiga samhällssektorer¹ som MSB tillämpar bryts grundsynen ned till planeringsanvisningar inom respektive ansvarsområde tex Livsmedelsverket gör förnödenhetsförsörjningsplan på befolkningsområden, Trafikverket gör nationell trafikplan mm. Efter samverkan mellan olika myndigheter och godkännande av FM/MSB är nationellt behov beskrivet på central nivå.
- d. Planen tillställs länsstyrelserna och landstingen och kopplas ihop med de planeringsanvisningar som tillkommit inom de 11 viktiga samhällssektorerna på regional nivå. Länsstyrelserna samordnar med angränsande län och genomför resursinventering och tecknar eventuella avtal med privata aktörer.
- e. Kommunal planering sker inom kommunerna och mellan angränsande kommuner där resursinventering genomförs och eventuella avtal tecknas. Brister förtecknas och hanteras.



1) 1986 avskaffades civila försvarets övergripande indelning i civilt-, ekonomiskt-, psykologiskt- och övrigt totalförsvaret. I fortsättningen var civila försvaret enbart indelat i 20 fristående funktioner. För varje funktion fanns det en myndighet med uppgift att samordna funktionen.

Bild 1.

En funktion på strategisk nivå som flera av de intervjuade har lyft fram är Totalförsvarets chefsnämnd² (TCN) som instiftades 1962 och lades ned 2001. TCN hade som uppgift att i fred verka för samordning av de centrala myndigheternas verksamheter. Rent organisatoriskt låg TCN mellan centrala myndigheter och Högsta ledningen (regering och

¹ *Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet*, sid 14, Publ.nr: MSB597-december 2013, ISBN: 978-91-7383-373-8. Exempel på samhällsviktiga sektorerna är energiförsörjning, finansiella tjänster, handel och industri, hälso- och sjukvård samt omsorg, information och kommunikation, kommunalteknisk försörjning, livsmedel, offentligförvaltning; ledningsfunktioner och stödfunktioner, skydd och säkerhet, socialförsäkringar och transporter.

<https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/27271.pdf>,

² Svensk författningssamling 1988:1041, författningen har upphävts genom: SFS 2001:1265

riksdag). TCN hade kvartalsvisa möten och i detta forum kunde rikets samlade beredskap till stor del redovisas, diskuteras och konkreta frågor behandlas men nämnden var även rådgivande till regeringen och utarbetade beslutsunderlag. I TCN var före 1988 Transportrådet representerat och efter 1988 var det Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) som ansvarade för transportfrågorna. Förslag på en motsvarande funktion liknande TCN har givits där det kan tänkas att de ledande myndigheterna inom Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskaps (MSB) sex samverkansområden³ eller kopplat till de 11 viktiga samhällssektorerna⁴ (dessa myndigheter torde i hög grad sammanfalla oavsett vilken utgångspunkt man väljer) vara representerade.

Flera av de intervjuade experterna påtalar avsaknaden av en tydlig ledningsstruktur på central myndighetsnivå. Före 1986 bestod de centrala myndighetsledningarna i krig av det militära försvaret, Civilförsvaret, Ekonomiska försvaret, Psykologiska försvaret samt övrigt totalförsvaret. Efter 1986 och fram till 2002 indelades det i 20 fristående (se bild 2) funktioner där en myndighet hade samordningsansvar för respektive funktion. Samtidigt ombildades Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) till Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB). *ÖCB var central förvaltningsmyndighet för frågor om ledning och samordning av verksamheten inom totalförsvarets civila del. ÖCB ledde och samordnade programplaneringen inom de civila delarna av totalförsvaret och föreslog i detta sammanhang vilka beredskapsåtgärder som borde vidtas inom den ekonomiska planeringsramen samt hur denna borde fördelas på skilda funktioner. ÖCB svarade också för funktionerna Civil ledning och samordning, industriell beredskap samt kyrklig beredskap*⁵. ÖCB lades ned 2002 och dess uppgifter övertogs av Krisberedskapsmyndigheten (KBM) och sedermera MSB 2009. Vi denna tidpunktslogs inkluderades Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) och Statens räddningsverk (SRV) i MSB som därmed idag, åtminstone i viss utsträckning, torde ha det ansvar och de uppgifter som nämnda myndigheter hade i det tidigare civila försvaret. Utvecklandet av ett civilt försvar och nytt totalförsvaret är en komplex fråga, rimligtvis en form av iterativ process, vilket kommer att vara tidskrävande för att uppnå full önskad effekt.

³ MSB samverkansområden är: Ekonomisk säkerhet (SOES), Farliga ämnen (SOFÄ), Geografiskt områdesansvar (SOGO), Skydd, undsättning och vård (SOSUV), Teknisk infrastruktur (SOTI), Transporter (SOTP)

⁴ Se fotnot 1

⁵ *En historisk respektive internationell kartläggning av arbetet med skydd av samhällsviktig verksamhet*, MSB841 – Mars 2015, ISBN 978-91-7383-563-3, sid 19

- Nedanstående bild visar former för totalförsvassamverkan på regional nivå.
- Samverkan mellan MB/Fobef och civila företrädare (militär- civil samverkan) (1)
 - Samverkan enbart mellan civila företrädare (civil-civil samverkan) (2).
 - Samverkan mellan MB/CB (Fo/Isty) och civila företrädare (samordnad samverkan) (3)

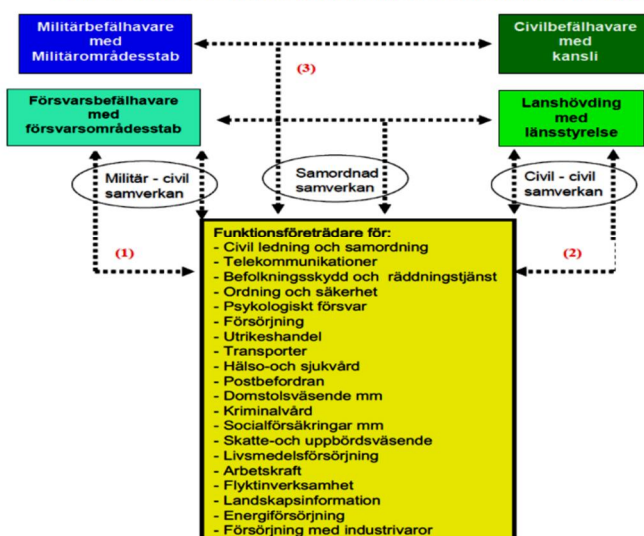


Bild 2.

Flertalet av respondenterna har med skärpa påvisat behovet och vikten av att man inom utveckling och iståndsättandet av det civila försvaret på central myndighetsnivå är tydlig avseende regelverk och instruktioner samt samordning och ledning. Detta är en tidskritisk faktor för att den efterföljande planeringen och organisatoriska och funktionella utvecklingen inom centrala, regional och lokala myndigheter och andra aktörer skall bli kostnadseffektiv samt de efterfrågade totalförsvareffekterna uppnås inom stipulerad tid. En fråga som diskuterats i detta sammanhang är om funktionen *militärassistent* skall återföras inom vissa beredskapsmyndigheter för att på så sätt kunna vara en professionell länk mellan Försvarsmakten och respektive myndighet.

En genomgående synpunkt som framkommit är att det nya totalförsvaret även bör kännetecknas av, likt det tidigare, att så mycket som möjligt av operativ verksamhet är decentraliserad. Detta kommer att i närtid generera krav på att länsstyrelserna har rätt kompetens för att starta planeringen och bemanningen. För transportsidan kommer detta att innebära att någon form av organisatorisk enhet bör inrättas för att kunna planera, identifiera resurser och i förekommande fall skapa avtal med resursägarna. Tidigare fanns *sektion E* inom länsstyrelserna som hanterade transporter och logistik, till exempel transportplanering av de olika transportslagen. Det krigsplacerades experter som i princip genomförde samma uppgifter i krig som i fred, vilket bör vara ett genomgående axiom för bemanningen av tjänster inom civilt försvar och på så sätt snabbt uppnå effekt. Exempel på experter var *vägtrafikombuden* som lydde under *sektion E* men i det civila jobbade inom transportnäringen eller trafikplanerare inom spedition eller bussnäringen. Dessa ansvarade för bland annat för mönstringen av fordon och att de kom till rätt avnämare. Det handlar även om att länsstyrelserna i förekommande fall skall kunna krigsplacera entreprenörer inom näringslivet.

Det kan enligt flera respondenter ses som en nödvändighet att ge länsstyrelserna detta ansvar och mandat då det är på den regionala nivån huvuddelen av den operativa verksamheten leds. En sannolikt omfattande avgörande fråga är kunskapsbyggande inom respektive länsstyrelse, hos resursägarna och inom den breda allmänheten. Detta kommer

vara en framgångsfaktor för att skapa engagemang och snabb systemuppbyggnad, vilket även befrämjar den fredstida krisberedskapen.

Ledningsnivå	Civilt försvar	Militärt försvar
Central	ÖCB ¹ och andra FAM ²	ÖB och HKV ³
Högre regional	CB och andra civila ledningsorgan	MB
Lägre regional	Länsstyrelser och andra civila ledningsorgan	Fobef
Lokal	Kommuner och andra civila ledningsorgan	Lokal militär chef

Tabell 1: Totalförsvarsmyndigheter under delar av 1980-talet samt under 1990-talet.

Civilbefälhavaren (CB)⁴ var i fred ett rent beredskapsorgan. I krig samordnade CB verksamheten inom civilområdet i samverkan med militärbefälhavare (MB).

¹ Överstyrelsen för civil beredskap, se vidare kapitel 3 om 1980-talet.

² Funktionsansvariga myndigheter, se vidare kapitel 3 om 1980-talet.

³ Högkvarteret.

⁴ Civilbefälhavarinrättningen tillkom 1952 och upphörde den 31 december 2000.

3.3 Planeringsförutsättningar

Dagens planeringsförutsättningar, utgående från planeringsgrundande krisscenarion, är i förhållande till 1980- och 1990-talen radikalt annorlunda. En annan faktor är att en stor del av de samhällsviktiga resurser och infrastruktur som tidigare var ägt av staten ägs idag av näringslivet. Det finns dock ett antal viktiga undantag, till exempel väg- och spårnätet som fortfarande är offentligt ägt.

Under det gamla totalförsvaret var beredskapsplanläggning synnerligen omfattande, inte minst inom transportsektorn. Exempel på detta var transportplanering för förstärkningstransporter inom riket och övriga samhällsviktiga transporter som omfattande alla transportslag, krigsplacering av civila fordon och K-företag med krigsplacerad ordinarie personal. Stora delar av krigsplaceringen var gjord ned till minsta detalj. I och med beordrandet av höjd eller högsta beredskap skulle hela samhället ställas om från fred till krig⁶ och en betydande del av befolkningen mobiliserades i försvarsmaktens tjänst. Det nya totalförsvaret kommer byggas under andra förutsättningar. En princip som har förespråkats är att den arbetsföra delen av medborgarna gör i krig det de gör i fred vilket även kan innebära att vissa blir krigsplacerade i sin fredsverksamhet. Detta givetvis med undantag av de som idag är, och de som kommer att bli, krigsplacerade inom Försvarsmakten om värnpliktsystemet aktiveras ånyo. FM uppgår idag till cirka 50.000 krigsplacerade och i framtiden kanske fler. Det innebär att huvuddelen befolkning kvarstannar där de bor och verkar och är en stor skillnad från 1980-talet. Då var det

⁶ Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap, Svensk författningssamling 1992:1403

omkring 10 procent av befolkningen som förflyttades vid allmän mobilisering till sina krigsuppgifter vilket skall ställa mot ca 1 procent i dagsläget.⁷

Slutsatsen blir att det med nuvarande planeringsförutsättningar inte finns behov av en lika omfattande detaljplanering. Med detta sagt måste dock transporter för Forsvarsmaktens behov och ett antal samhällsviktiga funktioner rimligtvis säkerställas genom planering och avtal som tidigare. Styrande för denna detaljplanering är Forsvarsmaktens specificerade detaljbehov i olika typfall men även eventuellt regleringar baserade på av centrala myndigheter utfärdade föreskrifter och allmänna råd för prioriteringar av landets transportresurser vid höjd beredskap och krig, vilket är i linje med det som Transportrådet och senare ÖCB gjorde. Viktigt är att varje myndighet måste ta fram sina egna prioriteringar och transportbehov för olika uppgifter och typfall. Vissa typer av specialfordon kan vara exempel på nationella prioriteringar för Forsvarsmakten eller andra behov.

Nedbrutet är det på främst regional nivå som denna detaljplanering bör genomföras och där även avtal med företag och krigsplacering av personal verkställas. Troligtvis måste även viss beredskap för andra uppkomna händelser även göras avseende transportresurser. För att svara mot kraven är det rimligt att varje länsstyrelse genomför regelbundna inventeringar av tillgängliga transportresurser samtidigt som det förs en relativt kontinuerlig dialog med transportmarknadens aktörer i syfte att upprätthålla en hög medvetenhet och balanserad beredskap. Statistiskt fraktas 90 procent av allt lastbilsgods kortare sträcka än 30 mil och 70 procent fraktas en kortare sträcka än 10 mil⁸. Det gör att lastbilstransportsystemet har en mycket tydlig regional basering och verksamhet. Transportsystemen innefattar även i detta sammanhang verkstäder, drivmedelsleverantörer, tågstationer, flygplatser, hamnar mm. Vidare finns ett tydligt beroende av reparationsberedskap om järnvägar, vägar hamnar och flygfält behöver repareras (se vidare kap. 3.6, Byggnads och reparationsberedskapen).

Många av transportresurserna ägs idag av större internationella företag, våra fem största bussbolag är utlandsägda men med svenska dotterbolag. Vad som hitintills i diskussioner framkommit är att om dessa resurser ägs av ett svenskt dotterbolag så bör det gälla samma jurisdiktion som för helsvenskt ägda bolag. Om resursen är samägd av olika länder kan Sverige som exempel eventuellt disponera den del av SAS flygplansflotta som står i proportion till vårt ägande för personal- och sjuktransport på det sätt enligt vad som gällde inom det gamla totalförsvaret. Utländskt helägda fordon och utländska medborgare ter sig däremot helt orimligt att kunna disponera med laglig rätt.

3.4 Avtal

Under det kalla kriget på 1980-talet knöts busstrafiken mot totalförsvaret genom upphandling på regional nivå av *civilförsvarets fordonsenhet* som fanns vid varje länsstyrelse. Vi denna tid hade de olika bolagen trafikillstånd för olika sträckor inom länen

⁷ Beräknat från hypotes att i en nära framtid är ca 100.000 personer militär personal eller andra, som måste med hänsyn till sin krigsuppgift förflytta sig, vilket utgör ca 1 procent av befolkningen.

⁸ *Urbana flödens resiliens*, Resilient Regions Association, Malmö 2015, ISBN 978-91-981851-3-3, sid 37

och förpliktelse att som transportföretag trafikera dessa även under höjd beredskap. I bussbolagen, som till stor omfattning var offentligt ägda (Länstrafiken, kommunala bussbolag m.fl.), var vissa personalgrupper undantagna värnplikt och krigsplacerades på sina ordinarie befattningar. Utifrån fordonsregister valde fordonsenheterna vid länsstyrelserna ut de fordon som erfordrades och skapade avtal med respektive företag eller organisation. Vägtrafikombuden utgjorde i detta sammanhang en viktig del i att göra kvalitativa bedömningar. Det var en fråga om tydlig dispositionsrätt enligt Förfogandelagen⁹ men det handlade inte om att konfiskera utan rätten att överta gentemot ersättning i händelse av krig.

I syfte att säkerställa hög tillgänglighet, beredskap och problemlösande samarbete med näringslivet bör det finnas positiva incitament och tydligt reglerad ersättning för uppkomna kostnader. Detta kan te sig självklart men återopande av lagtext skapar ofta ett mer begränsat engagemang hos en motpart. Tidigare fick K-företag ersättning för lagerhållning och övriga omkostnader. Rimligt är att detta även stadgas i framtida avtal.¹⁰ Positiva incitament kan vara att ett transportföretag under höjd beredskap kan fortsätta med sin verksamhet och att dess personal är kvar och inte krigsplacerade i andra syften. För att kunna säkerställa samhällsviktiga transporter kan exempel på lösning vara en form av leveranssäkerhetsavtal som gäller vid olika former av beredskap.

Generellt i transportbranschen baseras verksamheten på stor tillgänglighet som kännetecknas av mycket hög flexibilitet. Vidare är samarbete genom nätverk vanligt förekommande för att i det vardagliga arbetet säkerställa resurser. Därför kan det vara fullt tillräckligt att avtal genomförs med endast ett fåtal företag som i sin tur genom gängse professionella arbetsmetoder kan skapa de resurser som erfordras. Tidigare fyllde Lastbilscentralen denna funktion för godstransport inom totalförsvaret. Exempel idag är att SJ har avtal med bolag inom bussbranschen, som genom deras nätverk av entreprenörer, på mycket kort varsel snabbt kan få fram en ansevärd mängd bussar över landet ifall större avbrott i tågnätet uppstår. Som tidigare nämnts är det sannolikt endast en mindre volym av transportresurser som de facto behöver specifikt krigsplaceras likt transportsläp för mycket tunga fordon, maskiner för fältarbetsbehov, tankbilar etc. Denna skissade lösning sammanfaller tydligt med uppfattningen om att verksamheten vid höjd beredskap så långt som möjligt skall likna verksamhet under ostörda förhållanden.

Det bör utredas om Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF)¹¹ eller möjligen Lagen för offentlig upphandling (LOU)¹² och eller Lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUF)¹³ är tillämpliga och gällande i sammanhanget alternativt om annan upphandlingsregel skall skapas för att tillgodose rikets specifika behov i händelse av höjd beredskap. Branschorganisationer vill inte gärna peka ut specifika företag lämpliga som tjänsteleverantörer eller K-företag för

9 Förfogandelag (1978:262) Svensk författningssamling 1978:262t.o.m. SFS 2014:682

10 Lag (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen, Svensk författningssamling 1982:1004, t.o.m. SFS 2009:431

11 http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20071092-om-upphandling-inom-omradena_sfs-2007-1092

12 http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20071091-om-offentlig-upphandling_sfs-2007-1091

13 <https://lagen.nu/2011:1029>

det civila försvaret. En faktor att beakta är att företag kan byta ägare och även nationalitet. Det kan vara av vikt att inte bara förlita sig på enbart stora bolag utan också sprida risker till mindre företag och tillgodose regionala och lokala behov. En relativ enighet bland experterna är dock att man för kommande avtal med civila entreprenörer bör skapa nya rationella processer för att uppnå önskat resultat.

I den process som nu är påbörjad, med att ta fram grunderna för framtida lösningar avseende upphandling inom ramen för civilt försvar, bör en framgångsfaktor vara en kontinuerlig dialog mellan de offentliga och privata parterna om vad som är gällande och vad som kan komma att ske. Detta för att skapa insikt och förståelse för behoven och hur parterna kan gå vidare att utforma avtal i samverkan. Tankar kring vilka som skall teckna avtal och vilka nivåer kan mot bakgrund av intervjuerna sammanfattas enligt följande:

På central nivå kan någon form av grund- eller principavtal tecknas mellan staten och till exempel branschorganisationer gällande för olika leveranstyper och för K-företag. Avtalet bör innehålla olika skalkrav för att de leveransmässiga och kommersiella förutsättningarna skall vara likartade i hela landet. Denna typ av avtal görs redan idag inom näringslivet där livsmedelsgrossister avtalar med transportföretag på nationell nivå varefter det avtalet utgör grund för regionala detaljavtal.

Vem är då den mest kompetenta beställaren? På central nivå kan Kammarkollegiet¹⁴, som idag ansvarar för upphandlingen av stora statliga ramavtalen vara ett exempel på myndighet som har den juridiska kunskapen. På regional nivå är det främst länsstyrelserna som har ansvaret för upphandling, möjligtvis med undantag för vad landstingen och kommunerna upphandlar för egna ändamål. Med ett centralt "ramavtal" i botten kan därefter regionalt utformade avtal upprättas mellan länsstyrelser och resursägare. För de transportföretag och de transportresurser som inte blir krigsplacerade men som i olika avseende är eller kan bli aktuella för totalförsvaret kan eventuellt någon annan form av avtal eller avsiktsförklaring tecknas. Detta avtal kan förutom reglering av ersättningar, tillgänglighet med mera även ställa krav på deltagande i utbildnings- och övningsverksamhet. Rätt utformade kan avtalen ge motsvarande psykologiska effekt som krigsplacering med att skapa delaktighet och engagemang.

Avseende utländska företag så har de ofta svenska dotterbolag (jmf de fem största bussbolagen). Skiljelinjen går om transportmedlen är svenskregistrerade eller inte. Utländskt registrerade lastbilar kan inte tas under förfogande och självklart inte heller utländska lastbilschaufförer verka inom totalförsvaret. I många fall av de utländskt ägda svenska dotterbolagen bedöms det att EU-lagstiftningen inte utgör något hinder men att EU:s regelverk är styrande och att det behöver förberedas med dispenser. En annan aspekt av samverkan med utländska aktörer kan vara att finna lösningar i vårt närområde, t.ex. inom N9 länderna, för att uppnå förmågesamarbete (pooling and sharing). Ett kritiskt område kan vara oljeförsörjning och oljetransporter.

¹⁴ <http://www.kammarkollegiet.se/>

3.5 Krigsplacering

En bedömning hos flera respondenter är att det framgent inte behöver krigsplaceras personal eller K-företag i samma utsträckning som under det kalla kriget. Anledningen till detta har indikerats i tidigare resonemang och ligger i dels de angreppsscenarior som är gällande och dels i att de flesta efterfrågade resurserna inom transportsektorn är idag inom näringslivet. De utför dagligen mycket av den direkt operativa verksamheten i form av transportsamordning och transportledning som sannolikt kommer att efterfrågas av länsstyrelserna. Enstaka individer med specifika kunskaper ur transportbranschen kan självklart komma ifråga för krigsplacering i olika stabsbefattningar på både centrala och regionala staber. Men det som förr var en strid om personalresurser mellan Försvarsmakten och de som bedrev samhällsviktig verksamhet under höjd beredskap kommer sannolikt idag vara enfråga av mindre betydelse. Med detta sagt så kommer det alltså finnas ett behov av ett antal resurser som måste krigsplaceras eller bli K-företag. Det avser specifika behov för att säkerställa Försvarsmaktens behov eller andra samhällsviktiga funktioner.

3.6 Utbildning och övning

Okunskapen om civilt försvar är högst varierande men generellt stor inom myndigheter på alla nivåer och inom näringslivet. Utbildningsbehovet blir därmed omfångsrikt och grundläggande samtidigt som det krävs djupare och mer avancerade utbildning för vissa personalkategorier och befattningar. Inom det sistnämnda har Institutet för högre totalförsvarsutbildning, IHT, vid Försvarshögskolan (FHS)¹⁵ har sedan 2015 genomfört utbildning för nyckelpersoner inom bevakningsansvariga myndigheter och de 21 länsstyrelserna.

Att tidsplanen formellt och reellt är mycket pressad framgår inte minst av överenskommelse 2016-06-10 mellan överbefälhavaren och generaldirektören för MSB där det sägs¹⁶;

¹⁵ <http://www.dn.se/nyheter/sverige/civila-myndigheter-i-sverige-tranas-for-krig/>

¹⁶ Sverige kommer att möta ut, aningarna, Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret, 2016-06-10, FM2016-13584:3, MSM2016-25, bilaga 1, sid 13,

https://www.msb.se/Upload/Insats_och_beredskap/160610%20FM2016_13584_3%20Rapport%20MSB%20och%20FM.pdf

Vid utgången av 2020 ska bevakningsansvariga myndigheter, Försvarmakten, FMV samt prioriterade landsting ha förmåga att utöva samverkan och ledning:

- från ordinarie ledningsplats,
- under störda förhållanden⁹,
- med realistiska tidförhållanden,
- med skyddade huvud- och reservsambandsmedel.

Vid utgången av 2020 ska det också finnas en sammanhängande process för planering med tydliga ansvarsförhållanden och systematik.

En totalförsvarsövning ska genomföras senast 2020 med inriktning mot aktörer på central och regional nivå, inklusive relevanta privata aktörer. Övningar på lokal nivå ska genomföras med tema totalförsvar så snart förutsättningarna för detta finns.

Vid utgången av 2020 ska det hos kommuner, landsting och myndigheter finnas en förmåga, inklusive kontinuitetsplanering, att säkerställa tillgänglighet, riktighet och konfidentialitet avseende verksamhetskritisk information.

Med start 2020 ska förmåga att verka från alternativ och/eller skyddade ledningsplats/er finnas hos huvuddelen av de bevakningsansvariga myndigheterna.

Redan i september 2017 kommer dock de i sammanhanget viktigaste myndigheterna att vara engagerade i försvarmaktsövningen Aurora 17. För att kunna hantera både de funktionella och tidsmässiga kraven ställer detta krav på såväl parallella, i betydelsen totalförsvarsuppbyggnaden skall ske inom alla områden och nivåer samtidigt, som sekventiella processer, att vissa funktioner av hierarkiska och logiska skäl måste vara etablerade innan processerna kan fortskrida.

Flera av de intervjuade har i detta sammanhang påtalat vikten av att:

- utbildning, träning och övning inom civilt försvar måste kraftfullt utvecklas.
- utbilda myndigheterna om hur transportväsendet fungerar,
- privat-offentlig samverkan (POS) måste utvecklas för att primärt för att skapa medvetenhet hos, som i detta fall, företag inom transportbranschen där VD:ar och strategiska ledningsgrupper är viktigaste målgruppen.

Med kunskap och medvetenhet kring syfte och mål med det civila försvaret inom både myndigheter och näringsliv bör genereringen av resurser och i förekommande fall avtalsskrivningar kunna genomföras engagemang och på ett sätt som tillfredsställer alla parter och inte minst tidsplanen.

3.7 Byggnads- och reparationsberedskapen -BRB

Detta kapitel baseras i sin helhet på det skriftliga svar som gavs av överste Sven-Erik Delsenius, HKV / PROD UTB och före detta chef för Väg- och vattenbyggnadskåren mm, och är ordagrant citerat, med undantag av ett fåtal meningar som av formenliga skäl har redigerats men som på intet sätt påverkar sakinnehållet.

BRB – eller Byggnads- och reparationsberedskapen som var dess fullständiga namn – var en allomfattande byggnads och reparationsverksamhet som så sent som fram till juni år 2007 hade en egen gällande Regeringsförordning (SFS 1989:205) vilken upphävdes av Regeringen i Försvarmakten året därpå (FFS 2008:4). BRB fanns formellt mellan åren 1944 – 2007.

Här redovisas en delmängd av BRB åtagande inom Totalförsvaret. BRB hade som huvudorganisation – vilken leddes av Väg- och vattenbyggnadskårens officerare – förutom alla Sveriges Byggindustriers företag bakom sig med en personalstyrka om 50 000 man och maskiner, även ett eget driftvärn. En nog så viktig verksamhet att ta hänsyn till även vid dagens analys av ett eventuellt återskapande av Totalförsvaret.

3.7.1 Hur/vem bedömde behovet och omfattningen av kontrakterade resurser inom transportsektorn och BRB på central, regional och lokal nivå under det gamla totalförsvaret?

BRB resurser bedömdes – för att ge största möjliga effekt – i Fältarbetsberedningar (FaB), på Central nivå CFaB, på högre regional nivå (CB/MB-nivån) HFaB och på lokal nivå LFaB.

Resursbehoven på respektive nivå ställdes mot avtalstecknade resurser. Ofta skedde detta redan i Fältarbetsberedningarna på lokal nivå LFaB, innan de vid behov därefter lyftes för resursprioritering och avdömning på nästa högre regionala nivå, HFaB (CB/MB-nivån). Så kunde vid behov motsvarande resursprioritering och avdömning också ske på nästa nivå, där den centrala nivån genomförde central Fältarbetsberedning, en CFaB.

I dessa forum så återfanns inom transportsektorn på nationell nivå som en delmängd Banverket och Vägverket (idag Trafikverket). Transportbehoven och därmed transportsektorn inom länen prioriterades av Länsstyrelserna och i förekommande fall så även inom Landstingen. Utöver ovanstående tre olika intresseområden så fanns också för prioritering Försvarsmaktens (transport) behov och det övergripande Civila Försvarets (transport) behov. Fältarbetsberedningarna på de olika nivåerna leddes av VVK-officerare¹⁷.

3.7.2 Hur gjordes urvalet av vilka aktörer som man avtalade med, säkerhetstjänstrelaterade frågor, restes det konkurrensfrågor vid upphandling, kunde utlandsägda aktörer kontrakteras etc.?

Innan punkten besvaras så bör man notera att lagen om offentlig upphandling, LOU (2007: 1093, som efterträdde 1992:1528) inte fanns som begränsande faktor under huvuddelen av den tid då BRB Förordningen var verksam.

Förespråkarna för lagen om offentlig upphandling hävdar att lagen inte är begränsande, men konstateras kan att tillämpningen har blivit mer begränsande än vad som i så fall juridiskt har avsetts, även i ett Totalförsvarsperspektiv.

¹⁷ Se vidare BRB Minnesbok, 1944 – 2007, Delsenius, S-E et al. (2009) och även boken Totalförsvarets ledning under kalla kriget, Munk af Rosensköld, S FoKK Publikation 39 (2014) som kan ge ytterligare vägledning.

BRB var som nationell beredskapsorganisation som förordningsmässigt underställd Regeringen. När BRB Förordningen trädde ikraft gällde de lednings- och lydnadsförhållanden och de ersättningsstrukturer som var knutna till förordningen.

Att i den nationella beredskapsorganisationen hantera utländska företag fanns inte på kartan under huvuddelen av den tid då BRB existerade, utan BRB bestod av nationella företag som i och för sig hade stora åtaganden och ökande marknadsandelar utomlands, men som inte lämnade landet i händelse av ofred.

De viktigaste styrande avtalen som tecknades var:

- Huvudavtal – Tecknades för Totalförsvaret mellan Försvarmakten och Branschföreträdarna gällande BRB*
- Ramavtal – Tecknades för Totalförsvaret mellan Försvarmakten och Byggföretagens koncernledning på central nivå där direktiv gavs för den regionala nivån*
- Regionala Ramavtal tecknades för olika geografiska områden med ansvarig Huvudentreprenör (HERO) – Tecknades för Totalförsvarets behov mellan Försvarmakten och Byggföretagen på Regional nivå (Se även pkt 4 nedan)*
- Resursavtal – Tecknades av BRB-organisationen i syfte att få tillgång tillresurser i form av underentreprenörer, maskiner och konsulter mm (Se även pkt 5 nedan)*

Det är i ljuset av att BRB Företagen inte bara införlivade och köpte utländska företag, utan som ett led i Sveriges omstrukturering, där allt fler BRB Företag fusionerades och även började få utländskt ägande som tecknandet av ramavtal med de fyra största nationella företagen också ska ses.

Det är i de två övre punkterna som en ny struktur kan och bör hämtas och en ny era börja.

Utöver avtalen i de två övre punkterna, så kan det kanske vara av intresse för Trafikverket att också känna till, att innan nedläggningen BRB så överlämnade BRB organisationen principöverenskommelser enligt de två nedre punkterna ovan, med åtaganden och utfästelser från samtliga entreprenörer till – med några få undantag – samtliga Sveriges Landsting och Kommuner.

I vilken omfattning kommunernas Räddningsledare har säkerställt användandet av dessa resurser är i skrivandets stund oklart.

3.7.3 På vilket sätt var lagstiftningen tvingande och fanns generella/principiella avtal med krav och ersättningar mellan myndigheter och privata aktörer i transportsektorn.

När frågan ställs om transportsektorn som helhet så är den tudelad. Den ena delen är de fordon, tåg, flygplan och fartyg som genomför förflyttningen av godset eller personalen från punkt A till punkt B. Den andra delen är att säkerställa att den fysiska infrastrukturen för dessa transportrörelser finns och fungerar. Det är där vi kommer in i bilden.

Grunden för lagstiftningen var BRB Förordningen. Väg- och vattenbyggnadskårens officerare var de som i sitt mandat hade Försvarsmaktens och Totalförsvarets uppgift att genom Fältarbetsberedningarna se till att när resurserna väl hade prioriterats också fanns på plats.

Branschens Allmänna Bestämmelser, AB, ABT, ABK m.fl. som är de kontrakt som civilrättsligt reglerar allt nationellt byggande utgjorde tillsammans med BRB Förordningen grunden för såväl den ömsesidiga juridiken som strukturen för all ersättning. Ersättningen var löpande räkning såvida inte annat avtalats. Ett förfarande som fungerar utmärkt om beställaren är professionell i sin roll. För de Allmänna Bestämmelser som alltfört gäller är BRB Förordningen inskriven som en styrande parameter, även om BRB Förordningen idag inte finns kvar. Paradoxalt kan tyckas, men så är det.

3.7.4 Hur organiserades och administrerades de kontrakterade företagen centralt, regionalt och lokalt?

Verksamheten organiserades i Huvudentreprenörsområden (HERO) i vilket landet var indelat. Det företag som hade ett utpekat geografiskt område svarade också organisatoriskt för att så kunde ske och att beredskapen och kompetensen upprätthölls. (Se även punkt 2 ovan och pkt 5 nedan.)

3.7.5 Skedde maa kontrakten också krigsplacering av entreprenörerna, deras personal, maskiner, verkstäder mm?

Frågan besvaras med ett tveklöst, JA! BRB deltog i samtliga Krigsförbandsövningar på FO, Milo och HKV-nivå, men BRB deltog ofta även i större förbandsövningar. Så gjorde också de civila aktörerna och här inbegrips allt ifrån civila verk och myndigheter som Vägverket, Banverket, Svenska Kraftnät, Vattenfall m.fl., till kontrakterade entreprenörer, NCC, Skanska, JM, Peab m.fl. och självklart deltog (oftast också med mycket stor entusiasm) deras personal, maskiner och verkstäder och andra underorganisationer. (Det upplägget var en grundförutsättning för att FaB på olika nivåer skulle kunna genomföras på ett professionellt sätt.)

3.7.6 Genomfördes krigsplanläggning och övningar med entreprenörerna?

Frågan besvaras även här med ett tveklöst, JA!

Se även här pkt 5 ovan.

3.7.7 Övrigt som kan svara mot ” Syftet med undersökningen är att inom transportsektorn klargöra om det finns något inom det historiska arvet från det gamla totalförsvaret som kan gagna utveckling inom civilt försvar avseende företagsplanläggningen inom transportsektorn.”

Innan BRB avvecklades gjordes kreativa försök med att teckna ramavtal med de då fyra största entreprenörerna, vilka var positiva till detta. Försöket misslyckades

tyvärr, men dokumenten från den tiden finns kvar, om intresse finns att i annat forum utveckla och gå igenom dessa.

Att teckna avtal under djupaste fred eller när krig råder och alla avtal är satta ur spel är inga större problem. Det svåra är att hitta strukturer för begynnande ofred.

Det som jag som den siste chefen för Väg- och vattenbyggnadskåren och efter dåvarande ÖB general Håkan Syren anmodan vid chefsbytet 2007/2008 har varit hur de kompetensmässiga strukturerna ska kunna bibehållas även efter nedläggningen av BRB och efter den nya tidens (olika) försvarsinriktning och samhällsekonomiska inriktningar. Ett koncept som anammades av näste ÖB, general Sverker Göranson.

Min företrädare som var chef för såväl Väg- och vattenbyggnadskåren för BRB hävdade att om man opererar bort armar och ben så finns bara huvudet kvar, en operation som genomfördes 2007 och vars konsekvenser Totalförsvarskonceptet lider av idag.

De militärt organiserade järnvägsbataljonerna är en annan sådan organisation som hade behövts idag när allt tyngre transporter skall korsa vårt land. En organisation som helt sattes samman och leddes av Väg- och vattenbyggnadsofficerare, men järnvägarnas framtid har under en tidigare och längre period varit ifrågasatt och så var stämningarna också vid järnvägsbataljonernas avveckling.

Min roll i det hela är att för Försvarsmakten och därmed också för Totalförsvaret att hitta samarbetsstrukturer med det civila samhället, där Trafikverket är en sådan viktig part i en samarbetsstruktur som vi under år 2016 börjar skönja resultatet av.

Frågeformuläret är brett riktat mot Transportsektorn, men noteras bör i detta sammanhang att Trafikverket själva inte är den organisation som genomför transporterna. Trafikverket ser till att de civila infrastrukturella betingelserna finns för detta. För att säkerställa de militära behoven måste motsvarande kompetens finnas inom Försvarsmakten.

Den frågeställning som funnits på bordet alltsedan tiden för BRB avveckling – och när jag tillträdde som chef för Väg- och vattenbyggnadskåren vid årsskiftet 2007/2008 – är om och hur vi ska nyttja civila aktörer tillsammans med civila och militära myndigheter – beroende på var på konfliktskalan vi befinner oss och vem som skall stödja vem och i vilket läge – är om vi någon gång och i något läge skall byta ledningsstruktur. Svaret på den frågeställningen är – efter ett antal återkommande loopar – ett tveklöst, NEJ! Det är i det ljuset som kompetensen och behovet av dagens och morgondagens Väg- och vattenbyggnadsofficerare ska ses.

Att i både ett kort och i ett långt perspektiv bibehålla den civilmilitära förmågan för att i ett "skymningsläge" kunna leda såväl civil som militär infrastruktur för såväl nationella som internationella behov, det är vad de senaste stora

ledningsövningarna för vår del handlar om. Om man inser behovet är det inte så svårt att hitta samarbetsformer, baserade på såväl gammal kunskap som nya förutsättningar.

En för transportsektorn kanske inte helt marginell frågeställning, men som ligger utanför vårt kompetens- och huvudområde och vars konsekvenser vi under den senaste stora Ledningsövning 16 brutit på Försvarsmaktens ledningsnivå, är när enligt gällande upphandlingsregler civila aktörer i form av civila internationella åkerier men med chaufförer med otydliga nationaliteter ska och kan upphöra med att genomföra för Försvarmakten viktiga s.k. operativa transporter. Från när kan förfogandelagen för Totalförsvarets behov gälla för införskaffandet av exempelvis Scania's hela lastbilsproduktion under X antal veckor och där chaufförer tillhöriga bilkåristerna får och kan ta över som chaufförer för Försvarmakten och Totalförsvarets skyddade behov.

3.8 Några övriga reflexioner

3.8.1 NESA

Finland inspirerades av det tidigare svenska totalförsvarskonceptet och har vidareutvecklat detta. Inom ramen för Försörjningsberedskapscentralen NESA¹⁸ (National Emergency Supply Agency) samlas den nationella styrningen och samordningen under statsrådet (regeringen). Försörjningsberedskapscentralen¹⁹ är den institution som planerar, operativt genomför och utvecklar den finska försörjningsberedskapen. Några av respondenterna har studerat NESA på plats och konstaterar bland annat:

- Finland har tre beredskapsnivåer som regleras med tre lagar som är harmoniserade.
- Systemet medger partiella alternativt geografiska eller sektorsvisa beredskapshöjningar, bl.a. kan undantagstillstånd utlysas.
- NESA ger hög flexibilitet i utnyttjandet av samhällets offentliga och privata resurser. *Det finns en tydlig och genomtänkt plan, avtal och organisation för hur att tillgodose nationell försörjning och funktionalitet av infrastrukturen. Detta innefattat såväl nationella som internationella avtal och samarbeten.*
- *Huvudprincipen är att man sluter avtal med branscher och företag. Då avtalen avser allvarliga störningar och undantagsförhållanden inklusive försvarstillstånden så anser man att EU-lagstiftningen inte kan nyttjas.*
- *Finansiering av beredskapslagring med mera tas ut via en skatt på energi och som ger ca 20Mdr kronor per år.*

Det finska systemet kan tjäna som en förebild och generera idéer om hur en modifiering av det svenska civila försvaret.

¹⁸ <https://www.se.nesa.fi/>

¹⁹ <https://www.se.nesa.fi/organisation/forsorjningsberedskapscentralen/>

3.8.2 Beredskap

Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap *upplevs av flera respondenter som otidsenlig och är i behov av snar revision. I dagens krigföring och de typfall som ligger som planeringsgrund för det civila försvaret, bland annat hybridkrigföring inkluderandes cyberkrigföring och informationsoperationer²⁰ (påverkansoperationer²¹), kan det bli mycket svårt att identifiera om vi är utsatta för ett militärt angrepp eller inte. Denna form av gråzonkrigföring kan också medföra ett angrepps sista fas, en öppen militär intervention, kan kännetecknas av ett mycket högt och lamslående tempo. Någon form av beredskapstrappa där krisberedskapen utvecklas så att den logiskt och legalt kan knyta an mot höjd beredskap, ett legalt harmoniserat förlopp för att successivt kunna öka beredskapen, ter sig allt mer som en logisk och nödvändig reform. Bedömningen är att nuvarande lagstiftning är allt för trubbig och sannolikheten att vi inte hinner mobilisera erforderlig totalförsvareffekt uppenbar. En beredskapsstege som mindre drastiskt kan höja och sänka beredskapen skapar även större säkerhet att civilsamhället och näringslivet hinner anpassa sig.*

3.8.3 Hybridkrigföring, cybersäkerhet och påverkansoperationer

Hotbilden domineras av hybridkrigföring och därmed kan angrepp mot Sverige vara svårt att initialt identifiera. Begreppet inbegriper att alla tänkbara medel (politiska, ekonomiska, diplomatiska, social, militära m.fl.) kan användas för att uppnå angreppets syfte, till exempel att förlama civilsamhället för att påtvinga sin vilja. Självklart kan öppna militära insatser också förekomma men dessa kommer troligtvis vara geografiskt begränsade, momentant överlägsna och med hög precision och verkan om det så handlar om sabotagegrupper eller insats av tunga fjärrstridsmedel.

Sverige är i dag, liksom alla andra västeuropeiska länder och USA, utsatta för omfattande cyberattacker²² och påverkansoperationer²³. Från ett totalförsvarsperspektiv måste skyddet av ledning (ledningssystem, kommunikationssystem och ledningsplatser) och

²⁰ "Med informationsoperationer koordineras verkan på informationsarenan genom att påverka data och information i syfte att påverka motståndarens eller andra aktörers agerande, samtidigt som egen verksamhet på informationsarenan skyddas." Försvarsmakten, "Grundsyn Informations Operationer, 2007, M7739-350004. Innefattar Psykologisk krigföring (Psyops), Elektronisk krigföring och telekrigföring, CNO ("Cyberwar"), OPSEC (Operationssekretess), Vilseledning, Information Assurance (Informationssäkerhet) och Fysisk Bekämpning

²¹ Påverkansoperationer är en mer vardaglig och civil benämning av informationsoperationer. Tydligaste medlen är i fredstid psykologisk krigföring i form av falsk information eller rykten som sprids via främst sociala medier eller massmedia samt cyberattacker vars syften kan vara att inhämta underrättelser, stjäla eller degradera information, sätta IT-system ur spel för att skapa misstro hos allmänheten eller förberedelser för krig i syfte att via IT-systemen bidra till att lamslå ett land.

²² *Utländska IT-spioner utsatte Sverige för drygt 100.000 nätattacker förra året*, <http://www.dn.se/nyheter/sverige/utlandska-it-spioner-utsatte-sverige-for-drygt-100000-natattacker-forra-aret/>

²³ <http://www.dn.se/nyheter/varlden/widman-kan-tolkas-som-hybridkrigforing/>, <http://www.dn.se/nyheter/sverige/ewa-stenberg-ytterst-finns-en-radsla-for-att-ryssland-ska-hjalpa-fram-jimmie-akesson/>

informationen (hemlig men även öppen (med hänsyn till desinformation)) säkerställas. Att mellan olika ledningsnivåer säkerställa en robusthet och resiliens kommer medföra relativt kostnadskrävande tekniska insatser men även ett stort mått av olika utbildningar. En åtgärd för att säkerställa en ökad säkerhet är utbildning i signalskydd som är av största väsentlighet för att bl.a. kunna hantera de olika kryptolösningar som måste implementeras. Att inom regional och lokal ledning säkra kommunikation och information med de entreprenörer som länsstyrelser och kommunerna har avtal med kommer troligtvis inte vara rationellt eller ekonomiskt försvarbart. Trots detta måste avtalade civila resursägare inom totalförsvaret kunna hantera sensitiv och klassad information om än i begränsad omfattning. Detta ställer i så fall krav på informationssäkerhet och andra säkerhetskrav.

För att hantera psykologiska operationer (perceptionsstyrning) där osann, halvsann eller sann information som är paketerad i en felaktig kontext ställer krav på allmänt informationskritiskt förhållningssätt och analysförmåga.

4. Slutsatser

För transportbranschens uppbyggnad och vidare utveckling inom ramen för det civila försvaret kan följande övergripande slutsatser ur detta underlag framhållas:

Offentlig och privat samverkan och avtal

- Offentlig och privat samverkan är en absolut förutsättning för etableringen av det civila försvaret och detta gäller i all synnerhet för transportsektorn.
- Tidigt bör processen starta med att skapa någon form av centrala avtal vilket bör vara en förutsättning för att skapa grunden för legalt och ekonomiskt likvärdiga regionala och lokala avtal. *De bör även innehålla olika skalkrav för att de leveransmässiga och kommersiella förutsättningarna skall vara likartade.* Företagens medverkan i det civila försvaret bör vara incitamentdrivet så långt det är möjligt.
- Det bör klargöras alternativt utredas om Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) eller möjligen Lagen för offentlig upphandling (LOU) och eller Lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet är tillämpliga och gällande i sammanhanget alternativt om annan upphandlingsregel skall skapas för att tillgodose rikets specifika behov i händelse av höjd beredskap.
- På central nivå kan Kammarkollegiet, som idag ansvarar för upphandlingen av övergripande statliga ramavtal, vara ett exempel på myndighet som har den juridiska kunskapen. På regional nivå är det främst länsstyrelserna som har ansvaret för upphandling, möjligtvis med undantag för vad landstingen och kommunerna upphandlar för egna ändamål. Med ett centralt "ramavtal" i botten kan därefter regionalt utformade avtal upprättas mellan länsstyrelser och resursägare.

Ledning och ledningsmetoder

- Transporter är av avgörande karaktär för rikets försvarsförmåga och civilbefolkningens överlevnad och skall därmed ha en tydlig representation i alla ledningsnivåer. Ett uttryckligt exempel på detta, som visar just på transportsektorns betydelse, var att Transportrådet var del av Totalförsvarets chefsnämnd (TCN) före 1988 och efter 1988 hanterades frågorna av ÖCB inom avdelningen för transporter. I en eventuell framtida variant av TCN, vilket förespråkas av flera respondenter, bör transportfunktionens strategiska betydelse noggrant beaktas. I detta sammanhang måste även transportsystemens betydelse i det internationella perspektivet även tas med, även om detta inte har beaktats inom ramen för detta uppdrag. I tider av höjd säkerhetspolitisk hotbild som närmar sig höjd beredskap eller om denna är intagen så måste prioriterad import och export fungera. Exempel på detta är import av olja, medicin eller export av strategiskt viktiga produkter till länder i vårt närområde men även transportresurser kopplade till värdlandsavtalet med NATO.
- Ledning och ledningssystem måste utgå från enkelhet och robusthet. Det är på regional nivå huvuddelen av det operativa planeringen och ledning med rikets transportresurser sker och det är därmed länsstyrelserna som måste ges erforderliga resurser och stöd för att lösa sina uppgifter.
- Detaljplanering av transportresurser kommer endast göras för Försvarsmaktens och för andra samhällsviktiga systems specificerade behov. Detta är en stor skillnad från det gamla totalförsvaret, där transportplanering var väsentligt mer omfattande. men ställer å andra sidan krav på en större förmåga till regional flexibilitet, samverkan och improvisation om andra större transportbehov momentant skulle uppstå inom landet.
- Områdesindelning och regionala behov av samordning kan visa sig vara uppenbar inför och vid höjd beredskap i frågor kring regional samordning av resurser och resursägare, planering och operativ ledning. Behov kan uppstå av någon form av indelning likt de gamla CIVO i syfte att skapa en större resursoptimering, samverkan och samutnyttjande av transportresurser över länsgränser samt förenklade ledningsförhållanden mellan central- och regional ledning.
- Avsaknaden av en tydligt definierad ledningsorganisation för totalförsvaret upplevs av flera respondenter som ett dilemma. Att basera det civila försvaret på grundprinciperna för krishanteringssystemet (ansvars-, likhets- och närhetsprincipen) anses av flera som otillräckligt och att det under snabba och mycket störda förhållanden inte kan svara mot de effektkrav som kan fordras för att lösa det civila försvarets uppgifter. Det är främst vid för riket avgörande situationer eller där centrala operativa beslut får stora regionala konsekvenser, samtidigt som mycket korta tidsförhållanden råder, det bedöms som ytterst tveksamt om myndighetssamverkan är rätt ledningsmetod. Det efterlyses en central myndighet med ett tydligt mandat i en samordnande och ledande roll för det civila försvaret i fred och i krig.

BRB

- Byggnads och reparationsberedskapens tidigare organisation och ledning bedöms i flera avseende mycket väl tjäna som utgångsläge för instiftandet av en ny motsvarande funktion. BRB bedöms också kunna ha en liknande betydelse som

förr med hänseende till upprätthållandet av kommunikationssystemen, fältarbeten för Försvarmakten, undsättnings och röjningsinsatser efter större ödeläggelser mm. BRB organisation, ledning, samarbetsformer och personalplacering i krigsorganisationen kan mycket väl tjäna som en förebild för andra funktioner inom det civila försvaret.

Planering

- Av vikt är att varje myndighet måste ta fram sina egna prioriteringar och transportbehov för olika uppgifter och typfall. Det handlar om Försvarmaktens specificerade detaljbehov i olika typfall men även eventuellt regleringar baserade på av centrala myndigheter utfärdade föreskrifter och allmänna råd för prioriteringar av landets transportresurser vid höjd beredskap och krig. Vem som skall vara avnämare, när detta skall vara klart och i vilka former kan kanske vara en uppgift för TP SAMS att formulera om processen inte redan har startat.

Lagar

- Med nuvarande krigscenario bedöms enligt respondenterna Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap som försvärande för att på ett anpassat, rationellt och flexibelt sätt kunna skapa en tröskeleffekt. Med antagandet att krigsscenarioet baseras till stor del på hybridkrigföring kommer det vara mycket svårt att legalt definiera att Sverige är utsatt för ett angrepp. Behovet av en successiv, eventuellt även partiell, beredskapshöjning baserad på krisberedskapen och mot höjd beredskap där totalförsvaret gradvis kan verka är efterfrågad.

Personal- och krigsplacering

- Huvudregeln för de medborgare som har totalförsvarsplikt är att, förutom de som är krigsplacerade, de så långt det är möjligt gör det de utför sina professionella åtaganden i fred även under höjd beredskap. Bedömningen är i denna rapport att det är ett fåtal transportspecialister som bör krigsplaceras inom centrala och regionala myndigheter medan övriga resurser återfinns i näringslivet. Den generella effekten av att, så långt det är möjligt, fredsbeholdningar är lika med krigsbeholdningar, är en direkt och hög professionell förmåga inom transportnäringen, låg belastning av krigsplacerad personal som rör sig inom landet, mycket begränsat behov av ersättningspersonal och väsentligt lägre samhällskostnader. Dessutom förstärks samhällets allmänna robusthet och resiliens i termer av krisberedskap när det civila försvaret, i ett reglerat OPS format, är etablerat, utbildat och övat.
- Behovet av K-företag bedöms väsentligen mindre inom transportsektorn i det nya civila försvaret än inom det gamla totalförsvaret. En anledning är att Försvarmakten inte har samma stora behov av att flytta förband och materiell. Krigsplacering och planering för vissa specialfordon kommer däremot alltså att vara nödvändig.

Utbildning och övning

- Utbildning och övning är två centrala frågor som mycket tidigt måste prioriteras för att skapa förståelse och engagemang. Detta är eventuellt den enskilt viktigaste framgångsfaktorn!

5. Rekommendationer

Som omedelbara åtgärder rekommenderas TP SAMS att:

- Tidigt ta fram både informations- och utbildningsstrategier för TP SAMS medlemskrets och påbörja olika riktade utbildningar med koppling till civilt försvar. Tydlig och korrekt information ökar medvetenheten och förtroendet samt att utbildning är en nödvändighet för en gynnsam utvecklingsprocess men kommer dessutom med all sannolikhet bli mycket efterfrågad.
- Involvera näringslivet redan från början! Det är CEO och strategiska ledningsgrupper som är det viktigaste målgruppen. Det är näringslivet som i huvudsak är resursägare inom transportsektorn och det är näringslivet som även till stor del kan genomföra den planering och ledning som krävs av transporterfunktionen. Att tidigt starta en offentlig och privat samverkan (OPS) bör skapa ett positivt engagemang, påskynda processerna och minska kostnaderna. Vem kan vara bättre på transportlogistik än dem som utför det dagligdags? Att gemensamt inom OPS-partnerna ta fram grunder för avtal, ramfaktorer och regelverk kan grunda för robusthet inom tänkt systemlösning. En mycket viktig fråga är även identifikation och konfirmation av vilka som är ansvariga för olika sakfrågor inom den offentliga förvaltningen och vilka som är de sanktionerade parterna inom näringslivet (branschorganisationer, Näringslivets säkerhetsdelegation eller rent av enskilda företag)?
- Påtala redan nu behovet av översyn av vissa författningar, ex Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap – lagändringar har lång processtid. Om detta kan göras i gemensam analys och i samverkan med andra sektorer kan det snabba upp processen.
- Påtala behovet av en analys och översyn av hur landet geografiskt skall indelas i ansvarområden med tillhörande ledningsorganisation inför och vid höjd beredskap och hur transportsektorn jämte andra sektorer ska anpassas till en dylik indelning.
- Vilka är de nationella och regionala transportbehoven vid höjd beredskap? Detta är faktorer som dimensionerar all kommande planering inom transportsektorn vad avser resursbehov, organisering, ledning, samverkan, krigsplacering mm. Framtagandet av mer handfasta behov kommer säkerligen vara en iterativ process vilken kommer att ta tid. I avvaktan föreslås påbörjandet av en dialog med andra sektorer/myndigheter men även näringslivet (i första hand branschorganisationer eller motsvarande) i syfte att ta fram preliminära beräkningar i syfte att ge näring till planeringsprocessen mfl.

- *Frågor kring sekretess och informationssäkerhet* måste in direkt från början i all verksamhet kring totalförsvaret då de *tidigt* kommer *bli aktuella och måste kunna hanteras* ur såväl för den självklara sekretessen som för att skapa en säkerhetskultur. *För detta krävs såväl utbildning och övning av berörda parter som teknik (krypton, säkra förvaringsplatser, kommunikationslösningar mm).*
- Om det inte redan är etablerat – skapa frekvent informations och samverkansformer med de andra sektorerna inom centrala och regionala myndigheter, SKL och näringslivet.
- Aktivt deltagande i planerade övningar och skapandet av egna övningar eller workshops för att tidigt involvera berörda OP-parter. Även om inte nya regelverk, eventuella lagrevisioner eller andra styrande faktorer är på plats så skapar den kreativa övningsmiljön kunskaper, tankegodis och lösningsidéer men kanske främst bäddar för samverkan och enighet.
- *Påbörja en specifik dialog med de större byggnadsentreprenörerna och branschorganisationerna för att se hur skulle en nutida version av BRB ska kunna utformas.*

6. Intervjuade nyckelpersoner

Följande personer, vilka alla från olika infallsvinklar har en både djup och bred erfarenhet av det gamla totalförsvaret och flertalet av det nuvarande svenska krishanteringssystemet, har på ett mycket tillmötesgående och engagerat sätt bidragit med kunskaper, erfarenheter och förslag.

Stort tack till:

- Freddy Jönsson Hanberg, sekreterare i Totalförvarsstiftelsen
- Bo-Rickard Lundgren, strategisk rådgivare, f.d byråchef och avdelningschef vid samordningsavdelningen, Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), f.d chef för Institutet för högre totalförvarsstudier Försvarshögskolan
- Björn Körlof, strategisk rådgivare, f.d. Generaldirektör Styrelsen för psykologiskt försvar,
- Helena Leufstadius, VD, Svensk Kollektivtrafik
- Göran Forsén, fd avdelningschef transportavdelningen Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB)
- Mikael Stjernberg, Västtrafiken
- Sven-Erik Delsenius, Överste till förfogande i HKV / PROD UTB / Chef VVK 2008 – 2010, Ordförande och huvudredaktör för VVK Historia 1851 – 2010, Ordförande Väg- och vattenbyggnadsklubben, Civ ing & Tekn lic KTH
- Leif Isberg, länsexpert regional samordning och ledning, Länsstyrelsen Västar Götaland,
- Kommendörkapten Jan Sondén, fd sekreterare i Totalförsvarets chefsnämnd (TCN), f.d kanslichef, Civilbefälhavarens Nedre Norrland (CB NN)

