

## Civil-militär samverkan och samordning i Sverige under efterkrigstiden

Olle Carlbom, Göran Ekebjär, Magnus Kaiser

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                |                                 |                                          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|---------------------------------|------------------------------------------|
| <b>Utgivare</b><br>Totalförsvarets Forskningsinstitut - FOI<br>Försvarsanalys<br>172 90 Stockholm                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>Rapportnummer, ISRN</b><br>FOI-R--0418--SE                  |                                 | <b>Klassificering</b><br>Användarrapport |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <b>Forskningsområde</b><br>1 Försvars- och säkerhetspolitik    |                                 |                                          |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <b>Månad, år</b><br>Februari 2002                              | <b>Projektnummer</b><br>E 17353 |                                          |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <b>Verksamhetsgren</b><br>5. Uppdragsfinansierad verksamhet    |                                 |                                          |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <b>Delområde</b><br>11 Försvarsforskning för regeringens behov |                                 |                                          |
| <b>Författare/redaktör</b><br>Olle Carlbon, Göran Ekebjär, Magnus Kaiser                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <b>Projektledare</b><br>Magnus Kaiser                          |                                 |                                          |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <b>Godkänd av</b><br>Jan-Erik Svensson                         |                                 |                                          |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <b>Uppdragsgivare/kundbeteckning</b><br>ÖCB                    |                                 |                                          |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <b>Tekniskt och/eller vetenskapligt ansvarig</b>               |                                 |                                          |
| <b>Rapportens titel</b><br>Civil-militär samverkan och samordning i Sverige under efterkrigstiden                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                |                                 |                                          |
| <b>Sammanfattning (högst 200 ord)</b><br><p>I rapporten behandlas civil-militär samverkan och samordning i Sverige under efterkrigstiden. Tyngdpunkten ligger på Samverkan och samverkansformer. Dessa samverkansformer har påverkats av olika behov eller uppgifter för civil-militär samverkan och samordning. Tre övergripande uppgifter identifieras, nämligen civilt stöd till det militära försvaret, operativ samordning samt det militära försvarets stöd till samhället. Den civil-militära samverkan och samordningen var under 1940- och 1950-talen relaterad till andra världskrigets erfarenheter. Frågor som då skulle hanteras var bl. a. hantering av flyktingströmmar, och tillhandahållandet av försörjningsmedel. Det militära försvarets rekviderande av civila resurser efter eget behov skapade ett civilt behov av en mer organiserad relation mellan civila myndigheter och det militära försvaret. En samordnad civil-militär krigsplanläggning tillkom på alla nivåer för att reglera resursuttag. Civil-militär samverkan och samordning utvecklades utifrån den strukturella förutsättningen att Sverige inte har haft en stående armé. I rapporten identifieras över tiden olika civila och militära behov som skapat samverkan och samordning.</p> <p>Olika samverkansformerna identifieras över tiden och mellan olika ledningsnivåer. Samverkansformerna har varit samverkansorgan, liksom utbildnings- och övningsverksamhet, samverkan genom nätverk, lagar, förordningar och instruktioner, samt olika grupperingsprinciper. I rapporten diskuteras historiska skillnader och likheter med dagens situation.</p> |                                                                |                                 |                                          |
| <b>Nyckelord</b><br>Samverkansbehov, samverkansformer, civila myndigheter, militärt försvar, ledningsnivåer                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                |                                 |                                          |
| <b>Övriga bibliografiska uppgifter</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                | <b>Språk</b> Svenska            |                                          |
| <b>ISSN</b> 1650-1942                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                | <b>Antal sidor:</b> 60 s.       |                                          |
| <b>Distribution enligt missiv</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                | <b>Pris:</b> Enligt prislista   |                                          |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                          |                                   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| <b>Issuing organization</b><br>FOI – Swedish Defence Research Agency<br>Defence Analysis<br>SE-172 90 Stockholm                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>Report number, ISRN</b><br>FOI-R--0418--SE            | <b>Report type</b><br>User report |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>Research area code</b><br>Defence and Security Policy |                                   |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>Month year</b><br>February 2002                       | <b>Project no.</b><br>E 17353     |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>Customers code</b><br>Commissioned Research           |                                   |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>Sub area code</b><br>Policy Support to the Government |                                   |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                          |                                   |
| <b>Author/s (editor/s)</b><br>Olle Carlborn, Göran Ekebjär, Magnus Kaiser                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <b>Project manager</b><br>Magnus Kaiser                  |                                   |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>Approved by</b><br>Jan-Erik Svensson                  |                                   |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>Sponsoring agency</b><br>ÖCB                          |                                   |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>Scientifically and technically responsible</b>        |                                   |
| <b>Report title (In translation)</b><br>Civil-military cooperation and coordination in Sweden since the second world war                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                          |                                   |
| <b>Abstract (not more than 200 words)</b><br><p>This report describes and analysis the development of civil-military cooperation and coordination in Sweden since the second world war. The focus is mainly on cooperation and forms of cooperation between civil authorities and the military defence. Three important reasons for cooperation are identified, namely the civil support to military defence, the operative coordination, and the military support to society. During the second world war the civil-military cooperation was determined by the war situation which included the civil ability to support the military defence in terms of different products, but also the need of military support to cope with refugees entering the borders. A structure of planning was developed in order to structure the relation between civil and military needs. Different other reasons for cooperation are identified and discussed.</p> <p>Different forms of cooperation developed during the period after the second world war. The forms of cooperation also varied between the local, regional and national level (Command and control structure). Lastly today's situation is compared to the historical development and experience. One conclusion is that there are both differences and similarities that are important to discuss in order to understand and form the future structure of civil-military cooperation and coordination.</p> |                                                          |                                   |
| <b>Keywords</b><br>Forms of cooperation, demand for cooperation, civil authorities, military defence, command and control structures                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                          |                                   |
| <b>Further bibliographic information</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <b>Language</b> Swedish                                  |                                   |
| <b>ISSN</b> 1650-1942                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <b>Pages</b> 60 p.                                       |                                   |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>Price acc. to pricelist</b>                           |                                   |



# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

|                                                                                                                                       |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Sammanfattning .....</b>                                                                                                           | <b>1</b>  |
| <b>1 Inledning .....</b>                                                                                                              | <b>2</b>  |
| <i>Bakgrund.....</i>                                                                                                                  | <i>4</i>  |
| <i>Syfte.....</i>                                                                                                                     | <i>4</i>  |
| <i>Avgränsningar.....</i>                                                                                                             | <i>4</i>  |
| <i>Samverkan och samordning som begrepp .....</i>                                                                                     | <i>5</i>  |
| <b>2 Studiet av civil-militär samverkan - utgångspunkter .....</b>                                                                    | <b>7</b>  |
| <i>Organisationsmodellen kontra uppgiftsmodellen .....</i>                                                                            | <i>7</i>  |
| <b>3 Betingelser för civil-militär samverkan.....</b>                                                                                 | <b>11</b> |
| <i>Försvarsmaktens inriktning, hotbild och samverkans- och samordningsbehov.....</i>                                                  | <i>11</i> |
| <i>1940-talets utveckling .....</i>                                                                                                   | <i>11</i> |
| <i>Utvecklingen under 1950-talet.....</i>                                                                                             | <i>12</i> |
| <i>Utvecklingen under 1960-talet.....</i>                                                                                             | <i>13</i> |
| <i>Perioden från 1960-talets slut fram till början av 1980-talet.....</i>                                                             | <i>14</i> |
| <i>Perioden från början av 1980-talet till mitten av 1990-talet.....</i>                                                              | <i>15</i> |
| <i>Perioden från mitten av 1990-talet fram till år 2000 .....</i>                                                                     | <i>17</i> |
| <i>Försvarsbeslut och inriktningen av det militära försvaret .....</i>                                                                | <i>18</i> |
| <i>Det civila försvarets inriktning samt samverkans- och samordningsbehov .....</i>                                                   | <i>19</i> |
| <b>4 Utvecklingen av ledningen inom totalförsvaret.....</b>                                                                           | <b>24</b> |
| <i>Den militära delen .....</i>                                                                                                       | <i>24</i> |
| <i>Den civila delen .....</i>                                                                                                         | <i>25</i> |
| <b>5 Samverkansformer .....</b>                                                                                                       | <b>28</b> |
| <i>Central nivå .....</i>                                                                                                             | <i>28</i> |
| <i>Regional nivå .....</i>                                                                                                            | <i>32</i> |
| <i>Samverkansformer under efterkrigstiden.....</i>                                                                                    | <i>37</i> |
| <i>Regelverk för att styra civil-militär samverkan och samordning .....</i>                                                           | <i>38</i> |
| <i>Samverkansorgan.....</i>                                                                                                           | <i>39</i> |
| <i>Beredningar .....</i>                                                                                                              | <i>40</i> |
| <i>Samverkanspersonal .....</i>                                                                                                       | <i>40</i> |
| <i>Grupperingsprinciper .....</i>                                                                                                     | <i>40</i> |
| <i>Gemensam utbildnings- och övningsverksamhet .....</i>                                                                              | <i>41</i> |
| <i>Nätverk.....</i>                                                                                                                   | <i>41</i> |
| <b>6 Civil-militär samverkan och samordning – problematisering kring samverkansformernas karaktär och historiska utveckling .....</b> | <b>43</b> |
| <i>Samverkansuppgifter - uppgiftsmodellen.....</i>                                                                                    | <i>43</i> |
| <i>Civilt stöd till försvarsmaktens verksamhet .....</i>                                                                              | <i>43</i> |
| <i>Operativ samordning .....</i>                                                                                                      | <i>45</i> |
| <i>Militärt stöd till samhället i övrigt.....</i>                                                                                     | <i>47</i> |
| <b>7 Reflektioner kring samverkansformer under efterkrigstiden .....</b>                                                              | <b>49</b> |
| <i>Några reflektioner kring efterkrigstidens utveckling.....</i>                                                                      | <i>49</i> |
| <i>Historisk utveckling och nuvarande förändring – några funderingar.....</i>                                                         | <i>52</i> |
| <b>Referenser .....</b>                                                                                                               | <b>56</b> |

## Sammanfattning

I rapporten behandlas civil-militär samverkan och samordning under efterkrigstiden i Sverige, med betoning på samverkan och olika samverkansformer. Dessa samverkansformer har påverkats av olika behov eller uppgifter för civil-militär samverkan och samordning. Tre övergripande uppgifter identifieras, nämligen civilt stöd till det militära försvaret, operativ samordning och det militära försvarets stöd till samhället. Under början av den studerade perioden dominerades den civil-militära samverkan och samordningen av händelser och erfarenheter direkt relaterade till andra världskriget. Av stor vikt var samhällets förmåga att tillhandahålla olika produkter, inte minst militära varor. Samverkan och samordning skedde inte minst för att hantera flyktingströmmar. Under början av den studerade perioden rekvirerade det militära försvaret civila resurser efter eget behov. En samordnad civil-militär krigsplanläggning på alla nivåer växte fram efter andra världskriget och kom att reglera och påverka resursuttagen för det militära försvaret så att även berättigade civila behov kunde tillgodoses. Under efterkrigstiden tillmättes en stor betydelse i Sverige av ett starkt försvar trots begränsade resurser. Den utvecklade civil-militära samverkan och samordningen kom att balansera bristen som avsaknaden av en stående armé innebar. Den civil-militära samverkan och samordningen skapade en ökad militär förmåga framförallt genom att mobiliseringsmekanismen tillmättes en avgörande betydelse i den civil-militära samverkan och samordningen. Den civil-militära samverkan och samordningen kom att påverkas av det militära försvarets inriktning och den militära hotbilden, men också av civila behov relaterade till kriget. Det fanns också en rad andra påverkansfaktorer som det militära försvarets mekaniseringsgrad, kommunikationsteknikens utveckling etc. som spelade roll för samverkan och samordning.

Olika former för samgruppering mellan civila myndigheter och militära organ var en samverkans- och samordningsform. Det skapades under efterkrigstiden en flora av olika samverkansformer. Det handlade om samverkansorgan (funktionsvisa, områdesvisa, beredskapsorgan, organ för informations och orienteringsaktivitet), samverkan genom utbildning- och övningsverksamhet, samverkansformer i olika skeden, samverkan genom upparbetade nätverk och genom lagar, förordningar och instruktioner. Dessa olika samverkansformer skulle lösa de tre uppgifterna för civil-militär samverkan och samordning. Samverkansformerna varierade också mellan olika ledningsnivåer. Nätverk har t. ex. varit

dominerande på lokal nivå. Idag har man emellertid börjat att definiera betydelsen av informella nätverk även på central ledningsnivå.

Olika samverkansformer har både haft för- och nackdelar, men oftast har det varit militärt drivna intressen som styrt dessa. Under 1990-talet kan man se en förändring där de civila myndigheterna erhållit en större medvetenhet om sina egna ledningsbehov. Tillsammans med erfarenheter vid praktiserande av olika samverkansformer har detta resulterat i förändringar av samverkansformer under den studerade perioden.

I rapporten diskuteras avslutningsvis dagsaktuella frågeställningar kring förhållandet mellan civila myndigheter och Försvarsmakten vad avser uppgifter, behov och samverkansformer mot bakgrund av den historiska utvecklingen. Man kan konstatera att dagens situation när det gäller samverkan och samordning väsentligt skiljer sig från övriga historiska perioder. Framförallt gäller det att uppgifterna förskjutits från civilt stöd till det militära försvaret och operativ samordning till Försvarsmaktens stöd till samhället. Samtidigt (trots uppgiftsförskjutningen) finns det stora likheter när det gäller samverkansformer mellan dagens situation och den situation som rådde under 1950-talet. Det innebär bl. a. att de högre regionala ledningsnivån i form av civilbefälhavarinstitutionen är avskaffad, samtidigt som den militära ledningen är centraliserad och splittrad mellan territoriell och operativ ledning. Dessutom betonas i ökad grad betydelsen av upparbetade nätverk. Det finns också paralleller att dra mellan dagens situation och 1960-talet. I ökad utsträckning talar man om ambitionen av samgruppering mellan totalförsvarsviktiga organ, och två olika sådana modeller kan identifieras. Av betydelse för framtida civil-militära samverkans- och samordningsformer är en diskussion om de historiska erfarenheterna tillsammans med aktuella förändringar.

# 1 Inledning

## *Bakgrund*

Både det civila och det militära försvaret förändrades kraftigt under 1990-talet. Dessa förändringar har både varit av organisatorisk och av uppgiftsmässig karaktär. Den kanske viktigaste bakomliggande faktorn har varit en förändring i hotbild och hotkala. Vad som är civila uppgifter och vad som är militära uppgifter har blivit mer oklart allteftersom skiljelinjen mellan normala förhållanden och krig suddats ut. Därtill finns det inom det civila försvaret en oklarhet mellan uppgifter som faller in under räddningstjänsten, och uppgifter som faller utanför detta område. Under senaste året har ett förslag om nytt nationellt krishanteringssystem lagts. Det militära försvaret har förändrat sin operativa och territoriella uppdelning, man har gått från invasionsförsvaret till insatsförsvaret, och förändringen sker i riktning mot nätverksförsvaret<sup>1</sup>. Utvidgade uppgifter har tillkommit för både civila myndigheter och det militära försvaret att delta i internationella operationer. Även i detta sammanhang kan gränsdragningen mellan civila och militära frågor, uppgifter och organisationer vara problematisk. För att mot bakgrund av dessa förändringar skapa civil-militära samverkans- och samordningsformer krävs en historisk förståelse över samverkans- och samordningsformernas framväxt, karaktär och förändring.

## *Syfte*

Syftet med denna studie är att sammanställa den historiska utvecklingen av civil-militär samverkan och samordning från andra världskriget fram till idag. I detta ingår att redogöra för ambitioner, riktlinjer och principer för samverkan och samordning.

## *Avgränsningar*

Denna rapport beskriver den historiska utvecklingen av civil-militär samverkan där tyngdpunkten ligger vid den formella strukturen för samverkan och samordning. Rapporten grundar sig därför till övervägande del på formella dokument. Rapporten har en övergripande karaktär och tyngdpunkten ligger vid att ge en analytisk strukturerad av olika historiska samverkansformer. Rapportens analytiska karaktär innebär vissa begränsningar i detaljnivå när det gäller olika samverkans- och samordningslösningar. Rapporten resonerar till viss del kring erfarenheter från olika samverkans- och samordningsformer. En fördjupad beskrivning

---

<sup>1</sup> Nätverksförsvaret ges av Försvarsberedningen en teknisk definition där man skiljer på tre funktioner. Nämligen information och omvärldsuppfattning, lednings och beslutsstöd samt insats och verkan. Dessa funktioner byggs samman i ett nätverk (Ds 2001:44).



av historiska erfarenheter skulle därutöver bygga på andra typer av dokument och på intervjuer med personer med erfarenheter från området. I denna rapport diskuteras inte internationella operationer eller civil-militär samverkan i internationella sammanhang, då det inte ingått i uppdraget.

### *Framställning*

Den fortsatta framställningen påbörjas (kapitel 2) med en kort genomgång av hur civil-militär samverkan kan studeras, och vilken infallsvinkel som valts i denna rapport. Nästa kapitel (kapitel 3) beskriver vilka hot som uppfattats som viktiga att ta hänsyn till och det militära försvarets inriktning under efterkrigstiden. Det civila försvarets inriktning under efterkrigstiden diskuteras. Härmed diskuteras militära och civila behov för samverkan och samordning. Därefter (kapitel 4) beskrivs den organisatoriska utvecklingen och förändringen inom den civila respektive den militära delen av totalförsvaret.. I kapitel 5 beskrivs de olika samverkans- och samordningsformerna under den studerade perioden. En åtskillnad görs både mellan olika tidsperioder och olika ledningsnivåer. Kapitlet avslutas med en analytisk sammanfattning av samverkans- och samordningsformerna. Kapitlet 6 återknyter till den valda infallsvinkeln som diskuterats i kapitel 2. I anslutning till detta fördjupas den beskrivning av olika samverkans- och samordningsformer som görs i kapitel 5. Tyngdpunkten ligger här inte på en åtskillnad mellan olika ledningsnivåer utan snarare i olika uppgifter och former för civil-militär samverkan- och samordning. Avslutningsvis tar kapitel 7 upp reflektioner kring den historiska utvecklingen av samverkans- och samordningsformer där nuvarande tankar och diskussioner kring civil-militära relationer vägs in.

### *Samverkan och samordning som begrepp*

Samverkan och samordning är två begrepp som av olika parter ofta definieras på olika vis. I civila sammanhang ses samverkan och samordning på ett sätt, medan det i militära sammanhang får en annan betydelse. Samverkan i civila sammanhang innefattar oftast ett mål eller en instruktion om att samverka. Det finns också gränser för samverkan mellan civila myndigheter. På militär sida är samverkan oftast ett orderbegrepp. När det gäller skillnaden mellan samverkan och samordning i totalförsvarssammanhang kan samverkan ses som ett sätt att arbeta på, en koordinering av verksamheter. Samordning däremot pekar på målet man vill uppnå, en samordning av resurser inom en viss verksamhet. Ofta görs en åtskillnad mellan samverkan och samordning grundad på att samverkan utgör förberedelserna för samordning, medan samordning är relaterad till själva händelsen eller målet. Med andra ord kan man säga

att samverkan innefattar processen av information och förberedelser som möjliggör samordning av resurser för att lösa en uppgift och åstadkomma en gemensam inriktning. Rapporten grundar sig på denna åtskillnad mellan samverkan och samordning. Samverkan och samordning har som mål att samhällets samlade resurser utnyttjas med största möjliga gemensamma försvarseffekt som följd. I denna rapport ligger tyngdpunkten på en behandling av samverkan och samverkansformer.

## 2 Studiet av civil-militär samverkan - utgångspunkter

### *Organisationsmodellen kontra uppgiftsmodellen*

Ett sätt att studera utvecklingen av civil-militär samverkan och samordning är att utgå ifrån organisationsutvecklingen på militär respektive civil sida. Den bakomliggande idén i ett sådant perspektiv är att förändringar i organisationen av militära och civila myndigheter på ett eller annat vis påverkar samverkans- och samordningsbehov och samverkans- och samordningsformer. En förändrad länsstruktur vad avser förvaltning men också geografisk indelning kan på civil sida skapa nya samverkans- och samordningsformer. På militär sida kan förändringar i ledningsnivåer och i organs operativa och territoriella uppgifter leda till nya behov av samverkan och samordning med civila myndigheter. Dessa förändringar görs ofta inte med hänsyn till civil-militär samverkan och samordning. Istället finns en rad andra faktorer av betydelse för varför organisatoriska förändringar görs. På civil sida vill man göra förbättringar och förändringar av den ordinarie fredsmässiga verksamheten. På militär sida skapar man organisatorisk förändring på grundval av rent militära ställningstaganden. Man kan också i princip tänka sig en omvänd situation. Nämligen att organisatoriska förändringar görs för att tillfredsställa civil-militär samverkan och samordning i sig, men att dessa förändringar inte är till gagn för civila respektive militära ordinarie verksamheter.

Från ett organisatoriskt synsätt kan man under efterkrigstiden se skiftningar i hur man betraktat civil-militär samverkan och samordning. Under perioden mellan 1950-talet och 1980-talet dominerade framförallt ett formellt organisatoriskt synsätt. Detta inkluderade ofta en formellt rationell syn på organisationer och hur människor skulle agera i olika situationer (inkluderat en kris och krigssituation). Idag betonas vikten av informella lösningar och nätverk. De sistnämnda har idag närmast blivit ett modebegrepp. Med organisationsmodellen sätts ett ökat fokus på hur samverkan inom det militära respektive det civila försvaret påverkar samverkan mellan det militära och det civila försvaret.

Ett annat sätt att studera civil-militär samverkan och samordning är att utgå ifrån själva innehållet i denna samverkan och samordning. Denna uppgiftsmodell tar sin utgångspunkt i de samverkans- och samordningsbehov eller uppgifter som funnits genom historien. Skillnader skulle kunna finnas mellan olika ledningsnivåer, men också mellan olika tidsperioder. Denna ansats närmar sig frågan om varför civil-militär samverkan och samordning uppkommit och institutionaliserats i Sverige. Under den studerade perioden kan man identifiera åtminstone tre

övergripande samverkans- och samordningsbehov. För det första, hur det militära försvaret (Krigsmakten och senare Försvarsmakten) ska stödjas av samhället i övrigt. För det andra, hur det vi idag kallar det civila försvaret ska kunna påverka den strategiska, operativa och taktiska krigföringen för att åstadkomma befolkningsskydd, men också för att få ut så hög försvarseffekt av disponibla resurser som möjligt. Slutligen, hur det militära försvarets resurser ska kunna utnyttjas till stöd för den civila delen av samhället vid krishantering. Figuren nedan åskådliggör uppgifterna för civil-militär samverkan och samordning och dessa uppgifters påverkan på formerna för samverkan och samordning.

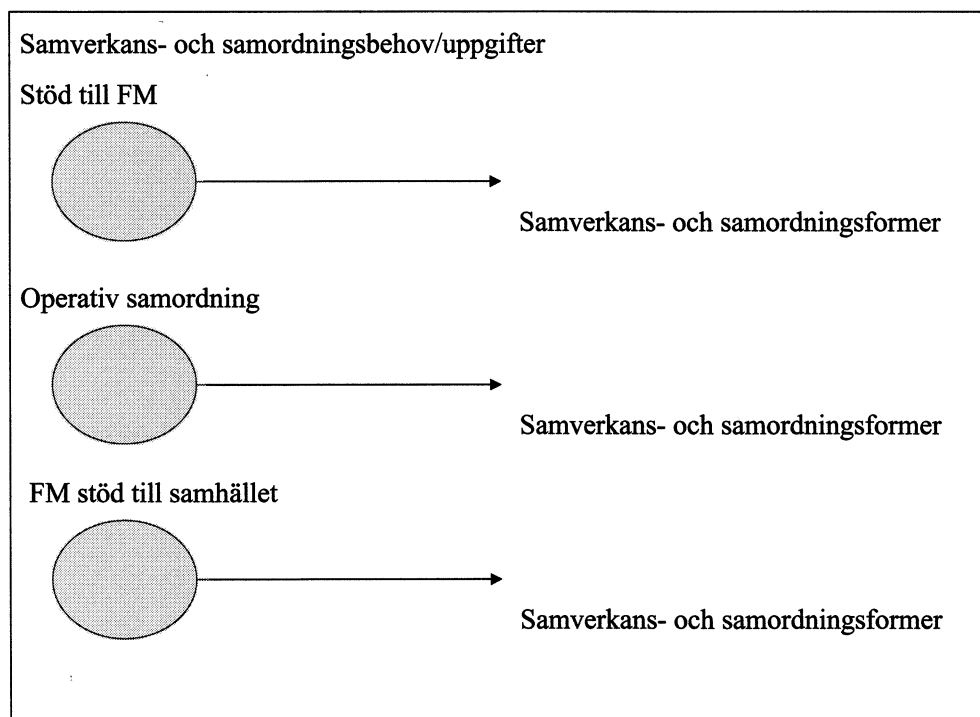


Fig. 1 Uppgiftsmodellen

Det bör påpekas att gränsdragningen mellan organisationsmodellen och uppgiftsmodellen inte alltid behöver vara klar. Behoven av samverkan och samordning skapas av förändringar i omvärlden, av tekniska och ekonomiska faktorer, men också av hur samhället och det militära försvaret är organisatoriskt ordnat. Det är därför i praktiken svårt att avgöra varför en samverkans- och samordningsform existerar. Utgör den ett direkt utslag av ett samverkans- och samordningsbehov, eller finns den av andra skäl? Det kan också vara så att det på olika ledningsnivåer har funnits samverkans- och samordningsbehov som inte kommit till uttryck i

verkliga samverkans- och samordningsformer. Orsakerna till detta kan förmodligen vara av flera slag, såsom lagmässiga restriktioner, förvaltningssystemets uppbyggnad, eller skillnader i uppfattning på olika ledningsnivåer om civil-militär samverkan och samordning. Till saken hör också att de organ som är tänkta att samverka och samordna är organiserade på olika vis. Det militära försvaret har haft en mer eller mindre fast organisation. Detta kan ha lett till att det militära försvaret drivit på utvecklingen i mer fast organisatorisk inriktning när det gäller samverkans- och samordningsfrågor med det vi i dag kallar det civila försvaret. Det civila försvarets myndigheter har däremot definierats som en verksamhet snarare än en organisation och har därmed haft det gemensamma att de haft totalförsvarsuppgifter att fylla.

Vi har valt att till övervägande del använda oss av uppgiftsmodellen. Fördelarna med en sådan modell är att den i större utsträckning tar hänsyn till omvärlden när det gäller att studera utveckling och förändring av civil-militär samverkan och samordning. Den kan därför i princip skapa en mer dynamisk eller evolutionär syn på förändring och utveckling av civil-militär samverkan och samordning. Modellen närmar sig också frågan om civil-militär samverkan och samordning som fenomen. Vissa nackdelar kan också finnas med uppgiftsmodellen. De uppgifter för civil-militär samverkan och samordning som framkommit genom historien kan ses som ganska allmängiltiga och abstrakta, och frågan är då om tyngdpunkten i olika uppgifter i praktiken skapar stora skillnader i civil-militära samverkans- och samordningsformer.

Vi har i denna rapport fokuserat på samverkans- och samordningsuppgiften i sig. Oftast har samverkans- och samordningsuppgiften betraktats som en del i olika totalförsvarsuppgifter. Genom att studera samverkans- och samordningsuppgiften åtskild från olika totalförsvarsuppgifter kan man få en bättre förståelse av samverkans- och samordningskomplexet som sådant.

Vi har valt att studera den historiska utvecklingen av civil-militär samverkan och samordning på central nivå, regional nivå och lokal nivå. Historiskt har samverkans- och samordningsfrågorna varierat mellan dessa nivåer, vilket också varit fallet med samverkansformerna. Man kan också skilja på strategisk och operativ nivå. Denna nivåskillnad är emellertid uteslutande giltig på den militära sidan. I de samverkansformer som vi tagit upp finns båda dessa nivåer med. Samverkans- och samordningsformer mellan civila

och militära myndigheter (senare Försvarsmakten) har både haft en strategisk roll och en operativ funktion.

### 3 Betingelser för civil-militär samverkan

#### **Försvarmaktens inriktning, hotbild och samverkans- och samordningsbehov**

##### *1940-talets utveckling*

Under 1930-talets andra hälft skedde en viss upprustning av det svenska försvaret. En del organisatoriska åtgärder vidtogs under andra världskriget. Början av andra världskriget hade inneburit att snabba och ganska partiella åtgärder vidtagits för att öka försvarskapaciteten. Upprustningen kom att gälla både det civila och det militära försvaret och fick genomslag först mot slutet av kriget. Det militära försvaret riktades framförallt in mot periferiförsvaret. Det direkta invasionshotet, som före kriget varit östligt, sågs under kriget komma från söder och väster. Bilden förändrades något med tyskarnas minskade anfallskraft med händelserna i Stalingrad och i Nordafrika. Med ett hot som kom från olika håll, och med inriktningen mot periferiförsvaret, så kom stora krav att ställas på den civila transportapparaten. Framförallt gällde detta järnvägstransporterna.

Det var först 1942 års försvarsbeslut som medförde en verklig svensk försvarsupprustning. Men ambitionen var inte bara en upprustning utan också att skapa en mer permanent försvarsorganisation. Beslutet var speciellt då praktiskt taget total enighet fanns när det gällde principerna för försvarets utformning. Med beslutet fick vi för ett den tiden modernt försvar som kom att ligga till grund för dagens försvar. Upprustningen var generell och kom att inkludera både arméstridskrafter, flygstridskrafter och sjöstridskrafter. Armén byggdes upp till att omfatta mer än trettio brigader och flygvapnet kom att omfatta mer än ettusen krigsflygplan varav en ansevärd mängd utgjordes av bombflyg. På så vis byggdes också den inhemska försvarsindustrin upp. Inför 1942 års beslut påpekade man framförallt krigets ökade snabbhet. Med andra världskriget förändrades krigföringen med ökad mekanisering och ökad betydelse för flyget. Detta ökade sammantaget risken för överraskningsmoment i kriget. Detta ställde krav inte bara på den tekniska utrustningen utan också på organisationens flexibilitet och förmåga att uppfatta förändringar i omvärlden.

Underlaget för 1948 års försvarsbeslut lades fram av 1945 års försvarskommitté. Situationen hade under perioden från det att kommittén tillsattes till slutförandet av uppdraget förändrats dramatiskt. Andra världskriget hade ersatts av ett kallt krig som enligt bland andra överbefälhavaren skapade en mycket hög grad av osäkerhet. Överbefälhavaren motsatte sig kommitténs förslag om nedskärningar och tillämpandet av en elasticitetsprincip. Han menade helt enkelt att det inte fanns utrymme till anpassning. Försvarsbeslutet gick på

överbefälhavarens linje, och anslaget hamnade någonstans mellan kommitténs och överbefälhavarens förslag. Försvarsbeslutet innebar en ambition mot modernisering och framförallt ökade satsningar på flygvapnet. I randstatsläget ansågs det inte möjligt att med framgång genomdriva ett periferiförsvar på grund av den tänkta motståndarens överlägsenhet. Invasionsförsvaret som utvecklades skulle föras som ett djupförsvar på svenskt territorium men med ett offensivt försvar längs kust och gräns. Denna kombination skulle möjliggöra att man kunde vinna tid så att understödsaktioner utifrån kunde realiseras. Det snabba anfallet sågs fortfarande som det största hotet, och det var därför viktigt att så lång det var möjligt undvika en tidig samhällskollaps. Ett anfall skulle sannolikt inledas med en flyg- och fjärrvapeninsats som skulle kunna slå direkt mot hemorten och infrastrukturen.

Samordningen av stridskrafternas olika grenar var prioriterad och 1948 års försvarsbeslut innebar en samordning på regional nivå av staber från olika försvarsgrenar. Försvarsområdesindelningen förändrades med andra ord och antalet områden blev färre och med ökad överensstämmelse med den civiladministrativa indelningen.

Utifrån hotbild och försvarsbeslut gavs en stor vikt åt den civila delen av totalförsvaret. Både i regeringens proposition och i försvarskommittén talades om vikten av "... ett effektivt och i förhållande till försvarsorganisationen i övrigt rätt anpassat luftförsvar – häri inräknat civilförsvarets luftskyddsuppgifter..."<sup>2</sup>. Från militärt håll framhölls "...nödvändigheten med hänsyn till det nutida krigets totala karaktär av en intim samverkan även mellan försvarets målsmän och olika civila myndigheter. Samarbetet måste förberedas i fred och grundas på ömsesidig kunskap om det militärpolitiska läget, och de olika parternas möjligheter. Civila och militära högre chefer måste få tillfälle att i applikatorisk form studera uppgifter, inför vilka de en gång kunde bli ställda"<sup>3</sup>. Man deklarerade alltså vikten av den civila delen av totalförsvaret men samarbetet mellan de båda delarna av totalförsvaret kännetecknades av en dominans av det militära försvarets föreställningar.

#### *Utvecklingen under 1950-talet*

Nästa försvarsbeslut kom först 1958, och innebar i synen på hot en stor förändring. Om den avgörande skillnaden mellan försvarsbesluten 1942 och 1948 var den ökade betydelsen av luftkriget, så var skillnaden mellan 1948 års beslut och 1958 års beslut betydelsen av

---

<sup>2</sup> Prop. 1948:206, s 16.

<sup>3</sup> A.a., s 495.



atomvapnet. Visserligen hade atomvapnet varit en realitet sedan andra världskriget men i Sverige hade denna typ av vapen tidigare aldrig betraktats som något operativt nytt, utan som en formmässig förändring av flygstridskrafterna. Detta berodde på att teknikutvecklingen när det gällde atomvapnets användbarhet i operationer inte hade kommit så långt. I 1958 års försvarsbeslut fick flygstridskrafterna större utrymme även om beslutet också inkluderade dyra investeringar i nya stridsvagnar. Både ekonomiskt och militärt sågs anskaffandet av egna atomvapen som ett rationellt val. Möjligheten att inneha kärnladdningar anpassade till svenskproducerade vapenbärare ansåg man kunde bli en realitet mot slutet av 1960-talet.

Kombinationen av atomvapen och robotvapen tillsammans med hotet om terroranfall skapade ett behov av framförallt ett aktivt luftförsvar baserat på jaktflyg, luftförsvarsartilleri och luftvärnsrobotar. Därtill måste, som det hette i regeringens proposition, "... motståndsförmågan mot terroranfall /.../ bygga på omfattande civilförsvarsåtgärder, främst utrymning"<sup>4</sup>. Överbefälhavaren ställde sig också mycket positiv till ökat samarbete mellan den civila och den militära delen av totalförsvaret. Ambitionen mot ökad samverkan och samordning kom till uttryck genom den s.k. marspromemorian 1955, vilket utgjorde ett gemensamt dokument mellan försvarsstaben och Civilförsvarsstyrelsen. På högre regional nivå inrättades civilbefälhavare med uppgift att bl. a. samverka med militärbefälhavarna. Under slutet av 1950-talet fick den civila delen av totalförsvaret en betydelse för totalförsvaret som var mycket uttalad och innebar historiskt en höjdpunkt för denna del av totalförsvaret. Kärnvapenhotet gjorde nämligen den civila delen av totalförsvaret, och inte minst civilförsvaret, till en akilleshäla. I ÖB-studien påpekades att krigsmakten, framförallt arméförband, borde få vidgade civilförsvarsuppgifter. Detta gällde inte minst ingenjör-, signal-, transport-, och sjukvårdsförband.

#### *Utvecklingen under 1960-talet*

Mot slutet av 1950-talet blev periferiförsvarstanken mer dominerande. Under 1960-talet reducerades antalet brigader, men samtidigt skedde en kvalitativ förbättring av kvarvarande brigader. Marinen omorganiserades mot en lätt flotta och övervattenstridskrafterna reducerades till hälften. Flygstridskrafterna omprioriterades från bombflyg till attack- och jaktflyg.

---

<sup>4</sup> Prop. 1958:110, s 26.

I hotbilden nedtonades terroranfallet och istället blev invasionshotet eller förberedelse till invasion ett allt troligare hot. Det handlade då om en hotkala från storanfall med flera kombinerade anfallsmetoder till överraskande strategiska kupp försök med syfte att ockupera hela eller delar av landet. Krigsmakten skulle kunna avvärja en invasion och samtidigt upprätthålla ett segt försvar mot ett annat invasionsföretag. Den militära regionala ledningsorganisationen ändrades 1964. Landet delades in i sex militärområden som vardera lydde under en militärbefälhavare som hade operativa och territoriella uppgifter. Militärbefälhavaren förde befäl över alla försvarsgrenarna och samverkade samtidigt med civila organ i området. Detta innebar att en helt integrerad militär operativ ledning i krig skapades.

Försvarsbesluten från 1961 och 1963 utgjorde en kontinuitet från 1958 års försvarsbeslut. Några förändringar i omvärlden som innebar nya hot fanns inte. Visserligen fanns vissa orosmoln, såsom händelserna på Kuba, i Vietnam och i Ungern. Redan i början av 1960-talet kan en kluvenhet i överbefälhavarens inställning till svenska kärnladdningar identifieras.

#### *Perioden från 1960-talets slut fram till början av 1980-talet*

Anskaffandet av svenska kärnvapen blev inte längre aktuell med 1968 års försvarsbeslut. Det innebar att inriktningen av det militära försvaret också i många andra avseenden förändrades. Doktrinmässigt skedde en övergång från fullständigt existensförsvar till ett begränsat existensförsvar. Prioriteringar mellan försvarsgrenarna blev sådana att arméns betydelse ökade relativt flygvapnet. Men med 1968 års beslut skedde en allmän reducering av försvaret, främst framtvungad av ekonomiska orsaker. I ökad utsträckning betonades djupförsvarsprincipen (framförallt genom 1972 års försvarsbeslut) och möjligheten att mobilisera försvaret. Man räknade alltså med viss anpassningstid. Neds kärningen och beslut att inte skaffa kärnvapen och den minskade betoningen på terroranfall innebar att totalförsvarets krigsavhållande förmåga prioriterades mer än frågan om vad som skulle inträffa om denna förmåga kollapsade. Under 1970-talet tillmättes kupp försvarsberedskap och incidentberedskap en ökad betydelse. Krigsorganisationen blev trots neds kärningar relativt omfattande, men med i vissa avseenden omodernt materielinnehåll. Fjärrstridsförband som attackflyg och ubåtar fick betydligt lägre prioritet. I 1972 års försvarsbeslut betonades vikten av totalförsvarets samordning såsom behov av samordnade sambandssystem, ledningscentraler och underrättelsesystem. Lokalförsvarsförband och hemvärn, liksom polisväsendet ansågs som viktiga.

Den ekonomiska nedskärning som det militära försvaret genomgått sedan slutet av 1960-talet fortsatte med 1977 års försvarsbeslut. Den anslagsnivå som man bestämda sig för skulle innebära en operativ försvagning efter 1982. ABC-krigföringens betydelse nedtonades, men överbefälhavaren menade att stridskrafternas numerär i omvärlden inte hade minskat samtidigt som den tekniska utvecklingen gick framåt. Målsättningen med det svenska försvaret renodlades med 1977 års beslut till att i det längsta förhindra en angripare att få fast fot på svensk mark. Därför lades också stor vikt vid att försvarsstriden skulle föras vid kust- och gränsområdena. Man utgick ifrån att Sverige tidigt skulle få klara förvarningssignaler om ett kommande storanfall så att man fick tid till mobilisering.

#### *Perioden från början av 1980-talet till mitten av 1990-talet*

Flera orosmoln uppenbarade sig i början av 1980-talet. Naturligtvis handlade det om relationerna mellan supermakterna, men också utvecklingen i närområdet, inte minst situationen i Polen. Viktigt var förmodligen alla de tillfällen under 1980-talet då ubåtskränkningar identifierades. Försvarsbesluten under 1980-talet präglades också i mycket hög grad av ubåtsincidenterna, och 1982 års försvarsbeslut innebar en klar omsvängning i det militära försvarets inriktning. Det överraskande anfallet och möjligheten av fredskriser tillmättes ökad betydelse. Regeringen ville helt ta bort invasionsförsvaret som formulering. Trots den ökade spänningen och osäkerheten antogs det lägsta budgetalternativet som presenterades av överbefälhavaren. Trots målsättningen om omedelbar krigsförmåga för mobiliserande förband fanns stora brister. Under 1980-talet minskades antalet brigader, antalet flygdivisioner och stridsfartyg reducerades också. Relativt sett prioriterades flygstridskrafterna. Tanken på en elasticitetsprincip återkom. Perioden mellan de båda försvarsbesluten 1982 och 1987 kännetecknades av en ekonomisk kris för försvaret. Devalvering och fördyringar av importvaror gjorde att en procentuell höjning av utgifterna antogs med 1987 års försvarsbeslut.

Det överraskande anfallet ställde helt andra krav, och försvarskommittén konstaterade att ”I ett krigs inledningsskede måste striden kunna tas upp med fredsorganisationens resurser så att mobiliseringen kan genomföras. Det militära försvaret och övriga totalförsvarsgrenar måste kunna slutföra sin krigsorganisering under pågående stridshandlingar mot svenskt territorium”<sup>5</sup>. Överhuvudtaget blev alltså snabbheten i anpassningen till förändringar i

---

<sup>5</sup> Prop. 1981/82:102, s 30.

omvärlden ett viktigt mål för den civila delen av totalförsvaret för att på så vis undvika en snabb samhällskollaps. Ledningsorganen måste snabbt kunna mobiliseras och blir funktionsdugliga. Samtidigt konstaterade man i 1982 års försvarsbeslut att några nya ledningsförhållanden i kris och krig inte skulle skapas.

Inför 1987 års försvarsbeslut kvarstod den hotbild man formulerat i början av 1980-talet. Spänningen mellan maktblocken som ökat under 1980-talets början kvarstod, och från svensk sida hade man märkt av en ökning i övnings- och spaningsverksamheten i närområdet, liksom att antalet allvarliga kränkningar av svensk territorium kvarstod. Således gavs en fortsatt prioritet åt det snabba anfallet med endast kort militär förvarning där mobilisering och krigsorganisering påbörjats. Försvarskommittén menade att en sådan hotbild ställde ökade krav på gemensamma operativa grunder för totalförsvaret. Hotbilden gav ökad prioritet åt territorialförband och hemvärn samt åt luftförsvaret innefattande både flygstridskrafter och skydd för civilbefolkningen. Risker för sabotage (som förmodligen aktualiserades med ubåtskränkningarna) och en ökad uppmärksamhet åt samhällets sårbarhet underströk betydelsen av fungerande ledningsorganisationer och ledningssystem inom hela totalförsvaret. Enligt försvarskommittén borde man se över antalet civil- och militärområden, liksom länsstyrelsernas och civilbefälvärnarnas ansvar och resurser. Försvarskommittén hävdade att målet borde vara att skapa ledningsorganisationer, främst inom det militära försvaret, som var små med hög kvalitet på tekniska hjälpmedel. Ledningsorganisationernas litenhet och tekniska nivå skulle tillgodose kraven på snabbhet och säkerhet i ledningen.

Stridskrafterna skulle utnyttjas med tyngdpunkt i gräns- och kustområdena. Mot slutet av 1980-talet gavs en ökad prioritering av ubåtsbekämpningen (ubåtsförband), liksom åt attackflyg och förband med tunga kustrobotar. Samverkansfrågor hade uppmärksamats inom det militära försvaret alltmer inte minst därför att en mycket hög grad av samverkan krävdes vid ubåtsjakt. Men fokus på samverkansfrågor var förmodligen också en konsekvens av stridskrafternas ökade rörlighet. Samordnings- och samverkansfrågor inom totalförsvaret betonades också alltmer.

Det sovjetiska sammanbrottet i början av 1990-talet förändrade i ett slag den säkerhetspolitiska situationen. Det upplagda och långvarigt förberedda anfallet blev därför mindre sannolikt. I stället påpekades att ett angrepp skulle anta formen av begränsade operationer med högkvalitativa vapen och med stort inslag av militär överraskning. USA:s

dominerande ställning, omflyttningar av militära resurser inom det forna Sovjetunionen samt Gulfkriget var viktiga bakgrundsfaktorer.

Med 1992 års försvarsbeslut inleddes en stor omorganisering av det militära försvaret som bl.a. innebar att Försvarsmakten upprättades 1994. Försvaret skulle med denna konstruktion bestå av en sammanhållen myndighet istället för flera myndigheter. Krigsorganisationen skulle minska vilket var tänkt att ge både bra effektivitet och besparingsvinster. Detta påverkade naturligtvis grundorganisation såväl som värnpliktsbehov. Den kvantitativa nedskärningen skulle kompenseras med en tillväxtförmåga i en förändrad säkerhetspolitisk situation och med ökade satsningar på kvalitativ förbättring.

#### *Perioden från mitten av 1990-talet fram till år 2000*

Försvarsbeslutet 1996 delades in i två etapper. Det påpekades att 1996 års försvarsbeslut var det första försvarsbeslutet som fullt ut tog fasta på den förändrade säkerhetspolitiska situationen efter kalla kriget. Ett vidgat säkerhetsbegrepp som fick genomslag med 1996 års försvarsbeslut betonade fredstida kriser och icke-militära hot. Detta skapade en mer nyanserad och breddad hotskala. Förändrad teknik och stridsformer skapade s.k. strategiska insatsstyrkor som skulle kunna utgöra ett hot. Det handlade om styrkor med kvalitativt högstående vapen med hög grad av precision som använde sig av kvalificerade ledningssystem. Dessa styrkor kunde agera över långa distanser och sättas in mycket snabbt. Krigföringen kom att innefatta ett mer uppsplittrat agerande. Detta skapade ökade behov av ledningssystem och insatser för att skydda samhällsviktiga funktioner och civilbefolkningen.

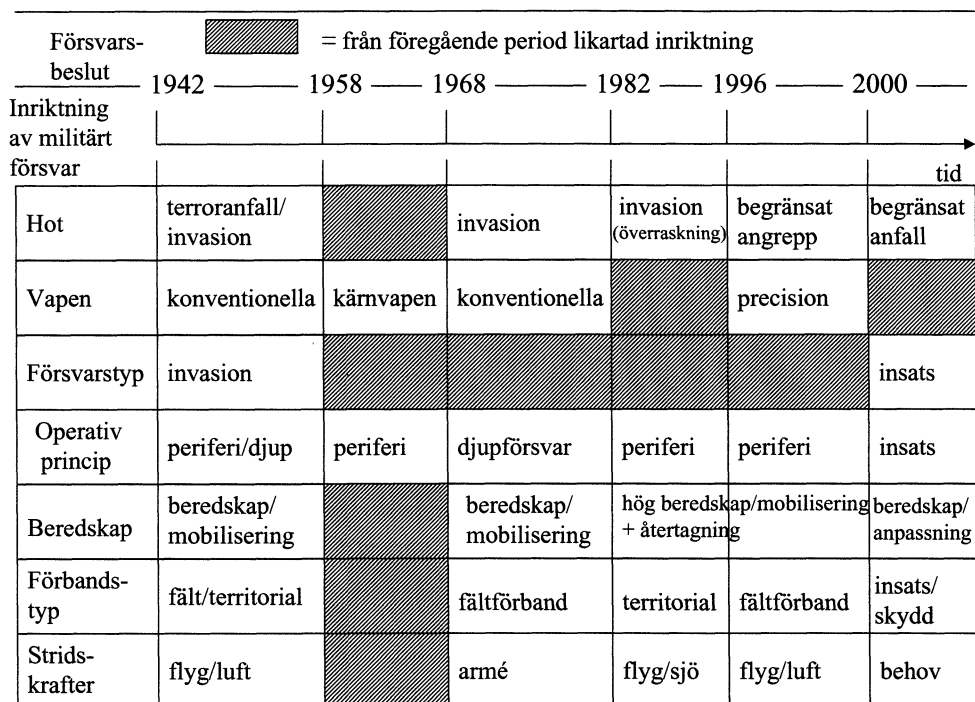
Milostaberna och försvarsområdesstaberna avskaffades 1998 och ersattes av fyra militärdistriktsstab. En central stab skulle leda operationer dels inom landet, dels vid insatser i internationella sammanhang. Försvarsmaktens lokala anknytning skulle fortsättningsvis ske genom militärdistriktsgrupper i varje län och genom hemvärnet.

Även försvarsbeslutet 2000 kom att formas i två etapper. Beslutet drog konsekvenserna av den nya hotbilden som lagts fram i 1996 års försvarsbeslut. Det innebar att invasionsförsvaret på kort sikt inte skulle vara dimensionerande för försvaret. Omorganiseringen innebar att en uppdelning gjordes mellan operativa insatsförband och nationella skyddsstyrkor. Det militära försvaret centraliserades genom en samlokalisering av operativ och taktisk ledning. Den territoriella ledningen delades upp i fyra militärdistrikt som också hade till uppgift att

samverka med övriga delar av samhället. Ett viktigt syfte med den militära omorganiseringen var att skapa behovssammansatta styrkor, och ambitionen var att inte längre göra en åtskillnad mellan olika försvarsgrenar utan snarare mellan information, ledning och verkan. Ambitionen var också att skapa en interoperabilitet mellan totalförsvarets olika delar. Möjligheten att utnyttja Försvarsmaktens resurser i fred kom att diskuteras i allt högre grad. Ett nytt inslag blev också den ökade betydelsen av att kunna utnyttja totalförsvarets resurser i internationella sammanhang.

#### *Försvarsbeslut och inriktningen av det militära försvaret*

Det militära försvarets karaktär över tiden kan sammanfattas genom att studera värdet på ett antal variabler som haft inriktande verkan. Med dessa variabler kan en periodisering av efterkrigstiden göras. Som grund för denna ligger framförallt försvarsbesluten under perioden. Ett antagande i denna rapport är att de inriktande variabelernas värde, och alltså det militära försvarets karaktär grundat på hotbild och doktrin, på ett eller annat vis påverkat civil-militär samverkan. Detta antagande kan man säga är en precisering av uppgiftsmodellen. Även om uppgifterna för civil-militär samverkan varit tämligen konstanta över tiden, så har det militära försvarets inriktning påverkat samverkan. Kärnvapenhotet skapade t. ex. andra prioriteringar för den civila delen av totalförsvaret. Ett sådant hot krävde omfattande skydd vid grupperingsplatser för ledningsorgan, men också en ökad betoning på utrymning. Det oförutsedda och snabba anfallet, antingen i form av terrorhot som under 1940- och 1950-talen eller som ett överraskande inlett anfall under 1980-talet, krävde snabb krigsgruppering och snabb mobilisering. Figuren nedan sammanfattar inriktningen av det militära försvaret enligt försvarsbesluten under efterkrigstiden.



Figur 2. Det militära försvarets inriktning

### Det civila försvarets inriktning samt samverkans- och samordningsbehov

Det är inte bara samverkansformerna som förändrats över tiden. Under efterkrigstiden har också samverkansbehovet, alltså själva innehållet i samverkan (vad ska man samverka om) förändrats. Samverkansbehovet följde naturligtvis med förändrad hotbild och doktrin, men samverkansbehovet kan också ses som ett utslag av förändrade resurser och organisationer inom den civila delen av totalförsvaret respektive inom det militära försvaret. Så innebär t. ex. det militära försvarets ökade mekanisering att det militära försvarets behov av civila järnvägstransporter minskade. En samverkansform var ofta ett utslag av samverkansbehov. I vissa fall kunde det i princip finnas flera former för att lösa ett och samma samverkansbehov. Att vissa former valdes och inte andra är en del av den historiska utvecklingen.

En viktig bakgrund till det civil-militära samverkans- och samordningsbehovet var också det civila försvarets inriktning över tiden. Under andra världskriget utgjorde det ekonomiska försvaret en viktig beståndsdel. För Sveriges del innebar kriget ett utsatt läge när det gällde att få fram importvaror. Det gällde civila förnödenheter, men också, och inte minst militära varor. Utsattheten ökade i och med att Sveriges försvarsindustri bara var i uppbyggnad. Av militära

skäl blev alltså det ekonomiska försvaret betydelsefullt. Civilförsvaret, alltså räddningstjänst och befolkningsskydd hade också en viktig ställning. Denna verksamhet byggdes organisatoriskt upp först som luftskydd och senare som civilförsvaret. Hotet om terrorbombningar blev en realitet under och efter kriget och kom att inrikta civilförsvaret. Denna typ av hot var ett direkt slag mot civilbefolkningen och civila resurser, och krävde ett välorganiserat civilt luftskydd och senare civilförsvaret med militärt samarbete inte minst i fråga om alarmering. Det militära luftförsvaret kom naturligtvis att tillsammans med det civila luftskyddet spela en viktig roll i den civil-militära samverkan. Terrorbombningar kunde dessutom påverka motståndsviljan och därmed direkt den militära kapaciteten att föra krig. Terrorbombningar förde med sig ett utrymningsbehov. Utrymningsförberedelserna såväl från tätorter som från tänkbara invasionsområden gjorde att samordning för utnyttjande av vägar och transportmedel måste ske mellan civila och militära organ. Några speciella organ för detta syfte skapades inte. Utrymningsplanläggningen engagerade Civilförsvarsstyrelsen, civilbefälvärna, länsstyrelserna och kommunerna, liksom centrala och regionala militära staber.

Under andra världskriget och direkt därefter var samverkansbehovet direkt relaterat till krigets erfarenheter. Det ökade hotet under kriget krävde ökad beredskap både för militära och civila myndigheter. Höjd beredskap utlystes 1940 för det civila luftskyddet. Flyktingrörelser var en realitet under kriget som gjorde civil-militär samverkan aktuell. Flyktingströmmar över svensk-finska gränsen ställde stora krav på mottagningskapacitet vid gräns och kust. För detta fanns inga civila resurser. Istället gick t.ex. uppdraget att organisera flyktingmottagningen i norr, i samband med att tyskarna lämnade norra Finland, till en militär befattningshavare. Militär personal och frivilliga (lottor, hemvärn och Röda kors personal) utnyttjades i samverkan med tull och polis. Flyktingar från Baltikum inkvarterades vid militära anläggningar.

Under perioden från andra världskrigets slut fram till omkring 1970 blev mobiliseringsförberedelserna allt viktigare. De innehöll i sig ett behov av civil-militär samverkan. Bakgrunden var att Sverige inte hade resurser för att ha en stående armé. Avsaknaden av en sådan skapade ett behov av mobilisering. Civila myndigheter hade en viktig roll i mobiliseringen för att förbereda och underlätta denna. Speciellt i kombination av ett hot om snabba, överraskande anfall blev den civil-militära samverkan betydelsefull. Hotet om terroranfall under 1950- talet och delvis under 1960-talet (liksom överraskande anfall



under 1980-talet) skapade ett speciellt behov av mobiliseringskapacitet. Mobiliserings- och krigsplanläggningen krävde i sig omfattande kontakter mellan civila och militära myndigheter och andra organ inom viktiga verksamhetsområden såsom vägväsende, järnvägstransporter, luft- och sjötransporter, ordning och säkerhet etc. Kommuner och länsstyrelser liksom civilbefälhavarna kom att medverka förutom berörda centrala myndigheter. Ofta utnyttjades olika former av beredningsgrupper för samverkan och samordning såsom fältarbetsberedningar, transportberedningar med flera. Hotet från ABC-stridsmedel gjorde att civilförsvarets resurser vid sådana angrepp ansågs otillräckliga. Militärt stöd erfordrades därför. Med framförallt kärnvapenhotet som aktuellt framstod civilförsvaret som akilleshälen vid ett kärnvapenfall. Den civil-militära samverkan byggdes framförallt upp och institutionaliserades med början under 1950-talet. Kärnan i samverkan kom att bli den taktiska och operativa samordningen på fältet. En sådan samordning bedömdes kräva i stort sett kontinuerlig samverkan mellan militära staber och ett antal civila ledningsorgan. Det var utifrån detta behov som kraven på samgruppering på gemensam krigsuppehållsplats för länsstyrelse och försvarsområdesbefälhavare (fobef) samt för civilbefälhavare och militärbefälhavare växte sig starka under 1950- och 1960-talen. Framförallt på lokal och regional nivå ansågs behoven av utbildning och övningar vara stort.

Under 1970-talet dominerade samgruppering mellan civila och militära ledningsorgan, även om nackdelarna med denna samverkansform också började identifieras. Samverkansbehov förelåg under hela efterkrigstiden mellan det militära försvaret och vissa viktiga civila verksamhetsområden. På grund av Sveriges geografiska läge var järnvägstransporter ett sådant viktigt område för samverkan. Under 1970- och 1980-talen minskade dock behovet av järnvägstransporter för det militära försvaret. Det militära understödet i samband med insatser mot befolkningscentra tonades ner eftersom detta hot ansågs ha minskat i betydelse. Sedan 1990-talet har hotbilden förändrats, och därmed har också samverkansbehoven kommit att justeras. Försörjningsberedskapen så som den framstått under efterkrigstiden har förändrat inriktning. I dag handlar det om att få tillstånd gemensamma diskussioner om hur olika materiella behov ska kunna tillgodoses, t. ex. inför ett okänt hot under en anpassningsperiod. Det militära kravet på den civila transportapparaten har också efterhand minskat. Detta gäller också behovet av operativ och taktiska samordning.

Under efterkrigstiden fanns hot mot det militära försvaret som krävde samverkan och samordning med civila myndigheter. Mobilisering var ett övergripande militärt behov. Men

det fanns inte minst under 1950-talet militära hot som direkt kunde slå mot civilbefolkningen och samhället i stort. Terrorbombningar och kärnvapenhot aktualiserade under 1940- och 1950-talen hotet om samhällskollaps. Rädslan för samhällskollaps som därmed skulle minska den militära förmågan avsevärt var genomgående under efterkrigstiden. Under 1980-talet blev hotet om samhällskollaps kopplat till det överraskande anfallet. Det fanns med andra ord både ett militärt och ett civilt hot.

Under 1990-talet har emellertid det civila försvarets behov kommit att bli mer inriktande för den civil-militära samverkan och samordningen. Uppgiften för samverkan och samordning har i högre utsträckning anpassats efter hot som kan infalla under fredsförhållanden. Man kom därför under 1990-talet att tala om svåra påfrestningar på samhället i fred, med fredsscenario som snöoväder, långvariga elavbrott, radiaknedfall och likande som grund. Under senare år har behovet av informationsutbyte kvarstått. Ett exempel har varit Högkvarterets årliga totalförsvarsmöten där mycket tid har ägnats åt diskussioner mellan i stort sett alla funktionsansvariga myndigheter (FAM-myndigheter).

Internationella operationer med både militärt och civilt försvar har under de senaste åren fått allt ökad betydelse. I internationella sammanhang deltar inte totalförsvaret eller ens det civila försvaret utan endast enskilda civila myndigheter.

Under efterkrigstiden kom några fundamentala principer för det civila försvarets uppbyggnad att utvecklas. I huvudsak var dessa ansvarsprincipen (den som har ansvar för en verksamhet i fred ska också så långt det är möjligt ha ansvar för denna under krig/höjd beredskap), likhetsprincipen (en minimering av organisatoriska förändringar mellan fredsverksamhet och verksamhet under krig/höjd beredskap), principen om lokal basering (det civila försvaret ska i så stor utsträckning som möjligt vara lokalt organiserat) och principen om icke-beväpning. Dessa principer har skapat ramarna för samverkan och samordning inom det civila försvaret liksom för samverkan och samordning mellan det civila och det militära försvaret.

Figuren nedan ger en sammanfattning av olika militära och civila samverkansbehov under den studerade perioden.

| 1940-1945                                                                                                                                                         | 1945-1970                                                                                                                                                                                                                                                 | 1970-1990                                                                                                                                                                                                                                            | 1990-2000                                                                                                                                                                                                                                  | tid → |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <u>Samverkansbehov:</u><br>- försörjningsfrågor<br>- transportbehov<br>- flyktningsrörelser<br>- räddningstjänst & befolknings-skydd<br>- utrymningsförberedelser | <u>Samverkansbehov:</u><br>- militär mobilisering och krigsplan-läggning<br>- koncentrations-transporter<br>- civil utrymnings-planläggning<br>- skydd och sanering (NBC-vapen)<br>- operativ och taktisk samordning på fältet<br>- utbildning och övning | <u>Samverkansbehov:</u><br>- samverkan mellan civila ledningsorgan och militära staber bibehålls<br>- järnvägstransporter för militären minskar<br>- militärt bistånd till civilförsvaret i samband med insatser mot befolkningscentra minskar något | <u>Samverkansbehov:</u><br>- Försvarsmakten reduceras och försörjningsberedskapen blir ett mindre problem<br>- kraven på den civila transport-apparaten minskar<br>- minskad risk för markstrider<br>- Försvarsmaktens stöd till samhället |       |

Figur 3. Samverkansbehov under efterkrigstiden

## 4 Utvecklingen av ledningen inom totalförsvaret

### *Den militära delen*

Under 1940-talet lades stor vikt vid det lokalt baserade militära försvaret. Detta hade varit organiserat i landsstormsförband, men fick nu en modern form i hemvärnet. Allteftersom antalet lokalförsvarsförband ökade, så fick kommunerna, speciellt i de mer utsatta områdena av landet, många militära förband med tänkt användning i krig inom sitt geografiska område. På den regionala nivån organiserades trettioen lantmilitära försvarsområden och fyra marina försvarsområden. Dessa var underställda en försvarsområdesbefälhavare med stab som existerade redan i fred. Militärömrådena på högre regional nivå hade funnits sedan tidigare, men kom nu att ledas av en militärbefälhavare med stab. Det innebar att de äldre arméfördelnings- och militärömrådesstaberna utgick och ersattes med militärbefälsstaber som gavs ökade befogenheter och utökade uppgifter när det gällde operativt krigsförberedelsearbete. Militärbefälhavarna var både territoriella chefer och chefer för arméfördelningar. Sju militärömråden organiserades. Det ansågs viktigt under 1940-talet att såväl försvarsområdenas som militärömrådenas gränser i möjligaste mån följde de civila länsgränserna för att underlätta samverkan och samordning med det civila försvaret. Det militära försvaret var organiserat i försvarsgrenar och försvarsgrenarna följde sinsemellan olika territoriella uppdelningar. Detta försvårade den militära operativa samordningen men också den civil-militära samverkan och samordningen. Under 1940-talet inrättades på central nivå en Överbefälhavare med i fred existerande stab.

Den militära regionala ledningsorganisationen ändrades 1964. Landet delades in i sex militärömråden som vardera lydde under en militärbefälhavare som nu hade både operativa och territoriella befogenheter. Mot slutet av 1960-talet beslutades om särskilda enheter för tygförvaltning, tygverkstadsförvaltning och intendenturförvaltning i militärömrådena. Fortifikationsuppgifterna bröts ut ur milostaberna och organiserades i regionala byggnadskontor. På central nivå hade försvarsdepartementet fram till slutet av 1960-talet ansvar för endast det militära försvaret. För de civila beredskapsfrågorna, inklusive civilbefälhavarinstitutionen, ansvarade de departement som hade fredsansvar.

I Försvarsmaktsutredningen 1988 utreddes totalförsvarets ledning. Regeringsuppdraget sa att antalet militär- och civilområden skulle omprövas. Överbefälhavarens förslag var fyra militärömråden och en rörlig miloförstärkningsresurs. Detta förslag tog bara hänsyn till det

militära försvaret och förbisåg det civila försvarets indelningsförslag som var baserat på befolkningsstrukturen. Resultatet blev en ny utredning som lade fram ett förslag om en indelning i fem militär- och civilområden. Beslut om denna ordning fattades av Riksdagen 1989. Ett underliggande problem i början av 1990-talet var den överdrivna stabs- och förvaltningsorganisationen inom det militära försvaret. Det fanns därtill ambitioner att förändra det totala styrsystemet inom det militära försvaret. Detta gav 1994 upphov till att samtliga myndigheter inom Försvarsmakten, omkring etthundafyrtio, slogs samman till en enda myndighet. Under 1990-talet reducerades antalet militär- och civilområden till tre. Den nya organisationen för Försvarsmakten kritiserades efterhand eftersom den inte lett till de förändringar som man hoppats på. Detta resulterade i att en ny organisation för Högkvarteret beslutades 1997. Under 1999 formades förslag om att lägga ner militärbefälhavarnivån, att samtliga taktiska chefer skulle utgå, och att den operativa ledningen skulle samlas i en operativ insatsledning (OPIL) med tre ingående taktiska kommandon. Det territoriella ansvaret skulle ligga på fyra militärdistrikt med tjugonio ingående militärdistriktsgrupper. I detta läge sågs inte civilbefälhavaren som relevant utan en militär motpart. Civilbefälhavarna avvecklades därför.

#### *Den civila delen*

Redan i slutet av 1920-talet bildades Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap som en beredskapsmyndighet. Tidigt upptäcktes betydelsen av ett ekonomiskt försvar. Ett antal kommissioner (såsom bränslekommissionen, industrikommissionen etc.) inrättades under andra världskriget. Rikskommissionen ombildades efter kriget till Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap som i sin tur 1962 ombildades till Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap. Den uppgick slutligen i Överstyrelsen för civil beredskap. Under 1930-talet byggde kommuner och frivilliga organisationer upp en luftskyddsverksamhet. Den statliga Luftskyddsinspektionen upprättades på central nivå 1937 och verkade fram till 1944. Dessförinnan upprättades Statens utrymningskommission som fick relativt stora befogenheter gentemot andra myndigheter inom totalförsvaret. Luftskyddet ersattes 1944 med ett civilförsvar med Civilförsvarsstyrelsen på central nivå. Civilförsvarsstyrelsen bildades mycket med den militära organisationen som förebild. Det skulle vara ett ledningsmässigt starkt organ på central nivå. Länsstyrelsen fick också en relativt stark ställning i civilförsvarsfrågor. På lokal nivå fanns civilförsvarsdistrikt organiserade. På lägre regional nivå fördes flera kommuner samman till civilförsvarsområden. Cheferna för både områdena och distrikten utsågs av staten via länsstyrelsen och var oftast en polischef. På så vis var civilförsvaret en

statlig angelägenhet även på lokal nivå. Kommunerna hade enligt den administrativa fullmaktslagen skyldighet att även i krig ansvara för de verksamheter som man bedrev i fred. I slutet av 1940-talet fick civilförsvaret status som en del av totalförsvaret. Under kriget var det framförallt civilförsvaret och det ekonomiska försvaret som tillmättes betydelse. Detta kom allteftersom att förändras då övriga myndighetsfunktioner tillmättes allt större betydelse. I början av 1940-talet inrättades Informationsstyrelsen, i organisationen fanns chefen för tidningarnas telegrambyrå, chefen för utrikesdepartementets pressbyrå, chefen för Radiotjänst och chefen för statens biografbyrå. Därtill fanns också en militär ledamot. Organisationen ombildades ett par gånger för att 1985 övergå till Styrelsen för psykologiskt försvar.

Inom civilförsvaret skedde under 1950-talet en reducering av organisationen, men det framkom också ambitioner mot en kvalitetshöjning som tog sig uttryck i utbildningar, övningar och materialanskaffning. Skyddsrumbyggandet avstannade och uppfattningen som dominerade var att det var omöjligt att bereda skydd för befolkningen i storstäderna. Utrymning kom att betonas alltmer. Utrymning kom att ställa helt andra och mycket större krav på civil-militär samverkan och samordning. Även omfattningen på civil-militär samverkan och samordning ökade. Den civila delen av totalförsvaret var uppdelat i civilförsvaret, ekonomiskt försvar, psykologiskt försvar och övrigt totalförsvaret. Inom övrigt totalförsvaret ingick viktiga delar som den kommunala beredskapen. Denna uppdelning existerade fram till 1986. Då den ersattes av funktioner med funktionsansvariga myndigheter. Under 1990-talet kom man att tala om denna ordning som civilt försvar.

Mot slutet av 1940-talet och början av 1950-talet ansågs inrättandet av ett civilt organ med större områdesansvar än länet som det kanske viktigaste när det gällde civil-militär samverkan och samordning. Ett sådant organ skulle ha förmåga att lösa åsiktskonflikter mellan länsstyrelser och andra civila myndigheter inom områden större än det enskilda länet. Det var också tänkt att myndigheten skulle ha viss direktivrätt. Därtill fanns en rad frågor som i krig behövde avgöras regionalt, men inom ett större område än länet. Det gällde järnvägstransporter, elförsörjning, förflyttningar av människor och livsmedel, telekommunikationer etc. Av militära skäl fanns risken att Sverige skulle kunna bli delat med avskurna län. Även detta talade för att ett övergripande samverkans- och samordningsorgan inrättades. Dessa behov resulterade i att Civilbefälhavarinstitutionen inrättades 1951. Militärbefälhavaren hade under 1950-talet bara en territoriell uppgift, och det operativa ansvaret var fortfarande uppdelat mellan försvarsgrenarna. Detta försvårade naturligtvis

samverkan med civilbefälhavaren. Civilbefälhavarinstitutionen var en renodlad beredskapsmyndighet. Det innebar att den framförallt verkade under höjd beredskap. Inom hälso- och sjukvården skapades också en högre regional ledningsnivå. Den regionala sjukvårdsledningen bestod av representanter för militärområdesstab, civilbefälhavarkansli och landsting.

Under 1960-talet genomfördes organisatoriska förändringar av den civila delen av totalförsvaret framförallt på central och lokal nivå. Mycket arbete ägnades åt ledningsfrågor i slutet av 1950-talet och början av 1960-talet, vilket bl.a. kom till uttryck i försvarsledningsutredningens betänkanden. Kommunens alltmer ökade ansvar skapade ökade samordningsbehov även på central nivå. Därför bildades under 1960-talet Riksnämnden för kommunal beredskap, som 1986 lades ner och uppgifterna fördes över till Överstyrelsen för civil beredskap och kommunförbundet. Ett utredningsarbete påbörjas som innebar en kommunalisering av civilförsvaret. Förslag lades om att landstingen skulle ta över ansvaret för ledningen av hälso- och sjukvården i krig. Detta ansvar övergick från länsstyrelsen till landstinget under 1980-talet. Fortfarande var övningsverksamheten omfattande med stort inslag av militärt engagemang i civila försvarsfrågor. Kommunen kom 1986 att bli högsta civilförsvarsmyndighet på lokal nivå, vilket innebar att ansvaret för den allmänna räddningstjänsten, civilförsvaret och den kommunala beredskapsplaneringen sammanföll på lokal nivå.

En ny ledningsstruktur framkom genom att Statens räddningsverk och Överstyrelsen för civil beredskap bildades. Denna organisatoriska uppdelning kom att avspegla en djupare åtskillnad mellan de åtgärder som föll in under räddningstjänst (organisatoriskt och lagmässigt), och där civil-militär samverkan blev en viktig förekommande del, och övriga totalförsvarsfrågor som innefattade mer en rad olika verksamhetsområden med en rad oklarheter. Den förändrade hotbilden under 1990-talet aktualiserade i ökad grad frågan om civil-militär samverkan och regeringen påpekade att delvis nya krav på civil-militär samverkan måste ställas.

## 5 Samverkansformer

### *Central nivå*

På central nivå fanns under 1950-talet ett tiotal funktionsvisa samverkansorgan på chefsnivå mellan civila myndigheter och dåvarande Krigsmaktens högsta ledning. Vissa av dessa skulle under 1960-talet arbeta vid sidan av Totalförsvarets chefsnämnd - nämligen Statens signalskyddsnämnd och Rådet för ekonomisk försvarsberedskap - medan resterande lades ner. Dessa organ inrättades för att tillgodose behovet av kontinuerlig samverkan mellan flera myndigheter i krig eller i krigsförberedelsearbete och planläggning under fred. Organen skulle bestå av chefspersoner för berörda myndigheter.

Militärledningen var ett sådant organ som bl.a. hade till uppgift att främja krigsmaktens samverkan med andra myndigheter inom totalförsvaret. Organet bestod av Överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna, och dessa kunde kalla in cheferna för Civilförsvarsstyrelsen och Överstyrelsen för ekonomiskt försvar jämte representanter för andra totalförsvarsmyndigheter till sammanträden. Även chefen för Försvarets forskningsanstalt deltog. Rådet för ekonomisk försvarsberedskap skulle ha till uppgift att samordna landets ekonomiska försvarsberedskap. I rådet ingick som ordförande chefen för Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap, och som ledamöter cheferna för försvarsstaben, Civilförsvarsstyrelsen, statens jordbruksnämnd och arbetsmarknadsstyrelsen samt ordföranden i centrala civila transportkommittén. Centrala civila transportkommittén var en beredskapsmyndighet som organiserades 1962 och hade till uppgift att förbereda och samordna ledningen av transporter i krig. Kommittén övergick i Transportnämnden och senare i Transportrådet och införlivades till sist inom Överstyrelsen för civil beredskap. Totalförsvarets telenämnd bildades som en överenskommelse på myndighetsnivå och hade alltså ingen instruktion knuten till sig. Nämnden hade endats informations- och rekommendationsuppgifter. Centrala fältarbetsledningen fick till uppgift att verka för att landets resurser för byggnads- och anläggningsarbeten utnyttjades rationellt inom totalförsvaret samt att samordna myndigheters intressen när det gällde förstörnings- och spärrningsåtgärder. Organisationen var framförallt ett forum för överläggningar. Planläggningen av försörjning med elkraft i krig eller vid krigsfara samordnades inom Centrala driftsledningen, som också var ett organ som bildades genom frivillig överenskommelse mellan myndigheter och därför utan instruktion. Statens signalskyddsnämnd hade till uppgift att leda och samordna totalförsvarets signalskydd.



Organisationen sorterade under Inrikesdepartementet, men under 1960-talet kom det att underställas Försvarsdepartementet enligt förslag från försvarsledningsutredningen.

Under 1940- och 1950-talen fanns på central nivå även ett antal organ som förbereddes i fred, men som endast skulle verka i krig. Sådana organ var t. ex. Krigsförsäkringsnämnden, Krigsskadenämnden, Riksvärderingsnämnden och Drivmedelscentralen AB (DMC), och Byggnads- och reparationsberedskapen (BRB).

På central nivå ansvarade Försvarsdepartementet för att i en krigssituation gruppera regering och riksdag på skyddade uppehållsplatser dit också vissa för försvarsansträngningarna viktiga centrala myndigheter samt ÖB skulle sända samverkanspersonal. Försvarsdepartementet utvecklades alltmer i riktning mot ett totalförsvarsdepartement under 1960-talet. Men civilförsvaret, det psykologiska försvaret liksom civilbefälhavarna var fortfarande underställda Inrikesdepartementet. Försvarsledningsutredningens förslag gick ut på att verksamheter och organisationer som huvudsakligen hade med beredskapsförberedande uppgifter att göra skulle samlas under Försvarsdepartementet som därmed skulle få en samordnande roll för totalförsvarsfrågor inom regeringskansliet. Det fanns olika synpunkter på det riktiga i denna utveckling med hänsyn till att ansvaret från fred till krig kunde komma att rubbas. Civilförsvaret, psykologiskt försvar och signalskyddsfrågor kom 1967 att underställas Försvarsdepartementet. Under 1960-talet kom Försvarsdepartementet att samordna övergripande frågor såsom totalförsvarets planering, uppföljning av fattade totalförsvarsbeslut, beredskapshänsyn i samhällsplaneringen, den administrativa beredskapen, krigsplanläggningen, inriktningen av totalförsvarets övningsverksamhet samt övning och utbildning av regeringskansliets personal. Till detta kom också ansvaret för förberedelser för krigsorganisering och krigsgruppering av regeringskansliet. För dessa ändamål inrättades nya funktioner inom departementet.

För arbetet med totalförsvarssamordningen under försvarsministern bildades 1962 en samordningsavdelning inom departementet. Det förutsattes att avdelningen vid krig eller krigsfara skulle ställas till statsrådsberedningens förfogande som då tog över Försvarsdepartementets samordnande roll. Försvarsrådet bildades också 1962 och skulle utgöra ett forum för ömsesidig orientering mellan regeringen och cheferna för de ledande centrala myndigheterna inom totalförsvaret. I ett senare skede preciserades uppgiften till att främst skapa en gemensam grund för överväganden om beredskapshöjningar m.m. som kan

bli aktuella i kritiska lägen. Ordförandeskapet i rådet skulle innehas av statsministern, som bestämde vilka övriga statsråd som skulle delta. I övrigt ingick Överbefälhavaren jämte chefen för Försvarsstaben, cheferna för arbetsmarknadsstyrelsen, Medicinalstyrelsen (senare Socialstyrelsen), Civilförsvarsstyrelsen, Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap och Telestyrelsen, Statspolisintendenten (senare Rikspolisstyrelsen), ordförandena i Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, centrala civila transportkommittén (senare Transportrådet) och Statens jordbruksnämnd samt en civilbefälhavare. Försvarsrådet fick av olika anledningar ingen stor betydelse för samordningen inom totalförsvaret.

Totalförsvarets chefsnämnd tillkom 1962 och skulle i fred verka för att samordna de centrala myndigheternas verksamhet inom totalförsvaret. Ordföranden, Överbefälhavaren, utsågs av Kungl. Maj:t. I nämnden ingick samma chefer för centrala verk och myndigheter som inom försvarsrådet. Dessutom ingick cheferna för generalpoststyrelsen, vattenfallsstyrelsen och Sveriges Radio AB. Senare har ytterligare några viktiga totalförsvarsmyndigheter tillkommit. I sammanträdena har också medverkat kabinetssekreteraren i Utrikesdepartementet och statssekreteraren i Försvarsdepartementet. Chefsnämnden har tagit olika initiativ i fråga om bl. a. beredskapshänsyn i samhällsplaneringen, och till att ge ut publikationen "Samverkan inom totalförsvaret" (SAMT). Nämnden utarbetade tillsammans med Totalförsvarets telebredning (TTB bildat 1963) skriften "Hot mot telekommunikationer". Nämnden tog också i mitten av 1970-talet initiativ till att bilda Totalförsvarets beredning för samordning av vissa länsstyrelsefrågor (TBSL). För totalförsvarets gemensamma övningsplanläggning har chefsnämnden spelat en viktig roll.

Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap ombildades 1962 till Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap. Förändringen var inte bara ett namnbyte. Den nya myndigheten fick inte samma befogenheter gentemot andra myndigheter som Riksnämnden haft.

Under 1970-talet gjordes inga större formella förändringar när det gällde civil-militär samverkan på central nivå. Inriktningen var även under 70-talet att göra Försvarsdepartementet till ett totalförsvarsdepartement. Även om denna inriktning var klar, så återfanns uppdelningar i ansvarsområden på central nivå beroende på om verksamheten var inriktad mot fred eller krig. Under 1970-talet omvandlades t. ex. det som kallades allmänt civilförsvar till räddningstjänst i krig. Civilförsvaret blev därmed en del av den allmänna

räddningstjänsten. Räddningstjänsten var uppdelad i en fredstida del som stod under Kommundepartementet, medan räddningstjänsten i krig var underställd Försvarsdepartementet. Till en del skapades sådana uppdelningar som en följd av att en klar uppdelning gjordes mellan fred och krig, men en bidragande orsak var förmodligen också själva förvaltningssystemets utformning. Civilbefälhavarinstitutionen som var en beredskapsmyndighet stod fortfarande utanför Försvarsdepartementet och var under 1970-talet inordnat under Kommundepartementet. Dessa uppdelningar skapade i sig ett behov av samordning.

Under 1980-talet skapades ett antal förändringar. För det första initierades en rad mindre justeringar. Så fick Totalförsvarets chefsnämnd en kanslifunktion till sitt förfogande som organisatoriskt knöts till Försvarsdepartementet. Under 1980-talet kom statssekreterarna i statsrådsberedningen och Försvarsdepartementet jämte kabinetssekreteraren i Utrikesdepartementet att regelmässigt kallas till sammanträden i Försvarsrådet. För det andra skedde en mer grundläggande förändring när det gällde den civila delen av totalförsvaret. Statens räddningsverk och Överstyrelsen för civil beredskap bildades 1986. Bakgrunden var uppdelningen mellan räddningstjänsten i fred och krig, men också de samordningsproblem inom den civila delen av totalförsvaret som identifierats under åren. Detta innebar att nya förutsättningar skapades när det gällde civil-militär samverkan och samordning. Civilförsvarsstyrelsen som ombildades till Statens räddningsverk hade haft ett visst sammanhållande civilt ansvar i samverkan med det militära försvaret och tillsammans med detta ett ansvar för utvecklingen av de gemensamma krigsuppehållsplatserna på regional nivå. Samordningsuppgiften för Överstyrelsen för civil beredskap skulle främst inriktas på de civila beredskapsförberedelserna på central nivå. Men i uppgiften ingick också att bidra till att förbättra samordningen mellan de militära och de civila delarna av totalförsvaret. Myndigheten fick också ett sammanhållande ansvar för inriktningen av beredskapsförberedelserna hos civilbefälhavarna, länsstyrelserna och kommunerna som i sin tur hade att samverka med det militära försvaret. Överstyrelsen för civil beredskap fick inga befogenheter gentemot andra myndigheter, och tangerade därmed de uppgifter som Totalförsvarets chefsnämnd hade. Som en del i samverkan och samordning inom totalförsvaret återfinns ÖCBs årliga länsstyrelsekonferenser med länsråd och försvarsdirektörer med flera, liksom Överbefälhavarens och ÖCBs årliga totalförsvarmöten med funktionsansvariga myndigheter. På central nivå återfinns också Försvarsdepartementets operativa anvisningar för krigsplanläggningen inom totalförsvaret.

### *Regional nivå*

Under 1940- och 1950-talen skulle militära myndigheter och staber samt de för totalförsvaret viktiga civila myndigheterna i krig grupperas på krigsuppehållsplatser. Vid dessa uppehållsplatser fanns erforderligt skydd och teknik för ledning och samband. Uppdelningen på en mängd krigsuppehållsplatser skapade ett stort behov av samordning mellan civila myndigheter och mellan civila och militära organ. Det militära försvaret var på lägre regional nivå representerat av försvarsområdesbefälhavare. Försvarsområdesbefälhavaren hade ett territoriellt ansvar och försvarsområdet sammanföll oftast med ett län. På en högre regional nivå återfanns militärbefälhavaren. På civil sida stod flera myndigheter, även om länsstyrelsen hade det övergripande ansvaret på regional nivå. På lokal nivå återfanns kommunen, brandväsendet och polisen som viktiga aktörer.

Även om militärassistenterna uppstod redan i slutet av artonhundratalet där de placerades vid järnvägs- och telestyrelserna, så uppstod det framförallt under 1940- och 1950-talen ett behov av militärassistenter. Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap lade 1949 fram ett förslag om inrättandet av en militärassistent inom länsstyrelsen för kontakten med försvarsområdesbefälhavaren. Militärassistenten skulle tillgodose myndighetens behov av militär sakkunskap, handlägga ärenden som främst berörde det militära försvarets angelägenheter, verka för att samarbete ägde rum mellan civila och militära myndigheter, hålla krigsmaktens myndigheter orienterade om utvecklingen inom myndighetens ansvarsområde, och biträda myndigheten vid planläggning och genomförande av övningar. Före civilbefälhavarinstitutionens tillkomst så fanns inom militärbefälhavarstaberna även civila sambandsmän, såsom civilläkare och stabsutrymningschef.

På regional nivå fanns ett antal myndigheter och organ av speciell betydelse för totalförsvaret som hade en viktig samverkansfunktion. Dessa var chef för drivmedelszon, chef för programområde (SR), chef för krigsteleregion, chef för radioområde, järnvägsbefälhavare, lotsdirektör, chef för tullregion/gränstulldistrikt, chef för postregion, elbefälhavare, biskop, regionalt kansli för frivilligorganisationer, chef för gasförsörjningszon, chef för cementkontor, samt chef för BRB-region. Liksom på central nivå bildades ett antal beredningar för att i fred informera berörda myndigheter och inrikta det gemensamma krigsförberedelsearbetet. Beredningarna hade också en funktion i krig då de skulle ta fram beslutsunderlag för samordnade beslut av t. ex. civilbefälhavaren och militärbefälhavaren. Några exempel på

beredningar är fältarbetsberedningen, transportberedningen, sambandsberedningen och säkerhetsberedningen.

Den högre regionala nivån utvecklades under 1960-talet. Militärbefälhavaren fick fullt ansvar för den operativa verksamheten för alla försvarsgrenar inom militärområdet. Det territoriella ansvaret kvarstod, och tillsammans innebär detta att samverkan och samordning med Civilbefälhavaren underlättades. Civilbefälhavaren skulle verka för en enhetlig inriktning av de civila försvarsansträngningarna inom civilområdet och hade att prioritera resurser, samverka med militärbefälhavaren och övriga inom civilområdet verksamma civila myndigheter och organ. Civilbefälhavarnas samverkande och samordnande roll mellan civila myndigheter underlättades genom gemensam grupperingsplats, som dessutom också syftade till civil-militär samverkan och samordning. Civilbefälhavaren hade föreskriftsrätt gentemot länsstyrelser. Denna föreskrivningsrätt mellan länsstyrelse och regering var dock omdiskuterad. I civilbefälhavarens krigsorganisation ingick ett antal sektioner för ledning av civilförsvar, hälso- och sjukvård, psykologiskt försvar, polisverksamhet, transporter, försörjning, arbetsmarknad och vägar. Dessa sektioner grupperades ofta på den med militärbefälhavaren gemensamma uppehållsplatsen i nära anslutning till den militära stabsenhet som de skulle samverka med. Civilbefälhavaren och militärbefälhavaren hade alltså gemensamma krigsuppehållsplatser till vilka det även anslöts ett antal med dem samverkande myndigheter. Personaluppsättningen på dessa gemensamma uppehållsplatser blev med tiden mycket stor eftersom de samverkande cheferna ansågs behöva kanslipersonal för att kunna leda sina verksamheter från uppehållsplatserna, då det krävdes beslutskompetens hos civilbefälhavaren och militärbefälhavaren.

Dessutom utvecklades på högre regional nivå ett system där de funktionsansvariga centrala myndigheterna utsåg högre regionala företrädare att i krig leda verksamheter inom ett större område (militär- och civilområde) och samverka med civilbefälhavare respektive militärbefälhavare, även om den regionala indelningen avvek från militär- och civilområdena. Detta underlättade samverkan och samordning med det militära försvaret, men komplicerade avsevärt den civila ledningen inom och mellan verksamhetsområden eftersom en ny ledningsnivå infördes.

Militärbefälhavarens ökade befogenheter genom både territoriellt och operativt ansvar skapade under 1960-talet andra förutsättningar för civil-militär samverkan. Under 1960-talet

bedömdes samverkan mellan civila och militära myndigheter under ett krigsskede som allt viktigare. Principer utformades för en samgruppering i krig av regionala militära staber med vissa civila ledningsorgan, t. ex. länsstyrelser och civilbefälhavare. Omfattande fortifikatoriska åtgärder vidtogs för dessa organs ledning och skydd. Bland annat anbefalldes en samgruppering på gemensam krigsuppehållsplats av länsstyrelse och försvarsområdesbefälhavare. Till denna plats avsågs också vissa samverkande chefer gruppera samverkanspersonal, som så småningom blev allt fler till antalet. Instruktioner utarbetades för den gemensamma verksamheten på respektive grupperingsplats. Försvarsområdesbefälhavaren och del av länsstyrelsen var samgrupperade, vilket innebar att länsstyrelsen delades på åtminstone tre grupperingsplatser, varav en del av den icke krigsorganiserade delen bibehölls på fredsuppehållsplatsen. Den gemensamma grupperingen gynnade civil-militär samverkan men försvårade civil ledning inom verksamhetsområden. Länsstyrelsen och försvarsområdesbefälhavaren hade att samverka med myndigheter och organ på motsvarande sätt som civilbefälhavaren och militärbefälhavaren på sin nivå. Vissa myndighetsfunktioner för t. ex. arbetsmarkand, vägar, jord- och skogsbruk som i fred fanns utanför länsstyrelsen inordnades i denna vid krigsorganisering. Länsstyrelsen fick under 1960-talet föreskriftsrätt gentemot vissa statliga organ inom länet och hade lednings- och samverkansuppgifter inom civilförsvaret. Länsstyrelsen hade också under 1960-talet ett ansvar för ledningen av krigssjukvården i länet. Länsstyrelsen och försvarsområdesbefälhavaren hade att samverka med ett antal organ verksam inom länet. Dessa var förstas alla kommuner, men också landstinget, skogsbrandflyget, flygvapnets sektorflottilj, länsalarmeringscentral, lokalradion, kommunförbundets länsavdelning, distriktstullkammare, televerket, domkapitel, Riksbankens avdelningskontor, Apoteksbolagets länsapotekare etc.

En ökad tilltro till gemensamma övningar och utbildningar växte fram. Det utvecklades ett system för gemensamma civil-militära ledningsövningar, som genomfördes vart fjärde år. Det fanns också ett system för att kontinuerligt utbilda befattningshavare till länsstyrelsernas och civilbefälhavarnas krigsorganisation liksom till de samverkande myndigheternas organisationer. I denna utbildning deltog även militär personal och frivilligorganisationer. Militärassistenter som varit placerade vid länsstyrelser och vid vissa centrala myndigheter avvecklades under 1970-talet.

Under 1980-talet ifrågasattes alltmer myndighetsgemensamma grupperingsplatser i krig. I stället skulle myndigheterna även i krig kunna leda från fredsuppehållsplatsen. Till fredsuppehållsplatserna kunde även samverkande organ vid behov ansluta. Samverkan var framförallt viktig inom områden som befolkningsskydd, försörjning, vägar, samband, arbetsmarknad, hälso- och sjukvård, och polisverksamhet. Inom dessa verksamhetsområden skulle samverkan ske mellan militära myndigheter och civil krigsorgan på central, regional och lokal nivå.

Under hela den studerade perioden och inte minst under de senaste åren har det uppstått en stor turbulens beträffande den regionala indelningen inom många samhällssektorer. Tendensen har varit att områdena blivit allt större och att länen inte längre är en naturlig avgränsning för många verksamheter. Detta vållar i förlängningen även problem och osäkerhet i den civil-militära samverkan både i fred och i krig.

Under 1990-talet började mer flexibla samverkanslösningar ta form på regional nivå, där samverkan bygger på redan i fred etablerade kontakter snarare än uppbyggda specifika organ för samverkan. Oftast handlar det om personsammanträffanden som sker vid behov på lämplig plats, oftast vid länsstyrelsen. Detta sätt att samverka vid behov och med för syftet anpassad kompetens är något som man tog efter från den lokala nivån, där denna samverkansform sedan tidigare funnits.

Från 1950-talet sammanföll civilområden och militärområden. På liknande vis sammanföll försvarsområdena med länsindelningen. Under år 2000 ersattes militärbefälhavarna av militärdistriktschefer med ansvar för områden större än län. Inom länen verkar militärdistriktsgrupper som har att samverka med kommuner och vid behov med länsstyrelsen. Civilbefälhavarna och militärbefälhavarna utgick under år 2000, och den regionala ledningen består därför bara av en ledningsnivå. Samvariationen i den geografiska indelningen mellan civil och militär myndighet har upphört. Således bildar på den militära sidan militärområdena, dvs. högre regional nivå, grunden för indelning, medan den civila delen har länen, dvs. lägre regional nivå, som grund. Detta har skapat i stort samma problem som under 1950-talet, då militärbefälhavaren inte hade någon civil sammanhållande motpart. Den historiska parallellen kan också sägas gälla det faktum att de nya militärdistrikten inte utövar operativ ledning utan endast territoriell ledning. Den operativa ledningen sköts nu av en central operations- och insatsledning.

### *Lokal nivå*

På lokal nivå utvecklades inte på samma sätt som på central och regional nivå speciella samverkans- och samordningsorgan inom totalförsvaret. Uppbyggnaden av kontakter mellan civila myndigheter och mellan civila och militära myndigheter gjordes oftast i form av nätverk grundade på personkännedom skapade genom utbildning, övningar och kontakter inom fredsverksamheten.

Kommunerna sinsemellan utvecklade olika samarbetsformer inom sådana områden som räddningstjänst, el- och vattenförsörjning etc. Kommunen samverkade också med militär chef som utsågs av försvarsområdesbefälhavare. Den gentemot kommunen samverkande militären kunde vara försvarsområdesgruppchef, stridsgruppchef, basbataljonschef, skyttbataljonschef eller kretshemvärnschef. Samgruppering var emellertid aldrig aktuell. Däremot representerades det militära försvaret oftast av en samverkansperson på kommunens ledningsplats. Samverkan omfattade ofta frågor rörande varning, skydd och utrymning, bevakning av samhällsviktiga anläggningar, trafikreglering och avspärrningar, information till allmänheten, ömsesidigt bistånd när det gällde räddningstjänst, sanering och dylikt, samt när det gällde frågor kring undanförsel och förstörelse. Med den nya försvarsmaktsorganisationen efter år 2000 kom kommunen att i första hand samverka med militärdistriktsgrupp eller i mer akuta lägen med hemvärnschef.

När civilförsvaret blev en statlig angelägenhet 1944 ansågs kommunen vara en för liten enhet att organisera civilförsvarsverksamhet på lokal nivå. Därför kom flera kommuner tillsammans att utgöra ett civilförsvarsområde med en statligt tillsatt civilförsvarschef. Civilförsvarsdistrikten utgjordes fram till 1970-talet inte av enskilda kommuner utan var organiserade i enlighet med polisdistrikt. Dessa leddes av en chef som var statligt tillsatt och i praktiken utgjordes av polisbefäl eller brandbefäl på lokal nivå. Därefter utgjorde ett distrikt oftast en kommun. På denna nivå leddes civilförsvaret, som endast var verksamt vid krig, av civilförsvarschef som till sin hjälp hade en civilförsvarsstab. Denna stab var, förutom kommunens egen ledning under krig, kanske det mest utvecklade organet på lokal nivå för civil-militär samverkan. Till denna stab kunde samverkanspersonal från bl. a. det militära försvaret knytas. Staben skulle också kunna samverka med andra kommuner och civila myndigheter. Till staben var också knuten en alarmeringsenhet som samverkade med militära organ. Under och omedelbart efter kriget var luftanfallsalarmeringsfunktionen viktig på lokal nivå. För att tillgodose civilförsvarets behov av underlag för luftanfallsalarmering



grupperades, ofta pensionerade flygofficerare, i flygvapnets luftförsvarscentraler från vilka olika orter kunde alarmeras. Dessa flygofficerare placerades också vid civilbefälhavarnas krigsorganiserade kansli som alarmeringssakkunniga i civilförsvarssektionen.

Under 1980-talet fick kommunerna, som genom kommunreformen blivit färre men större och ekonomiskt och personellt starkare, ansvaret för ledning av civilförsvaret som tidigare på lokal nivå letts av en statlig företrädare, civilförsvarschefen. Kommunen fick ett ökat ansvar för civilförsvarsverksamheten under 1990-talet som en följd av att den statliga civilförsvarsorganisationen upphörde. Under kärnvapentidens dagar byggdes ledningscentraler för civilförsvarscheferna ofta utanför huvudorten. I dessa centraler bereddes visst utrymme för kommunledningen. Under 1990-talet har istället ledningsutrymmen för räddningstjänst och befolkningsskyddet byggts ut i anslutning till räddningstjänstens räddningscentraler i tätorterna medan för kommunledningen särskilda ledningsutrymmen byggts ut.

#### *Samverkansformer under efterkrigstiden*

Under efterkrigstiden har ett antal samverkansformer utvecklats. Vissa former har bestått under hela perioden, medan andra tillkommit för att senare avvecklas eller leva en tynande tillvaro utan egentlig betydelse. Historiskt har en mer eller mindre klar åtskillnad gjorts mellan fred och krig. Endast under de senaste tio åren har det uppmärksammats att en klar åtskillnad är svår att göra. Detta har naturligtvis förädlats av en förändrad hotbild och en utvidgad hotkala. Vissa samverkansformer under efterkrigstiden formades endast för att verka i krig, andra endast för fred. I andra fall skulle samverkansformerna gälla både under fred och krig. Samverkansformerna kan också delas in utifrån om det handlade om formella samverkansorgan, eller mer informella samverkansformer såsom nätverk, samverkanspersonal, utbildningar och kanske också övningar. Till dessa mer informella samverkansformerna kan också räknas informations- och överläggningsverksamhet som på central nivå förvisso utfördes av speciellt inrättade organ. Samverkansformer kan också avse gruppering av ledningsorgan, eller geografisk och verksamhetsområdesvis samverkan och samordning. Samverkansformer kan också särskiljas utifrån när samverkan och samordning tar vid. Handlar det om samverkan vid krigsplanläggning, vid anpassning eller under ett direkt anfall. Figuren nedan sammanfattar samverkansformer.

### ***Samverkansformer och samverkansmedel under efterkrigstiden***

- Funktionsvisa (verksamhetsområden) samverkansorgan
- Områdesvisa samverkansorgan
- Gruppering av ledningsorgan i krig
- Samverkanspersonal (civil, militär)
- Organ aktivt endast i krig för samverkan
- Beredningar
- Samverkan genom organ för orientering och informationsaktivitet
- Samverkan genom utbildnings- och övningsverksamhet
- Samverkan i olika skeden: krigsplanläggning, anpassning, operativ samverkan
- Samverkan genom upparbetade nätverk
- Lagar och förordningar, instruktioner

*Figur 4. Analytisk åtskillnad mellan samverkansformer under efterkrigstiden*

#### ***Regelverk för att styra civil-militär samverkan och samordning***

Det finns många myndighetsföreskrifter och myndighetsuttalanden som behandlar samråd, samverkan och samordning. Det finns också inom de civila totalförsvarsmyndigheterna under höjd beredskap vissa föreskriftsrätter som kan ha tvingande effekt. I allt väsentligt grundar sig såväl skapandet av en samverkansform som effekterna av samverkan i vilken form den än sker på ömsesidigt förtroende och behov.

Samråds- och samverkansskyldigheten utgör en grundläggande del i förvaltningssystemet. Sådana skyldigheter finns övergripande beskrivna i Verksförordningen (1995:1322) för myndigheter under regeringen. Skyldigheter finns även inskrivna i olika myndighetsinstruktioner både på civil och militär sida. Verksförordningen föreskriver att chefen ska verka för att myndigheten samarbetar med andra myndigheter för statens bästa. Eftersom myndighetschefen även enligt samma paragraf ska beakta de krav totalförsvaret ställer på verksamheten så kan man tillföra skyldigheten att samverka med Försvarsmakten.

Historiskt har samverkan och samordning mellan civila och militära myndigheter i fred varit lagmässigt kopplat till räddningstjänst och befolkningsskydd. I början av 1900-talet kunde militära myndigheter i vissa fall användas för upprätthållande av allmän ordning. Denna lagstiftning förändrades under 1930-talet. I krig har den så kallade militära direktivrätten varit omdebatterad sedan 1940-talet. Framförallt de civila myndigheterna såg denna bestämmelse som ett underkännande av den civila kompetensen. Den militära direktivrätten syftade till att uppnå det läge eller de mål som samverkan inte nådde fram till. Denna situation kunde uppstå när myndigheter på den civila sidan inte kunde komma överens. Den militära direktivrätten aktualiserade med andra ord en situation där det inte längre var självklart med samförstånd. Frågan om militär direktiv togs upp till behandling i ett flertal utredningar. Under 1980-talet avskaffades bestämmelsen med militär direktiv rätt. Istället finns idag bestämmelser inskrivna hos olika myndigheter inklusive Försvarsmakten vilka skyldigheter som finns i krig.

### *Samverkansorgan*

Olika organ etablerades från 1950-talet och vars enda syfte var totalförsvarssamverkan. Vissa av dessa organ förlorade med tiden sin reella betydelse, och i vissa fall hade flera organ liknande uppgifter. Specifika samordningsorgan var framförallt en företeelse på central nivå, men också på regional nivå. På regional nivå återfanns Civilbefälhavaren. Men på regional nivå fanns också chefer och befälhavare på civil sida som inom en region ansvarade för olika områdesfrågor såsom elförsörjning, järnvägstransporter och telekommunikationer. På central och regional nivå hade dessa samverkansorgan blandade uppgifter. De kunde ha uppgifter för planläggning, men också uppgifter i ett anpassningsläge eller vid direkt hot om angrepp. Uppgifterna var alltså relaterade till samhällets stöd till det militära försvaret liksom det militära försvarets stöd till samhället. Men för vissa av organen fanns också en mer operativ funktion som skulle förbättra den totala försvarseffekten. På central nivå var många av de inrättade organen inriktade på en mer allmän uppgift att samverka genom orientering, inriktning och informationsaktivitet. På lokal nivå har det under den studerade perioden i princip inte funnits specifika samverkansorgan. Civilförsvarsstaben på lokal nivå har under efterkrigstiden förvisso haft en civil-militär samverkanskaraktär.

Samverkansorganen har varit av olika slag. Det har funnits funktionsvisa samverkansorgan, men också områdesvisa samverkansorgan. Det har på central nivå funnits samverkansorgan av mindre formell karaktär och utan instruktioner med orienterings- och

informationsuppgifter. Vissa organ har varit beredskapsorgan, medan andra endast verkat i fred.

### *Beredningar*

Olika beredningar fanns på central och regional nivå. Beredningarna hade en uppgift både i fred och i krig. I fred skulle de stödja och inrikta det gemensamma förberedelsearbetet inför en krigssituation. I krig skulle beredningarna ta fram beslutsunderlag för samordnade beslut mellan civila och militära myndigheter.

### *Samverkanspersonal*

Tillsättandet av samverkanspersonal i fred är egentligen i sitt ursprung en gammal företeelse främst på central nivå. Under 1950-talet inrättades militärassistenter på regional nivå. Samverkanspersonalen i fred bestod till övervägande del av militär personal som sattes vid civila myndigheter. Samverkanspersonalen hade framförallt ett inriktande och planläggande arbete med informations och orienteringsuppgifter. Militärassistenter började avvecklas under 1970-talet. Motsvarande civil personal på militära myndigheter var inte särskilt vanligt förekommande. Det var framförallt vid militärens alarmeringsfunktioner där civila, men ofta sedan tidigare verkande officerare, fanns. Denna samverkanspersonal var då främst knuten till civilförsvaret.

Under höjd beredskap skulle samverkanspersonal bytas mellan regionala civila ledningsorgan och militära staber. På lokal nivå skulle en militär företrädare träda in hos kommunen (oftast i civilförsvarets ledningscentral, på senare tid hos kommunstyrelsen). På regional nivå representerades en del civila myndigheter med samverkanspersonal i de gemensamma krigsuppehållsplatserna. Militär samverkanspersonal skulle också finnas på länsstyrelsens fredsarbetsplatser. Under 1980-talet fanns i krigsorganisationen samverkanspersonal som utnyttjades innan de gemensamma krigsuppehållsplatserna utgått. På central nivå representerade viktiga civila myndigheter med samverkanspersonal i Högkvarteret och hos regeringen.

### *Grupperingsprinciper*

Olika grupperingsprinciper för samverkan varierade under den studerade perioden. Under 1950-talet satt civila och militära organ var för sig vid olika krigsuppehållsplatser. Senare utvecklades gemensamma krigsuppehållsplatser. Under slutet av 1980-talet gick riktningen

mot att myndigheterna skulle befinna sig på sina fredsuppehållsplatser, och därifrån samverka med varandra. Mot slutet av 1990-talet väckte ÖB tanken på gemensamma krishanteringsstaber, men detta väckte inget intresse hos civila myndigheter. Grupperingsprinciper har inte bara styrts av samverkansbehov utan sannolikt av andra hänsynstaganden. Behoven av olika grupperingsprinciper har varierat beroende av hotbild, teknikanvändning och organisatoriska erfarenheter och ställningstaganden. Teknikutvecklingen förbättrade kommunikationsmöjligheterna, och därigenom minskade betydelsen av gemensamma grupperingsplatser. När det gäller grupperingsprinciper ur ett samverkansperspektiv har dessa mer än andra samverkansformer varit inriktade på operativ funktion under krig för att öka landets totala försvarskapacitet. Grupperingsprinciper var framförallt relevant på regional och lokal nivå. På lokal nivå satt ofta räddningstjänst, kommunledning och företrädare för det civila försvaret samgrupperade i någon ledningscentral.

#### *Gemensam utbildnings- och övningsverksamhet*

Gemensamma stabsövningar mellan civila och militära myndigheter utvecklades under 1950-talet. Utbildnings- och övningsverksamheten har varit kännetecknande för hela den studerade perioden. Under 1990-talet kom den att alltmer inriktas mot fredstida påfrestningar som var kopplad till den civila freds räddningstjänsten. Utbildnings- och övningsverksamheten har ofta involverat många människor från både civil och militär sida och skapat en grund för kontaktnät mellan olika personer. Gemensam utbildnings- och övningsverksamhet har funnits på alla ledningsnivåer inklusive inom regeringskansliet.

#### *Nätverk*

Nätverk är i dess verkliga betydelse en samverkans- och samordningsform som man kan fylla med olika innehåll. Nätverken har varit mest utvecklade och förmodligen varit viktigast på lokal nivå. Innehållet i nätverken har framförallt varit information och orientering, som emellertid varit en viktig förutsättning för civil-militär samverkan och samordning, både i planläggning, anpassning och faktisk samverkan vid krig eller fredstida kriser. Nätverken har förmodligen på lokal nivå ersatt andra samverkansformer. Som samverkansform har nätverket både för- och nackdelar. Under de senaste åren har nätverket börjat diskuteras som en allt viktigare och lämpligare samverkansform även på central nivå. Nätverken på olika ledningsnivåer bestod av personkontakter. Längre geografiska avstånd med färre regionala

staber, som varit en utveckling under senare tid, kan kanske försvåra skapandet av nätverk och att underhålla dem.

## 6 Civil-militär samverkan och samordning – problematisering kring samverkansformernas karaktär och historiska utveckling

### *Samverkansuppgifter - uppgiftsmodellen*

Enligt den uppgiftsmodell som vi utgått ifrån har civil-militär samverkan haft ett syfte att lösa vissa frågor. Dessa utgör så att säga själva substansen i den civil-militära samverkan och samordningen. Civil-militär samverkan och samordning har kommit till stånd för att lösa följande uppgifter.

#### Uppgifter för civil-militär samverkan och samordning

- att Försvarsmaktens verksamhet ska stödjas av det civila försvaret eller samhället i övrigt,
- att i operativa sammanhang få ut så hög effekt som möjligt av disponibla resurser, och
- att Försvarsmaktens resurser ska kunna utnyttjas till stöd för det civila försvaret och i fred för samhällets krishantering.

*Figur 5. Uppgifter för civil-militär samverkan och samordning - uppgiftsmodellen*

### *Civilt stöd till försvarsmaktens verksamhet*

Historiskt sett är uppgiften civilt stöd till Försvarsmakten den första för civil-militär samverkan, och tar sin utgångspunkt i det militära mobiliserade försvarets behov av personal, förnödenheter och material när det ställs om till krigsförhållanden. Detta blev uppenbart framförallt under första världskriget men var aktuellt även under andra världskriget. Det handlade i båda fallen om framförallt krigsmaterielförsörjning. Därav den relativt stora betydelsen av det ekonomiska försvaret under mellankrigsperioden. Efterhand kom allt fler civila verksamheter att beröras av problematiken. Under senaste tiden har denna uppgift tonats ner. En del av orsaken har varit Försvarsmaktens minskade numerär och därmed minskade behov av civilt stöd. En annan orsak har varit ett förändrat omvärldsläge. Många av åtgärderna har bedömts kunna utföras under en längre anpassningsperiod.

För att inrikta och reglera denna uppgift har det funnits en rad olika lagar och förordningar, som oftast börjat gälla vid höjd beredskap. Dessa har gjort det möjligt för det militära försvaret att ta ut personal, ta i anspråk fordon, mark, anläggningar liksom förnödenheter och materiel av olika slag. För uppgiften om civilt stöd till Försvarmakten (tidigare krigsmakten) var kopplat att Försvarmakten också i hög grad var kravställare. Möjligen kan detta på olika sätt ha påverkat själva samverkansformerna. Fram till och under andra världskriget fanns det vare sig på central eller regional ledningsnivå med få undantag samordnande organ inom det civila försvaret. Det innebar i praktiken ensidiga beslut från militärt håll om att rekvirera civila resurser, vilket i längden blev ohållbart för den civila delen av totalförsvaret. Under 1950-talet upprättades samverkansorgan och den civila delen av totalförsvaret fick en mer sammanhållande organisering vilket svarade upp mot den militära delen. En samordnad civil-militär krigsplanläggning på alla nivåer växte fram efter andra världskriget och kom att reglera och påverka resursuttagen för det militära försvaret så att även berättigade civila behov kunde tillgodoses. På central nivå arbetade armé-, marin- och flygstaberna, senare Förvarsstaben, Försvarets materielverk, Värnpliktsverket, Livsmedelsverket, Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap, Transportrådet, Biluttagningen med flera organ. När det gällde att mer i detalj fördela resurser och planlägga disposition skedde detta i nära samarbete mellan militärområdesstaber och försvarsområdesstaber på den militära sidan och civilbefälhavare, länsstyrelser, länsarbetsnämnder med flera på den civila sidan.

Det militära försvaret behövde framförallt ett omfattande civilt stöd i samband med mobilisering. Därför utarbetades omfattande och detaljerade planer för hur detta skulle genomföras. Det gällde att utforma system och organisationer för att sammanföra materiel, personal och anläggningar till krigsförband och i dessa inrymdes mycket som direkt skulle hämtas från samhället. Försvarsområdesstaberna och länsstyrelserna hade här ett omfattande samarbete för att genomföra den regionala och lokala planläggningen. När själva mobiliseringen genomförts handlade det i många fall om att omgruppera förband (genomföra koncentreringstransporter). För att genomföra dessa transporter krävdes stora förberedelser för transporter på landsväg, järnväg, i luften och till sjöss. På den centrala nivån genomfördes samverkan mellan försvarsstaben och ett antal civila myndigheter såsom SJ, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Transportrådet och Vägverket, men också med privata transportörer. På den regionala nivån genomfördes mellan militärområdesstaber och civilbefälhavare respektive försvarsområdesstaber och länsstyrelser ett planläggningsarbete med ilastningsplatser, omlastningsplatser och urlastningsplatser. För att hålla förbindelserna öppna även under



bekämpning vidtogs också förberedelser som berörde sådana regionala och lokala organ som kunde reparera och underhålla aktuella förbindelser, eller göra omlastningar till andra transportformer. Dessa aktörer omfattade vägförvaltningar, flygplatsledningar, hamnförvaltningar, Byggnads- och reparationsberedskapen, privata transportföretag m.fl.

Det civila stödet till det militära försvaret omfattade också försörjningen till militära styrkor i ett område. Det krävdes underhållstransporter till området och undanförseltransporter (civila och undanförselgoods) från området. Även dessa former av transporter förbereddes genom planläggning i fred mellan berörda myndigheter och organ. Vid ett militärt angrepp handlade det om att understödja och försörja de militära förbanden med alla de förnödenheter som kunde bli aktuella att ta ut ifrån det civila samhället såsom livsmedel, industrivaror, drivmedel, elkraft, arbetskraft, posttjänster, hälso- och sjukvård etc. I stor utsträckning avsåg man att använda förfogandelagar för att tillgodose dessa behov. Men det krävdes också mer systematiska sätt att bygga upp resurser på. Därför upprättades, för att vid höjd beredskap aktiveras, ett antal civila organ (Kemi-, Metall- och Beklädnadsnämnderna som 1986 ersattes av Försörjningskommissionen. Bränslenämnden, Elförsörjningsnämnden, Byggnads- och reparationsberedskapen med flera organ). På den regionala nivån användes även i dessa frågor militärområdesstab och försvarsområdesstab, samt Civilbefälhavare och länsstyrelse som sammanhållande och samverkande kraft. Men det utvecklades på regional nivå även en flora av olika formella och informella beredningar. Många av dessa organ utnyttjades även i fred för planläggning och ömsesidig information mellan den civila och den militära delen av totalförsvaret.

En annan form av samverkan för att civilt stödja Försvarsmakten, var att hos en rad civila myndigheter utse personal med speciellt ansvar för planläggnings- och förberedelseuppgifter. I vissa fall handlade det om samverkanspersonal och i andra fall om hela försvars- och beredskapsenheter. Dessa enheter kunde under 1960- och 1970-talen variera i storlek mellan ett tiotal upp till sjuttio personer. Inom kommunerna utsågs beredskapsansvariga som även ansvarade för samverkansfrågor.

#### *Operativ samordning*

Uppgiften att samverka operativt blev framförallt aktuell under andra världskriget och grundade sig på behovet av att i ordnade former flytta civila personer från blivande stridsområden (utrymningar och evakueringar), och på behovet av att ge de egna förbanden

större frihet att manövrera och därmed att skydda civilbefolkningen. Senare blev syftet också att genom samverkan under de militära operationernas gång minska onödig skadegörelse på resurser som antingen har direkt betydelse för krigsansträngningar eller betydelse för återuppbyggnaden. Den operativa samordningen har i stor utsträckning dimensionerat behoven av utbildning och övning av civila myndigheters och militära stabers personal. För att lösa uppgiften om operativ samordning skapades olika grupperingsprinciper. Dessa har varierat över tiden. Idag anses det inte angeläget att vidta speciella förberedelser för att lösa denna typ av uppgifter, förutom det som görs för att klara svåra påfrestningar på samhället i fred. Även här gäller att övriga åtgärder kan vidtas i ett anpassningsskede.

Försvarsmakten har i alla tider bedrivit strategiska, operativa och taktiska studier, arbetat med krigsplanläggning i olika angreppsriktningar och bedrivit fältövningar, fälttjänstövningar och ledningsövningar som förberedelser för olika operativa (motsvarande) insatser i olika delar av landet. Inom det civila försvaret har man haft genomarbetade planläggningar och förberedelser, och en del av dessa har varit av operativt inslag<sup>6</sup>. Undantaget är utrymningar och inkvartering har krävt extra förberedelsearbete. Personal från olika civila centrala myndigheter och från regionala organ har också deltagit i det militära försvarets krigsplanläggning och krigsspel, förbandsövningar och fältövningar på olika ledningsnivåer. Gemensamma ledningsövningar för militära staber och civila myndigheter på alla ledningsnivåer har kanske varit karakteristiskt för operativ samordning. Särskilda handböcker och reglementen har utarbetats för tjänsten i gemensamma krigsuppehållsplatser, som byggts särskilt för att inrymma både militär och civil personal. I ett operativt läge bedömdes det finnas behov av omedelbara kontakter mellan ett stort antal civila organ och militära staber. Därför krävdes det ständig representation vid den militära stabsplatsen. Frågorna kunde gälla underrättelse- och säkerhetstjänst, luftanfallsalarmering, utrymningar och inkvartering, gemensamma transportfrågor, NBC-skydd etc. Förutom den gemensamma grupperingen av civil och militär personal, förutsattes det att stabs- och kansliarbete ofta skulle genomföras i arbets- och beredningsgrupper för olika problemområden eller verksamhetsområden, t. ex. transportberedningar, säkerhetsberedningar etc. Senare kom man att frångå gemensamma grupperingsplatser till förmån för gruppering vid fredsuppehållsplatserna för de civila myndigheterna. En stabshierarki utvecklades som täckte in alla ledningsnivåer på ett sådant

---

<sup>6</sup> Exempel på välutvecklade planlägnings- och förberedelsearbete är planer för fördelning och distribution av beredskapslager, förberedelser för ersättningsproduktion, substitut och omställningar inom försörjningsviktig industri, ransoneringar och regleringar, perspektivstudier och programplanering, NBC-skyddsåtgärder etc.

sätt att det fanns naturliga samverkansparter för myndigheter och organ inom den civila delen av totalförsvaret. På lokal nivå kunde kommun samverka med försvarsområdesgruppstab, länsstyrelse med försvarsområdesstab, civilbefälhavare med militärbefälhavare och central myndighet med försvarsstaben och överbefälhavaren. När det gäller den operativa samverkan och samordningen idag, så antas förberedelsearbete kunna göras under en anpassningsperiod.

#### *Militärt stöd till samhället i övrigt*

Det militära stödet till samhället har kommit att ses som allt viktigare under senare delen av 1990-talet och då i anslutning till fredstida påfrestningar. Men uppgiften blev en realitet i samband med att konventionella terrorangrepp från luften och kärnvapenangrepp mot befolkningen aktualiserades under 1940- och 1950-talen. Det militära stödet har under hela den studerade perioden framförallt gällt det som kan sägas vara räddningstjänst och befolkningsskydd. Vissa militära förband har varit speciellt lämpade för stöd till samhället. Det kunde gälla ingenjörförband, underhålls- och transportenheter, militärpolis och trafikenheter samt särskilt sammansatta räddnings- och röjningsstyrkor med bl. a. NBC-utrustning. Denna typ av samverkan förbereddes framförallt på regional och lokal nivå och i samarbete med försvarsområdesstab och försvarsområdesgrupper samt i samband med övningar även med förbandschefer.

Flyktningmottagningen under andra världskriget var ett tidigt exempel på uppgiften för det militära försvaret att stödja samhället i övrigt. I huvudsak kom militära enheter att organiseras för att lösa denna uppgift eftersom det inte fanns tillräckligt med resurser inom den civila delen av totalförsvaret. Även frivilligrörelser, såsom lottakåren och Röda korset fick en betydande roll. Samarbete skedde på civil sida med polis och tull. Länsstyrelse och kommun deltog i arbetet men hade inga framträdande roller. Med stöd från militära förband, polis och tull skulle civilförsvaret, när det organiserades efter 1944, förbereda och genomföra flyktningmottagningen. Länsstyrelserna skulle svara för planläggning, ledning och samordning medan genomförandet i huvudsak skedde lokalt. Vidaretransporter efter mottagandet vid gräns och kust samordnades mellan länen. I planläggningen medverkade försvarsområdesstaberna och i genomförandet enskilda förband och lägre staber. För att effektivt utnyttja skyddsrum krävdes en förvarning mot framförallt flygangrepp. I samarbete med det militära försvaret utvecklades ett system där före detta flygofficerare utbildades att tjänstgöra som alarmeringsledare i flygvapnets luftförsvarscentraler. Från dessa kunde de så

kallade larmorterna larmas. Civilbefälhavarna och länsstyrelserna svarade i samverkan med sektorflottiljer för planläggning, rekrytering och utbildning av personalen.

När det generellt gällde uppgiften att från det militära försvaret ge samhället stöd i fred, så utvecklades samverkan och samordning på lokal nivå. Det kunde gälla släckning av skogsbränder, arbeten i samband med översvämningar eller omfattande snöoväder, eftersök av försvunna personer, olika transporter, byggnationer och vägbyggen. Samverkan skedde oftast direkt mellan beställare och aktuellt förband. Vid mera omfattande stöd samordnades detta av länsstyrelserna och försvarsområdesstaberna. Endast i undantagsfall lyftes frågorna upp på högre nivå i beslutshierarkin. Det har funnits olika lagmässiga restriktioner när det gäller framförallt militärt stöd till samhället under fred, en aspekt som inte minst kommit att diskuteras idag. Nedanstående figur sammanfattar vilka samverkansformer som framförallt var relevanta för uppgifterna stöd till Försvarsmakten, operativ samordning samt Försvarsmaktens stöd till samhället.

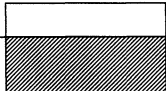
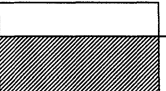
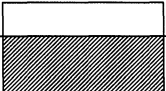
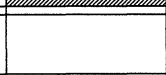
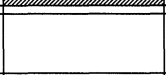
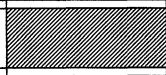
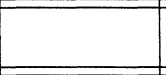
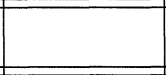
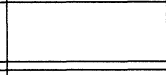
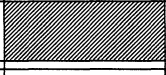
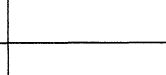
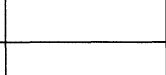
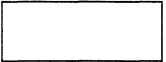
|                                     | Stöd till FM                                                                                                    | Operativ samordning                                                                                              | FM stöd till samhället                                                               |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| Samverkansorgan                     |                                |                                 |    |
| Beredningar                         |                               |                                |   |
| Orienterings- och informationsorgan |                              |                               |  |
| Övningar                            |                              |                               |  |
| Utbildning                          |                              |                               |  |
| Informella nätverk                  |                              |                               |  |
| Grupperingsprinciper                |                              |                               |  |
|                                     |  = närvarande samverkansform |  = frånvarande samverkansform |                                                                                      |

Fig. 6 Samverkansformer för olika uppgifter

## 7 Reflektioner kring samverkansformer under efterkrigstiden

### *Några reflektioner kring efterkrigstidens utveckling*

Erfarenheterna från beredskapstiden har naturligtvis varit drivande för samverkansfrågorna liksom den militära omfattande planläggningen för olika krigsfall som utvecklades under efterkrigstiden. Den senaste tidens utveckling kan förmodligen hänföras till nedrustningen inom Försvarsmakten och en ökad civil medvetenhet om de egna ledningsfrågornas problematik. Naturligtvis har hotbildsutvecklingen också haft en avgörande betydelse. Även det civila försvaret har fått kännas vid minskade resurser för beredskapsarbete. Men det har inte bara varit frågan om minskade resurser för både den civila och den militära delen av försvaret. I själva verket har mycket av ett systemskifte i fler avseende skett under de senaste åren.

På civil sida har det under den studerade perioden inte funnits någon myndighet som på ett samlande vis (Försvarsdepartementet blev under efterkrigstiden alltmer ett totalförsvarsdepartement) och med en samverkande och samordnande uppgift verkat i hela hotskalan mellan fred och krig. Till en del sammanhänger detta naturligtvis med att man under större delen av efterkrigstiden bara räknade med fred eller krig. Möjligen kan man säga att Civilförsvarsstyrelsen hade en mer långtgående uppgift eller befogenhet över hela hotskalan. Samtidigt ska sägas att Sverige under efterkrigstiden utvecklade förhållandevis långtgående samverkans- och samordningsstrukturer som ofta tenderade att överlappa varandra med organisationer som kunde bli överdimensionerade. Förändringen i hotbild och hotkala har för det civila försvaret fört med sig en förskjutning i tyngdpunkt från planering som berörde det militära försvarets mobilisering och styrkeuppbyggnad samt strid mot mera närliggande uppgifter i nuvarande omvärldsläge. Det innebär också att den traditionella satsningen på skydd för befolkningen och försörjningen fått en lägre dignitet i dagsläget. När samverkan och samordning mellan civila och militära myndigheter för uppgifter i fred aktualiserades under 1980-talet, kom denna samverkan att lagmässigt styras av räddningstjänstlagen och organisatoriskt av räddningstjänsten. Vad som ska ske när det gäller samverkan kring andra verksamheter är mycket mer oklar.

Trots ansvarsprincipen, som fick sin utformning under 1960-talet, eftersträvades ett starkt totalförsvarsdepartement. Detta kan i sig ses som en viktig civil-militär samverkansfråga på central nivå. Även på andra sätt frångicks ansvarsprincipen. Detta skedde när nya

beredskapsmyndigheter organiserades såsom Civilbefälhavarna m. fl. När numera alltför beredskapsorgan avvecklas har just ansvarsprincipen återopats. Under de senaste åren har dock åter ett antal initiativ tagits för att skapa samordnande organ med befogenheter i vissa situationer (diskussionerna om en ny planeringsmyndighet liksom ett krishanteringsorgan i regeringskansliet). Trots ansvarsprincipen etablerades således beredskapsmyndigheter som skulle samverka med det militära försvaret. Ett inneboende problem med dessa organ var att de i samband med ett krigs inledning skulle etablera sig och börja verka och då kunde få stora svårigheter, åtminstone initialt, att vara effektiva. Mot speciellt inrättade organ för samverkan och samordning stod fredsmyndigheternas ansvar enligt ansvarsprincipen. Denna ordning var i praktiken problematisk eftersom många myndigheter tenderade att inte prioritera totalförsvars- och beredskapsfrågor.

Samgruppering på gemensamma krigsuppehållsplatser förde med sig goda möjligheter till samverkan mellan civila och militära chefer på främst regional nivå. Denna grupperingsprincip utvecklades under 1960-talet. Den förde i sin yttersta tillämpning med sig att samhället utarmades på ledande befattningshavare. Chefer som i ett kris eller krigsläge behövdes i linjeorganisationen försvann från sina ordinarie ledningsplatser till en skyddad krigsuppehållsplats, som dessutom i många fall var lednings- och utrustningsmässigt sämre än den fredstida. På de gemensamma krigsuppehållsplatserna var oftast inte samband och andra system dimensionerade för att de civila cheferna därifrån skulle kunna utöva ledning av sina ansvarsområden. I relation till allmänheten uppstod också problem när ledande företrädare för offentliga förvaltningar försvann från normala arbetsplatser. En följd av filosofin om gemensam krigsuppehållsplats blev att de övningar som genomfördes blev mycket omfattande och kostnadskrävande samt att de tenderade att mer inriktades på samverkan och samordning i sig än reella ledningsproblem, åtminstone när det gällde civila problem. Detta resulterade i att krigsorganisationerna tenderade att dimensioneras utifrån erfarenheter från dessa samverkansövningar istället för utifrån reella ledningsbehov. En effekt var att organisationerna blev överdimensionerade. En radikal omsvängning skedde när det civila försvarets chefer började prioritera sina egna ledningsfrågor. Teknikutvecklingen förde dessutom med sig att det blev lättare att samverka från olika platser, vilket minskade behovet av samgruppering. Detta ledde till att ledning från fredsarbetsplats blev den dominerande principen under 1990-talet. Vad som är orsak och vad som är verkan är kanske inte helt enkelt att avgöra. Kanske var grupperingsprinciperna både resultatet av ett tänkande liksom det också genererade en specifikt synsätt på civila och militära behov och uppgifter. I spåren av

denna förändring har nätverkssamverkan blivit något av ett honnörsord både inom det civila och det militära försvaret. Ingen har hittills trängt in i problematiken om vad denna nätverkssamverkan egentligen innebär både som form och i innehåll.

Erfarenheterna från försvarsrådets och totalförsvarets chefsnämnds verksamheter leder till frågan om de verkligen behövdes. Samtidigt som informell samverkan kan ha svagheter, så kan denna typ av organisatorisk, regelbunden samverkan förlora sin effektivitet. Dessa organ samlade ett fåtal högt kvalificerade chefer medan de ärenden som togs upp ofta kom att beröra endast ett fåtal.

På liknande vis har utvecklingen varit beträffande andra samverkansorgan och beredningar, som etablerats vid sidan om ordinarie organ. Frågor har många gånger inte upplevts som aktuella och det har funnits en tendens att chefer uteblivit från sammanträden eller sänt ersättare. På regional nivå utvecklades så småningom praxis att de beredskapsansvariga – kanslichefer, försvarsdirektörer och beredskapssamordnare deltog i sammanträdena. De i freds- eller krigsorganisationen ytterst ansvariga förblev därmed utanför hanteringen även om de ibland fick orientering om problemområdena. Totalförsvarsärenden tenderade därmed att få karaktären av verksamhetsfrågor snarare än ledningsfrågor.

När man studerar samverkans- och samordningsstrukturen och de åtgärder som vidtagits inom ramen för denna efter kriget framgår klart att tyngdpunkten i åtgärderna ligger på central och regional nivå. Mycket lite av utredningar, förslag och åtgärder behandlar den lokala nivån. En förklaring kan vara att statsmakterna, som har ansvaret för försvaret, gentemot kommuner och landsting har haft svårare med hänsyn till lagstiftningen att agera än gentemot statliga myndigheter. Kommuner arbetar pragmatiskt med hänsyn till aktuella uppgifter och aktuell ekonomi och har därför tendensen att skjuta beredskapsfrågor på framtiden till dess att de aktualiseras genom förändringar i omvärlden eller förelägganden av statsmakterna. En annan iakttagelse beträffande kommunerna och den lokala nivån är att samverkan och samordning under hela den studerade perioden förutsätts ske med de agerande på respektive fredsuppehållsplatser i huvudsak. Det har utvecklats lokala samverkansorgan enbart avsedda för beredskapsförhållanden.

### *Historisk utveckling och nuvarande förändring – några funderingar*

I flera avseenden kan man säga att dagens situation när det gäller civil-militär samverkan och samordning påminner om situationen under början av den studerade perioden, alltså under 1950-talet. På den militära sidan är den territoriella och operativa ledningen på regional nivå inte en helhet, utan splittrad. På civil regional nivå har civilbefälhavarinstitutionen lagts ner. Mycket av de organ för samverkan och samordning som började byggas upp efter kriget lever en tynande tillvaro eller har helt försvunnit. Olika nätverkslösningar som tidigare framförallt praktiserats på lokal nivå har idag kommit att ses som något alltmer positivt på central nivå. I dag har olika samgrupperingslösningar återigen lyfts fram, såsom i försöket på Gotland, eller den modell som praktiseras i Uppsala län<sup>7</sup>. Det handlar här om samgruppering redan i fred.

Enligt regeringens proposition och försvarsberedningens betänkande görs en åtskillnad mellan en grundförmåga (på lång sikt) och en förmåga på kort sikt. I grundförmågan inkluderas en förmåga till anpassning till förändrade omvärldsförhållanden. Det militära försvaret har uppgifter som ska kunna lösas. En del av dessa uppgifter kräver stöd från den civila delen av samhället, medan andra kräver Försvarsmaktens stöd till samhället. En av uppgifterna är att ha förmåga att i samverkan med övriga delar av totalförsvaret vidta skyddsåtgärder vid begränsade insatser mot civila och militära mål. Enligt regeringen innebär det för det civila försvarets del att förberedelser ska inriktas mot bl. a. att möjliggöra handlingsfrihet att hantera förändrade förutsättningar i framtiden, att skapa förmåga att motstå hot om och begränsade insatser mot civila funktioner eller infrastruktur i form av sabotage eller begränsat användande av fjärrstridsmedel, bidra till samhällets motståndsförmåga mot informationsoperationer, samt att skapa förmåga att kunna stödja Försvarsmakten. Historiskt sett har samverkan och samordning mellan militära och civila myndigheter i fred i huvudsak ägt rum som krigsplanläggning, övningar och utbildning, samt vid kränkningar av svenskt territorium. I övrigt har det i fredstid handlat om samverkan och samordning inom området befolkningsskydd och räddningstjänst. Samverkan och samordning utanför räddningstjänst har inte uppmärksamats tidigare, men har fått en ökad aktualitet på senare tid. Detta samverkans- och samordningsområde är på flera vis mer komplicerat vad avser lagmässiga- och organisatoriska aspekter osv. Förändringarna idag kommer förmodligen att betyda att den tidigare tyngdpunkten i det civila försvarets planering på kort sikt kommer att flyttas från

---

<sup>7</sup> Försöket på Gotland (GotSam) innebär en samgruppering av hela organisationer. Uppsalamodellen (CESAM) innebär istället att en gemensam stabsorganisation finns tillgänglig med olika representanter närvarande.



sådant som berörde det militära försvarets mobilisering och styrkeuppbyggnad samt strid till framtida mer närliggande uppgifter. Den traditionella satsningen på skydd för befolkningen och försörjningen får en lägre prioritering i nuläget<sup>8</sup>. Det kan innebära att behovet av samverkan och samordning mellan militära och civila myndigheter kan komma att påverkas liksom vilka uppgifter som samverkan och samordning kommer att ske kring. Men också vilka civila myndigheter som kommer att stå i fokus när det gäller samverkan och samordning. När det gäller frågan om uppgifter för civil-militär samverkan och samordning är en viktig aspekt vilken roll som respektive samverkanspart ska eller bör spela i olika händelser. I händelse av krig eller för krigsförberedelser har naturligt nog det militära försvaret spelat den dominerande rollen strategiskt, taktiskt och operativt. Vid insatser i fredstid spelar civila myndigheter en mer aktivt roll inte minst ledningsmässigt. Det finns förmodligen stor osäkerhet om vilken roll olika parter i praktiken spelar i händelser av terrorism, hot mot viktiga samhällsfunktioner eller kränkningar av svenskt territorium. Teoretiskt och praktiskt har det under senare tid blivit svårare att dra en klar gräns mellan vad som kan anses vara civila och militära uppgifter, detta gäller t. ex. förhållandet mellan polis, underrättelsetjänst och Försvarsmakten.

Civil-militär samverkan och samordning handlar i grund och botten om vilka behov till samverkan och samordning som finns, och vilken roll samverkansparter ska spela.. Historiskt har samverkan och samordning varit inriktat mot krig och i fred/kris styrts av räddningstjänsten. När samverkan kommer in, handlar det om samverkan utifrån ett verksamhetsområde eller i olika skeden i en ledningsprocess. Regelverket har varit dimensionerat för en mer eller mindre klar åtskillnad mellan fred och krig (däremellan kan man kanske tala om kränkningar av svenskt territorium). Totalförsvarsbegreppet har inte minst lagmässigt varit inriktat mot krig eller krigsförberedelser.

Det förefaller som om befolkningsskydd och räddningstjänst varit ett dominerande område för de civila myndigheterna på lokal nivå när det gäller samverkan och samordning (både för fred och krig). På central nivå har militära motiv relativt sett varit dominerande. Möjligen kan denna skillnad ha bidragit till en mer omfattande flora av organisatoriska lösningar när det gäller civil-militär samverkan och samordning allteftersom man närmat sig central nivå. Kan

---

<sup>8</sup> Möjligen kommer terrorhändelserna i USA att åter lägg tyngdvikt åt dessa traditionella frågor.

en förändrad betoning på samverkans- och samordningsuppgifter i framtiden leda till andra samverkansformer, och skillnader i dessa former beroende på ledningsnivå?

Under den större delen av den studerade perioden förespråkade det militära försvaret omfattande och detaljerad samverkan med olika civila myndigheter under krig. Det militära försvarets omorganisationer har i praktiken inte tagit någon större hänsyn till den civil-militära samverkan och samordningen. Samverkans- och samordningskraven har i efterhand fått tillgodoses med särskilda åtgärder. Oftast har samverkans- och samordningsbehov lösts genom åtgärder på civil sida. Samverkanspersonal har sänts till militära staber, ledningsorgan har samgrupperats med staber, utbildningar och övningar har genomförts med det militära försvarets inriktning, sambandssystem och sekretesskydd har byggts upp för att passa in i den militära verksamheten, personal har vid mobilisering lämnat de civila organen för att ingå i militära staber osv. I ytterligare fall har speciella samverkans- och samordningsorgan upprättats. Denna situation har förmodligen bidragit till att det militära försvaret kunna koncentrerat sig på rent militära uppgifter. Samtidigt har man tillförts kompetens från den civila sidan. Ledningsmässigt har emellertid de civila myndigheterna i många fall försvagats och en del av personalen kanske inte använts effektivt.

Det har i många fall skapats ”bra att ha” organisationer med överkapacitet och suddiga gränser gentemot omgivande organ. På civil sida har de sektorsvisa organen haft väldefinierade ansvarsområden och har byggt upp sin ledning med beaktande av kris- och krigssituationer. De områdesansvariga organen har haft mer diffusa eller generella ansvarsområden och befogenheter. De måste därför ha en stor flexibilitet i sin ledningsorganisation. Denna ledningsmässiga skillnad mellan sektors- och områdesvisa organ kan vara viktig att ta hänsyn till när man idag för fram förslag om ökat ansvar för områdesvisa organ.

Försvarsmakten hävdar idag fortfarande samverkans stora betydelse, men i handling nedprioriteras området såväl vad gäller konkreta åtgärder och resurstilldelning som organisatoriska åtgärder. Under senare tid har företrädare för det civila försvarets organ kommit att agera för en ökad samverkan. En stor förändring när det gäller civil-militär samverkan och samordning kan identifieras under 1990-talet. Då började det civila försvarets chefer att prioritera sina egna ledningsfrågor och därmed blev ledningen vid fredsarbetsplatserna den dominerande grupperingsprincipen. Man kan alltså säga att den civila

delens behov i allt större utsträckning blivit dimensionerande för samverkan och samordning mellan civila myndigheter och Försvarsmakten.

Civil-militär samverkan och samordning i sig gavs i Sverige en betydelsefull roll jämfört med många andra länder. Den strukturella bakgrunden till civil-militär samverkan kan ha varit att Sverige inte haft möjlighet att etablera en stående krigsmakt, samtidigt som försvarets styrka tillmättes betydelse (neutralitet och geografiskt läge). I det läget har mobiliseringsmekanismen blivit mycket kritisk. Mobilisering har i hög grad varit beroende av civila myndigheters planering och agerande.

Vi har antagit att det militära försvarets inriktning och hotbilden har haft en viss betydelse för samverkan och samordning mellan militära och civila myndigheter. Hotet om terrorbombningar under 1940- och 1950-talet gav ett ökat behov av civil-militär samverkan och samordning. Under 1950-och 1960-talet fokuserades alltmer på kärnvapenhotet. Glesa och sårbara telekommunikationer tillsammans med att delar av Sverige kunde bli avskärmat från resten av landet skapade förmodligen ett behov av samgruppering. Den förändrade hotbilden med överraskande anfall, delvis riktad mot civil infrastruktur, kan i kombination med snabbt förbättrade telekommunikationer ha utgjort en strukturell bakgrund till varför samgruppering utvecklades.

## Referenser

- Allmänna försvarsföreningen (1990)* Försvar för frihet och fred; svensk säkerhetspolitik och totalförsvar: tillbakablick – framtid. Allmänna försvarsföreningen, Stockholm.
- Andersson, M, Dérans, D, Ryghammar, L, Svensson Bo R (2000)* Samverkan mellan Försvarsmakten och kommunerna. Försvarets forskningsanstalt, Stockholm.
- Civilförsvarsstyrelsen (1985)* Civilförsvarets ledningsstruktur AG LEDA. Civilförsvarsstyrelsen 1985-06-10.
- Civilförsvarsstyrelsen (1985)* Civilförsvarets utveckling efter 1987, perspektivplan A och B. Civilförsvarsstyrelsen, Stockholm.
- Civilförsvarsstyrelsen (1965)* CF 65. Civilförsvarsstyrelsen, Stockholm.
- Civilförsvarsstyrelsen (1952)* Om kriget kommer. Vägledning för Sveriges medborgare. Civilförsvarsstyrelsen, Stockholm.
- Dérans, D, Carlbom, O, Ekebjär, G, Lindgren, R, Svensson, Bo R (1999)* Principer för framtida regional ledning. Försvarets forskningsanstalt, Stockholm.
- Dérans, D, Carlbom, O, Ekebjär, G, Lindgren, R (1998)* Framtida lägre regional ledning. Försvarsområdesbefälhavaren och hans värld. Försvarets forskningsanstalt, Stockholm.
- Dérans, D, Lindgren, R, Svensson, Bo R (1995)* Framtida lägre regional ledningsorganisation. Försvarets forskningsanstalt, Stockholm.
- Dérans, D, Lindgren, R (1995)* Konsekvenser för ledningsorganisationen av svensk samhällsutveckling m.m. Försvarets forskningsanstalt, Stockholm.
- Försvarsmakten (1996)* Handbok för Försvarsmaktens ledning, organisation och verksamhet i stort. Försvarsmakten, Stockholm.
- Försvarsmakten (1994)* Arméreglemente, del 2. Chefen för armén, Försvarets läromedelscenter, Stockholm.
- Försvarsstaben (1987)* SAM INCIDENT N. Grunderna för samverkan inom totalförsvaret vid incidenter berörande Sveriges suveränitet och oberoende. Försvarsstaben, Stockholm.
- Försvarsstaben (1976)* BefälsB. Bestämmelser för befälsförhållanden inom försvarsmakten samt för militär samverkan med civila myndigheter i regional instans. Överbefälhavaren.
- Försvarsstaben (1957)* BefälsB. Bestämmelser för befälsförhållanden, ledning och samverkan i regional instans.
- Hultstrand, B (1972)* Kungliga Norrbottens regementes historia 1841-1966. Kungliga Norrbottens regementets kamratförening, Boden.

*Inrikesdepartementet (1951)* Den civila regionala krigsorganisationen: betänkande avgivet av utredningen angående länsstyrelsernas krigsorganisation m.m. Inrikesdepartementet, Stockholm.

*Kaiser, M (2001)* Civil ledning ur ett historiskt perspektiv – principer för organisering. Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm.

*Kinnander, Per Olof (ed.) (2000)* Milostaben i Strängnäs – en minnesskrift.

*Lagerlöf, J, Pallin, K (1998)* HÖGRE 1. Ledningsstrukturer för militär och högre regional ledning. Försvarets forskningsanstalt, Stockholm.

*Lindgren, R, Carlbom, O, Derans, D, Larsson, P (2001)* Civil och militär regional ledning och samverkan vid samordning av samhällets resurser i extraordinära situationer. Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm.

*Länsstyrelsen i Göteborg (1986)* Länsstyrelsen i krig. Länsstyrelsen i Göteborgs- och Bohus län, försvarsenheten, Göteborg.

*Länsstyrelsen i Örebro län (1985)* Länsstyrelsen vid krig eller krigsfara. En informationsskrift från försvarsenheten. Publikation 1985:9. Länsstyrelsen, Örebro.

*Pallin, K (1998)* Sveriges militära satsningar: en översikt med förklaringar till perioden efter 1945. Försvarets forskningsanstalt, Stockholm.

*Riksnämnden för kommunal beredskap, Överbefälhavaren (1976)* Anvisningar om gemensamma ledningsövningar för totalförsvaret på lokal nivå jämte övningsexempel. RKB, ÖB, Stockholm.

*Ryghammar, L, Ekebjär, G, Nilsson, A (1999)* Lokal ledning och samverkan inför och under kris och krig. Några exempel på lednings- och samverkanslösningar. Försvarets forskningsanstalt, Stockholm.

*Räddningsverket (1988)* Stabsinstruktion Civilförsvarsstab. Räddningsverket, Karlstad.

*Statens informationsstyrelse (1943)* Om kriget kommer. Vägledning för rikets medborgare i händelse av krig. Statens informationsstyrelse, Stockholm.

*Totalförsvarets chefsnämnd (1978)* SAMT. Samverkan inom totalförsvaret. Totalförsvarets chefsnämnd, Stockholm.

*Totalförsvarets upplysningsnämnd (1977)* 1977 års försvarsbeslut. Bakgrund och fakta. Totalförsvarets upplysningsnämnd, Stockholm.

*Wedin, L, Åselius, G (red.) (1999)* Mellan byråkrati och krigskonst. Svenska strategier för det kalla kriget. ACTA B19, Strategiska institutionen, Försvarshögskolan, Stockholm.

*Wulff, P, Wulff Broberg, M, Melkersson, M (1998)* Kommunens krisledning. En studie av kommunens nya roll. Organisation, erfarenheter och syn på framtiden. Försvarets forskningsanstalt, Stockholm.

*Wulff, P, Wulff Broberg, M (1997)* Ny kommunal roll i civilt försvar – läget 1996. Försvarets forskningsanstalt, Stockholm.

*Zetterberg, K (1997)* Hotet från öster. Tre studier om svensk säkerhetspolitik, krigsplanering och strategi i det kalla krigets första fas 1945-1958. Strategiska institutionen, acta B; 5, Försvarshögskolan.

*ÖCB, Försvarmakten (1998)* HRSV. Handbok för regional samverkan. ÖCB, Försvarmakten, Stockholm.

*ÖCB, Försvarmakten (1997)* Handbok för lokal samverkan (HLSV). ÖCB, Försvarmakten, Stockholm.

*ÖCB (1991)* Lokal beredskap: 10 exempel på kommunal ledning under kris- och krigsförhållanden. Svenska kommunförbundet, Statens räddningsverk, Överstyrelsen för civil beredskap.

*ÖCB (1988)* Totalförsvarets lokala verklighet: beskrivning av lokal ledningsnivå. Överstyrelsen för civil beredskap, Stockholm.

*ÖB 75 (1975)* Det militära försvarets framtida utformning. Perspektivplan del 2. Överbefälhavaren.

*ÖB 75 (1975)* – Ett referat. Förvarsstabens informationsavdelning, Stockholm.

*ÖB 71 (1971)* Perspektivplan för det militära försvaret 1972-1987. Överbefälhavaren.

*ÖB 65 (1965)* Utredning om det militära försvarets fortsatta utveckling. Överbefälhavaren.

*Östra civilområdet, Östra militärområdet (1981)* Hur är totalförsvaret ordnat inom Östra civilområdet, Östra militärområdet.

*Överbefälhavaren, Riksnämnden för kommunal beredskap (1976)* Anvisningar om gemensamma ledningsövningar för totalförsvaret på lokal nivå jämte övningsexempel.

*Överbefälhavaren (1984)* HLT. Handledning för planläggning och genomförande av ledningsövningar inom totalförsvaret. Överbefälhavaren, Stockholm.

#### Departementsserien

*Ds 2001:44* Ny struktur för ökad säkerhet – nätverksförsvar och krishantering. Rapport från Försvarsberedningen. Försvarsdepartementet, Stockholm.

*Ds 1988:65* Totalförsvarets geografiska indelning på högre regional nivå. Allmänna förlaget, Stockholm.

*Ds C 1987:8* Länsstyrelsernas och civilbefälhavarnas krigsorganisation m. m. Allmänna förlaget, Stockholm.

*Ds Fö 1983:7* PM om militär direktiv rätt. LiberFörlag/Allmänna förlaget, Stockholm.

*Ds Fö 1981:11* Civilbefälhavarnas planläggningsuppgifter i fred m. m. Forsvarsdepartementet, Stockholm.

## Propositioner

*Prop. 1999/2000* Det nya försvaret.

*Prop. 1998/99* Förändrad omvärld – omdanat försvar.

*Prop. 1995/96:12* Totalförsvaret i förnyelse

*Prop. 1986/87:95* Totalförsvarets fortsatta utveckling.

*Prop. 1984/85:160* Ledning av de civila delarna av totalförsvaret.

*Pop. 1984/85:161* Ledning av befolkningsskyddet och räddningstjänsten.

*Prop. 1983/84:166* Om totalförsvarets ledning och samordning i regeringskansliet samt informationsberedskapen.

*Prop. 1981/82:102* Om säkerhets- och försvarspolitiken samt totalförsvarets fortsatta utveckling.

*Prop. 1972:75* Kungl. Maj:t proposition angående försvarets fortsatta inriktning m. m.

*Prop. 1968:110* Kungl. Maj:t proposition till riksdagen angående vissa anslagsfrågor rörande det militära försvaret och civilförsvaret.

*Prop. 1963:108* Kungl. Maj:t proposition till riksdagen angående vissa anslagsfrågor m. m. rörande det militära försvaret under budgetåret 1963/64.

*Prop. 1958:110* Kungl. Maj:t proposition till riksdagen angående vissa organisations- och anslagsfrågor rörande försvaret.

*Prop. 1948:206* Kungl. Maj:t proposition till riksdagen angående vissa frågor rörande försvarets organisation.

## SFS

*1995:1322* Verksförordningen.

*1994:642* Förordning med instruktion för Försvarsmakten.

*1994:1720* Lag om civilt försvar

*1988:97* Lag om förfarande hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m. m.

*1986:1102* Räddningstjänstlag.

*1986:1107* Räddningstjänstförordning.

#### Statens offentliga utredningar

*SOU 2001:98* Stöd från Försvarsmakten. Betänkande av Utredningen om Försvarsmaktens stöd till andra myndigheter m. m. Fritzes publikationer, Stockholm.

*SOU 2001:41* Säkerhet i ny tid. Sårbarhets- och säkerhetsutredningen. Försvarsdepartementet, Stockholm.

*SOU 1993:95* Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret. Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO). Allmänna förlaget, Stockholm.

*SOU 1992:106* Civilbefälhavarna. Utredningen om lednings- och myndighetsorganisation för försvaret (LEMO). Allmänna förlaget, Stockholm.

*SOU 1978:77* Högre regional ledning. Betänkande av försvarsmakens ledningsutredning. Försvarsdepartementet, Stockholm.

*SOU 1963:65* Totalförsvarets regionala ledning. 1960 års försvarsledningsutrednings betänkande. Försvarsdepartementet, Stockholm.

*SOU 1961:66* Totalförsvarets högsta ledning. 1960 års försvarsledningsutrednings betänkande. Försvarsdepartementet, Stockholm.

*SOU 1958:13* Civilförsvarets organisation. Huvudbetänkande avgivet av 1953 års civilförvarsutredning.

*SOU 1950:28* Länsstyrelsernas organisation och ställning inom länsförvaltningen. Betänkande avgivet av 1948 års länsstyrelseutredning.



