



Beredskap att agera

Lärdomar för framtiden från det civila
försvarets övningar 1937-1997

Jenny Ingemarsdotter

Jenny Ingemarsdotter

Beredskap att agera

Lärdomar för framtiden från det civila försvarets övningar 1937-1997

Titel	Beredskap att agera: Lärdomar för framtiden från det civila försvarets övningar 1937-1997
Title	Preparedness to act: Lessons for the future from civilian defence exercises 1937-1997
Rapportnr	FOI-R--5109--SE
Månad	Februari
Utgivningsår	2021
Antal sidor	71
ISSN	1650-1942
Kund	MSB
Forskningsområde	Krisberedskap och civilt försvar
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr	E13725
Godkänd av	Johannes Malminen
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild: Shutterstock

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

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

Sammanfattning

Denna rapport ger en översikt av övningstyper och metoder i det tidigare civila försvaret såsom det formerades under det kalla kriget. Inledningsvis lyfts frågan om vad det innebär att öva civilt försvar, och eventuella skillnader mot att öva krisberedskap. Rapporten visar att det i det tidigare totalförsvaret fanns ett spektrum av hotbilder med tillhörande övningstyper som inte begränsades till krig eller krigsfara. I synnerhet det civila försvarets aktörer övade under senare delen av 1900-talet på en rad scenarier som i vissa fall *varken* handlade om krig *eller* om kriser i vår tids krisberedskapsmening (extraordinära händelser som inträffar i Sverige). Bland annat övades regelbundet konsekvenserna för Sverige av olika typer av säkerhetspolitiska skeenden utomlands, exempelvis i termer av handelsstörningar och försörjningskriser. Med avstamp i olika historiska övningsexempel görs i rapporten även en tematisk analys av 2020-talets övningsutmaningar kopplat till civilt försvar.

Nyckelord: *civilt försvar, krisberedskap, övningar, samverkansövningar, försörjningsberedskap, ekonomiskt försvar, psykologiskt försvar*

Summary

This report provides an overview of types of exercises that were used in the previous civil defence in Sweden. It is shown that a broad spectrum of threat scenarios were considered in the development of exercises. While war constituted a fundamental threat for the Swedish total defence system as a whole, the report shows that the civil defence also developed exercises in relation to a spectrum of non-military threat scenarios. For example, exercises within the economic defence (a branch of the civil defence) focused neither on war nor on well-defined crisis-scenarios, but rather on deteriorating conditions for trade and commerce (caused by trade wars or other types of disturbances) that would ultimately threaten Sweden's security of supply – and hence the total defence. Based on this historical overview, the report concludes with an analysis of current and future challenges and possibilities in terms of civil defence exercises.

Keywords: *civil defence, exercises, crisis preparedness, security of supply, psychological defence*

Innehåll

1	Inledning	7
1.1	Bakgrund, syfte och avgränsningar	8
1.2	Disposition	9
1.3	Läsanvisning	10
2	De stora övningarna och det civila försvarets hotbilder under 1900-talet	11
2.1	Bakgrund	11
2.2	Luftskyddet	12
2.3	De stora utrymningsövningarna	15
2.4	Ledningsövningarna	18
2.5	Psykförvars- och informationsövningarna	21
2.6	Försörjningsberedskapens övningar	22
2.7	Sammanfattning	25
3	Fördjupning: Försörjningsberedskapens övningar under det kalla kriget	26
3.1	ÖEF och krisnämndernas övningar	26
3.2	Drivmedelscentralens övningar	30
3.3	Övning 84	34
3.4	ÖCB och Försörjningskommissionen	44
3.5	Övning 94	46
3.6	Övning 97	50
4	Tematisk analys och slutsatser	52
4.1	Hotbilderna	52
4.2	Folk, frivilliga och funktioner	54
4.3	Beslutsfattarnas deltagande	56
4.4	Näringslivets deltagande	58

4.5	Hantering av sekretess	59
4.6	Framtidens psykförsvarsövningar	60
4.7	Övningserfarenheterna	61
4.8	Nya hotbilder och övningsutmaningar.....	63
4.9	Avslutande reflektioner	65
Referenser		68

1 Inledning

Vad innebär det att öva civilt försvar? Vad är skillnaden, om någon, jämfört med att öva krisberedskap? Vad innebär det att öva totalförsvar? Detta utgör frågor vars svar inte längre är självklara. Mycket arbete har förvisso lagts ned de senaste åren på planering och genomförande av Totalförsvarsövning 2020. Men att återuppbygga den kunskap som fanns inom det tidigare totalförsvaret, vars strukturer och resurser avvecklades i slutet av 1990-talet, kommer att ta tid. Visserligen kommer mycket att behöva utvecklas utifrån en ny kontext – men samtidigt finns mycket att lära från det tidigare totalförsvaret, inte minst vad gäller bredden av övningsmetoder.

Idag beskrivs ofta civilt försvar som något som bygger på krisberedskapen genom att en ytterligare komponent tillkommer (krig och krigsfara). Detta är en snäv tolkning i jämförelse med det spektrum av hotbilder, med tillhörande övnings typer, som var aktuella för det civila försvaret under det kalla kriget.¹ I synnerhet det civila försvarets aktörer övade under senare delen av 1900-talet på en rad scenarier som i vissa fall intressant nog *varken* handlade om krig *eller* om kriser i vår tids krisberedskapsmening (extraordinära händelser som inträffar i Sverige). Bland annat övades regelbundet på konsekvenserna för Sverige av olika typer av säkerhetspolitiska skeenden utomlands, exempelvis i termer av handelsstörningar och försörjningskriser.

Just försörjningskriser, eller störningar på varuflöden, är ett scenario som nyligen har aktualiserats på ett konkret sätt. Den snabba spridningen i februari och mars 2020 av det nya coronaviruset, som ledde till nedstängningar av hamnar, produktionsstopp och andra avbrott, orsakade tidvis stora störningar i de globala transportsystemen och leverantörskedjorna. I Sverige uppmärksammades att landets beredskapslager sedan länge var avvecklade och att det idag saknas en övergripande planering för försörjningsberedskapen.² Mindre uppmärksamhet har lagts på en relaterad aspekt av detta i det tidigare totalförsvaret, nämligen övningarna. Övningar utgjorde en viktig metod i det så kallade ekonomiska försvaret (försörjningsberedskapen) under det kalla kriget. Det ansågs nämligen inte räcka att ha beredskapslager och planer om ingen visste hur dessa skulle användas i en faktisk kris.

Handlingsberedskap var ett nyckelord i det civila försvarets övningsverksamhet. Inte minst försörjningskriser övades regelbundet i Sverige under hela det kalla kriget. Dessa övningar utgör huvudfokus i denna studie. Men även mycket annat

¹ Se t.ex. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/forsvar/civilt-forsvar/>, läst 2020-12-23.

² Jenny Ingemarsdotter och Daniel K Jonsson (2020), "Fyra tidiga lärdomar av coronakrisen för civilt försvar", FOI Memo 7051. Totalförsvarets forskningsinstitut.

övades, såsom utrymningar, ledningsförmåga och psykologiskt försvar. Föreliggande rapport har dock ingen ambition av att utgöra en komplett redogörelse för det civila försvarets övningsverksamhet inom ramen för det tidigare totalförsvaret. Men med stöd av några nedslag och exempel på stora övningar är förhoppningen att denna översikt kan väcka tankar om utvecklingsbehov av framtidens övningar. Vem ska övas, vad ska övas, hur och varför? Detta utgör grundläggande frågor som alltjämt är aktuella och där pågående utvecklingsarbeten kan ha nytta av att beakta så många dimensioner och aspekter som möjligt.

1.1 Bakgrund, syfte och avgränsningar

Denna rapport har tillkommit inom ramen för FOI:s stöd³ till MSB:s pågående utvecklingsarbete av samverkansövningar (SAMÖ) och totalförvarsövningar (TFÖ). FOI har haft i uppdrag att sammanställa och analysera erfarenheter och processutvärderingar från såväl tidigare som pågående SAMÖ/TFÖ samt stödja MSB:s arbete med att utveckla och formulera framtidens SAMÖ/TFÖ. I uppdraget har även ingått att ge en översiktlig bild av övningsverksamhet under kalla kriget. Föreliggande rapport utgör studiens historiska översikt.

Syftet med delstudien är tvåfaldigt:

- dels att ge ett kunskapsunderlag gällande det civila försvarets tidigare övningsverksamhet till dem som idag arbetar med övningsutveckling
- dels att i bredare mening, men fortfarande från ett civilt övningsperspektiv, belysa centrala frågeställningar rörande exempelvis hotbilder, förmågor och behov som idag åter har blivit aktuella inom ramen för den sedan 2015 återupptagna totalförvarsplaneringen.

De vidare reflektioner som görs i detta sammanhang (främst i rapportens sista kapitel) riktas därmed till en bredare målgrupp.

Vissa avgränsningar har gjorts vad gäller de övningar och övningstyper som tas upp i rapporten. Till att börja med kan konstateras att övningar, som utgjorde en av de viktigaste metoderna i det tidigare totalförsvaret, historiskt sett har förekommit i många olika typer och varianter, såväl inom ramen för totalförsvarets militära sida (Försvarsmakten) som för dess civila sida (centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner, näringsliv, frivilligorganisationer och allmänhet). Stor vikt lades även vid gemensamma övningar där de militära och civila aktörerna samövades i totalförvarsövningar. Denna rapport avgränsas till att fokusera på övningar inom det civila försvaret.

³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2020). *Stöd till framtagande av utvecklade övningsformat och planeringsprocesser avseende samverkansövningar för civil beredskap och totalförsvaret*, MSB 2020-04503, FOI-2020-550.

Tillgången till källmaterial ser mycket olika ut för de civila övningsverksamheter som tas upp i denna rapport, nämligen luftskydds- och utrymningsövningar, ledningsövningar, psykförsvars- och informationsövningar samt försörjningsberedskapsövningar. Medan relativt lite information tycks finnas om 1930-talets första luftskyddsövningar är det kalla krigets ledningsövningar relativt väldokumenterade. Mot bakgrund av det skiftande källäget ska därför den översikt av det tidigare civila försvarets övningstyper som ges i rapportens andra kapitel ses just som en historisk översikt som syftar till att bidra med kontext i termer av exempelvis vilka olika hotbilder som dominerat och som motiverat olika slags övningsfokus. Den utgör alltså inte en fullständig redovisning av de genomförda övningarna eller av de metoder som användes.

Mot bakgrund av att såväl ledningsövningar som psykförsvarsövningar åtminstone till del finns dokumenterade sedan tidigare⁴, fokuseras den fördjupning som ges i kapitel 3 på försörjningsberedskapens övningar. Detta val av fokus motiveras också av att det så kallade civilförsvarets övningar (gällande t.ex. luftskydd och utrymning) är mer lika det som sedan övergick i vår tids krisberedskap (med fokus på extraordinära händelser) medan modellerna för att öva försörjningsberedskap idag är relativt bortglömda.

Föreliggande sammanställning är ett resultat av en mindre delstudie, varför det bör betonas att rapporten endast utgör en skissartad översikt av ämnet i fråga med vissa nedslag i ett mycket omfattande material. Således utgör denna rapport som nämnts inte en komplett redovisning av tidigare övningstyper; inte heller är urvalet av övningar nödvändigtvis representativt för det civila försvarets övningsverksamhet som helhet, över tid. I en avslutande analys sammanfattas några reflektioner om skillnader och likheter mellan dåtid och nutid samt mellan civilt försvar och krisberedskap. Förslag ges också på frågeställningar som med fördel kan fördjupas i kommande studier.

1.2 Disposition

Kapitel 1, som redovisar studiens bakgrund och syfte, följs i kapitel 2 av en översiktlig redovisning av typer av övningar inom det civila försvaret under 1900-talet med fokus på luftskyddsövningar, utrymningsövningar, försörjningsberedskapsövningar, psykförsvars- och informationsövningar samt ledningsövningar.

Kapitel 3 utgör en fördjupad redovisning av försörjningsberedskapens övningar under det kalla kriget. Bland annat presenteras det ekonomiska försvarets första stora gemensamma övning, den så kallade Övning 84. Exempel ges också på Drivmedelscentralens övningar liksom på Försörjningskommissionens övningar under 1990-talet.

⁴ Se avsnitt 2.4. och 2.5.

I kapitel 4 görs en tematisk analys av frågeställningar som kan vara av fortsatt intresse för utvecklingen av det civila försvarets övningsverksamhet. Bland annat diskuteras här betydelsen av hotbilder, vilka som deltar i övningar (särskilt frågan om näringslivets deltagande) och vilka helt nya utmaningar som kan behöva beaktas idag och i framtiden.

1.3 Läsanvisning

Varje kapitel kan läsas fristående. Dock utgör kapitel 2, som ger en översikt av civila försvarets olika övningstyper under 1900-talet, en grund för de framåtblickande reflektioner som görs i kapitel 4.

Kapitel 3 utgör en fördjupning kring försörjningsberedskapens övningar och rekommenderas till den som är särskilt intresserad av dessa.

2 De stora övningarna och det civila försvarets hotbilder under 1900-talet

I detta kapitel beskrivs kortfattat bakgrunden till det civila försvarets framväxt och den centrala roll övningar haft från den första början. En översikt ges av framväxten av olika typer av övningar som präglades dels av skiftande hotbilder, dels av behovet att pröva ett alltmer komplicerat samspel mellan olika myndigheter. I korthet beskrivs följande övningstyper:

- Luftskyddsövningar
- Utrymningsövningar
- Ledningsövningar
- Psykförsvars- och informationsövningar
- Försörjningsberedskapsövningar

Fokus i detta kapitel ligger på att ge en översikt av vilka aktörer som drev, utvecklade och deltog i det civila försvarets övningsverksamhet samt den kontext (avseende hotbilder och behov) inom vilken övningarna utvecklades, snarare än på att beskriva specifika övningar och metoder.

2.1 Bakgrund

Totalförsvaret strukturerades under det kalla kriget i fyra pelare: det militära försvaret, civilförsvaret, det psykologiska försvaret och det ekonomiska försvaret. Man talade även om övrigt totalförsvär vilket inkluderade hälso- och sjukvård, polisväsende och telekommunikationer.⁵ ”Civilt försvar” var det paraplybegrepp som användes för de civila delarna av totalförsvaret vilket inte ska förväxlas med termen civilförsvär vilket avsåg befolkningsskydd och räddningstjänst (se figur 2.1.). Totalförsvarets indelning svarade lite förenklat mot fyra hotbilder – militära angrepp, angrepp mot civila mål, psykologisk krigföring och angrepp mot folkförsörjningen (som givetvis antogs kunna förekomma kombinerade). Det svenska totalförsvaret tog alltså hänsyn till ett brett spektrum av hotbilder som inte avgränsades till kriget i termer av väpnat angrepp. Redan det första världskriget hade

⁵ Bengt Johansson, Kristoffer Darin Mattsson, Eva Mittermaier och Niklas H Rossbach (2017), *Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen. En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4431--SE); Gunnar Artéus och Herman Fältström (red.) (2011), *Totalförsvaret under Sveriges kalla krig* (Forskningsprojektet Försvaret och det kalla kriget, FOKK, Publikation nr. 31).

ju visat att tillgången till livsviktiga varor kunde störas även utan att Sverige var direkt inblandad i den aktuella konflikten.⁶



Figur 2.1. Indelning av totalförsvaret fram till 1986.

En viktig metod för att uppnå handlingsberedskap i förhållande till de olika hotbilderna utgjordes av övningar. Till att börja med fokuserades den civila övningsverksamheten på att säkerställa civilbefolkningens möjligheter att få skydd. Med tiden blev övningarna mer komplexa och antalet övningstyper växte.

2.2 Luftskyddet

Totalförsvaret som idé och begrepp föddes ur insikten att det moderna kriget och inte minst den moderna flygkrigföringen med kapacitet att förstöra hela städer, skulle drabba civilbefolkningen hårt. I Sverige drogs under det andra världskriget slutsatsen att det ”totala kriget” krävde ett totalt försvar med en stark komponent av ett civilt försvar med uppgift att skydda och rädda liv.⁷ Redan efter det första världskriget stod för många vidden klar av det moderna krigets nya tekniska förstörelsekrafter. Som beskrivs av Alvar Schilén i en redogörelse av det svenska civilförsvarets historia:

Första världskriget medförde mycket nytt, och framför allt flyget ställde de flesta gamla begrepp på huvudet. Kriget kunde föras inte bara till lands och sjöss utan också i luften. Detta var en revolution. Gamla tids- och rumsbegrepp gällde inte längre. Städer långt bakom fronten kunde anfallas på förfärande kort tid. Ingen gick säker, och plötsligt var man medveten om att också den civila delen av befolkningen kunde bli svårt utsatt.⁸

I Sverige drogs slutsatsen att något slags luftskydd behövde organiseras. Frågan utreddes i flera omgångar under mellankrigstiden men trots att ”luftskyddsfrågan” ansågs angelägen fanns också en oro från statsmakternas sida över att kostnaderna skulle bli för stora.⁹ Under tiden togs initiativ av frivilliga krafter för att organisera

⁶ Daniel K. Jonsson, Jenny Ingemarsdotter, Bengt Johansson, Niklas H. Rossbach, Christoffer Wedebrand, Camilla Eriksson (2019), *Civilt försvar i gråzon*, FOI-R--4769--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.

⁷ Jenny Ingemarsdotter & Daniel K. Jonsson (2019), *Kunskapsbehov för ett totalförsvar i förändring*, FOI-R--4770--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, s. 9.

⁸ Schilén, Alvar (1982), ”Civilt försvar” i Carl-Axel Wangel (red.), *Sveriges militära beredskap 1939-1945*, Militärhistoriska förlaget, 1982, s. 402.

⁹ Ibid., s. 402-403.

ett luftskydd. I början av 1937 bildades en frivillig luftskyddsorganisation, ett riksluftskyddsförbund som kom att heta Sveriges Centralförbund för civilt luftskydd. Förbundets huvuduppgift var att ”väcka och bibehålla förståelsen för det civila luftskyddets nödvändighet, möjlighet och krav.”¹⁰ Vid denna tid hade redan ett antal lokala luftskyddsföreningar bildats på olika håll. Detta hade skett helt på enskilt initiativ.

Det nya riksluftskyddsförbundet blev snabbt populärt. Redan under det första året bildades länsförbund i 21 av de 25 länen och när kriget utbröt 1939 hade 400 lokala föreningar bildats med sammanlagt 160 000 medlemmar. Organisationen ägnade sig framför allt åt utbildning av instruktörer som i sin tur utbildade civilbefolkningen i hemskydd. Under de första tio åren utbildade förbundet drygt 900 000 personer i hemskyddstjänstens olika grenar.¹¹

Allmänheten hade dock som nämnts engagerat sig i luftskyddet redan innan bildandet av det nya riksförbundet 1937. Lokaltidningar rapporterade i mitten av 1930-talet om luftskyddsövningar som arrangerades på enskilda initiativ runt om i landet. Den första stora luftskyddsövningen anordnades i Norrköping 1935.¹² Även i Göteborg och Uppsala genomfördes övningar och i den sistnämnda staden genomfördes 1938 även en tågasövning för blivande luftskyddsinstruktörer. Som Alvar Schilén konstaterar: ”Överhuvud var man i slutet av 1930-talet starkt medveten om gas som det nyaste och omänskligaste av alla stridsmedel.” (se figur 2.2).¹³

De nya hotbilderna oroade även statsmakterna. Den tredje utredningen av luftskyddsfrågan 1936 resulterade i en proposition som antogs av riksdagen 1937. Den 1 juli detta år bildades den statliga Luftskyddsinspektionen, en ny myndighet som låg under Socialdepartementet.¹⁴ År 1944 antogs civilförsvarslagen och allmän civilförsvarsplikt infördes vilken även omfattade utbildningar och övningar i fred.¹⁵ Samma år bildades Civilförsvarsstyrelsen genom en sammanslagning av Luftskyddsinspektionen och Utrymningskommissionen. Den nya myndigheten fick på central nivå ansvar för skyddsrum, planläggning, utbildning, ledningscentraler, materiel m.m.¹⁶ Vid denna tid fasades begreppet luftskydd ut till förmån för det bredare begreppet civilförsvar (dock ej att förväxla med det särskrivna civilt försvar, som typiskt har fungerat som en paraplyterm för totalförsvarets olika civila delar).¹⁷

¹⁰ Ibid., s. 404. Organisationen bytte år 1951 namn till Civilförsvarsförbundet.

¹¹ Schilén (1982), ”Civilförsvaret”, s. 404.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid., s. 403.

¹⁵ Sten Munck af Rosenschöld (2014), *Totalförsvarets ledning under kalla kriget*, s. 97

¹⁶ En regional ledningsnivå bildades samtidigt genom att en särskild försvarsavdelning tillkom på länsstyrelserna. Se Munck af Rosenschöld (2014), *Totalförsvarets ledning under kalla kriget*, s. 97.

¹⁷ Ibid., s. 97.



Figur 2.2. Luftskyddsreportage. Arbetarbladet, februari 1939. Länsmuseet Gävleborg. Fotograf: Carl Larssons Fotografiska Ateljé AB. Digitalt museum (CC BY-NC).

I ett övningshistoriskt perspektiv är det av intresse att notera att den första stora luftskyddsövningen i Sverige arrangerades på enskilt initiativ (år 1935) samt att frivillighet och enskilda föreningar utgjorde basen i landets framväxande luftskydd under mellankrigstiden. I sin redogörelse av civilförsvarets historia betonar Alvar Schilén just frivillighetens roll och de enskilda initiativens betydelse under denna tid, och går så långt som att dra slutsatsen att ”studiet av luftskydds- och annan liknande verksamhet i några svenska orter åren omedelbart före krigsutbrottet leder till antagandet, att man många gånger var mer medveten om krigsriskerna på lokal nivå, ute i städer och byar, än på vissa håll på riksnivå.”¹⁸ Om detta var fallet under mellankrigstiden så skedde dock från statens sida en tempoväxling inför och under det andra världskriget i och med bildandet av den statliga luftsskyddsorganisationen 1937 vilken sedan utvecklades vidare inom ramen för den nya Civilförsvarsstyrelsens ansvarsområde från och med 1944. Denna statliga utbyggnad av befolkningsskyddet (civilförsvaret) innebar dock inte att frivilligrörelsernas eller allmänhetens roll minskade. Tvärtom skulle allmänheten även efter det andra världskriget spela en huvudroll i det framväxande civila försvarets övningsverksamhet.

¹⁸ Ibid., s. 405.

2.3 De stora utrymningsövningarna

Hotet från luften fortsatte att dominera civilförsvarsverksamheten under efterkrigstiden. Skillnaden var att nu hade atombomben tillkommit. Som förstörelsen av Hiroshima och Nagasaki hade visat var det nya hotet av ett existenshotande slag som var nästan obegripligt. Den svenska civilförsvarsverksamheten inriktades nu på planering av storskaliga utrymningar av landets större städer. Mellan 1958 och 1962 genomfördes i Sverige ett antal stora utrymningsövningar i Trollhättan, Vänersborg, Västerås, Stockholm och Malmö som inte bara engagerade allmänheten utan också blev uppmärksammade internationellt. Som mediehistoriken Marie Cronqvist har beskrivit blev inte minst den stora Stockholmsövningen 1961, som av övningsledningen kallats ”världens största utrymningsövning”, mycket uppmärksam i såväl nationell som internationell press.¹⁹ Övningen, kallad Operation Stockholm, omfattande ”strax över 225 000 berörda huvudstadsbor, som medelst bussar, tåg och tunnelbana eller egna bilar på en given signal skulle utrymma till på förhand bestämda orter utanför centrum”.²⁰ Antalet faktiska deltagare landade till slut, som Cronqvist noterar, på det mer blygsamma, om än i ett internationellt perspektiv respektingivande, 30 000.

Huvudsyftet med Operation Stockholm var att i första hand testa organisationen för utrymning i stor skala och inte att pröva allmänhetens kunskaper. Allmänhetens funktion var dock inte desto mindre viktig för att övningen skulle bli så realistisk som möjligt.²¹ I *Svenska Dagbladet* rapporterades att när larmsignalen hördes kl. 6.42 befann sig redan 500 yrkespoliser, 700 civilförsvarspoliser, 850 från övriga frivilliga försvarsorganisationer samt 250 samariter (sjukvårdare) på plats, utplacerade på sina tjänstgöringsställen.²² I reportaget konstaterades att utrymningsorganisationen ansågs ha fungerat ”tillfredsställande” trots att färre än beräknat hade deltagit i övningen.²³

Som Cronqvist beskrivit i artikeln ”Utrymning i folkhemmet” bidrog övningar av detta slag till en framväxande civilförsvarskultur i Sverige präglad av såväl det kalla krigets vapenskrimmel och domedagshot som en svensk folkhemsgemenskap manifesterad i pressens beskrivningar av utrymningarna som trevliga söndagsutflykter för stadsborna. Övningarna bidrog också, som Cronqvist skriver, till att det svenska totalförsvarets planering blev verklig för gemene man på ett ofta handfast och praktiskt sätt:

¹⁹ Marie Cronqvist (2008), ”Utrymning i folkhemmet: Kalla kriget, välfärdsidyllen och den svenska civilförsvarskulturen 1961”, *Historisk tidskrift*, 128:3.

²⁰ Ibid., s. 459.

²¹ Ibid., s. 460.

²² ”50 000 portioner kötsoppa blev över: Endast 30 000 deltog i utrymningsövningen, *Svenska Dagbladet*, 24 april, 1961, s. 7.

²³ Ibid.

Kalla kriget har beskrivits som de ändlösa planernas och förberedelsernas historia, fylld av föreställningar om det krig som aldrig inträffade men som ständigt hotade och som därför på något sätt ändå hela tiden ägde rum. Just början av 1960-talet såg kapprustningens hjul snurra som allra häftigast och under Kubakrisen ställdes supermakternas ledare att under 13 dagar stirra varandra i det sömndruckna vitögat. På gräsrotsnivå motsvarades emellertid supermakternas militärstrategiska förhandlingar, vapenskrammel, kalkyler och beräkningar av lokala krigsspel och övningar. För den typiska familjen rörde det sig om allt från mörkläggnings- och vindsröjningar till packandet av den gemensamma utrymningsväskan.²⁴

Samma år som Stockholmsövningen genomfördes utgavs den tredje omarbetade och mest omfattande upplagan av broschyren *Om kriget kommer: Vägledning för Sveriges medborgare*. I denna medborgarhandbok, av Wilhelm Agrell träffande kallad ”folkhemsapokalyptisk ödesguide”, beskrevs noggrant förflyttningarna från stad till landsbygd.²⁵ Stockholmsövningen 1961 bedömdes i sin samtid som lyckad i ett logistiskt perspektiv, om än som väl uppsluppen. Samtida kommentatorer beskrev nämligen övningen, som Cronqvists undersökning visar, som en idyllisk folkfest snarare än allvarstyngd beredskapsövning, även om båda perspektiven var närvarande i pressens skildringar.

Utrymningsövningar förekom även senare under det kalla kriget. En av de största, benämnd Sydfront 89, genomfördes i september 1989. Övningen var en gemensam totalförsvarsövning med särskilt fokus på att öva de civila delarna av totalförsvaret. Cirka 5 000 människor berördes direkt av övningen som av Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) beskrevs som ”en av efterkrigstidens största civila övningar”.²⁶ Scenariot var det klassiska – ett flyganfall med stora risker för civilbefolkningen. Övningen genomfördes i Karlshamns kommun fr.o.m. fredagen den 8 september t.o.m. måndagen den 11 september. Precis som i efterkrigstidens stora övningar genomfördes själva utrymningsmomentet på söndagen då 2 500 av 3 700 karlshamnsbor fick lämna sina hem och ta sig till annan plats två mil norr om stan där de serverades ärtsoppa av Svenska Lottakåren. Under måndagen övades själva flyganfallet då civilförsvarets undsättningsenheter fick öva på att i ett skadeområde rädda liv och släcka bränder. I ÖCB:s skildring av dessa övningsdagar återkommer intressant nog mycket av den retorik som Cronqvist beskrivit för 1960-talets utrymningsövningar, inte minst vad gäller betoningen av folkfest och familjeidyll:

”Det liknade mest en idyll.” Kommentaren fälldes på den jättelika utrymningsövningen i Karlshamn, den största på 25 år, som ägde rum lördagen den 10 september.[...] Utrymningen blev enligt övningsledningen väldigt lyckad och som tack för engagemanget bjöds de som kommit till Långasjönäs på Lottornas ärtsoppa, lyssnade på militärmusik, fick se kustjägarna i aktion, gick tipspromenad och tittade på utställningar. Under fyra dygn specialövades kommunledning, civilförsvare och frivilliga i Karlshamn, för att möta alla problem som kan

²⁴ Cronqvist (2008), ”Utrymning i folkhemmet”, s. 452.

²⁵ Ibid., s. 460. Wilhelm Agrell (2016), *Det säkra landet? Svensk försvars- och säkerhetspolitik från ett kallt krig till ett annat*. Malmö: Gleerups, s. 201.

²⁶ ÖCB (1989), ”2500 utrymde Karlshamn: Kommunövning och familjefest” i *ÖCB Bulletin*, nr. 6, okt. 1989.

uppstå i ett krisläge. Summering av övningen: en behaglig söndagsutflykt med god ärtsoppa och nöjd övningsledning.²⁷

Övningen gick framförallt ut på att träna de olika ledningsorganen som fanns i kommunen; kommunledningen, krigsorganiserade förvaltningar och civilförsvarsstaben, delar av hemskyddsorganisationen och beredskapspolisen. Men övningens sista dag syftade också till att i en realistisk miljö öva en civilförsvarspluton bestående av 90 personer (brandmän, sjukvårdspersonal m.fl.). Beskrivningen av detta övningsmoment kontrasterar mot utrymningsdagens folkhemsidyll:

Under några timmar på måndagsförmiddagen den 11 september förvandlades hamnområdet i Stilleryd utanför Karlshamn till en mardröm av eld, explosioner och skrikande människor. [...] Vattenslangar rullades ut, pumpar startade och sjukvårdare hjälpte de chockade och brännskadade människorna. En brandman blev plötsligt överfallen av en chockad kvinna som skrikande försökte slita brandslangen ur händerna på honom.²⁸

Än en gång, kanske en av de sista inramad av det kalla kriget, gestaltades alltså vid ett och samma tillfälle de svenska civilförsvarsövningarnas kontrastrika spännvidd, å ena sidan idyll och familjefest, å den andra sidan krig och domedagsmörker.



Figur 2.3. Båda artiklarna från ÖCB Bulletin, nr. 6, okt. 1989.

Efterkrigstidens stora utrymningsövningar vittnar sammanfattningsvis om den fortsatta tydliga kopplingen mellan militär hotbild (flyganfall) och civilförsvar (i meningen befolkningsskydd). Genom att befolkningen engagerades i stora och ambitiösa utrymningsövningar med inslag av såväl allvarstygnd utbildning som folkfest spreds kunskap om såväl totalförsvaret som hotbilderna.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

2.4 Ledningsövningarna

I takt med att totalförsvaret byggdes ut och formerades under 1950- och 60-talen ökade också behovet av att samordna totalförsvarets ledning samt att pröva ledningsförmågan. Behovet av att genomföra större för totalförsvaret gemensamma övningar diskuterades bland annat i 1961 års betänkande *Totalförsvarets högsta ledning* (SOU 1961:66) där man konstaterade vikten av att ”alla grenar inom totalförsvaret blir föremål för övning”:

För vissa större, för totalförsvaret gemensamma övningar, t. ex. stabstjänstövningar för högre regionala ledningsorgan, erfordras på den civila sidan en samordnad ledning, både före och under övningarna. Det tillkommer Kungl. Maj:t att tillse, att erforderlig samordning åstadkommes och att alla grenar inom totalförsvaret blir föremål för övning samt att vunna erfarenheter utnyttjas vid kommande övningar, vid revidering av gällande bestämmelser och organisation etc.²⁹

Målsättningen var att inte bara öva alla grenar utan även alla nivåer i totalförsvaret, från högsta ledningen till kommunal ledningsnivå och taktiska förband. En central planering för övning av totalförsvarets ledningsorgan upprättades och rullades årligen av FöSam (samordningsavdelningen i Forsvarsdepartementet), en uppgift som senare övertogs av ÖCB.³⁰ Totalförsvarets olika typer av ledningsövningar under det kalla kriget finns väl beskrivna av Sten Munck af Rosenschöld i boken *Totalförsvarets ledning under kalla kriget* från 2014. Översiktligt kan dessa indelas enligt följande:

- Övningar med högsta ledningen
- Övningar med civo/milo
- Lägre regional nivå
- Kommunal ledningsövningar

Från början av 1970-talet övades Regeringskansliet regelbundet tillsammans med Högkvarteret (HKV) och de centrala totalförsvarsmyndigheterna.³¹ Övningsledarna hämtades från Forsvarsdepartementet, Forsvarshögskolan, Forsvarsmakten och ÖEF/ÖCB. På denna högsta nivå syftade övningarna till att öva strategiskt beslutsfattande både under skymningsläge (aktivering av fullmaktslagar, beslut om allmän mobilisering, utrymningsbeslut m.m.) och krig (besluta om att riket var i krig, ange krigsmål, prioritering av områden, begäran om hjälp utifrån m.m.).³²

Den högre regionala ledningsorganisationens civilbefälhavare (CB) och militärbefälhavare (MB) med kanslier och staber övades enligt ett rullande schema vilket innebar en större övning vart fjärde år. Syftet var att pröva stabsorganisationen,

²⁹ SOU 1961:66, *Totalförsvarets högsta ledning: 1960 års försvarsledningsutrednings betänkande II*, s. 50.

³⁰ Munck af Rosenschöld (2014), *Totalförsvarets ledning under kalla kriget*, s. 239.

³¹ Ibid., s. 239.

³² Ibid., s. 242-243.

öva ledning av civilt och militärt försvar av civilområdet/militärområdet och att öva samverkan med berörda myndigheter och organisationer.³³ Ledningsövningar på lägre regional nivå, dvs. länsstyrelser och försvarsområdesstab, övades av CB/MB.

På den lokala ledningsnivån övades kommuner av respektive länsstyrelser i samverkan med försvarsområdesregementschefen.³⁴ År 1976 utgavs anvisningar gällande hur dessa ledningsövningar skulle genomföras i form av skriften *Anv ledövn TF lokal*, utgiven gemensamt av Riksnämnden för kommunal beredskap (RKB) och ÖB.³⁵ Handboken innehöll bland annat anvisningar om övningsledning, övningsförberedelser, ledningsövnings genomförande, säkerhetsfrågor, ekonomi, uppföljning och utvärdering samt övningsexempel med spelmoment. Som ett exempel på övningsmoment kan nämnas Bortfall av elkraft. Under rubriken *Försörjningsmässiga åtgärder* skulle följande frågeställningar besvaras av deltagarna:³⁶

- Hur klara hushåll, åldringar, barn och sjuka?
- Hur klara djurbesättning?
- Resurser för kollektiv utspisning (kommunens egna resurser, militären, civilförsvaret, frivilligorganisationerna, restauranger, församlingshem)
- Omflyttning till områden med ström?
- Ordna uppvärmda lokaler?
- Transporter?
- Teleförbindelser?

Listan på föreslagna deltagare i detta övningsmoment vittnar om en väl utbyggd lokal totalförsvarsstruktur som i flera fall inte har någon motsvarighet idag:³⁷

- Kommunstyrelsens ordförande och/eller kommunalråd (t.ex. chef för industriroteln)
- Informationssekreterare (ev. kanslichefen)
- Verkställande chef för industriverk och/eller Överingenjör
- Brandchef
- Gatuchef
- Socialchef och/eller hälsovårdschef
- Skoldirektör (motsv.)

³³ Ibid., s. 245.

³⁴ Ibid., s. 240.

³⁵ RKB/ÖB (1976), *Anv ledövn TF lokal: 1976 års upplaga*. Denna skrift finns även sammanfattad i Munck af Rosenschöld (2014), *Totalförsvarets ledning under kalla kriget*, s. 237-238.

³⁶ RKB/ÖB (1976), *Anv ledövn TF lokal*, s. Ö1:12.

³⁷ Ibid, s. Ö1:2-Ö1:3.

- Civilförsvarschef och ställföreträdare
- Militär områdeschef
- Kretshemvärnschef
- Ortsreparationsledare
- Krigstjänsteläkare
- Krigstjänsteveterinär
- Sjukhusdirektör (motsv.)
- Polischef
- Fältarbetsledare, Televerket
- Postmästare
- Trafikchef, SJ
- Trafikchef, lokal
- Distributionschef, DMC³⁸
- Företrädare för kyrkan
- Representant för K-industri
- Representant för lokalradio och press
- Lokalombud
- Överblickledare
- Distriktkontorschef, Arbetsförmedlingen
- Chef för frivilligorganisationernas lokalkansli/ frivilligombud



Ledningsövningarnas betydelse för totalförsvaret betonades långt in på 1990-talet. I den stora utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret LEMO (SOU 1993: 95) beskrevs hur ledningsövningarna framför allt bidrog till upprätthållandet av handlingsberedskap i totalförsvaret: "Handlingsberedskap upprätthålls genom regelbundet återkommande ledningsövningar på högre och lägre regional nivå samt särskilda kris- och krigsspel där ÖCB medverkar resp. är ansvarig övningsledare."³⁹

För fler exempel på ledningsövningar, liksom relaterad spel- och utbildningsverksamhet utvecklad av Försvarshögskolan hänvisas till nämnda redovisning av Sten Munck af Rosenschöld i boken *Totalförsvarets ledning under kalla kriget*.

³⁸ DMC = Drivmedelscentralen

³⁹ SOU 1993: 95, Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret: Delbetänkande av Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret LEMO Stockholm 1993.

2.5 Psykförsvars- och informationsövningarna

Mellan 1971 och 1997 genomfördes ett antal större psykförsvars- och informationsövningar. Dessa finns väl beskrivna av Eino Tubin i boken *Förfäras ej: 50 år med det psykologiska försvaret – en biografi om en svensk myndighet*, utgiven av Styrelsen för psykologiskt försvar 2003. I korthet kan sägas att det psykologiska försvaret syftade till att nyhetsförmedling skulle kunna fortgå även under krig samt att vilseledande propaganda från främmande makt skulle motverkas. Ansvarig myndighet var mellan 1954 och 1985 Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar (BN) och därefter, fram till 2008, Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF).⁴⁰

Ett exempel på en stor informationsövning var övningen Info Ö 85 som genomfördes under några dagar i en militär övningshall i Enköping i november 1985. Övningen leddes av Styrelsen för psykologiskt försvar i samverkan med Civilförsvarsstyrelsen, Försvarsstaben, Överstyrelsen för ekonomiskt försvar, Civilbefälhavaren i östra civilområdet och Sveriges Radio.⁴¹ Scenariot byggde på ett blixtanfall mot Uppland med konsekvensen att ”vägarna korkades igen av utrymmande och Enköping präglades av flyglarm, skyddsförberedelser, begynnande brist på olika förnödenheter och ett mycket stort informationsbehov”.⁴² Övningsledningen spelade upp scenariot i form av lägeskartor och olika inspel i form av skriftliga och muntliga rapporter. Som Tubin påpekar var dock det som skulle studeras inte om myndigheterna skulle klara sina uppgifter i krigsspelet, utan hur väl de kunde informera massmedier och allmänhet om sina åtgärder. Olika störningar som ryktesspridning och fientlig propaganda hade också lagts in i spelet.⁴³

Övningen var en så kallad vertikal informationsövning vilket innebar att aktörer från olika ledningsnivåer deltog, i detta fall från Regeringskansliet till kommunnivå. Meningen var också att pröva hur informationen löpte mellan dessa nivåer. En intressant detalj är att ett dussintal familjer från Enköping deltog som ett slags målgrupp. Deras uppgift var att ta del av nyhetsförmedlingen, men som beskrivs av Tubin var försöksfamiljernas situation tämligen artificiell:

De hade inget annat att göra än att följa nyhetssändningarna och läsa ”Om kriget kommer” och Enköpings-Postens krigsutgåvor. När det blev flyglarm troppade de iväg till en annan avbalkning som föreställde skyddsrum. Allt vad försökspersonerna gjorde noterades av

⁴⁰ I mitten av 1980-talet diskuterades om begreppet psykologiskt försvar borde bytas ut mot informationsberedskap, vilket dock inte skedde. Se ÖCB (2002), *Från slutet till början - Historien om ÖCB: juli 1986 - juni 2002*, s. 11. Däremot dyker begreppet informationsövningar upp på 1980-talet (möjligen tidigare).

⁴¹ ÖEF (1985), ”Myndigheter och massmedia i stor informationsövning” i *Bulletinen*, nov 1985.

⁴² Eino Tubin (2003), *Förfäras ej - 50 år med det psykologiska försvaret – en biografi om en svensk myndighet*, Styrelsen för psykologiskt försvar, s. 91.

⁴³ *Ibid.*, s. 91.

observatörer. Deras protokoll sammanställdes efter övningen av en sociolog. De hade av allt att döma hjärtligt tråkigt.⁴⁴

Sammantaget ansåg myndigheterna och övningsledningen att Info Ö 85 hade varit en lyckad övning då ”det mesta gått friktionsfritt och att alla skött sig bra”.⁴⁵ Samtidigt framkom vissa krockar mellan övningsledningens planer och utfallet under övningen: Exempelvis visade det sig att underlydande myndigheter många gånger fick sin information direkt via de snabba etermedierna snarare än från sin överlydande nivå i den vertikala ledningskedjan.

För fler exempel på övningar inom det psykologiska försvaret hänvisas till Tubins nämnda bok. I denna framgår också att det alltid funnits stora utmaningar med att öva på informationsförmedling och psykologiskt försvar. En utmaning handlar om balansgången mellan å ena sidan uppdraget att förmedla information och motverka ryktesspridning och å den andra sidan risken för medier att själva bli anklagade för att vara ”regeringens propagandaorgan” (en debatt som uppstod i samband med en av 1970-talets stora psykförvarsövningar).⁴⁶ Det förhållande att kriser till sin natur präglas av osäkerhet och ibland ett kaotiskt kunskapsläge utgör därtill en typ av grundläggande utmaning. I psykförsvarets övningar ingick också inslag av försök att öka förvirringen och motsättningarna i befolkningen.

2.6 Försörjningsberedskapens övningar

I mitten av 1970-talet, i svallvågorna av oljekrisen 1973/74, hamnade försörjningsberedskapen, eller det ekonomiska försvaret som då var den term som användes, i skarpt fokus. Sverige hade i januari 1974 infört ransonering av drivmedel och en rad andra åtgärder för att hantera den strypta oljeimporten. Oljekrisen gav till och med upphov till formuleringen av en ny officiell hotbild för totalförsvaret, nämligen fredskrisen: ”Med fredskris avses ett läge, då normal fredsstandard inte kan upprätthållas i produktion, sysselsättning, export och konsumtion på grund av importbortfall av en eller flera försörjningsviktiga varor utan att det är krig eller krigsfara i vår nära omvärld.”⁴⁷ Vid denna tid konstaterades att också det ekonomiska försvaret måste utveckla sin övningsverksamhet:

Det militära försvaret och civilförsvaret har ett väl utvecklat och inarbetat övningssystem. Liksom dessa totalförsvargrenar behöver det ekonomiska försvaret, som i allt väsentligt har sin grund i det svenska näringslivet, övas för att upprätthålla en hög beredskap.⁴⁸

⁴⁴ Ibid., s. 92.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid., s. 19.

⁴⁷ Prop. 1981/82:102, *Om säkerhets- och försvarspolitik samt totalförsvarets fortsatta utveckling*.

⁴⁸ ÖEF, ”Spel 78”, *Det ekonomiska försvaret*, nr 1-2, 1978.

Ansvarig myndighet på central nivå för försörjningsberedskapen var vid denna tid Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF).⁴⁹ Myndigheten betonade återkommande att försörjningsberedskap inte bara handlade om beredskapslagring utan framför allt om att upprätthålla en handlingsberedskap för försörjningskriser. I detta sammanhang underströk ÖEF vikten av att myndigheter och näringsliv tillsammans genomförde övningar och spel:

Framför allt måste försörjningsförmågan tryggas genom åtgärder som förbereder näringslivet och myndigheterna att fungera i krissituationer. Hög prioritet måste ges åtgärder som syftar till att skapa instrument för att hantera krissituationer. Denna beredskap måste förbättras. Inte minst viktigt blir aktiviteter av typen spel, övningar och överhuvud taget samverkan med näringslivet – den mentala beredskapen i fråga om flexibilitet och improvisationsförmåga måste höjas.⁵⁰

Mer konkret syftade ÖEF på att myndigheter med varuförsörjningsansvar tillsammans med företag måste ”tänka igenom vilka omställningar, substitutmöjligheter etc. som finns eller kan skapas”.⁵¹ Andra åtgärder handlade om att utveckla regleringssystemen och den administrativa beredskapen. ÖEF betonade dock att även beredskapslagringen fortsatt utgjorde en väsentlig beredskapsåtgärd, bl.a. ”för att överbrygga den tid det tar att göra nödvändiga omställningar.”⁵²

ÖEF hade sedan slutet av 1960-talet genom en särskild informationssektion bedrivit utbildnings-, övnings- och informationsverksamhet som bland annat syftade till att påverka näringslivets intresse ”på sådant sätt att beredskapen främjas”.⁵³ Denna utbildningsverksamhet utökades och breddades med tiden. I mitten av 1980-talet beskrevs hur ÖEF fortlöpande bedrev en bred informationsverksamhet för att höja handlingsberedskapen hos personal i myndigheter och företag inför olika slag av försörjningskriser.⁵⁴

Allmän information om det ekonomiska försvarets mål och medel lämnas genom publikationer, bildserier, utställningar och medverkan i konferenser och kurser. Informationen riktas både till allmänheten och till dem som har att aktivt verka inom totalförsvaret. Ett mera specialiserat utbyte av information mellan ÖEF, offentliga myndigheter och näringslivet sker i de fyra beredskapsråd – beklädnadsrådet, energiberedskapsrådet, kemirådet och metall- och verkstadsrådet som är knutna till ÖEF. I råden ingår främst företrädare för berörda myndigheter, branschorganisationer och centrala personalorganisationer. Råden skall i första hand

⁴⁹ ÖEF bildades år 1962 och ersatte då Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap som hade bildats 1947 vilken i sin tur ersatte Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap (RKE), som hade inrättats 1928. Myndigheten hette 1962–1969 Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap och 1969–1986 Överstyrelsen för ekonomiskt försvar.

⁵⁰ ÖEF, ”Den mentala beredskapen måste höjas!”, *Det ekonomiska försvaret*, nr 3, 1980, s. 4-5.

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid.

⁵³ Prop. 1967:76, *Kungi. Maj:ts proposition till riksdagen angående omorganisation av överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap*, s. 9.

⁵⁴ Försvarsdepartementet (1985), *Krislagring i samverkan med näringslivet: Betänkande från Beredskapslagringsutredningen*. Ds Fö. 1985:1, s. 102.

bistå ÖEF med de upplysningar och synpunkter som kan vara av betydelse för planeringen och beredningen av viktiga ärenden inom de olika försörjningsområdena.⁵⁵

De fredstida råden som nämns ovan syftade till att skapa fördjupad samverkan mellan stat och näringsliv inom olika varuförsörjningsområden. I händelse av kris eller krig skulle ett antal centrala krisnämnder inrättas efter beslut av regeringen vilka i princip speglade rådsindelningen. Nämnderna var beklädnadsnämnden, bränslenämnden, keminämnden och metall- och verkstadsnämnden. Dessa centrala krisorgan var sammansatta av företrädare för myndigheter, branschorganisationer och företag. Genom ÖEF:s försorg anordnades regelbundna konferenser med övningar och spel med dessa nämnder där olika frågor om försörjningsberedskapen belyses.⁵⁶ År 1984 genomfördes den första större gemensamma övningen för hela det ekonomiska försvaret, kallad Övning 84. Denna beskrivs närmare i kapitel 3 som innehåller en fördjupning av försörjningsberedskapens övningar.

När ÖEF år 1986 lades ned och efterträddes av Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) utgick ”ekonomiskt försvar” som organisatorisk term i totalförsvaret. Den tidigare indelningen i fyra pelare (militärt försvar, civilförsvaret, ekonomiskt försvar och psykologiskt försvar) ersattes av en funktionsindelning av det civila försvaret. Detta innebar dock inte att övningar inom försörjningsberedskapen på något sätt nedprioriterades. Genom bildandet av krisorganet Försörjningskommissionen 1987, som i princip utgjorde en sammanslagning av ÖEF:s tidigare krisnämnder, skulle försörjningsberedskapsövningarna komma att fortsätta enligt ett rullande schema under hela 1990-talet (se kapitel 3).

Sammanfattningsvis syftade försörjningsberedskapens övningar till att skapa en handlingsberedskap för försörjningskriser genom att myndigheter och företag fick möjlighet att tillsammans belysa och diskutera olika typer av problem som skulle kunna uppstå. ÖEF sammanfattade detta år 1986 i en skrift om sjukvårdsberedskapen på följande sätt:

Genom information, utbildning och kontaktverksamhet vid övningar, spel, kurser och konferenser försöker ÖEF

- skapa kunskaper hos personal vid myndigheter och företag som har ansvar för verksamhet i kriser
- väcka dessa människors intresse för frågor om försörjningsberedskap
- skapa ett krismedvetande – mental beredskap
- skapa tilltro till den egna förmågan att fungera i kriser⁵⁷

Flera större övningar inom försörjningsberedskapen genomfördes på 1980- och 90-talen. Dessa är idag relativt okända, samtidigt som försörjningsberedskap åter

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ ÖEF (1986), *ÖEF:s ansvar inom sjukvårdsberedskapen*.

har hamnat på agendan. Mot denna bakgrund ges dessa tidigare försörjningsberedskapsövningar en fördjupad behandling i kapitel 3.

2.7 Sammanfattning

Betraktat i backspegeln framträder vissa mönster i vad som under 1900-talet har övats, vilka som övat och varför. Den nya flygkrigföringen skapade under mellankrigstiden och det andra världskriget en mycket tydlig hotbild som var direkt riktad mot civilbefolkningen. De luftskydds- och utrymningsövningar som bedrevs vid denna tid hade därmed ett tydligt och enkelt syfte: att skydda och rädda liv. Civilförsvaret (dvs. befolkningsskydd och räddningstjänst) växte fram ur detta uppdrag. En av de sista stora utrymningsövningarna genomfördes i Karlshamn 1989 och involverade då ca 5 000 personer.

Mindre kända idag är sannolikt totalförsvarets stora psykförsvars- respektive försörjningsberedskapsövningar. Även dessa övningar svarade mot tydliga hotbilder – psykologisk krigföring respektive ekonomisk krigföring. Visserligen avsåg 1970-talets nya hotbild, fredskrisen, inte främst scenerier där (den ekonomiska) krigföringen var riktad direkt mot Sverige. I grunden avsågs skeenden utomlands som kunde leda till importbortfall av en eller flera försörjningsviktiga varor utan att det förelåg krig eller krigsfara i vår nära omvärld. I dessa övningar involverades främst myndigheter och näringslivet och inte allmänheten. Målet var att stärka handlingsberedskapen för att möjliggöra omställning av produktionen och andra åtgärder som skulle lindra konsekvenserna av varubristen i fråga.

Totalförsvarets ledningsövningar handlade om behovet av ökad samordning inte minst mellan det civila försvarets många myndigheter, ett behov som växte i takt med att totalförsvarets strukturer formerades under det kalla kriget. Även här handlade det om att öva offentliga aktörer i hela ledningskedjan (Regeringskansliet, centrala myndigheter, civilbefälhavare, länsstyrelser och kommuner) samt samverkan mellan dessa och deras militära motsvarigheter på varje nivå, men även samverkan med företag, frivilligorganisationer och andra.

De olika övningarnas skilda syften innebar av naturliga skäl att det fanns en spännvidd vad gäller övningstyper: från stora utrymningsövningar som involverade tusentals personer till olika typer av skrivbordsövningar inom försörjningsberedskapen där telefonen utgjorde det främsta verktyget, vilket beskrivs närmare i nästa kapitel.

3 Fördjupning: Försörjningsberedskapens övningar under det kalla kriget

Under minst tre decennier, 1970- 80- och 90-talen, övades olika typer av försörjningskriser frekvent i totalförsvaret.⁵⁸ Det fanns planer för att i händelse av en allvarlig försörjningskris inrätta särskilda krisorgan med ansvar för att verkställa olika typer av åtgärder, främst avseende regleringar (t.ex. ransoneringsåtgärder).⁵⁹ Med kris avsågs härvidlag kriser i fred såväl som avspärning och krig. Till den centrala försörjningsberedskapsmyndigheten Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) fanns knutna ett antal krisnämnder inriktade på olika varuområden som efter beslut av regeringen kunde aktiveras i händelse av en allvarlig försörjningskris. Dessa nämnder, som bestod av såväl statliga tjänstemän som representanter för branschorganisationer och företag, övades regelbundet. När Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) bildades 1986 ersattes nämnderna av den så kallade Försörjningskommissionen som på likartat sätt skulle hantera försörjningskriser. Även Försörjningskommissionen övades regelbundet.

Inom ramen för det ekonomiska försvaret, som var den organisatoriska term som användes för försörjningsberedskap fram till 1986, genomfördes även övningar som syftade till hantering inte endast av specifika varubrister utan även till att pröva totalförsvarets distributions- och transportplanering. Exempelvis genomfördes övningar som syftade till att pröva drivmedelsdistributionen inom landet.⁶⁰

I detta kapitel ges ett antal fördjupade exempel på några av försörjningsberedskapens större övningar under främst 1980- och 90-talen.

3.1 ÖEF och krisnämndernas övningar

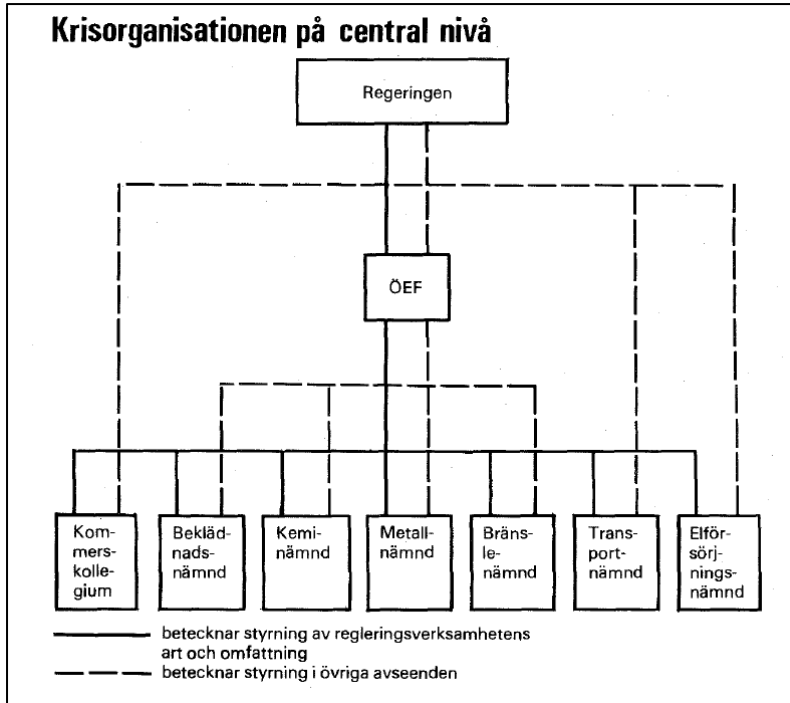
För att ÖEF i en kris skulle kunna verka effektivt var planen att vissa löpande och rutinmässiga regleringsärenden, exempelvis i samband med administrationen av ransoneringar, skulle åläggas krisnämnderna (dessa bestod som tidigare nämnts av en beklädnadsnämnd, en bränslenämnd, en keminämnd och en metallnämnd).

⁵⁸ Försörjningsberedskapen övades även innan 1970-talet, t.ex. med avseende på undanförsel av boskap och annan jordbruksrelaterad hantering. Men på 1970-talet, i takt med att försörjningsberedskapen involverade allt fler myndigheter och varuområden, synes också övningarna ha blivit mer komplexa och inriktade på den administrativa hanteringen av försörjningskriser.

⁵⁹ Handelsdepartementet (1976), *Ny organisation för ÖEF: Betänkande av ÖEF-utredningen*. Ds H 1976:4, s. 243. Med reglering avsågs åtgärder som skulle sättas in i förbrukningsdämpande syfte. Ransonering utgjorde ett av flera regleringsinstrument.

⁶⁰ DMC (1984), *DMC i totalförsvaret*.

Förutom sagda nämnder fanns även en transportnämnd (TN) för administrationen av löpande regleringsärenden rörande drivmedel, t.ex. drivmedelsransonering samt en elförsörjningsnämnd (EFN) för administrationen av elenergireglering (se figur 3.1.). Vad gällde handläggningen av frågor rörande handelsregleringar och handelspolitik skulle Kommerskollegium även vid höjd beredskap och krig svara för hanteringen av dessa frågor.



Figur 3.1. Organisationen i krisnämnder. Från Gunnar Olsson (1977), *Folkförsörjningen under kriser och krig*, Försvar i nutid, nr. 6, s. 15.

I ÖEF: s tidskrifter och rapporter finns åtskilliga redogörelser och spår efter dessa nämnders övningar. Två exempel ges nedan.

3.1.1 Exempel 1: Keminämnden övar

I samband med en försörjningskris som innebar brist på varor inom kemiområdet (vilket inte endast avsåg kemikalier utan även papper, massa, trä, vissa mineraler, petrokemiska produkter m.m.) skulle en keminämnd inrättas. Keminämndens uppdrag, som då blev en egen myndighet med ett femtiotal anställda, var att

ransonera och reglera varor inom sitt ansvarsområde.⁶¹ Bakgrunden till den vikt som lades vid kemiområdet var att plastindustrin i Sverige var stor men helt beroende av bland annat importerad propan och nafta. Av dessa råvaror tillverkades bl.a. polyeten och polyvinylklorid i Stenungssund. Basplasterna gick sedan vidare till tillverkningsindustrin som levererade färdiga produkter, bland annat till sjukvården.⁶²

Keminämnden övade årligen. Dessa övningar beskrevs bland annat i ÖEF:s nyhetsbrev *Bulletinen*.⁶³ Ett exempel på en sådan övning var Keminämndens övning i mars 1984 i Enköping med ett 50-tal deltagare under ledning av nämndens styrelseordförande. Det var nämndens chefer, som under ett par sammanträden tidigare under förvåren, hade lagt upp övningen och organiserat arbetet.⁶⁴ Scenariot för övningen var att det hade blivit totalt importstopp för nafta och varor som tillverkas av nafta, dvs. hela det petrokemiska området. Frågor som behandlades gällde bland annat beslut kring befintliga lager av dessa varor: ”Törs vi disponera hälften av lagren under första halvåret? Och hur gör vi med de lager som finns i näringslivet? Ska företagen själva få disponera sina lager för vilka ändamål som helst?”⁶⁵ En annan viktig fråga handlade om bedömningar av varuströmmarna och ”att sedan be regeringen om rätt befogenheter och utfärda rätt föreskrifter med stöd av ransoneringslagen”. Informationsfrågorna beskrevs också som en viktig del i nämndens arbete: ”Det gällde att bestämma till vem man skulle säga vad. När detta var gjort skulle man välja lämpliga kanaler för att föra ut sitt budskap.”⁶⁶

Deltagandet i just denna övning, 1984, beskrevs som ovanligt stort med över femtio personer från företag, branschorganisationer, fackföreningar, myndigheter och regeringskansli som var närvarande. Även ”lokalpressen” hade deltagit i övningen genom att ”pressa keminämndens informationschef och styrelseordföranden på besked om försörjningsläget”.⁶⁷

Kemiområdet förblev ett av flera försörjningsviktiga områden även under ÖCB vars näringslivsenhet under 1990-talet tecknade särskilda beredskapsavtal med plastindustrin, bl.a. för lagring av propan, nafta, processkemikalier och reservdelar. Målet var att minska sårbarheten hos de strategiskt viktiga basplasttillverkarna.⁶⁸ Kemiområdet övades under ÖCB inom ramen för Försörjningskommissionen.

⁶¹ ÖEF, *Bulletinen: Utgiven av Överstyrelsen för ekonomiskt försvar*, maj 1983, s. 4.

⁶² ÖCB (1997), *En viktig kugge*. Informationsskrift utgiven av Överstyrelsen för civil beredskap.

⁶³ Sannolikt sammanställdes även något slags mer formella övningsutvärderingar vilket dock inte ha kunnat klarläggas inom ramen för föreliggande delstudie.

⁶⁴ ÖEF, *Bulletinen: Utgiven av Överstyrelsen för ekonomiskt försvar*, april 1984, s. 3.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ ÖCB (1997), *En viktig kugge*.

3.1.2 Exempel 2: Spel 78

I oktober 1978 arrangerades en övning i form av ett spel gällande en försörjningskris på metall- och verkstadsindustriområdet, benämnd Spel 78.⁶⁹ I spelet deltog företrädare för industri, myndigheter och näringslivsorganisationer. Spelet behandlade två kristyper, nämligen ett fredskrisläge och ett avspärrningsläge, där det senare avsåg starka störningar i utrikeshandeln och partiell mobilisering av Försvarsmakten. Syftet med spelet var främst att studera problem i samband med omställning av näringslivets produktion från normala fredsförhållanden: ”I samband därmed kan ansvarsfördelningen belysas och formerna prövas för samverkan mellan myndigheter och näringslivet.”⁷⁰ Dåvarande handelsministern Staffan Burenstam Linder engagerade sig personligen i spelet och betonade att det var ”särskilt värdefullt att företagsledare som är ansvariga för viktig krisproduktion ges möjlighet att delta i övningar och kursverksamhet inom det ekonomiska försvaret. Genom sin branschkunskap tillför företagsledarna önskad realism i övningarna.”⁷¹

Mer specifikt angavs ändamålet med spelet vara att

- belysa effekten på produktionen vid störningar i materialförsörjningen vid s.k. fredskriser
- studera problem i samband med omställning av näringslivets produktion från normala fredsförhållanden till krisförhållanden
- pröva formerna för samverkan mellan myndigheter och näringsliv
- diskutera vilka informationsaktiviteter som bör vidtas i samband med olika kriser.⁷²

I spelet deltog ett hundratal personer varav ett 30-tal representanter på hög nivå från företag inom främst metall- och verkstadssektorerna, ett 20-tal branschföreträdare för berörda branscher samt ett 50-tal representanter från departement och centrala myndigheter med uppgifter inom det ekonomiska försvaret. I fredskrismoment behandlades tre delmoment med stegrande svårigheter, citerade nedan:

- 1) politiska motsättningar i södra Afrika med ekonomiska konsekvenser, som kunde leda till störningar i försörjningen av vissa metaller (malmer) från detta område. Utbyte av informationer mellan företag-branscher-myndigheter i ett dylikt läge diskuterades
- 2) kända störningar uppstod i fråga om metall-(malm-)försörjningen från nämnda område – möjligheterna av och formerna för fördelning av de knappa resurserna genom frivilliga överenskommelser mellan företagen, eventuellt i berörda branschorgans regi, avhandlades

⁶⁹ ÖEF, *Det ekonomiska försvaret*, nr 1-2, 1978.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid. Ministern deltog även själv inledningsvis i spelet.

⁷² ÖEF, *Det ekonomiska försvaret*, nr 3-4, 1978

3) allvarlig störning (helt utebliven) export från södra Afrika med följdverkningar av olika slag inom världshandeln – regleringar i statlig regi av berörda varor, statliga ingripanden (statligt stöd) i handeln, frågan om substitut och nyproduktion väcktes.⁷³

Spelet ansågs i efterhand ha varit ”allmänt värdefullt och nyttigt”.⁷⁴ Bland de viktigaste erfarenheterna från SPEL 78 ansågs för ÖEF:s vidkommande ha varit ”det goda erfarenhetsutbytet mellan ÖEF och näringslivet”.⁷⁵ Deltagarna hade varit eniga om att fredskrislagren skulle behöva byggas upp ytterligare och att planeringen för att möta kriser måste vara flexibel. Just vikten av flexibilitet betonades återkommande med hänvisning till industrins komplexitet:

Industrin är emellertid komplex liksom även marknaden. Det går inte att i förväg sitta och planera och säga vad som kommer att ske. Den planering som bör göras är att bygga upp och vidmakthålla en nära personlig kontakt mellan ÖEF och den berörda industrin.⁷⁶

3.2 Drivmedelscentralens övningar

Drivmedelscentralen AB (DMC) var ett samverkansorgan mellan landets oljeföretag som hade bildats för att vid krig eller krigsfara svara för drivmedelsdistributionen inom landet.⁷⁷ DMC skulle härvidlag ombesörja transport (även undanförsel), försäljning och leverans av fasta och flytande motorbränslen samt andra flytande bränslen (inklusive gasol) och smörjmedel till Försvarsmakten, civilförsvaret, försäljningsställen och övriga konsumenter.⁷⁸ För denna distribution fanns en omfattande planering som bland annat inbegrep upprättandet av särskilda bensinstationsregister. På länsnivå skulle DMC:s så kallade länsdrivmedelsledare (en i varje län) planera och operativt leda drivmedelstjänsten.

DMC:s planläggningsavdelning var knuten till ÖEF (som ansvarade för anvisningar till DMC). DMC:s personal inom såväl administration som transportorganisation (bl.a. tankbilsekipagen) var utsedd i fred och placerad i krigsbefattningar. I DMC:s uppdrag ingick att genomföra utbildningar och övningar för denna personal.⁷⁹ Bland annat fanns årliga grundkurser och repetitionskurser för nyckelpersonal (kurser som varade i 4-5 dagar och bekostades av oljeföretagen). Därutöver skulle personal i zonchefs- och drivmedelsledarbefattningar delta i totalförsvarskurser som anordnades av länsstyrelsen eller civilbefälhavare respektive ledningsövningar vart fjärde år anordnade av militärbefälhavare och civilbefälhavare gemensamt. De så kallade dibcheferna (distributionschefer) skulle delta i kommunala ledningsövningar om 1-2 dagars varaktighet anordnade av länsstyrelserna.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ ÖEF, *Det ekonomiska försvaret*, nr. 1, 1979, s. 4.

⁷⁶ ÖEF, *Det ekonomiska försvaret*, nr 3-4, 1978, s. 9.

⁷⁷ DMC (1984), *DMC i totalförsvaret*.

⁷⁸ SOU 1978:77, *Högre regional ledning*, s. 74.

⁷⁹ DMC (1984), *DMC i totalförsvaret*, s. 15.

3.2.1 Övning CK 78

I början av juni 1978 genomförde DMC en övning kallad CK 78 där CK syftade på DMC:s centralkontor.⁸⁰ Övningen gick ut på att kalla in omkring 140 befattningshavare av oljeföretagens civila personal för att de under en dag skulle få öva på sin uppgift i krig ”under så verklighetstroga former som möjligt”. Övningen förbereddes genom att en informationsfolder sändes ut inom oljeföretagens administration till var och en som var krigsplacerad vid DMC:s centralkontor:

Foldern på fyra sidor skulle medverka till att sätta alla in i det läge som förutsattes råda under övningen, som kallades ”CK-78” och ägde rum i början av juni 1978. Foldern omfattade en karta och tidsschema med händelseutveckling, program för övningen samt ekonomiska bestämmelser. Den innehöll även upplysning om övningslokaler och om viss personal, som alla borde känna till. Foldern skickades ut i början av april.⁸¹

Det direkta övningsändamålet var att göra all personal, som var krigsplacerad vid DMC/CK, ”förtrogen med gällande planläggning och bestämmelser för inställelse till CK vid beredskapslarm”.⁸² Samlingen skedde till en särskild inställelseplats där DMC skulle organiseras. Detta moment liknades vid att ”rycka in” och ansågs särskilt nyttigt för de deltagande kvinnorna som inte hade erfarenhet av detta:

Vid inställelsen medförde var och en sitt krigsplaceringsbesked, som visades upp för att personalsektionen skulle veta vem som kom, samtidigt som den enskilde fick mönstra in på samma sätt som personal vid våra fältförband vid inryckning till repövningar. Eftersom personalen omfattar närmare 70-talet kvinnor som aldrig ”ryckt in” så var just detta moment säkert lärorikt. Det blev sedan avdelningsvis samling med upprop av cheferna i avsikt att personalen från de olika företagen skulle lära känna varandra och sina chefer. Denna personalkännedom sinsemellan har ju en klart beredskapshöjande effekt.⁸³

Övningen ansågs i efterhand ha givit ”önskat utbyte” både för den deltagande personalen och för planläggningsavdelningens fortsatta förberedelsearbete i fred.⁸⁴ ÖEF rapporterade också att oljeföretagen hade slutit upp ”helhjärtat” för att fullgöra sina åtaganden inom totalförsvaret. I rapporteringen framgår att kostnaderna för övningen bestreds av oljeföretagens avsatta medel för DMC:s framtida förberedelsearbete.⁸⁵ ÖEF noterade att övningen hade följts ”med intresse av ÖB personligen” liksom av representanter från Civilförvarsstyrelsen, personal från Civo, länsstyrelsen och försvarsområdet: ”Betyget blev: En värdefull övning för att höja beredskapen inom en del av totalförsvarets ekonomiska sektor”.⁸⁶

⁸⁰ ÖEF, ”DMC övar för att vara beredd”, *Det ekonomiska försvaret*, nr 3-4, 1978, s. 11-12

⁸¹ Ibid.

⁸² Ibid.

⁸³ Ibid., s. 12.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Ibid.

3.2.2 Övning Ljungby 80

Övningen Ljungby 80, som genomfördes i början av juni 1980, syftade till att rent praktiskt pröva DMC:s organisation så som den var tänkt att träda i funktion vid krig eller krigsfara.⁸⁷ Denna gång involverades alltså inte bara centralkontoret utan även ett antal tankbilar och tankbilschaufförer. Övningen genomfördes inom Ljungby distributionsområde och målet var mer specifikt ”att pröva gällande planer rörande organisation av distributionskontoret och den krigsplacerade (beredskapsregistrerade) personalen ur oljebranschen”.⁸⁸ Anledningen att just Ljungby distributionsområde hade valts till övningsområde motiverades med att övningen då kunde genomföras ”i lagom stor skala” samt att området i fråga inte hade någon egen drivmedelsdepå: ”Varorna måste hämtas utanför området och distribueras med antingen oljeföretagens fordon i Halmstad eller med åkeriägda tankbilar från eget område”.⁸⁹

Övningen omfattade leverans av drivmedel (bensin och dieselolja) till vissa av Försvarsmaktens och civilförsvarets uttagna bensinstationer (s.k. a-stationer) samt att fylla upp några av de bensinstationer som länsstyrelsen tagit ut främst för den civila trafiken (s.k. d-stationer). Två kategorier av ekipage deltog: dels DMC-bolagens egna tankbilsekipage (fordon och förare), dels fordon med förare från K-transportföretag som var kontraktbundna med DMC. I ett reportage av ÖEF framgår hur planernas olika delar genomfördes moment för moment:

Rent administrativt skedde utlämning av produkter från oljedepåer i Halmstad enligt DMC: s utlämningsorder. Fakturering mm skedde i enlighet med för ändamålet utarbetade bestämmelser. [...] Enligt bestämmelserna övertas ansvaret för tankbilarna vid en avlämningsplats från oljeföretagen eller åkerierna av DMC, som skall betala hyreskostnader under den tid DMC verkar. De inledda bilarna besiktigades och värderades [...]⁹⁰

⁸⁷ ÖEF, ”Övning av drivmedelsdistributionen vid mobilisering”, *Det ekonomiska försvaret*, nr 3, 1980, s. 9-11.

⁸⁸ *Ibid.*, s. 10.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Ibid.*, s. 11.

Under övningen övades nio bensinstationer från olika oljeföretag men distributionen skedde även till stationer från andra än de bolag som hade oljedepåer i Halmstad och som hade tankbilar med under övningen. Syftet med detta var att kontrollera att samdistribution var möjlig med hänsyn till slangkopplingar och andra tekniska detaljer. Enligt ÖEF visade sig detta fungera ”utan mankemang”. Tankbilschaufförerna, som också fått med sig en särskild instruktion angående fakturahantering och betalningsrutiner, hade utan problem kunnat lösa sina uppgifter.

ÖEF betonade att hela övningen hade genomförts ”utan dataredovisning” vilket också sades ha varit ett delmål med övningen, dvs. att pröva det administrativa förfarandet: ”Normalt går ju bokföring och redovisning på data-rutiner, men DMC måste räkna med att man i ofärdstider får klara sig utan datorer”.⁹¹ Även detta tycktes ha fungerat under övningen.

Som slutomdöme konstaterade ÖEF att övningsändamålet hade uppfyllts samt att erfarenheter hade vunnits som skulle beaktas under det fortsatta förberedelsearbetet. Än en gång beskrevs insatsen från oljeföretagen ha varit ”helhjärtad”:

Det finns också anledning att med glädje konstatera att oljeföretagen helhjärtat ställer upp och satsar personal och materiel på denna test av vår beredskap. I allt deltog ett 50-tal av oljeföretagens personal. Övningen följdes dessutom av personal från ÖEF, länsstyrelse, oljeföretag och DMC-placerad personal samt från Svenska Petroleum Institutet.⁹²

ÖEF:s generaldirektör Gunnar Nordbeck, som personligen deltog vid genomgången efter övningen, rapporterade ha fällt ett särskilt ”signifikativt” uttalande:

Det finns mycket få exempel på en övning av liknande slag i världen. I all anspråkslöshet är det ett unikt tillfälle, som vi får att testa vår försörjningsberedskap.⁹³



Figur 3.2. Reportage från Övning Ljungby 80. Från ÖEF, *Det ekonomiska försvaret*, nr. 3, 1980.

⁹¹ Ibid., s. 11.

⁹² Ibid.

⁹³ Ibid.

3.3 Övning 84

I början av 1980-talet konstaterade ÖEF att ingen större gemensam övning av det ekonomiska försvarets krisorganisation hitintills hade hållits vilket ansågs vara en allvarlig brist för landets försörjningsberedskap.⁹⁴ Ett förslag om en sådan större övning presenterades i början av 1983 för Försvarsdepartementet vilket sedermera resulterade i genomförandet av Övning 84 som kom att involvera över 1 000 personer som övade i totalt två månader under hösten 1984.

Under rubriken "Försörjningsberedskapen måste övas" skrev myndigheten i sitt eget nyhetsbrev att det var "mycket angeläget att med det snaraste hålla en samlad övning med de centrala myndigheter och näringslivsorganisationer, som har uppgifter inom det ekonomiska försvaret".⁹⁵ Anledningen var, menade man, att ansvars- och uppgiftsfördelningen på detta område behövde studeras. Denna synpunkt framfördes av myndigheten till regeringen i början av 1983 tillsammans med "en skiss" till försvarsdepartementet hur en sådan övning kunde utformas.⁹⁶ ÖEF:s förslag föll i god jord och beslut fattades i juni 1983 att den första stora gemensamma övningen av det ekonomiska försvaret skulle genomföras drygt ett år senare, hösten 1984.⁹⁷ I övningen deltog departement, en rad centrala myndigheter, regionala och lokala myndigheter, bransch- och arbetsmarknadsorganisationer samt företag.

Inte minst deltagandet av näringslivet ansågs centralt: Att näringslivet typiskt sett inte deltog i ledningsövningar utan spelades av "stora övningsledning" betraktades som en svaghet. För att uppnå en större realism i ett försörjningskrisperspektiv ansågs det därför vara av särskild vikt att näringslivet och berörda försörjningsmyndigheter själva deltog i övningen:

Näringslivet är det ekonomiska försvarets bas. Medverkan av dess organisationer och representativa företag är därför nödvändig om försörjningsproblemen skall få en riktig belysning. Alla inom det ekonomiska försvaret är starkt beroende av många andra. Samverkansbehovet är därför stort både i sidled och mellan olika nivåer. En övning med det ekonomiska försvaret bör därför omfatta flera nivåer, ha sådant deltagande och så lång varaktighet att alla väsentliga samverkansbehov kan klarläggas och tillgodoses. Mot denna bakgrund och av ekonomiska skäl bestämdes att övningen skulle läggas upp på så sätt att all medverkan skulle ske på ordinarie arbetsplatser såsom i en verklig kris.⁹⁸

Erfarenheterna av övningen dokumenterades i en 74 sidor lång skrift utgiven av Försvarsdepartementet.⁹⁹ Skriften innehöll såväl slutsatser gällande försörjningsberedskapens krisorganisation som övningstekniska erfarenheter. Med Övning 84

⁹⁴ ÖEF, *Bulletinen*, feb 1983.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Försvarsdepartementet (1985), *Övning -84: Övning med det ekonomiska försvarets krisorganisation: Genomförande och erfarenheter* (Stockholm), s. 9.

⁹⁸ Ibid., s. 69.

⁹⁹ Ibid.

prövades nämligen ett helt nytt övningskoncept: en storskalig övning som genomfördes distribuerat, dvs. där deltagarna befann sig på sina ordinarie arbetsplatser. Hur detta föll ut redovisas nedan.

Följande sammanfattning av Övning 84 är främst hämtade från Förvarsdepartementets redogörelse från 1985, *Övning -84: Övning med det ekonomiska försvarets krisorganisation: Genomförande och erfarenheter*, men även från beskrivningar i ÖEF:s nyhetsbrev *Bulletinen*.

3.3.1 Övningens syfte

Enligt regeringsbeslutet skulle övningens syfte vara att

- belysa uppgiftsfördelning och samverkan inom Regeringskansliet samt mellan Regeringskansliet, civila centrala myndigheter och näringslivets resp. arbetsmarknadens organisationer i situationer med betydande bortfall av försörjningsviktig import. [...]
- i möjligaste mån belysa 'trånga' och försörjningsviktiga sektorer av samhället. Därigenom skulle underlag ges för det framtida beredskapsarbetet samt,
- skapa förståelse och intresse för försörjningsberedskapen hos deltagande myndigheter och organisationer.¹⁰⁰

Sammanfattningsvis beskrevs syftet med Övning 84 i termer av att "skapa en högre handlingsberedskap inom det ekonomiska försvaret".¹⁰¹ De aktiviteter som övningsledningen med utgångspunkt från syftet med övningen strävade efter att främst få belysta var:

- samspelet mellan försörjning, handelspolitik, valutapolitik och prispolitik,
- sättet för tillämpning av ransoneringslagen och förfogandelagen,
- åtgärder i fråga om arbetskraftsförsörjning och arbetsrätt samt
- sättet för hantering av information bl.a. till allmänheten.¹⁰²

3.3.2 Scenarier

För att tillgodose övningens syfte enligt regeringsbeslutet beslutades att övningen skulle genomföras med två i princip skilda scenarier som bakgrund. Ett scenario motsvarade en så kallad fredskris, dvs. en situation då försörjningen med ett antal varor hade fallit bort helt eller delvis "utan att krig eller krigsfara i vår nära omvärld föreligger".¹⁰³ Detta scenario låg under övningen till grund för skede 1, benämnd Försörjningskris i fred:

¹⁰⁰ Ibid., s. 9.

¹⁰¹ Ibid., s. 10.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Ibid.

Stark oro på ledande råvarubörser leder till *mycket* kraftiga prisstegringar på den internationella råvarumarknaden. Samhällets mål är att i görligaste mån upprätthålla normal konsumtion, produktion, sysselsättning och export. På grund av bristen på insatsvaror, bl.a. vissa metaller och petrokemiska produkter, och energi uppstår dock betydande produktions- och sysselsättningsproblem.¹⁰⁴

Ett andra scenario innebar en betydande skärpning av det utrikes- och handelspolitiska läget i Europa vilket skulle leda till omfattande störningar i den internationella handeln. Detta scenario låg under övningen till grund för skede 2, ”Försörjningskris i samband med krigshot”.¹⁰⁵ Sammanfattningsvis innebar scenariot för skede 2 att svåra oroligheter i södra Afrika övergick i krigshandlingar samtidigt som oroligheter i Mellanöstern intensifierades, vilket i sin tur ledde till motsättningar mellan stormaktsblocken. Enligt scenariot skulle motsättningarna leda till att båda sidor successivt höjde sin beredskap för att omkring den 20 oktober övergå till full mobilisering: ”Man stod ’på gränsen till krig’ i Europa.”¹⁰⁶ Konsekvenserna för Sveriges del av den internationella utvecklingen skulle i detta scenario föranleda regeringen att besluta om ransonering av bränslen och drivmedel vilket skulle medföra följande:

Härför erforderliga författningar, bl.a. ransoneringslagen (1978:268) och lagen (1973:861) om lokal kristidsförvaltning sattes i tillämpning. Det allvarliga läget gjorde det nödvändigt att inkalla värnpliktiga och civilförsvarspliktiga. Sålunda medgav regeringen den 20 oktober inkallelse av 50 000 värnpliktiga och 3 000 civilförsvarspliktiga samt den 25 oktober inkallelse av ytterligare 200 000 värnpliktiga och 10 000 civilförsvarspliktiga. Den 25 oktober förordnade regeringen även om beredskapstillstånd samt att beredskapsgraden III (lägsta beredskapsgraden) skulle intas inom hela riket. Samtidigt sattes en del beredskapslagar i tillämpning, bl.a. administrativa fullmaktslagen (1942:87), förfogandelagen (1978:262) och 4 och 5 §§ i allmänna tjänstepliktslagen (1959:83). Betydande belopp anvisades för forcerad materielanskaffning och start av förberedd krigsproduktion samt för beredskapshöjande byggnadsarbeten.¹⁰⁷

Scenarierna var fristående från varandra. Scenariot för skede 2 utgjorde således inte någon fortsättning på scenariot för skede 1. Utgångsläget i Sverige var detsamma i båda skedena.

Noteras kan skillnaderna i målsättning för landets försörjning i skede 1 respektive 2: I skede 1 skulle en *normal standard* i möjligaste mån upprätthållas, medan i skede 2 gällde att standarden skulle sänkas genom införande av ransoneringar och andra åtgärder.

3.3.3 Ledning, organisation och deltagare

Regeringen beslöt att dåvarande försvarsminister Anders Thunborg skulle vara övningsledare och att chefen för ÖEF, generaldirektör Gunnar Nordbeck, skulle

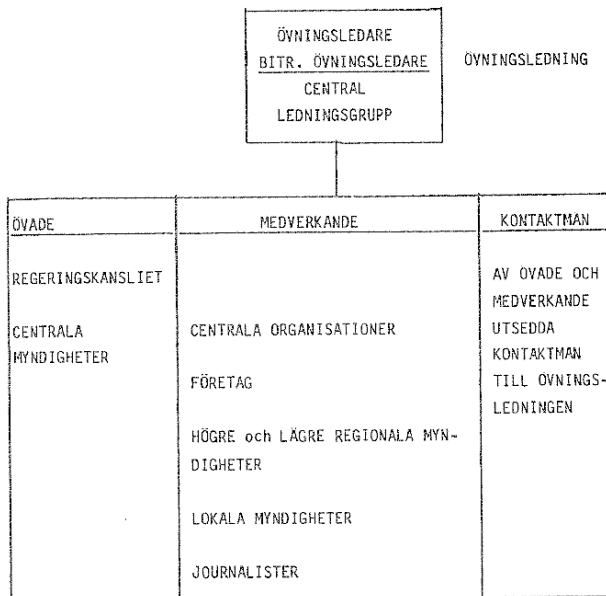
¹⁰⁴ ÖEF, *Bulletinen*, sept. 1984

¹⁰⁵ Försvarsdepartementet (1985), *Övning -84*, s. 11.

¹⁰⁶ *Ibid.*, s. 12.

¹⁰⁷ *Ibid.*

vara biträdande övningsledare.¹⁰⁸ Som *övade* skulle Regeringskansliet delta (utom justitie-, utbildnings- och bostadsdepartementen), 33 centrala myndigheter samt Sveriges Riksbank. Som *medverkande* i övningen deltog 11 regionala och lokala myndigheter (från Södermanlands och Norrbottens län), 32 centrala organisationer samt 14 företag. Ett antal journalister medverkade också.¹⁰⁹



Figur 3.3. Övningsorganisationen för Övning 84. Från Fö .(1985), *Övning -84*, s. 13.

Syftet för de övade var att personalen ("främst inom regeringskansliet och på central myndighetsnivå, med ansvar för landets försörjning i kriser och krig") skulle öka sina kunskaper om samhällets möjligheter till anpassning och omställning i skilda krissituationer.¹¹⁰

¹⁰⁸ Ibid., s. 9.

¹⁰⁹ Ibid., s. 10.

¹¹⁰ Ibid., s. 9.

3.3.4 Övningens genomförande

Övningen genomfördes i ordinarie lokaler på sådant sätt att det ordinarie arbetet kunde fortgå.¹¹¹ Som en del av förberedelserna upprättades en övningstelefonkatalog. En kontaktmannaorganisation bestående av drygt 100 kontaktmän inrättades. Dessa skulle delta såväl i övningens förberedelser som i dess genomförande:

För att medverka i förberedelserna för och genomförandet av övningen inrättades en särskild kontaktmannaorganisation. Efter framställning från övningsledningen utsåg övade och vissa medverkande myndigheter och organisationer i regel två kontaktmän. Totalt utsågs 105 kontaktmän – 21 från regeringskansliet, 58 från centrala myndigheter samt 26 från medverkande centrala organisationer och regionala myndigheter.¹¹²

Regeringskansliet och övade centrala myndigheter skulle lösa uppgifter och vidta åtgärder som angavs i scenariot för respektive skede. Lösningarna och åtgärderna skulle redovisas ”i form av kompletta skrivelser, protokoll osv. som skulle distribueras enligt avsändningslista, dock endast till deltagare i övningen”.¹¹³ Medverkande myndigheter, organisationer och företag skulle på begäran lämna upplysningar och synpunkter till Regeringskansliet och övade centrala myndigheter vid beredning av förslag till, eller beslut om, åtgärder. De förväntades också komma med krav eller ställa frågor till de övade ”dels på grund av inträffade händers inverkan på deras verksamhet, dels till följd av regeringens eller övade centrala myndigheters beslut”.¹¹⁴

3.3.5 Resultat och erfarenheter

I ett förord till erfarenhetsredovisningen författat av Gunnar Nordbeck (bitr. övningsledare och generaldirektör för ÖEF) konstaterades att ett viktigt syfte med Övning 84 hade varit ”att skapa förståelse och intresse för försörjningsberedskapen hos deltagande departement, myndigheter, organisationer och företag”.¹¹⁵ Nordbeck konstaterade att detta syfte glädjande nog i hög grad tycktes ha uppnåtts. Vidare menade Nordbeck att ”Både klarlagda brister och gjorda positiva erfarenheter har betydande framtidsvärde.”:

Övningen har visat att det föreligger stora behov av samverkan såväl inom och mellan olika ledningsnivåer som mellan dessa och olika organisationer inom samhället, främst arbetsmarknads- och näringslivsorganisationer samt företag. Övningen har också visat att former och rutiner för denna samverkan behöver övas.¹¹⁶

I skriftens redovisning av ”Genomförande jämte iakttagelser och erfarenheter” beskrevs såväl erfarenheter uppdelade på program (sektorer), dels sammanfattande

¹¹¹ Ibid., s. 14.

¹¹² Ibid., s. 15.

¹¹³ Ibid., s. 14.

¹¹⁴ Ibid., s. 14-15.

¹¹⁵ Ibid., s. 3.

¹¹⁶ Ibid.

synpunkter på samordning och samverkan med avseende på arbetet inom Regeringskansliet respektive arbetet på det centrala myndighetsplanet. De försörjningsområden som redovisades var:

- Försörjning: Beklädnad m.m., kemiska produkter m.m. och metaller m.m.
- Försörjning: Energi
- Försörjning: Läkemedel och sjukvårdsmateriel
- Utrikeshandel och valutareglering
- Transporter
- Prisreglering
- Socialförsäkring och övrig försäkringsverksamhet

I det följande ges ett exempel från dessa områden, och därefter beskrivs övningsutvärderingens sammanfattande synpunkter.

3.3.5.1 Exempel: Försörjning med läkemedel och sjukvårdsmateriel

Vid denna tid hade Socialstyrelsen (SoS) ett så kallat programansvar för bl.a. hälso- och sjukvårdens försörjning med läkemedel och sjukvårdsmateriel. Socialstyrelsen hade därför ett stort ansvar i övningen för samordning av åtgärder på detta område. I det följande beskrivs i förkortad form vilka åtgärder som vidtogs och vilka slutsatser som drogs.

Skede 1:

Scenariot i skede 1 (fredskrisen) innebar för sjukvårdens del ett importbortfall av läkemedel och sjukvårdsspecifik sjukvårdsmateriel (15 % resp. 25 %).¹¹⁷ Med anledning av detta hemställde SoS hos regeringen om vissa åtgärder för att förbättra försörjningsläget. Förslagen avsåg bl.a. följande:

- förbättring av beredskapslagringen i fråga om både sjukvårdsmateriel av förbrukningsnatur och s.k. varaktig utrustning,
- ökade resurser för informations- och utbildningsinsatser rörande hälso- och sjukvårdens försörjning
- samt bemyndigande för SoS att meddela föreskrifter om åtgärder i beredskaps-höjande syfte utan hinder av den s.k. begränsningskungörelsen.¹¹⁸

För att lösa uppgifterna samverkade SoS med bl.a. ÖEF, Kommerskollegium och Landstingsförbundet. Regeringen meddelade att ökad import av för hälso- och sjukvården viktiga förnödenheter skulle prioriteras. Samtidigt skulle reglering och ransonering förberedas. 200 milj. kr. anvisades för anskaffning av sjukvårdsmateriel av förbrukningsnatur. Forcerad anskaffning skulle även ske av så kallad varaktig utrustning. Behov av betalningsmedel utöver disponibla medel skulle

¹¹⁷ Ibid., s. 39.

¹¹⁸ Ibid.

skyndsamt anmälas till regeringen. 2 milj. kr. anvisades för informations- och utbildningsinsatser.

Skede 2:

Enligt scenariot för skede 2 skulle försörjningsläget beträffande sjukvårdsmateriel och läkemedel bli ”mycket bekymmersamt” främst till följd av det kraftiga importbortfallet.¹¹⁹ I detta scenario (med ett Europa nära krig) uppgick importbortfallet för läkemedel till 50 %, för sjukvårdsspecifik förbrukningsmateriel till 60-80 % och gipsbindor 100 %. SoS hemställde mot denna bakgrund om utökad beredskapslagring för 455 milj. kr (55 milj. kr. för läkemedel och bakteriologiska preparat, 270 milj. kr. för sjukvårdsspecifik förbrukningsmateriel och 110 milj. kr. för så kallad varaktig utrustning). 49 milj. kr. begärdes för andra beredskapsändamål.

SoS framförde också till regeringen en begäran om att få genomföra vissa undanförselatåtgärder i fråga om läkemedel och viss sjukvårdsmateriel liksom ett förslag om exportförbud för läkemedel och sjukvårdsspecifik sjukvårdsmateriel.¹²⁰ I ett särskilt beslut angav regeringen att alla åtgärder skulle vidtas för att avhjälpa materiella brister inom hälso- och sjukvårdsområdet. Därvid skulle största möjliga krisimport av läkemedel och oundgänglig sjukvårdsmateriel prioriteras. SoS hemställan om 455 milj. kr för beredskapslagring och 49 milj. kr. för andra beredskapsändamål bifölls. Lagen om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal skulle tillämpas från civilområden fr.o.m. den 1 november.¹²¹

Redovisade iakttagelser och erfarenheter

Övningen ansågs för sjukvårdens del ha givit ”en god uppfattning om vilka åtgärder i fråga om försörjningen med läkemedel och sjukvårdsmateriel som borde vidtas i skede 1 och 2”.¹²² Sammantaget ansågs samverkan mellan SoS, Landstingsförbundet, Kommerskollegium, ÖEF och övriga berörda centrala myndigheter i huvudsak ha fungerat tillfredsställande. Att Försvarets Sjukvårdsstyrelse inte hade deltagit i övningen ansågs dock ha varit en brist, då ett betydelsefullt samverkansområde därmed inte hade blivit belyst (dvs. samordningen av civil och militär anskaffning av läkemedel och sjukvårdsmateriel).

Samtantaget noterades att det under båda skedena framkommit behov av att ransonera förbrukningen av läkemedel och sjukvårdsmateriel, främst sjukvårdsspecifik förbrukningsmateriel. Vidare konstaterades att frågor om import och export samt behov av reglering av utrikeshandeln på dessa varuområden ägnats stor uppmärksamhet. En slutsats var att ”tillgång till aktuella basfakta om behov

¹¹⁹ Ibid., s. 40.

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ Ibid., s. 41.

¹²² Ibid.

och tillgångar inom landet” var avgörande som underlag för överväganden om ransonering respektive reglering av utrikeshandeln.¹²³

3.3.5.2 Exempel: Arbetet inom Regeringskansliet

I Övning 84 ingick att belysa samordningen inom Regeringskansliet. I redogörelsen av erfarenheter konstaterades att samordningen på Regeringskansliet under övningen hade ombesörjts av en för samtliga departement gemensam försörjningsberedning under ledning av Försvarsdepartementet.¹²⁴ Detta ansågs ha fungerat bra under övningen: ”Den har således visat att en försörjningsberedning av detta slag kan utgöra ett lämpligt lednings- och samordningsorgan för Regeringskansliets arbete i kriser.” Samtidigt noterades att övningen endast avsåg verksamheten inom försörjningsområdet: ”I en verklig kris motsvarande scenariot för skede 2 torde en försörjningsberedning inte vara det enda organet för samordning inom Regeringskansliet. Hur försörjningsberedningens verksamhet bör inordnas i ett större sammanhang bör övervägas i den fortsatta beredskapsplaneringen.”¹²⁵

Oron var i detta fall att försvarsministern med stöd av Försvarsdepartementet helt enkelt skulle bli överväldigade av uppgifter i situationer då ”nationens alla resurser måste inriktas på att bevara friheten och freden samtidigt som försörjningen skall upprätthållas på en tillfredsställande nivå.”¹²⁶ Man konstaterade att försvarsministern och Försvarsdepartementet i dessa lägen kunde förmodas vara hårt upptagna med frågor rörande säkerhetspolitik, militärt försvar och civilförsvar medan försörjningsfrågorna, dvs. det ekonomiska försvaret, hade ett nära samband med handelspolitiken liksom med finans-, pris- och näringspolitiken, vilket ansågs ha belysts under övningen.¹²⁷

3.3.6 Övningstekniska erfarenheter

I ett särskilt kapitel redogjordes i övningsutvärderingen för vissa övningstekniska erfarenheter.¹²⁸ Till att börja med konstaterades att Övning 84 innebar att en ny övningsform hade prövats. Istället för att samla ett antal deltagare på en plats under ett fåtal dagar, som var brukligt i fallet med ledningsövningar av olika slag (till exempel med högre och lägre regionala samt kommunala myndigheter) hade deltagarna i Övning 84 befunnit sig på sina ordinarie arbetsplatser. En annan skillnad var att scenarierna i Övning 84 inte hade ändrats eller kompletterats genom så kallade inspel så som brukligt var under ledningsövningar. Bakgrunden

¹²³ Ibid., s. 41-42.

¹²⁴ Ibid., s. 65.

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Ibid. På denna tid låg det civila försvaret (med dess olika grenar, inklusive civilförsvar och ekonomiskt försvar) under Försvarsdepartementet.

¹²⁸ Ibid., s. 69-74.

till detta var att försörjningskriser antogs utspela sig under längre tidsförlopp än de scenarier som ledningsövningarna behandlade. Visserligen ansågs ledningsövningarnas dynamiska scenarier (med inspel) ge ”liv och betydande mått av realism åt övningarna, bl.a. genom att alla deltagare kunnat följa händelseutvecklingen”. Problemet var att ett sådant övningsupplägg hade inneburit att övningen hade tenderat att belysa snabba händelseförlopp som föranlett relativt kortsiktiga åtgärder: ”Dessa övningar har inte tillräckligt kunnat belysa det ekonomiska försvarets problem som till stor del är av långsiktig natur.”¹²⁹

Utöver scenarierna skulle de övade skaffa kompletterande underlag för sina åtgärder och beslut genom samverkan med andra övade och medverkande. Övningsledningen för Övning 84 var mycket liten. Dess huvudsakliga uppgift (utöver att utarbeta scenarier och i övrigt leda förberedelsearbetet) beskrevs i termer av att följa händelseförloppet under själva övningen och samla dokumentation för utvärderingen.¹³⁰

Vad gällde förberedelserna betonades att arbetet med att ta fram scenarier och diskussionerna om vilka åtgärder som förväntades bli vidtagna under övningen inte hölls hemligt för deltagarna:

I stället uppmuntrade övningsledningen kontaktpersonerna att informera chefer m.fl. om övningen. I många fall ledde dessa förberedelser till att man såg över beredskapsplaner m.m. och diskuterade inom myndigheten organisationen vilka åtgärder som borde vidtas under övningen. Även detta förhållande hade positiva effekter för beredskapen och innebar ingen nackdel för övningens genomförande.¹³¹

Sammantaget ansågs förberedelsearbetet i sig ha bidragit till att förbättra beredskapen samt skapa intresse och förståelse för frågorna, inklusive hos regionala och lokala myndigheter samt näringslivet. Avslutningsvis noterades att den positivt upplevda förberedelseperioden möjligen hade skapat förväntningar inför övningen ”som sedan inte helt kunde uppfyllas”.¹³²

Vad gäller själva genomförandet konstaterades att den valda indelningen i två skilda scenarier (skeden) hade skapat förvirring: Osäkerhet hade bland annat uppstått gällande vilket skede som för tillfället övades, och om huruvida scenarierna hängde ihop eller inte (upplägget var att de skulle ses som fristående). Slutsatsen var att en ”skedesindelning av det slag som tillämpades under övning 84 bör inte väljas för framtida övningar”.¹³³

Den övningstekniska utvärderingen listade både för- och nackdelar med metoden att genomföra övningen från deltagarnas ordinarie arbetsplatser. En nackdel ansågs ha varit att koncentrationen på övningsuppgifterna ibland blev lidande:

¹²⁹ Ibid., s. 69.

¹³⁰ Ibid., s. 70.

¹³¹ Ibid..

¹³² Ibid.

¹³³ Ibid., s. 71.

För många var det svårt att i önskvärd omfattning delta i övningen på grund av att ordinarie arbetsuppgifter måste handläggas samtidigt. Det problemet blir självfallet inte lika framträdande om övningen bedrivs koncentrerat på en plats under några dagar.¹³⁴

Bland de positiva erfarenheterna lyftes bland annat att de övade gavs möjlighet att pröva och se över sina beredskapsplaner, sina arbetsformer och sin organisation. Genom arbetet på hemmaplan kunde också många fler delta i övningen än som annars hade varit möjligt. Det valda övningsupplägget ansågs också ha möjliggjort näringslivets bredare medverkan:

Av stort värde har varit att näringslivets och arbetsmarknadens organisationer samt ett antal företag har kunnat medverka tack vare den valda övningsformen. Det har varit organisationer och företag som har representerat sig själv och inte 'byråkrater' som spelat företag osv. Den valda övningsmetodiken har inneburit att många har kunnat delta utan orimliga kostnader. Kostnaderna för särskild lokalhyra, resor och traktamenten m.m. har med endast några undantag kunnat undvikas.¹³⁵

En utmaning i sammanhanget hade handlat om hur avgränsningen i fråga om deltagande myndigheter, organisationer och företag skulle göras. Trots att övningsledningen hade lagt ned ett "mycket stort arbete" på detta, hade det visat sig att "några myndigheter etc. som borde varit med inte blivit vidtalade". Omvänt hade också förekommit att sådana som var vidtalade och hade stora förväntningar på övningen "knappast alls blev berörda".¹³⁶

Sammanfattningsvis konstaterades att eftersom det var första gången en övning av detta slag genomförts hade många erfarenheter erhållits. Det ansågs ha varit svårt att "hålla samman" en övning med stort antal deltagare utspridda på många arbetsplatser på många orter. Dock drogs samtidigt slutsatsen att de nackdelar som följt av det distribuerade arbetssättet skulle kunna bemästras, samt att nackdelarna också måste "vägas mot de stora fördelarna med den valda övningsmetodiken."¹³⁷ Övningsledningen ansåg vidare att övningar av samma slag som Övning 84 borde bedrivas även fortsättningsvis: "Genom stort deltagarantal – inte minst från näringslivet – ökas och sprids medvetandet om försörjningsberedskapens betydelse. Därigenom förbättras handlingsberedskapen till en förhållandevis ringa kostnad."¹³⁸

3.3.7 "Nyttiga lärdomar" – Konsekvenser av Övning 84

Under rubriken "Övning med stort engagemang" beskrev ÖEF i nyhetsbrevet *Bulletinen* i december 1984 hur den stora övningen inom det ekonomiska försvaret hade förlöpt.¹³⁹ Bland "nyttiga lärdomar" beskrevs hur man kunnat härleda "en rad

¹³⁴ Ibid., s. 72.

¹³⁵ Ibid., s. 72.

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Ibid., s. 74.

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ ÖEF, *Bulletinen*, dec. 1984.

brister i organisation, arbetsrutiner och samordningsformer som måste åtgärdas för framtiden”. Samtidigt beskrevs som särskilt glädjande att deltagande branschorganisationer, arbetsmarknadsorganisationer och företag hade visat ett stort engagemang och intresse. Slutsatsen var att det prövade övningskonceptet hade fallit väl ut:

Slutomdömet är att den här typen av övningar – som aldrig tidigare prövats i landet – är en bra form för test av olika funktioner och samband inom ekonomiskt försvar. Vi kan inte ställa ut företagen på ett gärde och spela kris med dem eller låsa in oss i ett bergrum och på kort tid spela igenom långa försörjningsskeden. Spelet måste ske i takt med den vanliga tiden. Däremot kan två skeden på varandra, som nu var fallet bli lite för mycket av det goda!¹⁴⁰

En oklarhet som Övning 84 hade belyst handlade om uppgiftsfördelningen mellan de till ÖEF knutna olika krisnämnderna som skulle hantera regleringar och ransoneringar på olika varuområden (kemiska produkter, metall- och verkstad samt beklädnad). Övningserfarenheterna visade att det var svårt att samordna regleringsverksamheten på ett lämpligt sätt så att inte samma företag berördes av besked om regleringar från olika krisorgan. Vidare ansågs det angeläget att på ett mer samordnat sätt hantera stimulansåtgärder för svensk industri, t.ex. omställningar, upptagande av ersättningsproduktion etc.¹⁴¹ Konsekvensen av dessa insikter blev att krisnämnderna i samband med ÖCB:s bildande år 1986 skulle komma att ersättas med en ny krisorganisation kallad Försörjningskommissionen (FK) som skulle träda i verksamhet om landet kom i krig eller när regeringen annars bestämde det.¹⁴²

I nästa avsnitt beskrivs Försörjningskommissionens uppgifter med fokus på kommissionens övningsverksamhet.

3.4 ÖCB och Försörjningskommissionen

När Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) bildades 1986 ersattes krisnämnderna av Försörjningskommissionen (FK). Uppdelningen i skilda nämnder ansågs ha blivit otidsenlig eftersom många frågor ”måste lösas över branschgränserna idag”, som Gunnar Nordbeck, ÖCB:s dåvarande generaldirektör uttryckte saken.¹⁴³ FK var en krisorganisation som skulle träda i verksamhet när landet kom i krig eller när regeringen annars bestämde det.¹⁴⁴ Organisationsmässigt byggde FK på de tre tidigare krisnämnderna inom områdena beklädnad, kemi samt metall- och verkstad. Vid en försörjningskris var FK:s uppgift att

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ SOU 1989:107, *Svensk utrikeshandel i krislägen: Betänkande av utredningen om svensk utrikeshandel i krislägen*, s. 154-155.

¹⁴² ÖCB (1993), *Den lilla gula: Om Försörjningskommissionen*, ÖCB 1993:7.

¹⁴³ ÖCB, *Bulletinen*, dec. 1988.

¹⁴⁴ ÖCB (1993), *Den lilla gula: Om Försörjningskommissionen*, ÖCB 1993:7.

ansvara för försörjning med industrivaror (utom energiförsörjning och livsmedelsförsörjning).¹⁴⁵ Även FK övades regelbundet (vartannat år) med deltagande av näringslivet.¹⁴⁶

Personalen på försörjningskommissionen beräknades vid aktivering bli i storleksordningen 400 personer, och bestå av representanter från näringslivet, ÖCB och andra myndigheter: ”Meningen är att kommissionen skall bli en effektiv myndighet med korta beslutsvägar och har därför organiserats som en koncern med koncernledning och branschstyrelser.”¹⁴⁷ Den första övningen med den nya krismyndigheten genomfördes i Nynäshamn 18-20 oktober 1988.¹⁴⁸ Syftet var att testa hur organisationen skulle fungera i praktiken. I övningen deltog 84 personer som representerade olika funktioner inom kommissionen. Övningen ansågs efteråt ha blivit en ”mycket intensiv och lyckad test av organisationen i en mycket realistisk krissituation som kommer att ge många erfarenheter inför framtiden”.¹⁴⁹ En erfarenhet var att det uppstått oklarheter vad gällde delegeringar av vissa beslut varför dessa delegeringar som ett resultat av övningen skrevs in i arbetsordningen så att de automatiskt skulle träda i kraft när försörjningskommissionen upprättats.

De följande åren genomförde FK såväl mindre övningar där varje avdelning övade separat som större övningar med hela FK samlad. I det följande ges exempel på de större övningarna.

¹⁴⁵ Ibid.

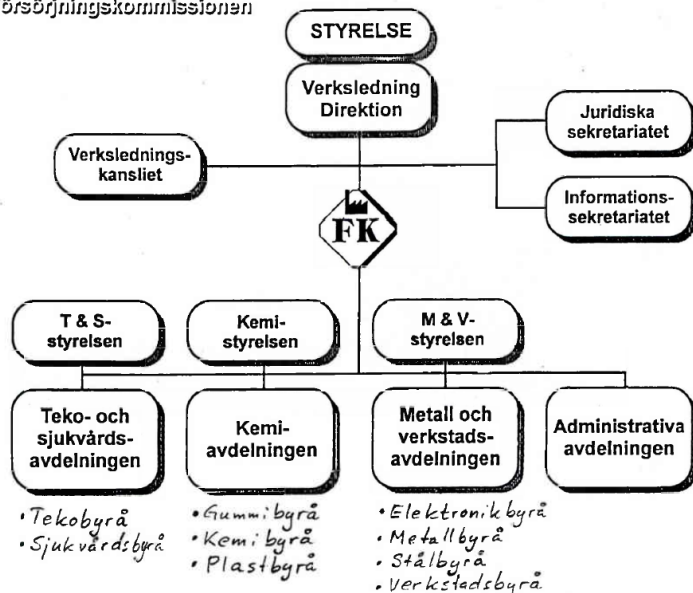
¹⁴⁶ Ulla Jeppsson, Ulf Pettersson, Per Ånäs (1995), *Utvärdering av Försörjningskommissionens (FKs) Övning 94*, FOA-D--95-00109-1.2--SE.

¹⁴⁷ ÖCB, *Bulletinen*, dec 1988.

¹⁴⁸ Ibid.

¹⁴⁹ Ibid.

Försörjningskommissionen



Figur 3.4. Försörjningskommissionens organisation. Från Ulla Jeppsson, Ulf Pettersson, Per Ånäs (1995), *Utvärdering av Försörjningskommissionens (FKs) Övning 94*, Försvarets forskningsanstalt, s. 1.

3.5 Övning 94

Försörjningskommissionen genomförde sin dittills största övning år 1994. Övningen pågick i tre dagar med nära 200 deltagare.¹⁵⁰ Huvudsyftet var att öva samverkan mellan FK, regionala myndigheter och K-företag.¹⁵¹ Enligt den utvärdering som Försvarets forskningsanstalt (FOA) gjorde ansågs Övning 94 ha varit bättre än samtliga tidigare övningar med FK.¹⁵² Övningen genomfördes den 8-10 november 1994 i Aronsborg Konferenshotell, Bålsta.¹⁵³

¹⁵⁰ ÖCB (1996), *Tio år och en dag med Överstyrelsen för civil beredskap*. ÖCB 96:4.

¹⁵¹ Centralt vid ÖCB handlades vid denna tid ca 700 K-företag av nationell betydelse medan de regionalt viktiga företagen planlades av länsstyrelserna. Ibid., s. 26.

¹⁵² ÖCB (1996), *Tio år och en dag med Överstyrelsen för civil beredskap*. FOA:s utvärdering dokumenterades både i en ÖCB-rapport (*Utvärdering av FK:s Övning 94*) och i en FOA-rapport (med samma namn och i stort samma innehåll). Citaten i detta avsnitt är hämtade från ÖCB-rapporten.

¹⁵³ ÖCB (1995), *Utvärdering av FK:s Övning 94*, s. 2.

3.5.1 Övningens syfte

I ÖCBs information inför övningen angavs att det främsta syftet med övningen var att öva samverkan med fokus på samspelet mellan FK och regionala myndigheter samt Försvarsmakten (FM) och FMV.

Under denna huvudrubrik gavs följande fyra underrubriker:

- Testa vilka direktiv som är nödvändiga, hur de skall vara utformade mm avseende delegering av befogenheter och uppgifter till de regionala nivåerna.
- Kontakter med regionala myndigheter med anledning av FKs dispositionsrätt av beredskapslagren omfattande bl a information om förändring i lagersammansättningen, volymer, prioriteringsregler vid uttag, rutiner vid utlastning samt uppgift om destination av lagren.
- Test av FARIT-C-systemet för funktionen industriell försörjning. (FARIT-C = Föreskrifter och allmänna råd för informationsförsörjningen inom totalförsvarets civila del.)
- Informationssamverkan mellan FKs informationssekreteriat och CB/Lsty rörande övergripande information från FK.¹⁵⁴

Delsyften med övningen angavs vara: ”Samverkan mellan FK och Svenska Lagerhus AB (SLAB) då FK av regeringen får dispositionsrätten av beredskapslagren.” Även under den huvudrubriken gavs fyra underrubriker:

- Rutiner testas (om dessa ej är utformade ska de tas fram under övningen)
- Direktiv till CB/Lsty om FK delegerat dispositionsrätten. Hur kommer detta att se ut fungera m.m.?
- Testa in- och utlastning i tid, kontakt med speditör m.m.
- Då konkurrens uppstår mellan SoS och FK om SLAB:s kapacitet, hur blir prioriteringen och vilka konsekvenser får den för de olika parterna.¹⁵⁵

Därutöver fanns, som FOA påpekade, vissa ”underförstådda, outtalade syften”, som t.ex. ”att deltagarna skall lära känna varandra, träna samarbete, testa arbets-sätt, bli mer medvetna om omgivningen, var olika kompetenser finns, samt om sin roll i organisationen. [...] För många av deltagarna är övningarna ett viktigt tillfälle att behålla och utvidga kontaktnätet.”¹⁵⁶ En övning av detta slag kunde också enligt FOA tänkas ge högre medvetenhet om försörjningsfrågor och problem hos dem som deltar i övningen utan att höra till de övade, dvs. i detta fall FM, FMV, Lsty och CB: ”Även deltagande företag kan påverkas positivt, genom att de blir medvetna om sina roller i krig och kris, och om de förberedelser som måste göras i fred för att dessa skall kunna klaras av.”¹⁵⁷

¹⁵⁴ Ibid.

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ Ibid., s., 3.

¹⁵⁷ Ibid.

3.5.2 Resultat och erfarenheter

Sammanfattningsvis konstaterade FOA:s utvärderare att övningen i flera fall inte hade kunnat uppfylla de av ÖCB angivna syftena för den. Icke desto mindre fann man anledning att säga att övningen var lyckad.¹⁵⁸ De underförstådda eller outtalade syftena hade uppfyllts förhållandevis väl:

Kontakterna med andra FK-medlemmar underhölls, nya medlemmar befanns smälta väl in bland de gamla, ett antal brister uppmärksammades och problem kom upp på bordet. FM, FMV, Lsty och CB fick ökad kännedom om FK. Övningen gav ökad insikt om vilka förberedelser som måste vidtas för att FK skall kunna lösa sin uppgift.¹⁵⁹

En generell observation från FOA var att det ännu inte var helt klarlagt vilken roll FK borde ha när det gäller att fördela resurser i samhället under en kris. Man konstaterade att vid utvärderingen av den förra FK-övningen, Övning 92, hade frågor kring detta ställts i enkäten till deltagarna. De flesta svarade då att det var rimligt att FK har ett stort ansvar, när det gäller att prioritera hur råvarorna i landet skulle användas. Det ansågs inte finnas någon annan som skulle kunna göra det bättre. Även ÖB och representanter från styrelsen ansåg det rimligt att FK är den organisation som prioriterar inom detta område.

I FK:s uppgift skulle alltså ligga att tidigt upptäcka bristområden, att prioritera, reglera och åtminstone ge ramar för ransonering. Under Övning 94 hade det dock, enligt FOA:s utvärderare, visat sig att prioriteringsfrågorna ibland kommit i bakgrunden, och att förväntningarna på FK som "fixare" åt enskilda företag, eller "inköpsorganisation" åt FM blivit dominerande: "Ibland har de berörda själva inte brytt sig om att undersöka vilka alternativ det funnits till deras ordinarie leverantörer".¹⁶⁰ Även kring FK:s möjligheter och befogenheter vid reglering uppstod frågetecken:

I enkätsvaren säger flera deltagare att de skrivna formuleringarna om FK:s roll och uppgifter är för långa och oklara. Man vet inte vad de innebär i praktiken. Preciseringar, lathund och handbok efterfrågas.¹⁶¹

3.5.3 Övningstekniska erfarenheter

Till skillnad från Övning 84 redovisades nu i utvärderingssammanhanget även *hur* informationen hade insamlats. Detta hade gjorts på flera olika sätt, bland annat genom övningsdagböcker, observationsanteckningar, intervjuer och enkäter:

Under övningens gång fördes övningsdagböcker och gjordes observatörsanteckningar på varje byrå (motsv.). Anteckningarna fördes av ÖCB-personal med krigsplacering på resp. enhet, och de deltog alltså även i enhetens arbete. Vidare fördes anteckningar av fem fristående observatörer, samt av oss utvärderare. ... Sista övningsdagen genomfördes

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Ibid., s. 10.

¹⁶¹ Ibid., s. 11.

slutdiskussioner på de olika enheterna, och samtliga deltagare fick fylla i en personlig enkät. Slutligen har utvärderarna genomfört ett antal uppföljande intervjuer, och även frågat ut de Lsty/CB-personer som varit kontaktpersoner under övningen.¹⁶²

Övning 94 genomfördes utan spelledning vilket av deltagarna uppfattades som rörigt:

Många har i enkäter och samtal påpekat avsaknad av spelledning. Anledningen till att man valt att öva utan spelledning var att övningen skulle ske på avdelningsnivå, och scenariet var skrivet så att alla beslut var delegerade till avdelningscheferna. Detta medförde dock komplikationer, bl.a. att en del inspel kom vid fel tidpunkter och även ibland i fel ordning. En konsekvens var att ett inspel kunde komma att "slå ihjäl" ett annat inspel, eftersom det senare inspelet inte passade in i den nya hotsituationen.¹⁶³

En annan diskussionspunkt gällde vilka som borde ha deltagit och om dessa kunde ha spelats av en spelledning:

En annan naturlig uppgift för en spelledning är att spela rollen av de företag, myndigheter o dyl., som inte medverkar i övningen, men som ändå bör kontaktas i enskilda ärenden. Både i slutdiskussionerna och i enkäterna nämns ett stort antal utomstående som saknades vid övningen. Det finns ingen möjlighet varken att i förväg engagera alla dessa, eller att under övningens gång ta alla dessa kontakter i verkligheten.¹⁶⁴

Ett centralt övningsmoment handlade om kontakter mellan FK och länsstyrelser samt mellan företag och dessa. Frågan var om ett företag borde vända sig till sin länsstyrelse för att få tilldelning av en bristvara:

Det synes tveksamt om de K-företag som planlagts av centrala myndigheter bör göra det. Dessa har bedömts viktiga för rikets försörjning, och bör därför få sin tilldelning direkt från FK. Det är också rimligt att företag, som i fredstid har kontakt med ÖCB, söker använda motsvarande kontakter även i kris och krig. Vad som blir kvar är i så fall företag och organisationer med enbart regional betydelse.¹⁶⁵

Sammantaget ansåg utvärderarna att Övning 94 hade visat att FK:s roll måste tydliggöras, både inom FK och utåt. I övrigt återfinns många intressanta observationer om problem som skulle kunna uppstå under försörjningskriser. Vissa juridiska frågor hade aktualiserats av övningen varvid en av byråerna hade framfört att den juridiska kompetensen måste utnyttjas i samarbete med tekniskt-ekonomiskt verksamma ledamöter i FK "så att besluten ger önskat resultat" snarare än att uppfattningen att "lagar är till för att följas" ledde till handlingsförklaring. Samma byrå hade önskat att förfogandelagen hade satts i tillämpning så att de skulle kunna förfoga över reservkraftverk men som utvärderarna påpekade var det

¹⁶² Ibid., s. 21.

¹⁶³ Ibid., s. 14.

¹⁶⁴ Ibid., s. 14. Bland myndigheterna nämndes bland andra Kommerskollegium, Socialstyrelsen, Styrelsen för psykologiskt försvar. Det påpekades att en spelledning hade kunnat fylla dessa roller.

¹⁶⁵ Ibid., s. 18.

”...orealistiskt att en regering gör ett så omfattande juridiskt ingrepp med ett sådant syfte. FK bör söka andra lösningar på reservkraftproblemet.”¹⁶⁶

En övningssteknisk fråga slutligen handlade om vad som borde göras hemma respektive på övning. Under Övning 94 hade det visat sig att det tagit alltför lång tid att låta de externa FK-medlemmarna under övningens gång lära sig hur myndigheter arbetar, vilka varor som är prioriterade, metoder mm.¹⁶⁷ Många hade därför i enkätsvaren föreslagit en utbildningsomgång före kommande övningar.

3.6 Övning 97

Med Försvarsbeslutet 1996 ändrades hela inriktningen för det civila försvaret. Enligt Regeringens proposition *Totalförsvaret i förnyelse* (Prop. 1995/96:12) hade säkerhetsbegreppet vidgats och en helhetssyn skulle gälla för åtgärder mot hot och risker i fred och i krig. Förmågan att möta ett väpnat angrepp skulle anpassas efter det säkerhetspolitiska läget och resurser för det civila försvaret skulle nu främst användas i samband med svåra påfrestningar på samhället i fred och vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.¹⁶⁸ Den så kallade anpassningsprincipen innebar dock att det civila försvaret ”måste kunna anpassas till förändringar i det säkerhetspolitiska läget”.¹⁶⁹

Övning 97 utgjorde ett test att göra just detta: en anpassning av det civila försvaret till ett skärpt säkerhetspolitiskt läge.¹⁷⁰ Under ett helt år övade således Försörjningskommissionen det så kallade anpassningsåret, ”det vill säga den tid som totalförsvaret bedöms ha på sig att bygga upp resurser för att möta en förändrad hotbild”.¹⁷¹ Övning 97 leddes av chefen för ÖCB:s näringslivsenhet, Kaj Hjulbäck som efter övningen uttalade sig om övningens resultat:

Genom att öva under ett helt år har vi fått kunskap om hur de anpassningsplaner vi tar fram tillsammans med företagen kan användas, säger han. Försvarsmaktens behov av varor och tjänster har dominerat, men övningen har även satt andra frågor i fokus. Hur hanterar vi svåra prioriteringssituationer, då det är konkurrens om resurser? Ska sådana principiella frågor beslutas av myndigheterna, eller är det en regeringsfråga?¹⁷²

Övningen påvisade också vid flera tillfällen oklarheter i förhållande till EU:s regelverk liksom frågetecken kring hur de svenska reglerna i Lagen om offentlig upphandling, LOU, skulle hanteras: ”Där finns krav som kan komplicera inköp när tiden är knapp.”¹⁷³ Andra frågor som diskuterades under övningen var hur de

¹⁶⁶ Ibid., s. 19.

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Prop. 1996/97:11, *Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred*.

¹⁶⁹ Prop. 1995/96:12, *Totalförsvaret i förnyelse*.

¹⁷⁰ ÖCB, *Beredskap*, nr 1, 1998, s. 11.

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ Ibid.

multinationella företagen kommer att agera gentemot Sverige vid en kris och i hur stor utsträckning leveranserna till svenska företag kommer att påverkas: ”Hur ser tillgången till specialtransporter ut? Vilka behov finns av att bygga upp lager av strategiska varor före och under en kris? Hur kan Sverige hantera USA:s exportkontroll?”¹⁷⁴

Sammantaget tycks övningen ha väckt fler frågor än svar. Övningsledaren uttryckte dock viss optimism: ”Svaren på dessa frågor får vi dels genom att vi inom ÖCB arbetar vidare, dels genom samverkan med industriföreträdarna i FK och de företag vi har samarbete med”.¹⁷⁵

¹⁷⁴ Ibid.

¹⁷⁵ Ibid.

4 Tematisk analys och slutsatser

När totalförvarsplaneringen återupptogs 2015 identifierades tidigt vikten av att även genomföra totalförvarsinriktade övningar. Mycket arbete lades ned på planeringen av den stora totalförvarsövningen TFÖ 2020 som väckte ett stort engagemang hos många aktörer. Övningen kunde dock inte genomföras fullt ut i alla delar då den sammanföll med en verklig samhällsstörning (konsekvenserna av coronapandemin). Samtidigt har många aktörer vittnat om att både erfarenheterna från TFÖ 2020 och coronapandemin har inneburit insikter om vikten av handlingsberedskap och inte minst upparbetade samverkanskanaler. Alltjämt framstår därmed övningar som en viktig nyckel för skapandet av en god handlingsberedskap inför framtida kriser och samhällsstörningar.

Kan vi då lära något av den omfattande övningsverksamhet som bedrevs i det tidigare civila försvaret? I grunden lever vi i ett annat samhälle nu, även om skillnaderna ibland överdrivs – näringslivets komplexitet och ökande internationalisering har diskuterats sedan åtminstone 1960-talet och det ”moderna samhällets” sårbarheter har varit ett populärt tema sedan 1900-talets början. Samtidigt har teknikutvecklingen (inte minst samhällets digitalisering), Sveriges medlemskap i EU och ett förändrat säkerhetspolitiskt landskap på många sätt ändrat spelplanen. Men om vi fokuserar på övningarna och deras kontexter – vilka likheter och skillnader kan vi då se? Kan vi finna insikter som kan vara värda att vidareutforska? I detta avslutande kapitel redovisas vissa teman och frågeställningar som kan vara av intresse för den fortsatta övningsutvecklingen inom civilt försvar.

4.1 Hotbilderna

Vad som övas har alltid haft en koppling till vilka hotbilder som dominerat. Även om senare års övningsinriktningar betonat vikten av att öva *förmågor* snarare än scenarier (som är svåra att konstruera/förutsäga) så finns denna koppling kvar. Om exempelvis förmågan att utrymma städer ska övas beror på hur allvarligt hotet om flyganfall eller annan typ av väpnat angrepp bedöms (samt förstås om övningar bedöms vara en lämplig metod för att förbereda sig för denna typ av hot).

Vid en närmare betraktelse av övningar och övningstyper under 1900-talet kan konstateras att totalförsvarets hotbilder har varit fler och mer komplexa än vad som vi idag tenderar att anta. Förvisso utgjorde det väpnade angreppet en fundamental och gemensam hotbild för de militära och civila delarna av totalförsvaret. Men det civila försvaret planerade också för andra typer av hotbilder som inte explicit involverade krigsmakten. Avspärning, ekonomisk krigföring och den så kallade fredskrisen var exempel på sådana hotbilder. Existensen av dessa hotbilder förklarar också varför mycket verksamhet inom det civila försvaret faktiskt inte

var hemlig, inte ens alltid de stora beredskapslagren. Som Gunnar Nordbeck, ÖCB:s generaldirektör förklarade i en intervju 2004:

Någon frågade om de stora förråden inte var sårbara i krig. De var dessutom inte hemliga eftersom det veckovis kom långtradare från utlandet med varor. Då ska man komma ihåg att lagren var i första hand avsedda för ett neutralitetsläge med avspärning. Om Sverige skulle komma i krig skulle förråden vara tömda. Vi hade alltså ett annat planeringsscenario än militären som planerade för krig, säger Gunnar Nordbeck och tar som exempel oljelagret vid raffinaderiet i Nynäshamn. I ett krigsfall var det inte så lämpligt placerat nära den stora örlogsbasen, men inför en fredskris var det bra att ha lagret nära raffinaderiet.¹⁷⁶

Det civila försvarets aktörer förutsattes besitta en bred hotbildskompetens. Som övningsexemplen visar utgick i synnerhet det ekonomiska försvarets övningar från scenarier kopplade till säkerhetspolitiska skeenden utomlands. I en mening övade man alltså varken på krig eller kris (i vår tids händelseinriktade mening) utan på långdragna störningar med ursprung i andra delar av världen som påverkade Sveriges försörjningsförmåga. I dessa övningar ansågs det särskilt viktigt att näringslivet deltog, såväl branschorganisationer som företag.

Vilken roll spelar då hotbilderna i ett nutida perspektiv? Är det skillnad idag på att öva ”vanlig” krisberedskap och civilt försvar? Ja, kan vara: En sådan skillnad handlar just om hotbilder och tidsperspektiv. Den krisberedskap som utvecklades under 00-talet var främst inriktad på avgränsade händelser och inte långdragna störningar och konsekvenser på nationell nivå av säkerhetspolitiska skeenden och konflikter (ytterst krig). En annan skillnad handlar om lagstiftningen – vid höjd beredskap aktiveras ett antal beredskapslagar som inte annars gäller. Dock kan regeringen även i fredstid besluta om en rad ovanliga åtgärder, som t.ex. ransonerering. På ÖCB:s tid kunde regeringen även besluta att aktivera Försörjningskommissionen av andra anledningar än krig och krigsfara. Just beslutsfattandet (på olika nivåer) i förhållande till krisers utveckling var en sådan sak som frekvent övades i det tidigare totalförsvaret.

Som ett resultat av en ryckig närtidshistoria, med utveckling, avveckling och sedan utveckling igen av beredskapssystemen, har vi idag en lite artificiell uppdelning av krisberedskap och civilt försvar. I ett övningsperspektiv kommer dock framtidens utmaningar sannolikt att handla mer om hotbildsförståelsen än begreppsförståelsen. Hur vet vi att en kris är under uppsegling? Är den antagonistiskt orsakad? Vilka beslut behöver fattas, på vilken nivå, och när? Vilka behöver öva detta? I ett gråzonperspektiv är det också viktigt att inse (och öva på) att även en icke-antagonistiskt orsakad kris, t.ex. en pandemi eller allvarlig olycka, snabbt kan få antagonistiska inslag då kriser kan utgöra attraktiva tillfällen för illvilliga aktörer att uppnå sina syften (störa systemen, informationsinhämtning, skapa motsättningar genom desinformation osv.). Detta ställer ökade krav även på övningsscenarierna.

¹⁷⁶ FOI, ”Beredskapslagrens baneman”, *Framsyn*, nr. 1, 2004, s. 15.

4.2 Folk, frivilliga och funktioner

Betraktade över en längre tidsperiod framträder en ökande grad av abstraktion i de civila övningarna. Om de första stora civila övningarna var helt inriktade på att skydda och rädda liv handlade de stora ledningsövningarna under det kalla kriget om att pröva myndigheternas förmåga att leda och samverka. De omfattande försörjningsberedskapsövningarna under 1980- och 1990-talen syftade därtill att involvera även näringslivets aktörer i olika typer av tvärsektoriella övningar. Själva språkbruket speglar denna ökande grad av abstraktion: från ett fokus på sådant som "folkförsörjning" och "hemskydd" till "funktioner", "sektorer" och "samverkan". Med detta är inte sagt att de tidiga övningarna, i synnerhet de stora utrymningsövningarna, inte var komplexa: Att få tusentals personer att samtidigt förflytta sig från sina hem till en plats utanför staden för att där utspisas med ärtsoppa krävde naturligtvis viss logistisk planering, för att inte tala om informationsinsatser riktade mot allmänheten.

För genomförande inte bara av denna typ av stora utrymningsövningar men även senare civilförsvarsövningar inriktade på ledning och samverkan osv. spelade de frivilliga försvarsorganisationerna en betydande roll. I ett genushistoriskt perspektiv finns här även en rik men i stora delar oskriven historia om kvinnornas deltagande inom samtliga grenar av det civila försvaret, dvs. inom ramen för civilförsvaret, det ekonomiska försvaret och det psykologiska försvaret. För många kvinnor blev övningar en väg in till egen delaktighet i totalförsvaret, vilket alltså inte enbart skedde genom de kvinnliga frivilliga försvarsorganisationerna (t.ex. Svenska Lottakåren och Sveriges kvinnliga bilkår). Som exempelvis noterades i samband med en av DMC:s drivmedelsövningar blev övningarna tillfällen också för de kvinnliga anställda på oljeföretagen att träna sig på att "rycka in" vid mobilisering (se avsnitt 3.2).

Givetvis syftar även vår tids övningar av samhällsviktiga funktioner och sektorsmyndigheter ytterst till att värna civilbefolkningens liv och hälsa, och i en vidare mening att se till att människors vardagliga behov av transporter, information, vård osv. kan tillgodoses. Uttrycket inom det tidigare ekonomiska försvaret att det gällde att "trygga folkförsörjningen i *vidaste bemärkelse*" [förf. kursivering] speglar bredden i ambitionerna.¹⁷⁷ Totalförsvaret, som det formerades under kalla kriget handlade därmed inte bara om att försvara Sverige utan om att försvara det *moderna* Sverige med dess alltmer avancerade kommunikationer, färdmedel och administrativa system.

Möjligen har ett ökande fokus på just modernitetens upprätthållande gjort att det humanitära uppdraget hamnat något i skymundan. Visserligen har Sverige utvecklat en betydande förmåga att genomföra internationella humanitära uppdrag och insatser men frågan är om det finns en mental beredskap att föreställa sig

¹⁷⁷ ÖCB (1995), *Civilt försvar*; s. 26; ÖEF (1964), *Det ekonomiska försvaret*, s. 7.

motsvarande scenarier i Sverige, till exempel situationer med hungersnöd, sönderbombade städer eller grasserande sjukdomar på grund av havererad avloppshantering. Om väpnat angrepp numera ingår i vårt hotbildsspektrum så måste också denna typ av humanitära katastrofsituationer kunna föreställas – och övas. Därtill kommer klimatförändringarnas effekter med en ökande risk för extrema väderhändelser och allvarliga naturkatastrofer även i Sverige vilket också kan drabba civilbefolkningen hårt, åtminstone lokalt.

Frågan blir då om det finns ett behov idag av ökad realism i övningarna genom ett större deltagande av allmänheten (jämför till exempel övningen Sydfrent 89 som beskrivs i kapitel 2.3.). Eller räcker det med att öva aktörerna och funktionerna? Är det något vi saknar när vi gör ”stora övningar” med bara aktörer och därmed inte involverar alla de privatpersoner som ju faktiskt är de som ska hårdna ut och lyfta samhället ur krisen? Även om man inte klarar av/vill genomföra övningar med tusentals människor som ska evakueras, så kanske man skulle behöva fundera på hur allmänheten kan involveras för att få fördjupad kunskap både om totalförsvaret och om det civila försvarets mål och innebörd.



Figur 4.1. Civilförsvaret – övning, kvinnor med urverk, Uppsala 1951. Fotograf: Uppsala-Bild, 1951. Ingår i Upplandsmuseets samlingar. Digitalt museum (CC BY NC ND).

4.3 Beslutsfattarnas deltagande

Något som måhända ter sig förvånande för nutida övningsutvecklare är hur högsta nivån av beslutsfattare engagerade sig i, eller till och med ledde, de stora övningarna inom det civila försvaret under det kalla kriget. Som framgått av exemplen i denna översikt kunde det hända att försvars- eller handelsministern själv var involverad i vissa övningars planering och genomförande. Vad gällde den stora Övning 84, den första övningen som syftade till att öva hela det ekonomiska försvaret, beslutade regeringen att försvarsministern Anders Thunborg skulle vara övningsledare och att chefen för Överstyrelsen för ekonomiskt försvar, generaldirektör Gunnar Nordbeck, skulle vara biträdande övningsledare. Vilken betydelse hade då detta deltagande av de högsta beslutsfattande nivåerna? För det första kan antas att det fanns ett visst symbolvärde i ministrarnas och generaldirektörernas medverkan. Signalen var att dessa övningar ansågs vara av stor vikt för totalförsvaret och Sverige och därmed något som skulle prioriteras. För det andra fanns också sannolikt en reell nytta med de höga beslutsfattarnas deltagande då det svenska fredstida krisberedskapssystemet då som nu, i händelse av nationella kriser, är beroende av att politiska beslut kan fattas på en nivå ovanför enskilda myndigheter (vilka som grundregel inte får bestämma över varandra).¹⁷⁸

Just beslutsfattande och handlingsberedskap utgjorde som vi har sett ett viktigt syfte med i synnerhet det ekonomiska försvarets övningar. En utmaning i detta sammanhang var som regel inte hanteringen av snabba händelseförlopp utan tvärtom att bedöma långsamma skeenden. Flera försörjningsberedskapsövningar under 1970-, -80- och -90-talen var uppbyggda kring stegrande säkerhetspolitiska spänningar och/eller handelskonflikter utomlands. Myndigheter och regering skulle klara av att fatta beslut i rätt tid och i grunden kunna avgöra när en försörjningskris var under uppsegling.

Skulle denna typ av övningar som simulerar långsamma skeenden och involverar höga beslutsfattare kunna vara aktuella även idag? Mot bakgrund av 2020 års coronapandemi ter sig svaret på denna fråga rimligtvis som jakande. För det första var pandemins försörjningsmässiga konsekvenser svårbedömda till att börja med och krävde en hög handlingsberedskap från både privata och offentliga aktörer. För det andra, i takt med att pandemin utvecklades till en kris av nationell och global karaktär följde ett behov av ett antal regeringsbeslut liksom olika typer av myndighetsbeslut och verkställande åtgärder.¹⁷⁹ Dessa olika typer av beslut och åtgärder, som gällde allt från stöd till produktionsomställning, dispenser och

¹⁷⁸ Vid höjd beredskap aktiveras ett antal beredskapslagar, men Sverige har inte någon motsvarighet till undantagstillstånd eller liknande krislagar i fredstid.

¹⁷⁹ Statskontoret (2020), *Förvaltningsmodellen under coronapandemin*.

inköpsamordning, var just sådant som tidigare övades inom ramen för försörjningsberedskapen (fram till slutet på 1990-talet). I dessa övningar deltog även höga beslutsfattare från näringslivet.

Kontrasten är därmed stor till dagens frånvaro av både strukturer och övningar som syftar till att hantera sådant som produktionsomställning och överhuvudtaget försörjningskriser och kontakter med näringslivet. För många företag som under våren 2020 stod redo att börja producera personlig skyddsutrustning blev responsen från den offentliga sidan en besvikelse.¹⁸⁰ Många företag rapporterade om svårigheter att få besked från myndigheter och även om oklarheter gällande vilka myndigheter som hade ansvar för vad.¹⁸¹ Ett grundläggande problem var att offentliga aktörer, trots en akut brist på bland annat personlig skyddsutrustning, inte kunde ge besked om vilka behov som fanns. Beställningar kom sent eller inte alls.¹⁸² En slutsats som har dragits inom näringslivet är att det i framtiden måste skapas processer och system som ger utrymme för denna typ av omställningsprocesser. Många har lyft behov av fördjupade samarbetsstrukturer mellan privata och offentliga aktörer.¹⁸³

Framtidens försörjningskriser kommer sannolikt inte vara lättare att hantera (eller öva på) än coronapandemins störningar. Svårigheterna kommer sig av utmaningen att förutsäga hur olika typer av komplexa produktions- och distributionskedjor kan komma att påverkas av oförutsedda händelser – händelser som när det gäller försörjningskriser kan spänna från extrema väderhändelser till handelskrig till pandemier till teknikhavrier till militära konflikter.¹⁸⁴ Till detta kommer också som nämnts ovan så kallad gråzonsproblematik med inslag av statsunderstödda försök till destabilisering och desinformation, vilket i sig skulle kunna bidra till osäkerhet om en kris överhuvudtaget föreligger eller ej.¹⁸⁵ Att detta sammantaget kommer att ställa höga krav på beslutsfattandet, liksom på framtidens övningsverksamhet, ter sig som en icke alltför vågad slutsats.

¹⁸⁰ FOI (2020), *Analys avseende nationell försörjningsberedskap. Svar på uppdrag till Totalförsvarets forskningsinstitut att analysera frågor avseende nationell försörjningsberedskap*, Dnr. FOI-2020-1155, s. 96.

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Ibid., s. 44.

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ Jenny Ingemarsdotter & Daniel K. Jonsson (2020), "När krisen kom – vad vi kan lära av coronapandemin inför den fortsatta utvecklingen av det civila försvaret" i Eva Mittermaier, Niklas Granholm och Ester Veibäck (red.), *Perspektiv på pandemin: Inledande analys och diskussion av beredskapsfrågor i ljuset av coronakrisen 2020*, FOI-R--4992--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, s. 15-19.

¹⁸⁵ Jonsson, Ingemarsdotter, Johansson, Rossbach, Wedebrand, Eriksson (2019), *Civilt försvar i gråzon*, Totalförsvarets forskningsinstitut.

4.4 Näringslivets deltagande

En tydlig skillnad mellan dagens övningsverksamhet och det civila försvarets övningar under kalla kriget handlar om näringslivets deltagande. I synnerhet under 1980 och -90-talen var branschorganisationer och företag djupt involverade både i olika typer av beredskapsplanering och i genomförandet av övningar. De strukturella förutsättningarna för detta samarbete var dels K-företagssystemet¹⁸⁶, dels de olika fredstida råd med tillhörande krisnämnder vari branschorganisationer och företag aktivt deltog (dvs. i praktiken den modell som idag fortfarande finns i Finland i vidareutvecklad form). Även under ÖCB fortsatte detta nära samarbete, bland annat genom Försörjningskommissionen som genomförde övningar tillsammans med näringslivet enligt ett rullande schema (se avsnitt 3.4.). Utvecklingen de senaste trettio åren har paradoxalt nog gått mot en ökad privatisering av samhällsviktig verksamhet samtidigt som nya strukturer skapats som syftar till att hålla det offentliga och det privata åtskilda genom bland annat olika upphandlingsprocesser som utvecklats och kodifierats genom lagstiftning.¹⁸⁷ Denna utveckling har gjort det svårare än förr att bedriva det fördjupade och långsiktiga arbete som totalförvarsplaneringen kräver. Detta påverkar även övningsverksamheten.

En viktig aspekt av övningar handlar om informationsutbyte mellan deltagande aktörer. Att utbyta information och erfarenheter utgör ofta själva poängen med övningar. För att detta ska vara möjligt måste det finnas möjligheter att hantera känslig information i båda riktningarna, dvs. det handlar inte enbart om statens behov av att skydda sekretessbelagd information utan även om företagens behov av att kunna skydda affärshemligheter eller eventuell känslig information (om t.ex. brister och sårbarheter). Även om ett resultat av övningar kan vara att tillit och nätverk skapas behöver ändå vissa basala strukturer finnas på plats från början som möjliggör det fördjupade informationsutbytet.

Övningar framstår som kanske särskilt relevanta just i förhållande till näringslivet. Som konstaterades redan i slutet av 1970-talet hade industrin blivit så pass komplex att det var omöjligt att planera sig fram till exakt vad som skulle kunna hända. Syftet med övningarna inom det ekonomiska försvaret var framför allt upprätthållandet av en *handlingsberedskap* som i sin tur var beroende av att aktörerna förstod och kände varandra.¹⁸⁸ Förvisso fanns även en omfattande planering på plats med beredskapsplaner för de särskilt viktiga företagen, men övningarna syftade till att pröva aktörernas flexibilitet och förmåga att använda hela den verktygslåda som fanns för hantering av försörjningskriser (såsom

¹⁸⁶ Ingemarsdotter, Jenny, Anna Sparf, Linda Karlsson och Jenny Lundén (2018), *Näringslivets roll i totalförsvaret – centrala frågor och vägar framåt*. FOI-R--4649--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, s. 23-29.

¹⁸⁷ Något som branschorganisationen Teknikföretagen påpekat. Se FOI (2020), *Analys avseende nationell försörjningsberedskap*, s. 107.

¹⁸⁸ ÖEF, *Det ekonomiska försvaret*, nr 3-4, 1978, s. 9.

regleringar, dispenser, frivilliga överenskommelser, sparkampanjer, åtgärder inom utrikeshandeln, produktionsomställning, uttag från beredskapslagren osv.).

Ett förslag som idag framkommit från vissa branschorganisationer och företag är att någon form av uppdaterad K-företagsmodell införs.¹⁸⁹ Företag har också länge efterfrågat möjligheter att delta i övningar, om bara rimliga förutsättningar och strukturer kan skapas för detta deltagande.¹⁹⁰

4.5 Hantering av sekretess

Hur hanterades då känslig information mellan stat och näringsliv i det gamla totalförsvarets omfattande övningsverksamhet? Detta framgår av förklarliga skäl inte i detalj i de öppna övningsutvärderingar och nyhetsartiklar som redovisats här. Intressant är dock att notera att det i många fall tycks ha rått en relativt stor öppenhet om övningarnas resultat liksom även en generositet vad gäller antalet aktörer som bjöds in att delta. Här kan argumenteras för att detta underlättades av att det svenska samhället på många sätt såg annorlunda ut under det kalla kriget – det utländska ägandet var mycket mindre än idag och staten ägde och förfogade dessutom själv över en stor del av totalförsvarets resurser (t.ex. infrastruktur och försörjningsviktiga anläggningar). Å andra sidan förekom underrättelseinhämtning från främmande makt även under det kalla kriget, vilken var riktad mot såväl företag som myndigheter.¹⁹¹ En skillnad idag är naturligtvis att Internet och pågående digital teknikutveckling har skapat helt nya tekniska möjligheter att på distans inhämta och sammanställa stora mängder information vilket också påverkar informationshanteringen under övningar.

För att förstå hur tillit byggdes mellan offentliga och privata aktörer i det gamla totalförsvaret bör noteras att övningsverksamhet föregicks av en omfattande utbildningsverksamhet samt vid behov krigsplacering av personal vid vissa företag. För att ta ett exempel kan nämnas hur företag engagerades på regional nivå, av länsstyrelserna.¹⁹² Länsstyrelsens arbete i fredstid med att ”trygga länets försörjning” utfördes i nära samarbete med det regionala näringslivet.¹⁹³ Syftet var ytterst att skapa effektivitet i ett verkställighetsskede:

Att till exempel under krig i ett trängt läge göra snabba och effektiva improvisationer utifrån planlagda åtgärder fordrar bl.a. branschkännedom, kunskaper om regionala förhållanden och etablerade kontakter.¹⁹⁴

¹⁸⁹ FOI (2020). *Analys avseende nationell försörjningsberedskap*, s. 114.

¹⁹⁰ Matilda Olsson, Charlotte Ryghammar, Jenny Lundén (2017), *Näringslivets syn på roller och ansvar i totalförsvaret*. FOI-R--4551--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, s. 22, 30.

¹⁹¹ SAF (1962), *Industrins försvarsfrågor*, s. 118-119.

¹⁹² Se även FOI (2020), *Analys avseende nationell försörjningsberedskap*.

¹⁹³ Försvarets rationaliseringsinstitut (1976), *Länsstyrelsernas försvarsenheter*, s. 23.

¹⁹⁴ ÖEF, *Det ekonomiska försvaret*, nr. 2, 1982.

Mot denna bakgrund krigsplacerades representanter från näringsliv och branschorganisationer på civilbefälhavarnas och krigslänsstyrelsernas försörjningssektorer (sektion F). Dessa personer fick genomgå en grundutbildning om totalförsvaret liksom även fackutbildningar och/eller specialutbildningar samt repetitionsutbildning. Fackutbildningen, som anordnades och leddes av ÖCB och Statens jordbruksnämnd, syftade till ”att göra de krigsplacerade förtrogna med de beredskapsförfattningar och fullmaktslagar, speciella åtgärder och resurser m.m. som utgör grunderna för verksamheten vid de regionala myndigheternas försörjningssektioner vid krig eller krigsfara”.¹⁹⁵ Utbildningen genomfördes under en vecka i internatform och bestod av föreläsningar, grupparbeten och särskilda genomgångar som tog upp specialfrågor för vart och ett av de tre försörjningsområden (livsmedel, drivmedel och övrig varuförsörjning) som sektion F skulle få ansvar för vid höjd beredskap och krig.

ÖCB (tidigare ÖEF) var alltså inte den enda statliga aktören som byggde dessa kanaler och nätverk med näringslivet – även andra centrala myndigheter, som t.ex. Statens jordbruksnämnd, liksom den regionala nivån (länsstyrelserna), bedrev utbildningsverksamhet gentemot näringslivet. Även näringslivet själva, genom bland annat Industrins försvarsbyrå vid Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), tillhandahöll information och utbildning om totalförsvaret.¹⁹⁶ Att det fanns sådana grundstrukturer på plats, som skapade tillit och kontakter liksom en kunskap om totalförsvaret hos näringslivet, underlättade sannolikt även hanteringen av känslig eller sekretessbelagd information under övningar och i andra sammanhang.

4.6 Framtidens psykförsvarsövningar

Hur man övat – och skulle kunna öva – psykologiskt försvar utgör ytterligare ett utmanande och aktuellt område som behöver studeras vidare i ett övningsperspektiv. I betänkandet av Psykförvarsutredningen (maj, 2020) har lämnats förslag om en ny myndighet som ska ha det övergripande ansvaret för att utveckla och samordna det psykologiska försvaret.¹⁹⁷ Utredningen föreslår att den nya myndigheten ska bedriva kunskapsutveckling i form av t.ex. beställning av ny forskning, genom spridning av kunskap och informationsmaterial, genom utåtriktad kommunikation och genom övning och utbildning.¹⁹⁸

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ Se t.ex. SAF (1962), *Industrins försvarsfrågor*.

¹⁹⁷ SOU 2020:29, *En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret: Betänkande av Psykförvarsutredningen*.

¹⁹⁸ Ibid., s. 18.

Myndigheten ska ha förmåga att planera och genomföra utbildningar för myndigheter, kommuner och civilsamhället. Myndigheten ska också kunna tillhandahålla utbildningsmaterial. Inom övningsområdet ska myndigheten aktivt medverka i planering och genomförandet av övningar där frågor inom området psykologiskt försvar behandlas.¹⁹⁹

Att öva på informations- och kommunikationsfrågor har ofta betraktats som svårt, i synnerhet i fråga om att få till en upplevd realism i övningssituationen. Idag kan denna utmaning antas ha fördjupats avsevärt. Genom ett helt nytt medielandskap som idag i mångt och mycket drivs av sociala medier och en ständig utveckling av nya kommunikationsplattformar kommer också helt nya krav att behöva ställas på metoder och format för framtidens psykförsvärsövningar.

4.7 Övningserfarenheterna

Vad betydde då övningarna inom det civila försvaret – medförde övningarna några konsekvenser eller ändrade arbetssätt? Ja, i vissa fall. Exempelvis medförde den stora Övning 84 sedermera att krisnämnderna ersattes av Försörjningskommissionen 1987 (se avsnitt 3.3 och 3.4). I andra fall blev det svårare. Den stora anpassningsövningen 1997 belyste viktiga strategiska frågor som dock var av en sådan genomgripande strukturell karaktär (konsekvenser av EU-medlemskapet m.m.) att problemen inte kunde ”lösas” på myndighetsnivå (se avsnitt 3.6). Som FOA lyfte i en övningsutvärdering från 1994 fanns dock oavsett resultat en rad viktiga informella syften med övningsverksamheten. Ett sådant var att få till stånd och upprätthålla kanaler med näringslivet liksom möjligheten att bygga personliga kontakter och nätverk mellan olika myndigheter.

I övrigt framkommer flera utmaningar som upprepats i snart sagt varje övning under det senaste halvsekllet: behovet av bättre samverkan, hanteringen av komplexa beroenden mellan olika sektorer, kommunikation och information i förhållande till allmänheten osv. Detta behöver inte nödvändigtvis betyda att det alltid har varit fel på strukturerna – det kan också helt enkelt vara så att kriser är besvärliga till sin natur, och det blir även lätt besvärligt att öva på konstruerade besvärligheter. Utmaningarna understryker dock värdet av att just öva för att på det sättet öka förståelsen för vari de största problemen kan uppstå, vilket i sin tur ökar möjligheterna för att bristerna kan åtgärdas.

Trots de många utmaningarna har en typisk, nästintill obligatorisk, utsaga efter de större övningarna varit att övningen i fråga har varit ”lyckad”. Med detta verkar som regel ha avsetts att inga större övningstekniska missöden skett samt att många personliga kontakter knutits under trevliga former. Behovet att deklarera en övning som lyckad speglar sannolikt att övningar, särskilt stora samverkansövningar, utgör en stor kraftansträngning, vilket man bör ha respekt för. Först involveras många människor i en planeringsprocess. Därefter involveras än fler i själva

¹⁹⁹ Ibid., s. 20.

övningen. Slutligen ska erfarenheterna tas om hand vilket berör oerhört komplexa samband inom en komplex statsförvaltning som agerar under (en simulerad) kris. Vid flera skeden i denna process tycks det finnas en risk att energin tar slut eller luften går ur processen. Exempelvis var i samband med Övning 84 entusiasmen så stor under planeringsprocessen att övningsledningen blev orolig för att de höga förväntningarna inte skulle kunna infrias när övningen väl drog igång (vilket delvis besannades).



Figur 4.2. Från tidskriften ÖEF, *Det ekonomiska försvaret*, nr. 3, 1980, s. 11.

Sammantaget framträder en kontrast mellan å den ena sidan en ofta högt ställd ambitionsnivå i övningarnas uppräknings av relativt abstrakta syften, och, å den andra sidan, det som deltagarna i efterhand ofta vittnar om som den största nyttan, nämligen möjligheten att knyta personliga kontakter med folk på andra myndigheter eller på företag. Förvisso finns behov både av strukturer som förblir stabila över tid även om en viss tjänsteman slutar eller byter tjänst, men samtidigt går det inte att komma ifrån att ett stort värde av övningar historiskt sett alltid tycks ha varit just möjligheten att knyta kontakter över myndighetsgränserna och med näringslivet. Övningarna har sannolikt också fungerat som ett sätt att skapa en gemensam hotbildsförståelse liksom en gemensam förståelse av vad som behöver skyddas.

I en bredare totalförsvarskontext kan noteras att övningsverksamhet utvecklades i flera olika spår under det kalla kriget. Det genomfördes totalförsvärsövningar tillsammans med krigsmakten (sedermera Försvarmakten), ofta i form av ledningsövningar. Därutöver utvecklades inom ramen för det civila försvarets olika grenar övningar som svarade mot hotbilder som inte direkt berörde det militära försvaret, som t.ex. avspärrning och så kallade fredskriser (som syftade på störningar i utrikeshandeln). Det vi idag kallar krisberedskap kan ses som en utveckling framför allt av civilförsvarets fokus på ledning och räddningstjänst. I övrigt framstår dagens civila försvar som relativt outvecklat avseende övningskapacitet i jämförelse med de övnings- och utbildningsresurser som fanns förr, inte minst vad gäller strukturer för näringslivets operativa deltagande.

Sammanfattningsvis framträder flera likheter och skillnader mellan övningsverksamhet idag och igår. Om huvudfokus för samverkansövningar idag ligger på att öva myndigheter så fanns förr en större bredd på aktörer som involverades i

övningarna. Lite förenklat deltog allmänheten och de frivilliga försvarsorganisationerna i hög grad i civilförsvarets tidiga övningar medan näringslivets deltagande ökade inom ramen för utvecklingen av det ekonomiska försvarets övningsverksamhet under det senare 1900-talet.

4.8 Nya hotbilder och övningsutmaningar

En helt ny kategori av utmaningar för framtidens övningar inom civilt försvar kan härledas till teknikutveckling och samhällets digitalisering. Härvid avses utveckling inom områden som *big data*, artificiell intelligens och *Internet of Things* eller sakernas internet, vilket innebär att saker och processer i allt högre grad blir upp- och sammankopplade. Den pågående sammansmältningen mellan cyber och fysiskt kan leda till att det inte bara blir svårt att förstå var det ena börjar och det andra slutar, utan också var hoten uppstår och vad som måste skyddas.²⁰⁰ En trend som förutspås förstärkas i framtiden är att övervakning och skydd i allt högre grad lämnas över till mer eller mindre autonoma AI-system.²⁰¹ Vem är det då som ska öva i denna framväxande cyberfysiska värld? Här är det inte säkert att människor överhuvudtaget kommer att involveras. Redan idag ”tränas” AI-baserade säkerhetssystem genom maskinlärning att känna igen och avvärja cyberattacker.²⁰² Samtidigt finns inom vissa områden (särskilt sådana där liv kan stå på spel, som t.ex. inom trafik, försvar och medicin) bestämmelser om att människor alltid ska ha möjlighet att fatta de avgörande besluten, att träda in och avbryta eller påverka en pågående händelseutveckling. Kanske är det just sådana situationer som vissa av framtidens övningar kommer att handla om – hur människa och maskin tillsammans ska kunna avvärja hot och ytterst rädda liv.

Utvecklingen av mer eller mindre sannolika cyberfysiska trender sker samtidigt parallellt med återkomsten av högst basala hotbilder som har att göra med en ökad risk för bristsituationer i kölvattnet av såväl globala klimatförändringar som ett försämrat omvärldsläge. Som beskrivits ovan (kapitel 2) uppstod under det första världskriget hungersnöd i många svenska städer vilket i efterhand härleddes inte endast till krigets handelsstörningar utan också till en i Sverige ”illa förberedd krisbyråkrati”.²⁰³ Att det ekonomiska försvaret sedermera fokuserade i så hög grad på att öva på sådant som administrativ beredskap, dispenser, ransonering och andra typer av regleringar, kan sannolikt till del förklaras med Sveriges erfarenheter av de båda världskrigen, då hanteringen av handelsstörningar och bristsituationer hamnade i fokus för många myndigheter. Insikten fanns att bristsituationer kan

²⁰⁰ Jenny Ingemarsdotter, Daniel Eidenskog, Vidar Hedtjärn Swaling (2020), *Vilse i lasagnen? En upptäcktsfärd i den svenska digitaliseringens mångbottnade problemstruktur*, FOI-R--4814--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.

²⁰¹ Ibid., s. 57-70.

²⁰² Ibid., s. 59.

²⁰³ Berthold Westemar (1982), *Ekonomiskt försvar i omvandling* (Stockholm: FoF), s. 11.

uppstå utan att det råder en absolut brist på en vara – sådant som en ovilja mot att medge dispenser eller införa regleringar, eller en allmänt bristfällig beredskap, kan förvärra situationen.²⁰⁴

En tankeställare i detta sammanhang handlar om vilka myndigheter och andra aktörer som skulle behöva involveras i övningar. Förr var exempelvis myndigheter som t.ex. Kommerskollegium, Arbetsmarknadsstyrelsen och Statens Pris- och Kartellnämnd, liksom branschorganisationer och företag samt organisationer som inte finns idag, som t.ex. civilbefälhavarna och särskilda krisorgan såsom ÖEF:s varuområdesinriktade krisnämnder, Transportnämnden och Drivmedelscentralen (DMC) djupt involverade i olika typer av övningar.



Figur 4.3. Nya kontexter för framtidens övningsbehov. Foto: FOI.

En skillnad i jämförelse med villkoren under det kalla kriget är slutligen att Sverige idag ingår i tydliga gemenskaper (EU) samt bedriver olika fördjupande bilaterala samarbeten (t.ex. med Finland). Ett exempel på aktuellt projekt är EU:s uppbyggnad av beredskapslager för sjukvårdsmateriel och medicinsk utrustning inom ramen för rescEU.²⁰⁵ Kommer denna typ av fördjupade samarbeten att öka behoven av övningar relaterade till förmågan att ge och ta emot stöd inom den civila beredskapen? Redan idag deltar Sverige i olika internationella övnings-sammanhang, förutom EU-relaterade sådana även inom ramen för det svenska

²⁰⁴ Jämför aktuella diskussioner och synpunkter som framförts i samband med befarade handelsstörningar under coronapandemin. Se Wedebrand m.fl. (2020), *Coronapandemins påverkan på försörjningen av kritiska varor och tjänster i Sverige*, FOI Memo 7056. Totalförsvarets forskningsinstitut.

²⁰⁵ I september fick Sverige tillsammans med fem andra EU-länder i uppdrag att ansvara för ett sådant beredskapslager (MSB ansvarar för lagerhållningen i Sverige tillsammans med Socialstyrelsen och FMV). Se FOI (2020), *Analys avseende nationell försörjningsberedskap*, s. 37.

Nato-samarbetet (exempelvis övningarna *Trident Juncture 2018*, *Arctic Challenge 19* och *BALTOPS 19*).²⁰⁶ Som beskrivits i en FOI-studie kan Natos baskrav (så kallade *NATO Baseline Requirements*) i detta sammanhang ses som en checklista eller ett bedömningsverktyg som kan skapa struktur och en ledstång för internationella övningar samt omhändertagande av erfarenheter.²⁰⁷ Framtida övningskoncept kan också behöva fördjupas med avseende på värdlandsstöd som kan avse såväl civilt som militärt stöd, till såväl civila som militära resurser.²⁰⁸

Som nationell checklista vad gäller övningsbehov finns också den nyligen beslutade inriktningen för totalförsvaret 2021–2025 som listar sju mål för det civila försvarets förmåga:²⁰⁹

- värna civilbefolkningen,
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna,
- upprätthålla en nödvändig försörjning,
- bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld,
- upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan,
- bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred, och
- med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

För att sammanfatta, teknikutveckling som hot och hjälpmedel, återkomsten av försörjningskriser på agendan och nya gemenskaper inom civil beredskap utgör exempel på teman som kan behöva studeras vidare även i ett övningsperspektiv.

4.9 Avslutande reflektioner

Sammanfattningsvis framträder ett antal frågeställningar i denna översikt som kan behöva fördjupas, såväl på kort sikt som på längre sikt, med stöd i forskning och kunskapsutveckling. Det kan exempelvis handla om övningsdeltagande i termer av aktörer, deltagande i termer av nivåer (beslutsfattare), om hotbilder, eller om de vidare trenderna och kontexterna (teknikutvecklingen, den internationella dimensionen osv.). Dessa utvecklingsbehov behöver inte betraktas i sekventiell mening,

²⁰⁶ Daniel K. Jonsson & Ester Veibäck (2020), *Nato och svensk civil beredskap: Ett kunskapsunderlag med fokus på NATO Baseline Requirements och svensk energiförsörjning*, FOI-R--4937--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.

²⁰⁷ Ibid.

²⁰⁸ Enligt nu gällande totalförsvarsinriktning avser regeringen att inom det civila försvaret utveckla det internationella samarbetet särskilt med inriktning på försörjningsberedskap och räddningstjänst (prop. 2020/21:30, s. 71.).

²⁰⁹ Prop. 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 89.

dvs. övningskoncept kan naturligtvis utvecklas här och nu parallellt med att forskning och långsiktig kunskapsutbyggnad initieras.

För genomförande av samverkansövningar på kort sikt finns en hel del intressanta aspekter att beakta från tidigare ”stora övningar” inom det civila försvaret. Detta gäller inte minst former för näringslivets deltagande, hantering av sekretess men även hur allmänheten kan engageras. Dessutom finns intressanta jämförelser att göra vad gäller övningsmetoder: År 1984 prövades exempelvis att genomföra en större övning helt från deltagarnas ordinarie arbetsplatser. Det främsta verktyget för övningen var en övningstelefonkatalog. Idag finns som bekant stora tekniska möjligheter att genomföra möten etc. på distans. Samtidigt finns anledning att begrunda sårbarheten med teknikberoenden. I en drivmedelsdistributionsövning 1980 prövades som vi också har sett hur det skulle gå att sköta all administrativ hantering utan datorstöd. Tanken var att sådant stöd antagligen inte skulle finnas i ”ofärdstid” (se avsnitt 3.2).

Utveckling och inriktning av det civila försvarets övningar beror också på vilka hotbilder som kommer att betraktas som relevanta/dimensionerande/prioriterade. Även om det väpnade angreppet och totalförsvarsövningar stått i centrum för de senaste årens inriktningsdokument så har coronapandemin illustrerat hur även icke-militärt grundade kriser snabbt kan utvecklas till en nationell nivå och därmed kräva omfattande samverkan och nationella åtgärder. Ett stort fokus hamnade under 2020 på bristen på en nationellt samordnad försörjningsberedskap, i synnerhet på sjukvårdsområdet, medan andra (relaterade) brister, som t.ex. transportsamordning har fått mindre uppmärksamhet.²¹⁰ I detta sammanhang lider krisberedskapen av ett reaktivt förhållningssätt, dvs. åtgärder vidtas för hantering av den senast inträffade krisen. För övningsverksamhet finns här en möjlighet att inta ett mer proaktivt förhållningssätt där övningar inom den civila beredskapen utvecklas för hantering av en bredd av hotbilder som i vissa fall involverar Försvarsmakten och i andra inte; som ibland måste involvera näringslivet och kanske till och med civilbefolkningen. Här kan forskning om hotbilder med fördel sammankopplas med utveckling av nya övningskoncept och metoder.

Det brukar ibland sägas att det gamla totalförsvaret måhända var ambitiöst men ju faktiskt aldrig prövades. Detta är förstås lyckligtvis korrekt då Sverige klarade sig från invasioner, väpnade angrepp och andra existenshotande katastrofer under det kalla kriget. Insikten fanns samtidigt att det inte räckte med de många pärmarnas planer och tabeller. För att skapa handlingsberedskap ansågs också övningar vara avgörande, inom totalförsvarets samtliga grenar. För det civila försvaret innebar detta en omfattande övningsverksamhet som innebar att rutiner, strukturer och materiel ständigt utforskades och prövades – så realistiskt det nu gick – vare sig det gällde livräddning, utrymning, försörjningskriser eller psykologisk krigföring.

²¹⁰ FOI (2020). *Analys avseende nationell försörjningsberedskap*, s., 100.

All denna övningsverksamhet bidrog också sannolikt till totalförsvarets tröskelhöjande och krigsavhållande syfte. Genom det ständiga iscensättandet av allsköns kriser, vare sig det gällde handelsstörningar eller ett fullskaligt väpnat angrepp, signalerades till omvärlden att det svenska totalförsvaret besatt en god handlingsberedskap som dessutom regelbundet prövades. Övningarna var förvisso just övningar och kanske inte alltid helt realistiska. Men övningar är till syvende och sist så nära vi kan komma det som vi aldrig vill ska hända.

Sverige ska snabbt åter bygga upp ett civilt försvar och ett totalförsvar. Trots att förutsättningarna på många sätt ser helt annorlunda ut idag än under det kalla kriget, är syftet med det civila försvarets övningar i grunden alltså detsamma: beredskap att agera. Vem och vad som övades under det kalla kriget, samt hur och varför är därför frågeställningar som kan ge viktiga svar även för framtidens övningar.

Referenser

Bildkällor

Omslagsbild. Foto: Shutterstock.

Figur 2.2. Luftskyddsreportage. Arbetarbladet, februari 1939. Fotograf Carl Larssons Fotografiska Ateljé AB. Ingår i Läns museet Gävleborg, Carl Larssons fotosamling. Digitaltmuseum id 021016742468. Identifikationsnummer XLM.CL004099. Licens Erkännande-IckeKommersiell (CC BY-NC). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv>.

Figur 2.3. Båda artiklarna från ÖCB *Bulletinen*, nr. 6, okt. 1989.

Figur 3.1. Organisationen i krisnämnder. Från Gunnar Olsson (1977), *Folkförsörjningen under kriser och krig*, Försvar i nutid, nr. 6, s. 15.

Figur 3.2. Reportage från Övning Ljungby 80. Från ÖEF, *Det ekonomiska försvaret*, nr. 3, 1980.

Figur 3.3. Övning 84. Från Fö (1985), *Övning -84*, s. 13.

Figur 3.4. Försörjningskommissionens organisation. Från Ulla Jeppsson, Ulf Pettersson, Per Ånäs (1995), *Utvärdering av Försörjningskommissionens (FKs) Övning 94*, Försvarets forskningsanstalt, s. 1.

Figur 4.1. Civilförsvaret – övning, kvinnor med urverk, Uppsala 1951. Fotograf: Uppsala-Bild, 1951. Ingår i Upplandsmuseets samlingar. DigitaltMuseum ID: 011014016357. Identifikationsnummer: UB003304. Licens Erkännande-IckeKommersiell-IngaBearbetningar (CC BY NC ND), <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.sv>.

Figur 4.2. Från tidskriften ÖEF, *Det ekonomiska försvaret*, nr. 3, 1980, s. 11.

Figur 4.3. Nya kontexter för framtidens övningsbehov. Foto: FOI.

Litteratur

Agrell, Wilhelm (2016), *Det säkra landet? Svensk försvars- och säkerhetspolitik från ett kallt krig till ett annat*. Gleerups. Malmö.

Cronqvist, Marie (2008), "Utrymning i folkhemmet: Kalla kriget, välfärdsidyllen och den svenska civilförsvarskulturen 1961", *Historisk tidskrift*, 128:3, s. 451-476.

DMC (1984), *DMC i totalförsvaret*.

- FOI (2020), *Analys avseende nationell försörjningsberedskap. Svar på uppdrag till Totalförsvarets forskningsinstitut att analysera frågor avseende nationell försörjningsberedskap*. Dnr. FOI-2020-1155.
- Försvarsberedningen (2017), *Motståndskraft: Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*. Ds 2017:66. Försvarsdepartementet. Stockholm.
- Försvarsdepartementet (1985), *Krislagring i samverkan med näringslivet: Betänkande från Beredskapslagringsutredningen*. Ds Fö 1985:1.
- Försvarets rationaliseringsinstitut (1976), *Länsstyrelsernas försvarsenheter: Samhällsberedskap för kris och krig*.
- Handelsdepartementet (1976), *Ny organisation för ÖEF: Betänkande av ÖEF-utredningen*. Ds H 1976:4.
- Ingemarsdotter, Jenny & Daniel K. Jonsson (2019), *Kunskapsbehov för ett totalförsvaret i förändring*, FOI-R--4770--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Ingemarsdotter, Jenny & Daniel K. Jonsson (2020), "Fyra tidiga lärdomar av coronakrisen för civilt försvar", FOI Memo 7051. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Ingemarsdotter, Jenny & Daniel K. Jonsson (2020), "När krisen kom – vad vi kan lära av coronapandemin inför den fortsatta utvecklingen av det civila försvaret, Eva Mittermaier, Niklas Granholm och Ester Veibäck (red.), *Perspektiv på pandemin: Inledande analys och diskussion av beredskapsfrågor i ljuset av coronakrisen 2020*, FOI-R--4992--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, s. 15-19.
- Ingemarsdotter, Jenny, Daniel Eidenskog, Vidar Hedtjärn Swaling (2020), *Vilse i lasagnen? En upptäcktsfärd i den svenska digitaliseringens mångbottnade problemstruktur*, FOI-R--4814--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Ingemarsdotter, Jenny, Anna Sparf, Linda Karlsson och Jenny Lundén (2018), *Näringslivets roll i totalförsvaret – centrala frågor och vägar framåt*. FOI-R--4649--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Jeppsson, Ulla, Ulf Pettersson, Per Ånäs (1995), *Utvärdering av Försörjningskommissionens (FKs) Övning 94*, FOA-D--95-00109-1.2--SE. Stockholm: Försvarets forskningsanstalt.
- Jonsson, Daniel K., Jenny Ingemarsdotter, Bengt Johansson, Niklas H. Roszbach, Christoffer Wedebrand och Camilla Eriksson (2019), *Civilt försvar i gråzon*. FOI-R--4769--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

- Jonsson, Daniel K. & Ester Veibäck (2020), *Nato och svensk civil beredskap: Ett kunskapsunderlag med fokus på NATO Baseline Requirements och svensk energiförsörjning*, FOI-R--4937--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Munck af Rosenschöld, Sten (2014), *Totalförsvarets ledning under kalla kriget*, Forskningsprogrammet Försvaret och det kalla kriget (FOKK), Publ. 39
- Olsson, Matilda, Charlotte Ryghammar, Jenny Lundén (2017), *Näringslivets syn på roller och ansvar i totalförsvaret*, FOI-R--4551--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Prop. 1963/64:108, *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående vissa anslagsfrågor m. m. rörande det militära försvaret under budgetåret 1963/64*.
- Prop. 1967:76, *Kungi. Maj:ts proposition till riksdagen angående omorganisation av överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap*.
- Prop. 1981/82:102, *Om säkerhets- och försvarspolitikerna samt totalförsvarets fortsatta utveckling*.
- Prop. 1995/96:12, *Totalförsvaret i förnyelse*. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- Prop. 1996/97:11. *Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred*. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- Prop. 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021–2025*.
- SAF (1962), *Industrins försvarsfrågor*. Publikation utgiven av Svenska Arbetsgivareföreningen/Industrins försvarsbyrå.
- Schilén, Alvar (1982), "Civilförsvaret" i Carl-Axel Wangel (red.), *Sveriges militära beredskap 1939-1945*, Militärhistoriska förlaget, s. 402-411.
- SOU 1978:77, *Högre regional ledning*.
- SOU 2020:29, *En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret: Betänkande av Psykförsvarsutredningen*.
- Statskontoret (2020), *Förvaltningsmodellen under coronapandemin*.
- Tubin, Eino (2003), *Förfäras ej - 50 år med det psykologiska försvaret – en biografi om en svensk myndighet*, Styrelsen för psykologiskt försvar.
- Wedebbrand, Christoffer, Johan Lindgren, Niklas Granholm, Daniel Jonsson, Erika Öhlund, Malin Östensson, Anders Odell (2020), *Coronapandemins påverkan på försörjningen av kritiska varor och tjänster i Sverige*, FOI Memo 7056. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Westemar, Berthold (1982), *Ekonomiskt försvar i omvandling*. Stockholm: FoF.

ÖCB (1993), *Den lilla gula: Om Försörjningskommissionen*. ÖCB 1993:7.

ÖCB (1995), *Utvärdering av FK:s Övning 94*.

ÖCB (1996), *Tio år och en dag med Överstyrelsen för civil beredskap*.
ÖCB 1996:4.

