

Öppen sammanfattning av Försvarmaktens och MSB:s redovisning av regeringsbeslut 11 maj 2017

I maj 2017 fick vi – Försvarmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, (MSB), – i uppdrag av regeringen att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret under den försvarspolitiska inriktningsperioden till och med 2020. Med utgångspunkt i en sammanhängande planering för totalförsvaret skulle Försvarmakten och MSB verka för att samtliga berörda aktörer krigsplacerade den personal som krävs vid höjd beredskap inom civilt och militärt försvar.

Vidare skulle Försvarmakten och MSB, genom t.ex. utbildningar, övningar, metodstöd och andra förmågehöjande insatser, stödja och verka för att bevakningsansvariga myndigheter samt prioriterade landsting och kommuner senast 31 december 2018 hade stärkt förmågan inom följande områden;

1. planering för stöd till Försvarmakten under höjd beredskap avseende försörjning av kritiska förnödenheter, egendom och tjänster genom t.ex. avtal, lager, förfogande och ransonering,
2. aktörsgemensam samverkan som möter de höga krav på sekretess och robusthet som ställs vid höjd beredskap, samt
3. planering för att verka från alternativ och/ eller skyddad ledningsplats.

Den redovisning som Försvarmakten och MSB lämnat till regeringen omfattas av sekretess, eftersom den berör frågan om Sveriges nuvarande förmåga till civilt och militärt försvar samt planeringen för att hantera ett höjt beredskapsläge. Försvarmakten och MSB sammanfattar i denna öppna redovisning det viktigaste delarna av arbetet som vi har bedrivit inom ramen för uppdraget.

1. Sammanhängande planering av totalförsvaret

Vi har tagit fram en struktur och modell för en sammanhängande planering där systemet utgår från femåriga cykler, baserade på försvarspolitiska inriktningsperioder.

Nedan presenteras ett förslag på hur det sammanhängande planeringssystemet för det civila försvaret skulle kunna se ut. Utgångspunkten är de styrningar regeringen ger i planeringsanvisningar för det militära respektive det civila försvaret. Planeringssystemet är tänkt att ha en planeringshorisont på en till två

(JMA)

försvarsbeslutsperioder. Det föreslagna systemets delar beskrivs nedan och framgår av figur 1.

I början av varje försvarsbeslutsperiod tar MSB och Försvarmakten fram en grundsyn som anger målbilder och gemensamma principer för totalförsvarsplaneringen under perioden. Utifrån grundsynen tas en planeringsinriktning fram som stöd för de bevakningsansvariga myndigheternas planering. Inriktningen innehåller planeringsförutsättningar (antaganden om det väpnade angreppets konsekvenser på samhället) samt dimensionerande utgångspunkter (den förmåga som aktörerna ska uppnå under perioden). Planeringsinriktningen tas fram av MSB i samarbete med Försvarmakten så att planeringen för det civila försvaret kan ta sin utgångspunkt i och koordineras på nationell nivå med den militära försvarsplaneringen.

Utifrån planeringsinriktningen kan bevakningsansvariga myndigheter ta fram konkreta planer. En viktig del i arbetet med att skapa en sammanhängande planering är att ge stöd till aktörerna i planläggningen inom viktiga sektorsövergripande områden. Det kan t.ex. röra sig om vägledning eller handböcker för befolkningsskydd, företagsplanering, krigsplacering eller säker och robust samverkan.

En viktig komponent är de områdesvisa programplanerna som tas fram gemensamt av ansvariga myndigheter inom respektive prioriterat område. De områdesvisa programplanerna är tänkta att ge en samlad bild av beredskapsläget, samt ge en inriktning för vilka utvecklingsbehov och förmågehöjande åtgärder – inklusive investeringsbehov och ekonomiska förutsättningar – som behöver vidtas inom ett särskilt område.

De områdesvisa programplanerna ger underlaget till den nationella programplanen som i slutet av varje försvarsbeslutsperiod ger en sammanhållen utvärdering av planeringsläget i beredskapsplaneringen. Den nationella programplanen är tänkt att innehålla en samlad beskrivning av läget inom beredskapsplaneringen, inklusive balanserade investeringsbehov och ekonomiska förutsättningar för det civila försvaret. Syftet med den nationella programplanen är således att ge underlag för regeringens och Riksdagens långsiktiga inriktning av det civila försvaret.



Figur 1. Figuren visar de viktigaste delarna för en sammanhängande planering. Utifrån regeringens planeringsanvisningar är grundsyn och planeringsinriktning utgångspunkten för planläggningen som behöver ske hos myndigheter, kommuner och landsting. Områdesvisa programplaner och den nationella programplanen följer upp beredskapsläget. Därtill behövs stöd till aktörerna i planläggningen inom viktigare sektorsövergripande områden.

2. Totalförsvarsuppbyggnad

Sedan regeringen gav oss uppdraget att påskynda och accelerera totalförsvarsuppbyggnaden har ett stort arbete gjorts hos de berörda aktörerna med att få igång planeringen för höjd beredskap inom ett flertal områden. I takt med att arbetet pågått har myndigheterna genom sitt arbete fått en ökad förståelse för gällande regelverk, brister inom den egna myndigheten och identifierat åtgärder som behöver vidtas på kort och lång sikt.

2.1. Planering för stöd till Försvarmakten under höjd beredskap

Ett omfattande arbete har genomförts när det gäller uppdraget att verka för att bevakningsansvariga myndigheter samt prioriterade landsting och kommuner stärker sin förmåga avseende planeringen för stöd till Försvarmakten under höjd beredskap. Samtliga bevakningsansvariga myndigheter, nio landsting och ca 30 kommuner har bedömt sin förmåga att upprätthålla samhällsviktig verksamhet samt ge stöd till Försvarmakten i ett givet scenario. Detta arbete har gett viktiga ingångsvärden i den fortsatta totalförsvarsuppbyggnaden och resultaten delges berörda aktörer i särskild ordning.

2.2. Krigsplacering personal

Vad avser krigsplacering har vårt stöd i första hand så här långt inriktats mot centrala myndigheter som i sina regleringsbrev fick uppdraget att krigsplacera personal. Tillsammans med Totalförsvarets rekryteringsmyndighet har en vägledning tagits fram innehållande en metod för att skapa en krigsorganisation och krigsplacera personal. I samband med utgivningen av vägledningen genomfördes ett antal seminarier som stöd till de berörda aktörerna. I nästa steg ska motsvarande stöd och vägledning ges till kommuner och landsting (regioner) där länsstyrelsernas kommer att stödja med metodutbildning.

2.3. Försvarsförsörjning inom totalförsvarsplanering

Försvarmakten har med stöd av Försvarets materielverk (FMV) under året fortsatt arbetet med att vidareutveckla och implementera ett försvarsförsörjningskoncept för att säkerställa Försvarets försörjningstrygghet och tillgång på förnödenheter från marknaden och det civila samhället. Detta är ett pågående arbete där en lägesredovisning gjordes i oktober 2018.

Försvarmakten har inom ramen för ett flertal arbeten identifierat att behovstäckning saknas avseende förnödenheter och tjänster från andra aktörer inom totalförsvaret i alla beredskapsnivåer. Där det finns behov och så bedöms lämpligt, ska planering med privata företag genomföras i första hand av bevakningsansvariga myndigheter och FMV med stöd av Försvarmakten.

2.4. Uttagning av egendom

Överbefälhavaren har tidigare beslutat att återta förmåga, och utveckla metoder för, att täcka utrustningsbehov i krigsorganisationen genom uttagning av egendom i händelse av höjd beredskap och mobilisering. Försvarmakten är uttagningsmyndighet avseende fordon, fartyg och hundar. Arbetet har fortsatt fokuserat på uttagning av fordon i samverkan med Transportstyrelsen. Under 2018 har vi fortsatt utvecklingen av ett uttagningssystem, inledningsvis för lastbilar, som ska vara klart 2020. Uttagningsystem kommer även att utvecklas för andra fordon, maskiner och motorredskap, hundar och fartyg samt för andra behovsmyndigheters samlade behov av olika fordon.

Inom ramen för arbetet med uttagningssystemet har vi påbörjat utvecklingen av organisation och system för att vid beslut om förfogande ta emot uttagna fordon vid så kallade avlämningsplatser, inklusive utbildning av personal för bemanning av dessa och rekognosering av lämpliga platser.

Vi har även påbörjat framtagande av en nätbaserad utbildning i tillämpningen av förfogandelagen. Vidare har Försvarmakten och Trafikverket påbörjat samverkan kring hur andra myndigheters behov av fordon ska beredas. För att fortsätta utvecklingen finns behov av att besiktnings- och värderingsprocesser klarläggs, inte minst relationen till riksvärderingsnämnden och de lokala värderingsnämnderna.

2.5. Höja kunskapen och förmågan inom totalförsvaret

En viktig del i arbetet med att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret handlar om att arrangera olika former av mötesfora för att höja kunskapen och förmågan inom totalförsvaret. Försvarmakten och MSB har därför sedan ett antal år tillbaka arrangerat "totalförsvarets chefsmöte" två gånger per år. Inbjudna är generaldirektörer på bevakningsansvariga och centrala myndigheter, samt deltagare från militärregionerna. Deltagarna informeras om pågående regeringsuppdrag samt diskuterar formerna för en sammanhängande och kontinuerlig planering för totalförsvaret.

Inom ramen för totalförsvaret har Försvarmakten och MSB bidragit till kvalitetssäkrandet av ett antal olika utbildningar såsom en regional utbildning i totalförsvaret och en säkerhetsskyddsutbildning som riktar sig till ledningsgrupper och beslutsfattare på regional och kommunal nivå. Tillsammans med Försvarets högskolan har det genomförts utbildningar för säkerhetsskyddschefer, och signalskyddschefer inom totalförsvaret, samt genomförts totalförsvartsutbildning vid två logistikkurser.

En viktig gemensam uppgift är att också att genomföra förmågehöjande insatser i samhället genom information och kunskapsspridning. Under året har MSB tagit fram broschyren "Om krisen eller kriget kommer" och Försvarmakten har gett stöd i de delar som rör höjd beredskap.

2.6. Övningsverksamhet

MSB och Försvarmakten genomför gemensam planering av Totalförvarsövning 2020 (TFÖ 2020). Övningen kommer att pröva, utveckla och stärka Sveriges totalförsvarsförmåga samt ge underlag för den fortsatta utvecklingen av totalförsvarsförmågan efter 2020. TFÖ 2020 kommer att genomföras under 2020, uppdelat på fyra olika övningsaktiviteter. Aktörer från hela samhället kommer att delta i olika omfattning; centrala myndigheter, organisationer på regional och lokal nivå samt företrädare från den privata sektorn. Vi märker att intresset och engagemanget från aktörer i hela systemet är stort.

2.7. Säker och robust samverkan

Idag sker robust och säker samverkan inom totalförsvaret genom bland annat ett flertal digitala verktyg beroende på skyddsvärdet på den information som ska delas. De digitala verktygen kan hantera alla typer av information, från helt öppen till kvalificerat hemligt som berör rikets säkerhet. Det nya säkerhetspolitiska läget kräver en ökad robusthet och säkerhet i de digitala verktyg som är viktiga för totalförsvaret.

Försvarmakten och MSB arbetar med strategisk inriktning, utveckling och förvaltning av säkra och robusta kommunikationstjänster som används för ledning och samverkan inom totalförsvaret.

Försvarmakten och MSB samarbetar löpande med att säkerställa att det finns förutsättningar för aktörsgemensam samverkan som möter de höga krav på sekretess och robusthet som ställs vid höjd beredskap.

2.7.1. Öka förståelsen för vikten av sekretess och robusthet

Aktörer inom totalförsvaret behöver öka sin förståelse för sekretess och robusthet. De behöver även fatta beslut som gör att samverkan kan ske säkert och robust även i praktiken. Detta innebär bland annat att samtliga aktörer behöver göra verksamhetsanalyser över sin egen roll under höjd beredskap. Vidare behöver respektive aktör ha ett bra informationssäkerhetsarbete som utgår från etablerade standarder. Det krävs vidare både kunskap och utbildning för de personer som ska samverka och dela skyddsvärd information.

En säker och robust samverkan förutsätter att det ställs krav på alla länkar i kedjan vid alla former av informationsdelning. Därför är det av största vikt att identifiera vem som ska kommunicera med vem, vad som ska kommuniceras, om det som ska kommuniceras omfattas av sekretess och i så fall med vilken klassificering, samt hur det ska kommuniceras under alla beredskapslägen. Utöver detta finns det behov av att utarbeta rutiner för hur sekretessbelagd information ska delas. Systemen ska vara effektiva och tillräckligt säkra för den kommunikation som de avses användas till.

Ökad kunskap hos berörda aktörer samt nya säkerhetsskyddslagen bidrar sammantaget till förbättrade möjligheter att dela skyddsvärd information.

Alla aktörer inom totalförsvaret behöver göra sambandsplaner som ska utgå från respektive aktörs ansvar under höjd beredskap. Sambandsplanen är grunden för att kommunikationen mellan samverkande aktörer är säker och robust i praktiken.

2.8. Planering för att verka från alternativ och/ eller skyddad ledningsplats

Arbetet med denna del av uppdraget har primärt hanterats av MSB. MSB har utvecklat en strategi för alternativa och skyddade ledningsplatser. Därefter har en vägledning tagits fram som ger en inriktning för skyddade och alternativa ledningsplatser, denna vägledning har skickats till bevakningsansvariga myndigheter. En studie har påbörjats för att titta i vilken utsträckning mobila ledningsplatser kan vara ett alternativ för vissa aktörer.

3. Slutligen

Bevakningsansvariga myndigheter och ett antal landsting och kommuner har genomfört ett omfattande arbete som har ökat kunskapen och förståelsen för vilka åtgärder som behöver vidtas i händelse av höjd beredskap eller krig för att kunna skydda civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och lämna stöd till Försvarmakten.

Vi går nu från kunskapsuppbyggnad till konkret planläggning. I takt med att allt mer arbete genomförs och fler aktörer engageras stärks totalförsvarsförmågan i Sverige, vilket i sin tur förbättrar krisberedskapen i landet. Mycket arbete återstår men vi har tagit stora steg i rätt riktning och fortsätter målmedvetet framåt.