

Underhållstjänsten i krig – principer, organisation och ledning

av Tommy Åkesson

Résumé

With the dismantling of the territorial defence of Sweden and the implementation of the expeditionary oriented defence force for small scale, out of area operations from the late 1990s, the Armed Forces' structures and concepts for the supply of equipment, ammunition, food, fuel, healthcare, veterinary services, postal service, finance services, and water were radically changed. With this change, the entire concept of the wartime military logistic service was dismantled. The demands of war on the military logistic service must be defined. Peacetime civilian use of the term logistics, so much connected with "Just in Time" and "Lean Production", and part of the broader concept of "New Public Management", must be reviewed within the armed forces. Military logistic services' is about "just in case" and must be a "pusher service" much more than a structure that orders things when needs arises. It must be redundant. This article presents a sketch of what a new and relevant organisation of the Armed Forces' wartime logistic service could look like in future.

DET RYSKA ANGREPPEP på Ukraina och orsakerna till de ryska misslyckandena har redan börjat diskuteras. Det finns flera förklaringar till dessa och det är för tidigt att dra några fastare slutsatser av det som skett, men helt uppenbart har ryssarna haft stora problem med sin underhållstjänst. Vi har i Sverige resonerat kring "logistikorganisationen" de senaste åren. Jag upplever dock att vi ännu inte riktigt lyckats formulera en modell som svarar mot krigets krav. Jag vill därför föra ett resonemang kring hur en krigstida underhållstjänst skulle kunna utformas.

I samband med nedmonteringen av försvaret och implementeringen av det så kallade insatsförsvaret från slutet av 1990-talet ändrades radikalt Försvarmaktens strukturer och koncept för försörjning av materiel, ammunition, livsmedel, drivmedel, sjukvård, veterinärtjänst, fältpost, kassatjänst, bränsle, och vatten. Den enskilt viktigaste

faktorn till denna förändring var att det dimensionerande kravet på att kunna möta ett väpnat angrepp avfördes och i stället dimensionerades verksamheten efter behoven i den fredstida utbildningsverksamheten och vid insatser av mindre behovssammansatta styrkor utomlands. Med denna förändring avvecklades hela det koncept för underhållstjänsten som byggts upp och kontinuerligt utvecklats sedan 1950-talet. Förändringen och nedmonteringen förstärktes av att totalförsvaret med det civila försvaret försvann som planeringsfaktor. Tydligast märks förändringen i att det tidigare väl definierade begreppet underhållstjänst ersattes med det från det civila näringslivet (och engelskan) anammade logistikbegreppet.

Logistik eller underhållstjänst

Ursprungligen introducerades begreppet logistik i Frankrike i betydelsen militära behov

att kontrollera tillförsel av drivmedel, mat och ammunition i stora mängder för att möta specifika behov. Begreppet övertogs av näringslivet, där logistik definieras som kunskapen om att leda och kontrollera materialflöden samt till dessa kopplade resurs-, informations- och monetära flöden. Det handlar om att uppnå högsta möjliga effektivitet genom bra service och låga kostnader, för att därigenom tillfredsställa olika parter i en flödeskedja. Begreppen ”Just in Time” och ”Lean Production” är nära förknippade med logistik. Introduktionen av logistikbegreppet i svensk militär kontext sker sent, först i slutet av 1990-talet, och då främst med den näringslivsmässiga innebörden i begreppet.

Tydligast var detta med avvecklingen av de regionala underhållsorganisationerna 2002 då organisationen Försvarsmaktens logistik bildades. Syftet med reformen var att effektivisera verksamheten, nyttja kompetens och resurser bättre samt att sänka kostnaderna för stöd och underhåll i fredstid. Den nya organisationen skulle vara behovsstyrd och intäktsfinansierad. Logistikerna i försvaret har sedan dess genomgått en serie förändringar men grundstrukturen kvarstår – en grundstruktur som aldrig skapats för att kunna möta ett väpnat angrepp från en kvalificerad angripare där delar av det svenska territoriet drabbats av intensiv stridsverksamhet med stora konsekvenser lokalt och regionalt.

Tidigare användes det bredare begreppet underhållstjänst. Underhållstjänsten var verksamhet i syfte att, ytterst i krig, dels vidmakthålla förbands och enheters funktionsduglighet genom försörjning med underhåll av förnödenheter, dels vårda sjuka och skadade människor och djur. Underhållstjänsten omfattade ett antal så kallade tjänstegrener: materiel, ammunition, livsmedel, drivmedel, sjukvård, veterinär, fältpost, kassa, bränsle (till exempel ved och brännolja) och vatten. I underhållstjänsten ingick också erfor-

derliga transporter. Det kan noteras att transporter inte var en egen tjänstegren utan något som ingick i respektive tjänstegren. Underhållstjänsten sågs som en funktion och som en integrerad del i den operativa och taktiska ledningen. Underhållstjänsten organiserades som en sammanhållen struktur. Denna struktur indelades i tre delar:

- krigsförbandens underhållsorganisation (till exempel underhållsbataljon i brigaderna och trosskompani i bataljonerna),
- områdesbundna underhållsorganisationen, d v s underhållsresurser inom ett visst område med uppgift att främst stödja förband inom området,
- underhållsförstärkningsförband, d v s operativt och taktiskt rörliga självständiga underhållsförband för förstärkning i en operativ kraftsamlingsriktning.

Underhållstjänsten hade inget egenvärde. Den hade ett berättigande enbart i den utsträckning den kunde bidra till att skapa stridsvärde och bibehålla stridsvärdet i krigsförbanden. Möjligheterna att tillgodose underhållsbehoven ansågs ha stor betydelse för hur striden skulle föras.

Sedan ett antal år betraktas logistiken i Försvarsmakten som en egen stridskraft. Logistik definieras som stöd till strategisk, operativ och taktisk militär verksamhet. Det uppnås genom att upprätta och bibehålla efterfrågad tillgänglighet och uthållighet hos förband och enheter. Logistik skapar och säkrar Försvarsmaktens uthållighet genom att planera, förrådshålla, leverera och samordna behovet av förnödenheter och transporter. Försvarsmaktens logistik (FMLOG) är ansvarig för samordning av den bakre logistiken. FMLOG ska bidra till uthållig och effektiv försvarslogistik genom att anskaffa, vidmakthålla samt avveckla förnödenheter. Förbandet ser till så att reservmateriel och drivmedel finns tillgängligt kontinuerligt över

tiden, när och där Försvarsmakten behöver den. FMLOG planerar och hanterar även Försvarsmaktens transportbehov nationellt och internationellt för alla transportsätt och i alla konfliktnivåer. I det ligger också expedition och tullhantering. FMLOG genomför även skyddade transporter nationellt och internationellt.

Dagens logistikbegrepp är otydligt och det är snävare än den tidigare underhållstjänsten. Logistik har fortsatt en slagsida mot ordinarie fredsverksamhet och definieras av begrepp som ”efterfrågad”, ”effektiv” och ”tillgänglighet”. I linje med den civila definitionen av logistik handlar det idag om efterfrågan, förrådshållning och flöden av framförallt förnödenheter samt planering, ledning och samordning av transporter. Ett antal av de tidigare tjänstegrenarna är idag inte en del av logistiken eller har helt utgått.

Samtidigt återskapas nu delar av det som tidigare kallades ”krigsförbandens underhållsorganisation” genom att försvarsgrenarna övertar den så kallade förbandsnära logistiken. Trots denna justering bibehålls dock synen på logistiken som en separat ”stridskraft” uppdelad i ledningsnivåer (strategisk, operativ och taktisk). Det står i tydlig kontrast till den tidigare synen, då underhållstjänsten sågs som en funktion (alltså inte en stridskraft med en chef) och som en integrerad del i den operativa och taktiska ledningen i alla staber på samtliga nivåer.

Logistikorganisationen har 2016–2020 justerats för att bättre möta de behov som bedöms föreligga vid höjd beredskap och krigmen strukturen är ett arv från en tid då sådana krav inte ställdes. Regeringen framförde i försvarsbeslutspropositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30) att:

i perioden 2021–2025 ska logistikfunktionen inom respektive försvarsgren tillväxa i enlighet med och anpassat till försvarsgre-

narnas tillväxt i övrigt. Logistikbataljoner på operativ nivå ska organiseras. Prioritet bör läggas vid att fastställa och påbörja utveckling av ett logistikkoncept som kan svara mot krigsorganisationens samlade behov vid samtidig mobilisering och användning av hela krigsorganisationen. samt de krav som behöver ställas på samordning med totalförsvaret i övrigt.

Regeringen förväntar sig alltså att ett ”logistikkoncept” som svarar upp mot krigets krav och krigsorganisationens behov inom ramen för ett sammanhållet totalförsvaret.

Ett nytt koncept för underhållstjänsten

Som beskrivits ovan lanserades logistikbegreppet i en tid då kravet att kunna möta ett väpnat angrepp togs bort. Bytet av begrepp, från det bredare funktionsbegreppet ”underhållstjänst” till det mer managementmässiga ”logistik”, måste ses i det ljuset. Logistik infördes som begrepp delvis för att markera brottet med det ”gamla” nationella försvaret och introduktionen av det ”nya” insatta insatsförsvaret. Det var också påverkat av den omvandling av hela den offentliga sektorn som genomfördes från 1990-talet och som går under samlingsbeteckningen ”New Public Management” där inte minst metoder och tillvägagångssätt från näringslivet ofta lyftes fram.

Dagens logistikorganisation är ett arv av insatsförsvaret där man har haft en och samma organisation för fredsadministration och insats. Det saknades en uppdelning i fredsverksamhet/grundorganisation och krigsverksamhet/krigsorganisation. Regeringens prioritering av ett nytt ”logistikkoncept” ska ses i ljuset av att dagens struktur saknar den sammanhållna idé och organisation som fanns tidigare. Genom att se på de erfarenheter av underhållstjänsten som utvecklades

under närmare 50 år fram till 1990-talets slut och kombinera dessa med nutida och framtida krav torde man kunna skapa en snabb, framkomlig och inte för omständlig väg till ett fungerade system för höjd beredskap och krig.

Precis som det var viktigt kring 2000 att ta bort funktionsbegreppet ”underhållstjänst” är det idag lika viktigt att återinföra det, med den bredare innebörd detta begrepp har. Därmed kan det med insatsförsvaret och fredsverksamheten sammanbundna begreppet ”logistik” tas bort. Det är en viktig och nödvändig signal i hela systemet om att det krävs förändring. De ingående delarna i den tidigare underhållstjänsten är samtliga relevanta idag. De behöver ofta fyllas med ett annorlunda innehåll men utgående från materiel, ammunition, livsmedel, drivmedel, sjukvård, veterinär, fältpost, kassa, bränsle och vatten kan underhållstjänsten definieras.

Idag sammanförs ofta den långsiktiga materielförsörjningen i logistikbegreppet. Materielförsörjningen är central för Försvarsmaktens förmåga men är en komplicerad process som mestadels berör fredstida administrativa och andra processer. Materielförsörjningen i fredstid är mycket komplex och arbetskrävande. Den bör därför vara en egen storhet och inte vara en del av ett nytt underhållskoncept. Materielen som anskaffats och all kringutrustning inklusive reservdelar hanteras dock inom ramen för underhållskonceptet.

Regeringens övergripande krav på ut hållighet, uttryckt bland annat i antal dygn, och inom Försvarsmakten utarbetade målsättningar för krigsförband och system bör vara grunden för att beräkna den så kallade materiella uthålligheten. En del i detta arbete bör vara att identifiera stridsmoment, definierat som den verksamhet som ett krigsförband genomför då det är insatt för att lösa en i målsättningen angiven uppgift

och ett mått på de resurser som då förbrukas. Förnödenheter kan vara tidsberoende, det vill säga i huvudsak oberoende av vilken verksamhet som krigsförbanden genomför (till exempel livsmedel) eller verksamhetsberoende (till exempel ammunition, drivmedel, reservdelar och utbytesdelar).

Återetableringen av totalförsvarsplaneringen och uppbyggnaden av det civila försvaret ställer också krav på förändring. De delar av det civila försvaret som är viktiga för den militära underhållstjänsten, till exempel drivmedel, livsmedel, sjukvård och reparationstjänster, måste ges konkreta planeringsramar från Försvarsmakten. Inom totalförsvaret bör strävan vara att så långt möjligt bibehålla ansvar och normala rutiner i verksamheten. Ansvaret bör bygga på principen att myndigheter och näringsliv som svarar för en viss verksamhet i fred ska behålla detta ansvar i kriser och krig. Det innebär att så långt möjligt ska de normala försörjningskanalerna användas. Ett exempel är livsmedelsförsörjning.

Försvarsmaktens behov av livsmedel vid höjd beredskap och i krig bör så långt möjligt tillgodoses av civila producenter, distributionscentraler och större livsmedelsbutiker. Färska livsmedel levereras från dessa enheter direkt till krigsförbanden eller till militära förråd och underhållsenheter för vidare transport till krigsförband. Övriga livsmedel upplagda i militära förråd eller ingående i krigsförbandens reglementerade utrustning utnyttjas först då den kontinuerliga tillförseln från civila enheter avbryts. Med nyttjande av ordinarie civila strukturer behöver inte heller en livsmedelsdistributionskedja mobiliseras utan ordinarie system kan försörja krigsförbanden. Det är viktigt från beredskaps- och mobiliseringssynpunkt.

Sammantaget innebär detta att organisationen måste ses över. Med krigsorganisation 2021 får Försvarsmakten de facto en

indelning av logistiken som liknar de tre delar som tidigare fanns i underhållstjänsten dvs krigsförbandens underhållsorganisation, områdesbundna underhållsorganisationen samt underhållsförstärkningsförband. Dessa är dock inte tydligt definierade och lydnads- och ansvarsförhållandena är otydliga – särskilt i krig.

Nedan följer en skiss på hur en indelning av försvarsmaktens underhållstjänst i tre delar skulle kunna se ut och vilka grundläggande krav som ställs på respektive del:

Krigsförbandens underhållsorganisation

Med krigsorganisation 2021 stärks den i krigsförbanden integrerade underhållsorganisationen avsevärt. I armén skapas till exempel brigadunderhållsbataljoner och i marinen två basbataljoner inom ramen för ett sjörörliga så kallat ”logistikkoncept”. Flygets underhållsorganisation organiseras inom ramen för de fyra flygflottiljerna men strukturen är ännu inte helt klarlagd.

Krigsförbanden måste bland annat för att säkerställa beredskap och mobilisering, inte minst under störda förhållanden, ha förstahandsbehovet i form av så kallad reglementerad utrustning lokalt i anslutning till mobiliseringsplatserna. Därmed kan krigsförbandens underhållsdelar snabbt fyllas upp. Reglementerad utrustning innebär i underhållshänseende att förstahandsbehovet av till exempel ammunition och drivmedel finns vid krigsförbandet och att det har livsmedel för ett antal dygn (att nyttja om den civila livsmedelsdistributionen skulle sluta fungera). I krigsförbandens reglementerade utrustning bör ingå förnödenheter dimensionerade för behoven under mobilisering, förflyttning till grupperingsområden och igångsättande av planerad verksamhet. Därmed säkras underhållsbehovet vid krigsförbanden intill

övriga underhållsorganisationen mobiliseras och börjat verka.

Krigsförbandens underhållsorganisation bör i huvudsak utbildas av respektive försvarsgren. Inom armén bör respektive trupp-slag grundutbilda underhållsförbanden inom bataljon. Brigadunderhållsbataljonerna utbildas av trängtrupperna. En sådan ordning stärker underhållstjänsten. Underhållstjänst måste vara en angelägenhet för alla chefer. Krigsförbandens underhållsorganisation får sina underhållsbehov direkt från den områdesbundna underhållsorganisationen eller, i vissa fall, från underhållsförstärkningsförband.

Den områdesbundna underhållsorganisationen

Med en omorganisation av den bakre logistiken inom FMLOG kan en tydligare och mer ändamålsenlig områdesbunden underhållsorganisation skapas. Denna områdesbundna underhållsorganisation ska ses som ett samlat begrepp för de fasta och flyttbara underhållsresurser som finns inom en militärregion. Militärregionschefen, med stöd av underhållsfunktionen i militärregionstaben, bör vid höjd beredskap och i krig ansvara för de områdesbundna underhållsförbanden i militärregionen. Dessa förband kan utgöras av verkstäder, förråd, militärbaser (depåer) samt eventuella territoriella underhållskompanier och plutoner med mera. Vissa civila resurser som ianspråkats kan också ingå. Organisationen bygger i mycket på de redan i fredstid verksamma garnisonerna (militärbaserna), förråden och verkstäderna.

Den områdesbundna underhållsorganisationen i militärregionerna bör vid mobilisering bestå av förband med materielförråd för förnödenheter (beklädnads-, förläggings-, livsmedels- och drivmedelsmateriel) och tygmateriel (vapen, ammunition, fordon, signal-

materiel m m). I organisationen bör också ingå transport och trafikenheter samt reparationsresurser. Den områdesbundna underhållsorganisationen bör normalt också vara kontaktytan mot det logistiska stöd som lämnas av offentliga och privata aktörer i det civila försvaret avseende bland annat förnödenheter, reparationstjänster och sjukvård. Ledningen av denna organisation måste därför kunna samverka med civila myndigheter och näringslivet men även vid behov kunna hantera att organisationen förstärks med civil arbetskraft.

Militärregionens områdesbundna underhållsorganisation bör kunna stödja relevanta förband ur samtliga försvarsgrenar samt kunna ge grundläggande underhållsstöd till stridskrafter från tredje part. Organisationen bör utformas utgående från behov identifierade i försvarsplaneringen. Varje militärregion kommer att ha en unik organisation beroende av behov vid höjd beredskap och i krig samt av befintlig infrastruktur, grundorganisationsförband, mobiliseringsförband/enheter och resurser i det civila försvaret. Genom att organisationen består av chefer, personal och anläggningar som är verksamma under normala förhållanden kan beredskapshöjande åtgärder vidtas tidigt och understöd lämnas redan i ett beredskapshöjnings- och mobiliseringsskede. För att kunna fullt ut stödja stridande förband i händelse av krig krävs dock mobilisering och den tar upp till en vecka.

En decentraliserad struktur, som en områdesbunden underhållsorganisation ger, skapar också ett robustare underhållssystem som är mindre sårbart för angriparens påverkan än dagens mer centraliserade organisation. Strukturen kan också ge ett robustare stöd vid genomförande av mobilisering där den områdesbundna underhållsorganisationen kommer att ha en nyckelroll.

För att hantera bland annat den områdesbundna underhållsorganisationen bör dock militärregionstabernas uppgifter ses över. I samband med denna översyn bör också stavernas förmåga att leda stridsverksamhet i bakre områden med hemvärnsförband och andra territoriella förband för skyddet av bland annat viktiga underhållsresurser ses över och förstärkas. I samband med en sådan omorganisation bör militärregionerna ändra benämning till försvarsdistrikt och den geografiska indelningen ändras till sex områden i enlighet med den föreslagna strukturen för det civila försvaret.

Underhållsförstärkningsförband

Underhållsförstärkningsförband understödjer främst arméstridskrafter i en operativ kraftsamlingsriktning men även stridskrafter inom områden där de militära och civila resurserna är otillräckliga. Marinen och flygvapnets krigsförband är operativt mer rörliga och kan relativt snabbt kraftsamlas. Vanligtvis är de i förbanden ingående underhållsresurserna och den områdesbundna underhållsorganisationen tillräckliga för att hantera kraftsamling av dessa förband. En koncentrerad av huvuddelen av armén för att kraftsamla i en operativ riktning kräver från underhållssynpunkt ett mer omfattande stöd än vad de resurser som finns i krigsförbandens egna underhållsresurser eller som den områdesbundna underhållsorganisationen kan understödja med. Detsamma gäller om större förband (brigad med förstärkningsresurser) sätts in utanför svenskt territorium, till exempel i Finland. För att lösa dessa underhållsbehov krävs rörliga underhållsförstärkningsförband och en förstärkt underhållsledningsorganisation.

Med organiseringen av en divisionsledning skapas ett instrument för att samordna arméns kraftsamling på stridsfältet. Med

divisionsledningen förbättras också till viss del samordningen av underhållstjänsten inom divisionsområdet. Det saknas dock särskilda underhållsförband på divisionsnivån. Beroende på uppgift kommer antalet ingående brigader och andra förband i divisionen att variera. Divisionen har därför inte en fast indelning. De tidigare fördelningarna hade inte heller en fast indelning och de hade inte heller "egna" underhållsförband utan de understöddes av så kallade etappbataljoner efter bedömt behov, ytterst styrt av ambitionen med striden.

De operativa underhållsbataljonerna bör därför omstruktureras. Delar direkt riktade mot att stödja flygvapnet och marinen bör överföras till respektive marin- och flygvapenkrigsförbands underhållsorganisationer eller, om det befins mer lämpligt, till den områdesbundna underhållsorganisationen. Återstoden av de operativa logistikbataljonerna bör omorganiseras till etappbataljoner för att som underhållsförbandsförband stödja arméns behov vid bland annat kraftsamling i en operativ riktning.

Tidigare utgick man från att en etappbataljon understödde en pansarbrigad jämte understödsförband eller två infanteribrigader jämte understödsförband. Med denna erfarenhet som grund kan man konstatera att en mekaniserad brigad jämte understödsförband behöver understödjas av en etappbataljon. Etappbataljonen bör organiseras för att kunna upprätta underhållsplatser utan tillgång till civila lokaler eller andra faciliteter. Med tillgång till sådana resurser kan

kapaciteten öka. Etappbataljonerna ska med rörliga enheter kunna ge aktivt understöd i brigadernas områden. Bataljonerna bör kunna stödja med drivmedel, ammunition, sjukvård, livsmedel m m. Man kan överväga att inte grundutbilda etappbataljonerna. Istället kan de bemannas genom överföring av äldre värnpliktiga från fältförbanden. Samövning sker i så fall vid repetitionsövningar.

Med en utökad underhållsorganisation måste ledningen av underhållsfunktionen och underhållsförbanden förstärkas. Ur FMLOG bör en rörlig underhållsregementsstab organiseras med tillhörande stabskompani. Underhållsregementschefen ska biträda berörda militärregion(försvarsdistrikts) chefer med samordning av understödet till divisionen och eventuella fristående brigader och bataljoner samt förbandsleda etappbataljonerna i kraftsamlingsriktningen.

Avslutningsvis – vi måste börja definiera krigets krav på underhållstjänsten. Underhållstjänsten måste bli redundant och ändamålsenlig. Vi måste våga ifrågasätta det arv vi har sedan den strategiska time-outen. Jag tror den skiss jag presenterat i denna artikel kan bidra till en lite större förståelse för problemens natur och jag hoppas att förslagen jag lämnar också kan stimulera till fortsatt diskussion. Men vi kan inte diskutera hur länge som helst. Det är bråttom nu. Väpnat angrepp kan inte uteslutas.

Författaren är försvarsråd, major i reserven och ledamot av KKrVA.