



FOI MEMO

Projekt
Kommunala scenarier

Sidnr
1 (18)

Projektnummer
E13707

Uppdragsgivare
Länsstyrelsen Stockholm

FoT-område
Inget FoT-område

Författare
Ulrika Eckersand, Johan Lindgren och
Erika Öhlund

Datum
2022-09-13

Memo nummer
FOI Memo 7929

Metod för uppbyggnad av civilt försvar i kommuner i Stockholms län

Titel
Metod för uppbyggnad av civilt försvar i kommuner i Stockholms län

Memo nummer
FOI Memo 7929

Innehåll

1	Inledning	3
1.1	Bakgrund.....	3
1.2	Relevanta lagar, förordning och överenskommelse.....	4
2	Scenario	5
	Scenariodel 1: Innan angreppet.....	5
	Scenariodel 2: Grundscenario	6
	Scenariodel 3: Typhändelser	6
3	Workshoppar	8
3.1	Förberedelser och särskilda förutsättningar	8
3.2	Deltagare	8
3.3	Genomförande	9
3.3.1	Workshop 1	9
3.3.2	Arbete mellan workshoppar	10
3.3.3	Workshop 2	10
4	Reflektioner	12
4.1	Andras omdömen	12
4.2	Egen utvärdering	12
5	Referenser	14
	Bilaga 1 – Informationsbrev: <i>Inför workshoppar kring planering av civilt försvar</i>	15
	Uppdrag och syfte	15
	Datum, tid och plats	15
	Genomförande i tre steg	15
	Uppgifter att förbereda inför första workshopen	16
	Sekretess	16
	Bilaga 2 – Lägesrapportmall för inledande moment workshop 1	17
	Bilaga 3 – Utvärdering	18

Titel

Metod för uppbyggnad av civilt försvar i kommuner i Stockholms län

Memo nummer

FOI Memo 7929

1 Inledning

Länsstyrelsen i Stockholms län gav 2019 Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) i uppgift att utveckla en metod för att stödja kommunerna i framtagande av krigsorganisation och identifiering av andra beredskapshöjande åtgärder. Till grund för uppdraget ligger kraven i förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt de uppgifter kommunerna ska påbörja och genomföra enligt en överenskommelse mellan Sveriges kommuner och landsting¹ och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)².

Syftet med uppdraget är att utveckla en arbetsprocess för scenariobaserade workshoppar som gör att kommunerna bättre förstår sina uppgifter under höjd beredskap och kan påbörja eller fortsätta planeringen för och bemanningen av en krigsorganisation.

Målet med uppdraget är att beskriva ett modifierat befintligt scenario, som omfattar högsta beredskap och väpnat angrepp. Scenariot ska bygga på av FOI tidigare framtagna scenarier, såsom typfall 4³, typfall 5⁴ och ett scenario för kommunal räddningstjänst⁵, men modifieras för att passa kommuner specifikt i Stockholms län och hela det kommunala uppdraget, det vill säga förutom räddningstjänst även bland annat skola, omsorg och teknisk förvaltning. Målet med uppdraget är också att utveckla en metod för att genomföra workshoppar med de olika kommunala förvaltningarna och att testa metoden i en pilotkommun. Workshopparnas syfte är att ge deltagarna möjlighet att komma igång och arbeta tillsammans med uppbyggnaden av civilt försvar i kommunen, så att faktiska resultat uppnås.

Syftet med detta memo är att vara ett underlag för fortsatt arbete med ytterligare workshoppar i fler kommuner i Stockholms län.

Målet med memot är att beskriva scenariot, metoden för genomförande av workshoppar och erfarenheterna från workshopparna.

1.1 Bakgrund

Projektet påbörjades i slutet av 2019, och Länsstyrelsen utsåg tidigt Nynäshamns kommun till pilotkommun. Scenariot och workshopmetoden har utvecklats av FOI i samverkan med Länsstyrelsen Stockholm. Intervjuer med Militärregion Mitt och Nynäshamns kommun genomfördes i början av 2020, för att få en bättre förståelse för de utmaningar och möjligheter samt likheter och olikheter som finns i arbetet med att utveckla civilt försvar i Stockholms läns kommuner.

*Scenarier för kommuner och kommunal räddningstjänst under höjd beredskap*⁶ är det scenario som främst ligger till grund för scenariot i kapitel 2. Scenariot modifierades något för att passa Stockholms läns förutsättningar. Typhändelserna modifierades och utökades med flera typhändelser för att anpassas till fler kommunala förvaltningar än räddningstjänst. Om en kommun har något specifikt, t.ex. en viktig hamn, kan scenariot modifieras ytterligare för att passa just den kommunen.

Det är också viktigt att scenariot är lätt att förstå och använda för personer som tidigare inte har erfarenhet av övningar inom eller uppbyggnad av civilt försvar.

Parallellt med att scenariot skrevs, togs metoden för hur scenariot ska användas fram. Tidigt bestämdes att det blir två halvdags workshoppar med cirka två veckor mellan workshopparna.

¹ Numera Sveriges kommuner och regioner, SKR.

² Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018-2020, SKL 18/01807 MSB 2018-05681, 2018-06-19.

³ Lindgren, F. (2014).

⁴ Jonsson, D. (2018).

⁵ Odell, A., Welander F. & Eriksson P. (2019).

⁶ Odell, A., Welander F. & Eriksson P. (2019).

Titel

Metod för uppbyggnad av civilt försvar i kommuner i Stockholms län

Memo nummer

FOI Memo 7929

Mellan workshopparna får deltagarna några uppgifter att göra i grupp. Deltagarna i workshopparna, cirka tio personer, är lämpligen kommunens säkerhetschef, förvaltningschefer eller motsvarande, någon beredskapshandläggare samt personer med för den kommunen speciell kompetens.

Datum för genomförande av workshoppar i pilotkommunen sattes till april 2020, men när covid-19-pandemin började i mitten av mars sköts dessa datum upp till hösten 2020, senare till våren 2021, och därefter på obestämd tid, men i oktober 2021 fanns det en lucka i restriktioner och smittspridning, som gav oss möjlighet att genomföra två workshoppar med 13 dagars mellanrum. Workshopparna genomfördes i lokaler som pilotkommunen tillhandahöll. FOI höll i workshopparna men pilotkommunen ansvarade för att bjuda in deltagare till dem.

1.2 Relevanta lagar, förordning och överenskommelse

Det finns flera lagar och förordningar som reglerar kommuners ansvar vid extraordinära händelser i fredstid, höjd beredskap, krigsfara och krig samt planering och uppbyggnad av civilt försvar. Några av dessa beskrivs nedan.

I kommunallagen (2017:725) anges att kommuner vid extraordinära händelser i fredstid ska organisera sig och arbeta enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Kommuners agerande vid krig eller krigsfara regleras i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

I 4 och 5 §§ förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (FEH) ställs ett tydligt krav på att varje kommun ska ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Planerna ska innehålla uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivas under höjd beredskap. Det innebär bl.a. att kommuner måste planera för hur deras verksamhet ska organiseras för det fall fullmaktslagarna aktiveras. Av planerna ska krigsorganisationen och personalplanering framgå samt vad som i övrigt behövs för att kommunen ska kunna bedriva den verksamhet som behövs under höjd beredskap. Planeringen ska avse såväl beredskapshöjningar efter hand som omedelbart intagande av högsta beredskap.

Enligt *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018-2020* ska kommunerna påbörja planeringen för sina uppgifter inom totalförsvaret. Planeringen ska avse den verksamhet som kommunen ska bedriva under höjd beredskap samt dess krigsorganisation och krigsplacering. Enligt densamma bör länsstyrelserna stödja kommunen i planeringen.⁷ Överenskommelsen har förlängts två gånger och gäller nu fram till 31 december 2022. I första förlängningen ersattes bland annat begreppet krigsplacering med krigsorganisationens bemanning.⁸

⁷ Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018-2020, SKL 18/01807 MSB 2018-05681, 2018-06-19.

⁸ Förlängd och justerad överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2021, MSB 2020-151116 SKR 20/01540, 2020-12-18 och Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018-2020 med revideringar till och med 2022, SKR 21/01510 MSB 2021-13778, 2021-12-17.

Titel

Metod för uppbyggnad av civilt försvar i kommuner i Stockholms län

Memo nummer

FOI Memo 7929

2 Scenario

FOI utvecklade inom ramen för detta uppdrag ett scenario som baseras på *Scenarier för kommuner och kommunal räddningstjänst under höjd beredskap*⁹, vilka är utvecklade för kommuner och kommunal räddningstjänst, och som bygger på FOI:s scenarier Typfall 4¹⁰ och Typfall 5¹¹. Inspiration har även hämtats från *Scenarier till stöd för planeringen av försörjningsberedskap*¹², vilket bygger på nyss nämnda källor. Scenariot som skrevs under tidig vår 2020 har modifierats både före och efter workshopparna i oktober 2021, och den version som följer här nedan är den senaste versionen från januari 2022.¹³

För att scenariot ska kunna hållas öppet, är uppgifter om hur det militära försvaret och vissa delar av det civila försvaret agerar inte beskrivna i texten.

Scenariot omfattar tre delar: *Innan angreppet*, *Grundscenario* och *Typhändelser*. Den första delen, *Innan angreppet*, finns med för att sätta scenariot i en kontext, och för att beskriva en beredskaphöjning efter hand, vilket är en del av den planering som kommunerna ska göra enligt 5§ FEH. Det kan sägas vara en situation karaktäriserad av hybrida hot och gråzonsproblematik med syfte att destabilisera Sverige och minska allmänhetens förtroende för myndigheterna. Det beskriver situationen på nationell nivå. Den andra delen, *Grundscenario*, beskriver ett väpnat angrepp mot Sverige, närmare bestämt mot det län i vilket kommunen som ska öva ligger, samt i själva kommunen. Den tredje delen av scenariot består av åtta stycken så kallade *Typhändelser*. Det är korta beskrivningar av avgränsade händelser bland vilka den övande kommunen kan välja den eller de som är relevanta utifrån det de ska öva. Typhändelserna är utformade för att omfatta dels de flesta olika delar av det kommunala uppdraget, dels de fokusområden för att öka förmågan inom totalförsvaret som har tagits fram i Försvarsmaktens och MSB:s gemensamma handlingsplan *Handlingskraft*¹⁴. Det finns möjlighet för deltagarna att lägga till egna händelser som de ser kan vara problematiska för just deras verksamhetsområde, men det är troligt att typhändelserna i scenariodel 3 påverkar flera av förvaltningarna på något sätt, direkt eller indirekt.

De tre scenariodelarna följer nedan.

Scenariodel 1: Innan angreppet

I Sverige och våra grannländer har myndigheter och företag under de senaste månaderna drabbats av en mängd cyberangrepp, sabotage och oförklarliga olyckor. Det är svårt att avgöra vem eller vilka som ligger bakom dessa händelser. Det har också hänt att förvanskad information och data har använts av beslutsfattare och specialister inom flera sektorer, vilket tyder på avancerade dataintrång.

Alternativa medier har växt sig allt större de senaste åren och fabricerade nyheter från dessa har i flera fall spridit sig till etablerade medier. En viss oro och misstro mot information från myndigheter och media har spridit sig bland allmänheten. Den ökade förekomsten av desinformation har dock ännu inte påverkat samhällets funktionalitet i större utsträckning.

Vidare har främmande makt intensifierat sin underrättelseverksamhet i Sverige, rapporterar svenska underrättelsemyndigheter. Det har också förekommit att företag med kopplingar till en främmande makt har försökt att förhandla med och ibland hota ägare av verksamheter av stor vikt för energiförsörjningen i Sverige. Detta har gjorts för att få tillgång till verksamheternas produkter och tjänster och har lett till ökade beredskapsåtgärder och utökad bevakning av skyddsobjekt inom Försvarsmakten, Polisen och övrigt civilt försvar.

⁹ Odell, A., Welander F. & Eriksson P. (2019).

¹⁰ Lindgren, F. (2014).

¹¹ Jonsson, D. (2018).

¹² Öhlund, E., Reichel, B. & Lindgren, J. (2021)

¹³ Omvärldsläget i Ukraina har inte påverkat utformningen av scenariot. Covid-19-pandemin och framtagandet av *Handlingskraft* har däremot påverkat utformningen av scenariot efter att det först skrevs i början av 2020.

¹⁴ Försvarsmakten & MSB (2021)

Titel

Metod för uppbyggnad av civilt försvar i kommuner i Stockholms län

Memo nummer

FOI Memo 7929

Scenariodel 2: Grundscenario

Det är den kallaste januari på många år, och hela Sverige är snötäckt. Tidigt en lördagsmorgon i mitten av månaden genomförs omfattande cyberattacker mot tele- och datakommunikationsoperatörer samt el- och värmeproduktionsanläggningar i olika delar av landet. Elförsörjningen och tele- och datatrafik blir delvis utslagna. Även systemen för elektroniska betalningar och ledningssystem för tåg- och flygtrafik blir kraftigt påverkade.

Regeringen beslutar med anledning av det ökade hotet i omvärlden om höjd beredskap i södra Sverige och tillkännager det genom meddelanden i radio och TV.

Lite senare, en söndag i början av februari, angrips flera strategiskt viktiga civila och militära mål i länet med fjärrstridsmedel (kryssningsrobotar och ballistiska robotar). Ett ammunitionsförråd börjar brinna och en trafikplats på den viktigaste trafikleden i området sprängs. Det misstänks förekomma oexploderad ammunition runt de attackerade platserna.

Regeringen beslutar nu om högsta beredskap och mobilisering, och förutom tillkännagivande i radio och TV går beredskapslarm ut i hela Sverige. Det är dock oklart om alla nås av informationen på grund av den osäkra elförsörjningen. Människor på flera platser samlas runt batteri- eller bilradioapparater för att få information.

I er kommun brinner det under söndagen i flera lagerlokaler efter kraftiga explosioner. Några bostadsområden ligger väldigt nära bränderna och måste evakueras. Ett VMA om vilka bostadsområden som ska evakueras skickas ut under söndagsförmiddagen och trots att myndigheterna uppmanar boende i andra områden att stanna hemma lämnar många sina hem. Det blir trafikstockning på flera platser i regionen, bland annat ut från större bostadsområden och vid bensinstationer. Många packar det nödvändigaste och försöker att ta sig till fritidshus eller andra boenden de har tillgång till utanför tätorten. Många lämnar också sina fordon och fortsätter till fots på grund av trafikstockningar eller för att vägar är söndersprängda. Flera stora kommunala fastigheter föreslås kunna inkvartera dem som behöver lämna sina hem. Det visar sig dock vara en utmaning att snabbt få personal och förnödenheter till dessa.

Angriparen försöker genom mindre angrepp och utfall mot viktiga resurser (broar, transporter, kommunikationer etc.) splittra svensk förmåga. Inte minst försöker angriparen locka ut svenska resurser, såväl militära som civila, i situationer där de är sårbara, för att binda upp de svenska militära förbanden i undsättnings- och skyddsinsatser, och på så vis decimera deras förmåga.

Fysiska angrepp mot kraftverk i flera delar av landet leder till stor obalans mellan utbud och efterfrågan på el. För att skydda elsystemet beordrar Svenska Kraftnät elnätsföretagen att genomföra manuell förbrukningsfrånkoppling (MFK) av elanvändare. Det innebär att elen styrs till de mest prioriterade verksamheterna i kommunen i enlighet med den prioriteringsordning som upprättats inom Styrel¹⁵. Elnätsföretagen försöker också i möjligaste mån att använda roterande frånkoppling, vilket innebär att elnätsföretagen under begränsad tid bryter elöverföringen till ett visst område, för att sedan bryta den i ett annat område.

Under natten till måndagen sker en överbelastningsattack mot kommunens IT-system. Kommunens drift- och underhållsmanualer går inte längre att nå. Även kommunens passersystem verkar ha attackerats, vilket får till följd att personal inte kan komma in i vissa av kommunens lokaler, medan andra dörrar som ska vara låsta öppnas. Oron för att fastna i en hiss eller bli utelåst är stor.

Scenariodel 3: Typhändelser

Följande händelser inträffar under de följande tre månaderna. En eller flera kan väljas ut och användas tillsammans med scenariot.

¹⁵ Styrel är en planeringsprocess under vilken statliga myndigheter, länsstyrelser, kommuner, privata aktörer och elnätsföretag samarbetar för att ta fram underlag för att kunna prioritera samhällsviktiga elanvändare vid en manuell förbrukningsfrånkoppling. (Energimyndigheten (2022))

Titel

Metod för uppbyggnad av civilt försvar i kommuner i Stockholms län

Memo nummer

FOI Memo 7929

1. **Försvarsmaktens behov:** Försvarsmakten meddelar att de behöver använda en av kommunens skolor till sin verksamhet.
2. **Ransoning:** Eftersom det är stora störningar i den internationella handeln blir det snabbt brist på vissa nödvändiga förnödenheter, bland annat drivmedel. Regeringen inför ransoning av bensin och diesel med stöd i ransoneringslagen (1978:978).
3. **Leveranssvårigheter och prioritering:** På grund av transportsvårigheter och störningar i importen kan kommunens upphandlade företag bara leverera 20 procent av den mängd varor (mat, förbrukningsvaror och läkemedel) som har avtalats.
4. **Reservkraft och reservpumpar:** På grund av de återkommande elavbrotten stannar pumparna i fjärrvärmesystemet, och fjärrvärmeleveranserna till kommunens flerbostadshus och andra fastigheter uteblir därmed periodvis. Några pumpar startar inte om igen, när elen kommer tillbaka. Reservpumpar till fjärrvärmesystemet behöver därför startas, men utan de instruktioner som finns digitalt på kommunens servrar måste pensionerad personal kallas in, och det tar lång tid att administrera. I kommunens fastigheter (skolor, äldreboenden och kommunhuset) kvarstår därför problemen med leverans av värme.
5. **Stopp i avloppet:** På grund av de återkommande elavbrotten är det stopp i avloppet i flera av det kommunala bostadsbolagets flerbostadshus samt i flera skolor och äldreboenden. Ett längre elavbrott drabbade också nyligen den avloppsreningsanläggning som ledningsnätet i kommunen är anslutet till. Kommunen försöker sätta ut baja-major i de drabbade områdena men situationen blir utmanande då det kommer rapporter om problem med avlopp även i andra delar av kommunen.
6. **Livsmedel:** Under de första veckorna tar kriminella tillfället i akt och bryter sig in i och plundrar affärer. De flesta mataffärer är stängda men en del mindre butiker har öppet och skänker ut varor till personer som trots vintern och det allvarliga läget ger sig ut för att handla. Vid en del affärer uppstår bråk. Ett antal lägenhets- och villabränder uppstår då människor försöker tillreda mat över öppen eld i spritkök eller med andra provisoriska medel.
7. **Internflyktingar:** Någon vecka in i kriget börjar båtar/tåg/bussar komma fullkomligt överlastade med människor från en annan del av landet där striderna är hårda till er hamn/järnvägsstation/busstation. Många av dem är barn. Passagerarna har rest i mer än ett dygn och är utmattade och genomfrusna.
8. **Hjälp utifrån:** Efter tre månaders strider kommer hjälp från ett vänligt sinnat land, som börjar flyga in mat- och klädpaket två gånger i veckan. Det kommer också personal som ska hjälpa till att distribuera maten och kläderna.

Titel

Metod för uppbyggnad av civilt försvar i kommuner i Stockholms län

Memo nummer

FOI Memo 7929

3 Workshoppar

En central del av projektet är de två workshoppar som representanter för den pilotkommun som deltagit i arbetet genomförde under ledning av FOI. I detta avsnitt redogörs kortfattat för genomförandet av dessa workshoppar och det arbete som legat till grund för dessa. Redogörelsen omfattar endast arbetssätt och metod, inte de faktiska sakfrågorna eller resultaten av diskussionerna.

För att kunna hantera att kommuner har kommit olika långt i sitt arbete med att planera sin krigsorganisation och dess bemanning, utvecklades ett större antal workshopuppgifter än det förväntade behovet. Mellan workshopparna utökades antalet uppgifter ytterligare, eftersom kommunen under första workshoppen arbetade framåt fortare än beräknat. Genomförandeplanen för de två workshopparna gjordes flexibel för att workshopledarna skulle kunna ändra planen under pågående workshop. Ett flexibelt arbetssätt är också gynnsamt innan det är känt hur väl gruppen samarbetar eller hur villiga de enskilda deltagarna är att bidra till diskussionerna.

Kommunspecifik scenarion Anpassning kan göras inför varje kommuns workshop, men kan eventuellt kräva sekretess och hanteras i enlighet därmed.

3.1 Förberedelser och särskilda förutsättningar

I workshopplaneringen behöver hänsyn tas till att kommunerna i Stockholms län har kommit olika långt i sitt arbete med civilt försvar, och därför kan behöva göra olika uppgifter under workshopparna.

Scenariot och workshopmetoden är öppna och kan delas öppet, men diskussionerna under workshopparna och de resultat som kommer ur workshopparna, kan vara känsliga. Därför behöver lokalen vara säker, dokumentationen hanteras säkert och deltagarna ha en säkerhetsnivå som kan hantera informationen som delges.

Lokalen behöver vara säker för både ljudöverföring, insyn och digital informationsöverföring. Deltagarna lämnar mobiltelefoner och annan digital utrustning utanför lokalen. Ansvarig i kommunen behöver därför tillse att lokalen uppfyller de krav som ställs på säkerheten och att det finns en säker plats att lämna telefonerna på.

Två externa personer leder lämpligen workshopparna (i pilotkommunen två från FOI), och rollerna fördelas exempelvis så att en främst instruerar och fördelar ordet mellan deltagarna, medan den andra främst antecknar och håller koll på tidsschemat.

3.2 Deltagare

Deltagarna utses av kommunen. De väljs utifrån sin roll i kommunen. Att så många olika förvaltningar (gärna av förvaltningschefer) som möjligt är representerade är viktigt. Eventuella kommunala bolag kan också vara representerade. Kommunerna ser olika ut och det är svårt att ge generella råd för vilka deltagare som ska vara med, men det är bra att de täcker så mycket som möjligt av det kommunala uppdraget.

Innehållet i diskussionerna under workshopparna och anteckningarna som tas med ut från workshopparna kan vara känsliga och därmed skyddsvärda. Kommunerna äger själva den information de sammanställer under och efter workshoppen och har därmed själva ansvaret för att göra en informationsklassning. Deltagarna behöver förstå vilken information som kan vara känslig och vilken som inte är känslig. Deltagarna behöver även vara säkerhetsprövade. Eventuellt externa workshopledare ska inte ta med några anteckningar om kommunspecifik känslig information ut från workshopparna.

Titel

Metod för uppbyggnad av civilt försvar i kommuner i Stockholms län

Memo nummer

FOI Memo 7929

Att kommunens ledning ger sitt tydliga stöd och förstår vad workshopparna har för syfte, och vilken tid det omfattar för deltagarna är en grundläggande förutsättning för deltagarnas engagemang. Deltagarna ska också vara medvetna om syfte och tidsåtgång. De behöver förutom tiden för själva workshopparna (2x4 timmar) avsätta tid för förberedelser och arbete mellan de båda workshopparna.

3.3 Genomförande

Genomförandet består i huvudsak av tre steg 1) en inledande workshop 2) interna arbeten i mindre arbetsgrupper mellan workshopparna och 3) en avslutande workshop. Under workshopparna informerar workshopledarna kort om olika ämnen som rör civilt försvar och beredskapshöjning, bland annat om krigsorganisation, bemanning, krigsplacering och de vägledningar som finns att ta hjälp av. De går även igenom kort om hantering av känslig information och sekretess.

3.3.1 Workshop 1

Målsättningen med den första workshoppen är att skapa en förståelse bland deltagarna för den situation som verksamheterna kan komma att befinna sig i utifrån scenariot.

För att ge deltagarna möjlighet att förbereda sig inför första workshoppen skickas ett informationsbrev (se bilaga 1), scenariot (se kapitel 2) och en lägesrapportmall (se bilaga 2) med några frågeställningar till deltagarna ungefär en vecka före workshoppen. Deltagarna uppmanas där att individuellt välja ut särskilda händelser i scenariot som de tror kan komma att påverka deras egen verksamhet. I detta första utskick ingår även information om hur personuppgifter används.

I inledningen av workshop 1 läses texten *Innan angreppet* upp, samt delar av *Grundscenariot*. Därefter delas deltagarna upp i grupper och får i uppgift att skriva tänkbara löpsedelsrubriker för olika tidningar utifrån scenariot; en morgontidning, en kvällstidning och lokaltidningen. Deltagarna kan i detta skede föreställa sig att det är måndag morgon och att de har lyckats ta sig till sina kontor. Denna enkla övning genomförs för att situationen ska kännas mer verklig. De olika rubrikerna presenteras.

Därefter återsamlas deltagarna, väljer en eller flera typhändelser och svarar individuellt på följande frågor:

- Vad händer i er verksamhet och inom ert ansvarsområde när händelsen inträffar?
- Vad gör ni?
- Vem gör vad?
- Vilka utmaningar ser ni?
- Hur ser uthålligheten ut?

Efter ett kortare individuellt arbete med frågorna redovisar deltagarna sin lägesbild och de utmaningar som har identifierats. Vid denna typ av redovisningar kan workshopledaren med fördel tänka på att fördela ordet till olika deltagare. Genom att respektive verksamhet redovisar sin bild av läget inför de övriga skapas en gemensam grund för det fortsatta arbetet och flertalet utmaningar redovisas, varav några kan vara gemensamma för flera grupper.

Därefter fortsätter diskussionen i helgrupp, och teman som deltagarna upplever som utmanande och särskilt intressanta att arbeta vidare med identifieras. Om det är svårt att strukturera upp olika teman kan det göras med stöd av till exempel de fokusområden för att öka förmågan inom totalförsvaret¹⁶ som beskrivs i *Handlingskraft*¹⁷. I ett avslutande moment påbörjas också formeringen av de

¹⁶ Fokusområdena är beredskapsplaner och krigsorganisation, ledning och samverkan, försörjningsberedskap, ge och ta emot stöd, försvarsvilja, stärkt informations- och cybersäkerhet.

¹⁷ Försvarsmakten & MSB (2021)

Titel

Metod för uppbyggnad av civilt försvar i kommuner i Stockholms län

Memo nummer

FOI Memo 7929

arbetsgrupper som mellan workshopparna ska arbeta vidare med frågeställningar kring utmaningarna. En gruppansvarig utses för varje grupp.

Vid avslut av den första workshopen är det dags att summera dagen, sammanfatta vilken dokumentation som är gjord och låta de som vill lämna några reflektioner eller ställa eventuella frågor.

3.3.2 Arbete mellan workshoppar

Mellan workshopparna försöker deltagarna gruppvis besvara följande frågeställningar kring de utmaningar som har identifierats:

1. Beskriv utmaningen. Vad är problemet/-n?
2. Vilka är de viktigaste frågorna att ta tag i för att komma vidare?
3. Vem ska arbeta med frågorna framöver? Behöver ni utöka/förändra arbetsgruppens sammansättning?
4. Hur kan ni hantera utmaningen i ert arbete med att utveckla planeringen för civilt försvar/höjd beredskap/krig?

3.3.3 Workshop 2

Under den andra workshopen, som lämpligen hålls mellan 10 och 14 dagar efter den första, ligger fokus på att närma sig mer konkreta frågor kring planeringen av krigsorganisationen. Arbetet utgår från de teman som har identifierats under den första workshopen och svaren på de frågor som deltagarna arbetat med mellan workshopparna.

Andra workshopen börjar med allmän diskussion och återkoppling från föregående workshop, reflektioner på hur processen har utvecklats, funderingar kring hur de har använt föregående workshop i sitt arbete och hur grupparbetet har fungerat. Därefter redovisar grupperna det arbete som gjorts sedan förra workshopen.

Eftersom fokus i det fortsatta arbetet bör vara planering av krigsorganisation och bemanning av densamma är det önskvärt att närma sig dessa frågeställningar tidigt under workshop 2. De olika behov som har framkommit i det tidigare arbetet samlas. Utifrån de behov som finns tar deltagarna fram förslag på vilka uppgifter (eller åtaganden) som krävs för att möta behoven och vilka roller som behövs för att lösa uppgifterna. I detta skede är det viktigt att påminna om att behoven och uppgifterna ska ses utifrån det givna scenariot, vilket innebär att de inte nödvändigtvis skulle vara aktuella i ett normalläge.

I samma eller nya grupper (avgörs av deltagarna) förs diskussionen framåt med hjälp av följande frågeställningar:

1. Vilka är de viktigaste utmaningarna att ta tag i för att komma vidare?
2. Vilka är behoven som skall tillgodoses?
3. Vilka uppgifter behöver prioriteras i er verksamhet för att tillgodose behoven?
4. Vilka roller/personer behövs för uppgifterna?
5. Vem bör vara ansvarig?

Dessa frågeställningar besvaras i flera omgångar med hjälp av några olika övningar som genomförs antingen i mindre grupper eller i helgrupp, utifrån vad workshopledarna känner passar bäst för gruppen. Här följer övningarna:

Övning 1 - Utmaningar

Utmaningar diskuteras i mindre grupper och en utmaning antecknas per gul post-it-lapp. Alla gula lappar lämnas till en workshopledare som sätter upp på dem blädderblock. Under en kort

Titel

Metod för uppbyggnad av civilt försvar i kommuner i Stockholms län

Memo nummer

FOI Memo 7929

paus klustrar workshopledarna dem på lämpligt sätt. Kan göras utifrån fokusområdena i *Handlingskraft*, men kan också göras på annat sätt om annat sätt faller enklare ut vid klustringen.

Övning 2 – Behov

I helgrupp identifieras behov som behöver tillgodoses utifrån klustren av utmaningar. Behoven prioriteras utifrån vilket behov som mest akut behöver tillgodoses. Här kan deltagarna försöka uppnå konsensus, men vid behov kan de rösta.

Övning 3 – Prioriterade uppgifter, roller och ansvar

I mindre grupper, lämpligen samma som tidigare, diskuterar gruppmedlemmarna vilka uppgifter som behöver lösas i ett planeringsskede, men också i skarpt läge om regeringen har beslutat om höjd beredskap. Vilka personer eller roller som behövs för att lösa dessa uppgifter och vem som behöver vara ansvarig för att genomföra uppgiften diskuteras därefter. Här är det viktigt att anteckna vad deltagarna kommer fram till så att det kan tas vidare in i den skarpa planeringen för krigsorganisationen och bemanningen av den.

Om tid finns för ett avslutande moment kan deltagarna diskutera vad de kan göra här och nu och vilka andra aktörer som de bör kontakta. Detta kan göras antingen som helgruppsdiskussion, gruppdiskussion eller enskild övning. Frågor som kan vara till hjälp är:

1. Av det som vi i arbetsgruppen ska göra själva – vad kan vi påbörja redan nu? Varför inte?
2. Vilka behöver gruppen arbeta tillsammans med i andra frågor? Kan gruppen vara proaktiv och ta kontakt? Varför inte?
3. När någon annan ska göra något. Hur får gruppen dem att göra det?
4. Om någon annan gör något. Hur får gruppen reda på att de gör det?
5. Vad kan vi i grupperna lära av varandra? Vad har grupperna gemensamt?

Som avslutning av workshopparna görs en kort sammanfattning av dagen och av båda dagarna. En förberedd utvärdering lämnas ut (se bilaga 3).

Titel

Metod för uppbyggnad av civilt försvar i kommuner i Stockholms län

Memo nummer

FOI Memo 7929

4 Reflektioner

I skrivande stund har omvärldsläget förändrats dramatiskt jämfört med 2019 när FOI fick detta uppdrag. I och med Rysslands angrepp på Ukraina i februari 2022 har säkerhetsläget skärpts och förståelsen för vad krig och väpnat angrepp innebär har förändrats för de allra flesta av oss. Förändringarna i omvärldsläget har också satt ökad fart på uppbyggnaden av totalförsvaret; mängder med regeringsuppdrag och dokument har presenterats sedan Länsstyrelsen gav FOI uppdraget att utveckla den beskrivna metoden och scenariot. Några justeringar av scenariot har gjorts efter pilotworkshopparna och ytterligare förändringar i metod och scenario kan komma att behöva göras inför fortsatta workshoppar.

Workshoppedeltagarna från pilotkommunen har under och mellan workshopparna arbetat med att identifiera utmaningar och problem, prioriterat vad som är viktigt och planerat för vem som behövs för att lösa utmaningarna både i planering och vid höjd beredskap och väpnat angrepp. Det finns fler uppgifter som behöver tänkas igenom för att skapa en bra krigsorganisation, men förutsättningarna är goda att arbetet med civilt försvar kan ta fart efter workshopparna och om deltagarna tycker att metoden fungerar bra, kan de fortsätta att arbeta på samma sätt för att komma ytterligare steg framåt i planeringen av civilt försvar.

4.1 Andras omdömen

Deltagarna har i både sina skriftliga utvärderingar och muntliga omdömen varit nöjda med de verktyg som användes under workshopparna och med genomförandet. Flera nämner att de känner att de faktiskt har kommit framåt och att de, trots utmaningarna som står framför dem, ändå känner att de kan göra något och att de också har gjort något. Det nämns i utvärderingarna att workshopparna har bidragit till ett ökat självförtroende. Att få tid att fokusera på civilt försvar och att börja samtala om det civila försvaret över förvaltningsgränserna lyfts också som en viktig möjlighet. Vi som lyssnat på och samlat in utvärderingarna drar därför slutsatsen att workshopparna har gett ett faktiskt resultat med en positiv effekt, men kan inte avgöra hur stor den effekten är. Vi tror dock, precis som flera av deltagarna, att den stora utmaningen är att framöver finna tid för arbetet med civilt försvar.

Några hade mellan workshopparna hunnit med två möten medan några andra hade upplevt svårigheter att få till ens ett möte. Orsaken som angavs var att deras kalendrar var så fulla att det var svårt att få in extra arbetsuppgifter på så kort tid. Det uttrycks i utvärderingarna på ett sätt som att tiden mellan workshopparna ändå var betydelsefull och att upplägget med två dagar och mellanliggande tid var bra. Av detta kan vi i metodutvecklingen lära vikten av att tydligt förmedla till kommunens ledning och till deltagarna att de i god tid ska avsätta tid mellan workshopparna.

Länsstyrelsen i Stockholm, som deltog med två observatörer under workshopparna med pilotkommunen, har valt att ge FOI ett nytt uppdrag för att genomföra fler workshoppar med kommuner. Under 2022 kommer därför ytterligare några kommuner i länet att få möjlighet att genomföra scenariobaserade workshoppar under FOI:s ledning. Länsstyrelsen har ännu inte framfört några förslag till förändring av metoden, utan menar att samma metod och scenario kan användas.

4.2 Egen utvärdering

Den största utmaningen under projektets gång har varit covid-19-pandemin. Projektet har varit utdraget på grund av restriktionerna och den höga belastningen ute i kommunerna under pandemin. En lärdom av detta är att det är oerhört ineffektivt att skjuta upp workshoppar lång tid. Dels måste planeringen börja om och starta upp på nytt för varje gång. Dels hinner omvärlden och förutsättningarna förändras. När avtalet mellan Länsstyrelsen och FOI skrevs och uppdraget påbörjades hade ingen hört talas om covid-19. Restriktioner gjorde bland annat att så många personer som workshopparna krävde inte fick träffas i de säkra lokaler som var tänkta från början.

Titel

Metod för uppbyggnad av civilt försvar i kommuner i Stockholms län

Memo nummer

FOI Memo 7929

Kommunernas förutsättningar och möjligheter att arbeta med planering av civilt försvar förändrades. Vissa förvaltningar fick prioritera pandemihantering i så stor omfattning att planeringen av det civila försvaret inte fick den tid som hade planerats. Belastningen på flera av de tänkta deltagarna var periodvis mycket hög.

Metoden innebär en mobilfri miljö. Förutom en ökad säkerhet, ger det närvarande och engagerade deltagare.

Workshopparna genomfördes mellan klockan 10 och 15 med en timmes lunch. Det var fördelaktigt då flera deltagare, förutom workshopledarna, hade lång pendling. Lunchen gav även tillfälle till mer informella diskussioner mellan personer, som inte alla hade träffat varandra förut, och som vanligen inte äter lunch tillsammans. Det gav också möjlighet att hämta ut sin mobiltelefon en stund och kolla av om något viktigt hade hänt.

Vi var förberedda på att deltagarna i pilotkommunen skulle ha kommit långt i sitt arbete med civilt försvar. Det stämde väl. De var alla väl förberedda, mycket engagerade och kunniga. Arbetet gick något fortare fram än beräknat och delar av workshop 2 påbörjades därför redan vid första workshopen. I arbetet mellan workshopparna fanns det möjlighet att utöka antalet övningar inför den andra workshopen och därmed nå längre än förväntat. I nästa kommun kan det dock vara annorlunda, och flexibilitet i genomförandeplanen är därför viktig.

Scenariot kommer eventuellt att justeras något med anledning av att det kan finnas annorlunda behov i andra kommuner samt att det tillkommer nya kunskaper och förutsättningar för arbetet med civilt försvar förändras.

Titel

Metod för uppbyggnad av civilt försvar i kommuner i Stockholms län

Memo nummer

FOI Memo 7929

5 Referenser

Energimyndigheten (2022) *Styrel - prioritering av samhällsviktiga elanvändare*
<https://www.energimyndigheten.se/trygg-energiforsorjning/el/eleffektbrist/styrel/>, uppdaterad 2022-03-07, nedladdad 2022-08-12.

Förlängd och justerad överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2021, MSB 2020-151116 SKR 20/01540, 2020-12-18.

Förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, FEH.

Försvarsmakten & MSB (2021) *Handlingskraft – handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025*. FM2021-1 7683:2, MSB2020-16261-3.

Jonsson, D. (2018) Typfall 5: *Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik*. FOI Memo 6338. Totalförsvarets forskningsinstitut. Stockholm.

Kommunallagen (2017:725).

Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Lindgren, F. (2014) *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*. FOI Memo 5089. Totalförsvarets forskningsinstitut. Stockholm.

Odell, A., Welanders, F. & Eriksson, P. (2019) *Scenarier för kommuner och kommunal räddningstjänst under höjd beredskap*. FOI-R--4823--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut. Stockholm.

Öhlund, E., Reichel, B. & Lindgren, J. (2021) *Scenarier till stöd för planeringen av försörjningsberedskap*. Med exempel på beredskapsåtgärder. FOI-R--5144--SE.

Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018-2020, SKL 18/01807 MSB 2018-05681, 2018-06-19.

Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018-2020 med revideringar till och med 2022, SKR 21/01510 MSB 2021-13778, 2021-12-17.

Titel
Metod för uppbyggnad av civilt försvar i kommuner i Stockholms län

Memo nummer
FOI Memo 7929

Bilaga 1 – Informationsbrev: *Inför workshopar kring planering av civilt försvar*

Med detta utskick vill vi förmedla ytterligare information om det kommande arbete kring krigsorganisation och bemanning som du har blivit inbjuden att delta i. Arbetet kommer att genomföras i tre steg och ledas av Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) på uppdrag av Länsstyrelsen i Stockholm.

För hantering av personuppgifter se *Bilaga 1 Fel! Hittar inte referenskälla. - GDPR.docx*¹⁸.

Uppdrag och syfte

Länsstyrelsen Stockholm har gett FOI ett uppdrag att ta fram förslag på en arbetsprocess för scenariobaserade arbetsmöten (workshopar). Dessa arbetsmöten ska öka kommunens förståelse för sina uppgifter under höjd beredskap och ge möjlighet att påbörja sin krigsorganisationsplanering. Den metod som används på workshoparna bygger på ett scenario som beskriver en situation under höjd beredskap, och som är anpassat för kommuner i Stockholms län. Nynäshamns kommun har utsetts till pilotkommun i projektet och står nu värd för de första två workshoparna.

Datum, tid och plats

- Workshop 1
 - 14 oktober
 - 9.45-15.00

- Workshop 2
 - 27 oktober
 - 9.45-15.00

Lunch (en timme) ingår och information om lokal får du separat. För specialkost vid lunchen, kan du kontakta XX¹⁹, Nynäshamns kommun.

Genomförande i tre steg

Genomförandet består av 1) en inledande workshop, 2) ett internt arbete i mindre arbetsgrupper och 3) en avslutande workshop.

Den första workshopen utgår från ett scenario (*Bilaga 2 - scenario.docx*²⁰) och syftar till att skapa en förståelse för den situation som verksamheterna kan komma att befinna sig i. Under denna workshop identifieras också områden inom vilka det fortsatta arbetet skulle kunna ske - sett utifrån de deltagande organisationernas ansvarsområden.

Utifrån resultaten ges under första workshopen förslag på arbetsgrupper och frågeställningar inför ett fortsatt internt arbete och i ett andra steg genomförs så ett internt arbete kring dessa frågor.

¹⁸ Motsvaras i detta memo av bilaga 3 nedan.

¹⁹ I originalutskicket står FOI:s kontaktperson i kommunen med namn och kontaktuppgifter.

²⁰ Motsvarar kapitel 2 i detta memo.

Titel

Metod för uppbyggnad av civilt försvar i kommuner i Stockholms län

Memo nummer

FOI Memo 7929

Resultaten från det arbetet tas sedan upp under den avslutande workshopen. Mer information om den avslutande workshopen kommer du att få efter det inledande arbetet i workshop 1.

Uppgifter att förbereda inför första workshopen

En central del av den första workshopen berör hur situationen inom er verksamhet eller ert ansvarsområde skulle se ut i händelse av ett realiserat scenario. Vi vill därför att du som deltar i workshopen på förhand funderar kring de frågeställningar som kommer att användas under workshopen.

Med detta utskick bifogas därför det material som kommer att användas under inledningen av den första workshopen.

- Det scenario som arbetet utgår från
- Frågeställningar och mall för en lägesrapport

Under workshopen kommer ni själva att få välja ut händelser utifrån scenariot som ni tror kan komma att påverka era verksamheter i hög grad. För dessa händelser kommer ni att bli ombedda att fundera kring följande frågeställningar:

- Vad händer i er verksamhet och inom ert ansvarsområde när händelsen inträffar?
- Vad gör ni? Vem gör?
- Vilka utmaningar ser ni?
- Hur ser uthålligheten ut?

I *Bilaga 3 - lagesrapport.docx*²¹ återfinns mallen för lägesrapporten i vilken du får möjlighet att förbereda svar på dessa frågor. Det kommer dock som sagt att finnas tid även under workshopen att ta till sig scenariot och svara på dessa frågor.

Redogörelserna kring hur den egna verksamheten och ansvarsområdet påverkas blir ett viktigt bidrag till de följande diskussionerna om hur kommunen påverkas och var de största utmaningarna återfinns.

Sekretess

Resultaten av workshopen kan komma att klassas som hemligt, och detta ska ni ta hänsyn till i ett tidigt skede, så att inte information som är känslig eller kan leda till sårbarheter i er verksamhet delges fel personer. Dokumentation av workshoparna görs på en för ändamålet särskilt ordnad dator. Mobiltelefoner eller annan digital utrustning (datorer, iPads eller smartklockor) kommer inte att tillåtas under workshoparna. Det kommer att finnas möjlighet att låsa in digital utrustning, men för enkelhet skull medtag så få digitala prylar som möjligt. På workshopen kommer vi att gå igenom sekretessfrågan mer noggrant.

Har du några frågor om själva workshoparna och upplägget kring dessa är du välkommen att kontakta YY²², projektledare från FOI på telefon XYZ eller e-post Y.Y@foi.se.

Lycka till med ert förberedande arbete och väl mött på workshopen!

Erika, Johan och Ulrika

²¹ Motsvarar bilaga 2 i detta memo.

²² I originalutskicket står projektledare med namn och kontaktuppgifter.

Titel
Metod för uppbyggnad av civilt försvar i kommuner i Stockholms län

Memo nummer
FOI Memo 7929

Bilaga 2 – Lägesrapportmall för inledande moment workshop 1

Organisation/verksamhet/ansvarsområde:
<i>Frågorna nedan besvaras utifrån att verksamheten befinner sig i den situation som beskrivs i medskickat scenario. Scenariot består av ett grundscenario och ett antal valbara typhändelser. För att underlätta arbetet har ni möjlighet att välja ut och fokusera på en eller flera händelser i grundscenariot eller bland typhändelserna som ni tror kan komma att påverka er verksamhet i hög grad.</i>
Vald händelse:
Vad händer i er verksamhet och inom ert ansvarsområde när händelsen inträffar?
Vad gör ni? Vem gör?
Vilka utmaningar ser ni?
Hur ser uthålligheten ut?

Vill ni utöka med fler händelser, är ni välkomna att kopiera ovanstående och fylla i fler tabeller.

Titel
Metod för uppbyggnad av civilt försvar i kommuner i Stockholms län

Memo nummer
FOI Memo 7929

Bilaga 3 – Utvärdering

1. Vad under workshopparna gav dig verktyg för att komma vidare i planeringen av det civila försvaret?
2. Vad mer fick du ut av workshopparna?
3. Var det lagom lång tid med två workshoppar á 4 timmar?
4. Hur fungerade arbetet mellan workshopparna?
5. Finns det något som vi kunde gjort på ett annat sätt?