

Anders Odell, Frej Welander, Pär Eriksson

Scenarier för kommuner och kommunal räddningstjänst under höjd beredskap

| | |
|------------------------|--|
| Titel | Scenarier för kommuner och kommunal räddningstjänst under höjd beredskap |
| Title | Scenarios for municipalities and municipal rescue services during heightened alert |
| Rapportnr/Report no | FOI-R--4823--SE |
| Månad/Month | december |
| Utgivningsår/Year | 2019 |
| Antal sidor/Pages | 35 |
| ISSN | 1650-1942 |
| Kund/Customer | MSB |
| Forskningsområde | Krisberedskap och civilt försvar |
| FoT-område | Inget FoT-område |
| Projektnr/Project no | E13676 |
| Godkänd av/Approved by | Lars Höstbeck |
| Ansvarig avdelning | Försvarsanalys |
| Exportkontroll | Obs! denna ruta fylls i av tryckeriet |

Bild/Cover: (Bildbyrå och namn på fotograf)

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 presenterar ett scenariopaketer som kan användas av kommuner i arbetet med att planera för räddningstjänst under höjd beredskap och krig, samt av länsstyrelserna och MSB för att effektivt kunna stötta kommunerna i detta arbete. Scenariopaketet består av ett grundscenario, typhändelser och ett frågebatteri. Grundscenariot baseras på FOI:s tidigare utvecklade typfall 4 och typfall 5 och är anpassat för att stödja aktörer i förståelsen kring vilka uppgifter som kan uppkomma under höjd beredskap, hur de ska planera för verksamheten samt vilka förmågor och resurser de kan behöva. Scenariot ska även kunna fungera som ett stöd inom kommunernas övriga verksamheter för planeringen för civilt försvar under höjd beredskap. Scenariopaketet har tagits fram av FOI på uppdrag av MSB inom ramen för MSB:s övergripande arbete med räddningstjänst under höjd beredskap (RUHB).

Nyckelord: Höjd beredskap, räddningstjänst, scenario, civilt försvar, planeringsarbete.

Summary

This report presents a scenario that can be used by municipalities in the planning of rescue services during heightened alert and war, and by MSB and the county administrative boards to effectively support the municipalities in this work. The scenario consists of a basic scenario, type events and a set of question. The basic scenario is based on FOI's previously developed case scenarios "Typfall 4" and "Typfall 5". It is adapted to support organizations in the understanding of what tasks may arise during heightened alert, how they should plan for their operation and what capabilities and resources they may need. The scenario should also be able to function as a support within the municipalities' other activities for the planning of civil defense during heightened alert. The scenario has been developed by FOI on behalf of MSB within the framework of MSB's overall work with rescue services under heightened alert (RUHB).

Keywords: Heightened alert, emergency services, scenario, civil defense, planning work

Innehållsförteckning

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Inledning | 7 |
| 1.1 | Syfte och mål | 8 |
| 1.2 | Metod | 8 |
| 1.3 | Avgränsningar | 9 |
| 1.4 | Läsanvisningar | 9 |
| 2 | Bakgrund..... | 10 |
| 2.1 | Uppgifter under höjd beredskap | 10 |
| 2.2 | Scenariometodik | 11 |
| 3 | Ett modulärt scenariopakets..... | 12 |
| 3.1 | Hur scenariot kan användas | 13 |
| 3.2 | Bakgrund till scenariot | 15 |
| 3.3 | Hur kan hotet mot Sverige se ut? | 15 |
| 3.4 | Angriparens strategiska mål, syfte och taktik | 17 |
| 4 | Scenario | 18 |
| 4.1 | Allmän situation före angreppet..... | 18 |
| 4.2 | Regionalt Grundscenario | 18 |
| 4.2.1 | Alternativt sommarscenario | 22 |
| 4.3 | Typhändelser | 23 |
| 4.3.1 | Fjärrstridsmedel | 23 |
| 4.3.2 | Markstrid | 24 |
| 4.3.3 | Ut- och inrymning..... | 26 |
| 5 | Handledning..... | 27 |
| 5.1 | Regional kartläggning | 27 |
| 5.2 | Konsekvenser och åtgärder..... | 28 |
| 5.3 | Frågebatteri..... | 30 |
| 5.3.1 | Övergripande frågeställningar | 30 |
| 5.3.2 | Frågeställningar för verksamheter | 30 |
| 6 | Avslutande kommentarer | 32 |
| | Referenser..... | 33 |
| | Bilaga A | 34 |

1 Inledning

Denna rapport utgör slutredovisningen av en studie som FOI utfört på uppdrag av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Rapporten är en omarbetning och utökning av ett memo som levererades som en delredovisning inom studien¹. Här presenteras de slutliga resultaten. Målgruppen för rapporten är MSB, länsstyrelser, kommunal räddningstjänst, övriga kommunala verksamheter och berörda statliga aktörer.

Det kommunala planeringsarbetet för räddningstjänst under höjd beredskap (RUHB) har i princip legat nere sedan det tidiga 2000-talet. Det har resulterat i ett signifikant tapp i den kommunala förmågan att planera för, och genomföra sådana insatser. Under 2018 påbörjade MSB ett arbete med att ta fram en vägledning för räddningstjänsten under höjd beredskap. Vägledningen utgår främst från det kommunala områdesansvaret samt *lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, LSO*. Syftet med vägledningen är att stödja kommunerna i att återuppta planeringen för räddningstjänst under höjd beredskap.

Vad höjd beredskap, krig eller krigsliknande tillstånd skulle kunna innebära för det svenska samhället kan vara svårt att föreställa sig. Vidare är det förknippat med stora osäkerheter att försöka förutse vad en sådan situation innebär. Samtidigt är det dessa osäkerheter som det civila försvaret ska planera för. Scenarier är ett sätt att hantera och strukturera sådan osäkerhet och är därför en viktig utgångspunkt i planeringsarbetet.²

Inom ramen för det övergripande arbetet med RUHB har MSB därför uppdragit åt FOI att ta fram scenarier som är anpassade för kommunal räddningstjänst. Scenarierna ska baseras på typfall 4 (ett fientligt angrepp mot Sverige vilket innefattar landstigning samt luftlandsättning)³ och typfall 5 (utdragen och eskalerande gråzonsproblematik)⁴ och ge den kommunala räddningstjänsten stöd för att förstå vilka uppgifter som kan uppkomma under höjd beredskap, hur de ska planera för verksamheten vid höjd beredskap samt vilka förmågor och resurser de behöver.

Scenarierna ska även kunna fungera som ett stöd för kommunernas övriga verksamheter i arbetet med att bygga krigsorganisationen samt i arbetet med planering inför höjd beredskap, och som ett komplement till MSB:s övergripande planeringsförutsättningar⁵.

Liknande scenarioarbete till stöd för kommunernas planering av det civila försvaret har gjorts tidigare i Sverige, bland annat under 80- och 90-talet. Se exempelvis *Hotbildsunderlag för kommunal riskanalys*, FOA 1988⁶, *Typsituationsbaserad beredskapsanalys – Förslag till arbetsmodell*, FOA 1994⁷ och *Målstyrning inom det civila försvaret – krav på operativ förmåga*, FOA 1995⁸. Flera av de idéer och koncept som presenteras i föreliggande rapport, och då speciellt utformningen av scenariopaketet med grundscenario, typhändelser och frågebatteri, återfinns i olika delar i de tidigare arbetena.

De scenarier som presenteras här är *exempel* på vad som kan hända eller utspelas. De ska inte tolkas som en prediktion av ett framtida krig, utan utgör enbart verktyg för att stödja målgruppen i att förbereda och planera inför höjd beredskap och krig.

¹ Scenario för kommuner och kommunal räddningstjänst – Grundscenario, Anders Odell, Frej Welander, Pär Eriksson, FOI Memo 6787, 2019.

² Att använda scenarier i planering för civilt försvar, Daniel K Jonsson, FOI-R--4434--SE, 2017.

³ Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar, Fredrik Lindgren, FOI Memo 5089, FOI 2014.

⁴ Typfall 5: Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik, Komplettering av hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar, Daniel K Jonsson, FOI Memo 6338, FOI 2018.

⁵ Ingår i: Rätt person på rätt plats Kommuner - Vägledning för krigsorganisation och krigsplacering, MSB1400, ISBN: 978-91-7383-949-5, MSB 2019.

⁶ Hotbildsunderlag för kommunal riskanalys, Maria Nyberg och Jan Widberg, FOA C 10296-1.2, FOA 1988.

⁷ Typsituationsbaserad beredskapsanalys – Förslag till arbetsmodell, Georg Fischer och Ebbe Blomgren, FOA-D--94-00047-8.6--SE, FOA 1994.

⁸ Målstyrning inom det civila försvaret – krav på operativ förmåga, Percy Hartoft och Maria Lignell, FOA-D--95-00070-8.6--SE, FOA 1995.

1.1 Syfte och mål

Målet med studien är att utveckla scenarier som kan användas av kommuner i arbetet med att planera för räddningstjänst under höjd beredskap, och av MSB och länsstyrelserna för att effektivt kunna stötta kommunerna i detta arbete.

Syftet med scenarierna är att räddningstjänsterna och kommunerna ska höja förmågan till räddningstjänst under höjd beredskap och förmågan inom det civila försvaret. För att uppnå detta behöver aktörerna förstå och identifiera vilka uppgifter som kan uppkomma under höjd beredskap, hur verksamheten behöver planeras samt vilka förmågor och resurser som behöver säkerställas. En målsättning med scenariot är att det ska bidra till en ökad förståelse och medvetenhet hos aktörerna på lokal och regional⁹ nivå för hur hotet kan se ut och vikten av att genomföra detta planeringsarbete. Det är viktigt att de förstår att de behöver analysera sina egna förutsättningar och behov, och identifiera brister och möjliga åtgärder, för att åstadkomma största möjliga förmågehöjning. Scenariot ska vara ett verktyg för att hjälpa dem med denna analys.

1.2 Metod

Arbetet har i stort sett följt den föreslagna metoden i *Att använda scenarier i planering för civilt försvar*¹⁰ med de fyra stegen: 1) fördjupa och förtydliga hotbilden, 2) generera scenariobyggestenar, 3) formulera scenarier, och slutligen, 4) kvalitetssäkra scenarierna.

Informationsinhämtningen i steg 1 utgjordes av litteraturstudier och intervjuer. Litteraturen bestod av scenarioarbeten och metoder, exempelvis historiska exempel och nutida arbeten som berör enskilda sektorer. Intervjuer har utförts med experter inom FOI och MSB kring säkerhetspolitiska aspekter, hotet mot Sverige, scenarioarbete, VMA-systemet¹¹, vapensystem och vapeneffekter samt metoder och förutsättningar för räddningstjänst.

I steg 2 genomfördes en intern workshop på FOI. Syftet var att identifiera kommunala verksamheter som kan påverkas under höjd beredskap, vilka händelser som kan uppstå och deras effekter på verksamheterna, kommuners ansvar och uppgifter vid räddningstjänst och ömsesidiga beroenden mellan räddningstjänst och andra kommunala verksamheter. Även scenariots inriktning och hur det bör utformas för att uppnå störst effekt hos användarna behandlades.

Bearbetningen av den samlade informationen i steg 3 resulterade i förslaget med ett modulärt scenariopaketer. Det framtagna grundscenariot baseras på typfall 4 (ett fientligt angrepp mot Sverige vilket innefattar landstigning samt luftlandsättning)¹², med tillägg från typfall 5 (utdragen och eskalerande gråzonsproblematik)¹³. Händelserna i grundscenariot har valts av författarna till rapporten baserat på den samlade informationen för att belysa särskilda utmaningar, primärt vid räddningstjänst, men även för övriga kommunala verksamheter, under höjd beredskap. Innehållet i typhändelserna bygger på samma grundtanke. Frågorna i frågebatteriet har valts av författarna i samråd med MSB. De är valda för att ge användarna stöd i arbetet med scenariot, så att det bidrar till ökad förmåga till räddningstjänst under höjd beredskap och ökad förmåga till civilt försvar.

Steg 4, kvalitetssäkring av grundscenario, typhändelser och frågebatteri, genomfördes i form av en extern workshop på länsstyrelsen i Västra Götaland med deltagare från MSB, länsstyrelsen, kommuner och räddningstjänster. Under workshopen fick deltagarna diskutera grundscenariot, typhändelserna och frågeställningar, och komma med synpunkter och förbättringsförslag.

⁹ Med regional menas i denna rapport någon indelning, mindre än den nationella men större än den kommunala. Inte nödvändigtvis län, region eller militärregion.

¹⁰ Att använda scenarier i planering för civilt försvar, Daniel K Jonsson, FOI-R--4434--SE, 2017.

¹¹ Viktigt meddelande till allmänheten

¹² Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar, Fredrik Lindgren, FOI Memo 5089, FOI 2014.

¹³ Typfall 5: Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik, Komplettering av hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar, Daniel K Jonsson, FOI Memo 6338, FOI 2018.

Handledningen för den regionala kartläggningen har tagits fram utifrån den samlade informationen i studien.

Arbetet har utförts i dialog med uppdragsgivaren för löpande utvärderingar och avgränsningar, samt för att följa upp samverkansbehov kopplat till pågående och kommande utredningar och studier.

Rapporten har granskats internt på FOI samt av personer på MSB och länsstyrelsen i Västra Götaland.

1.3 Avgränsningar

Scenariot avgränsas till de inledande dygnen av angreppet. Detta för att lägga fokus på den kommunala räddningstjänstens uppgifter. Många andra kommunala uppgifter och verksamheter drabbas även på längre sikt, och på ett mer komplext sätt. Exempel på problem och uppgifter som kan uppstå i ett längre tidsperspektiv ges också i scenariot, men det är inte studiens huvuduppdrag.

Krigföring med kemiska, biologiska, radiologiska eller nukleära stridsmedel (CBRN) ingår inte i studien. Detta trots att upptäckande, utmärkning och röjning av farliga områden samt indikering, sanering och andra åtgärder för skydd mot kärnvapen och kemiska stridsmedel är utpekade uppgifter för räddningstjänst under höjd beredskap enligt *lagen om skydd mot olyckor*¹⁴. Det finns möjlighet att lägga till sådana effekter genom utveckling av särskilda typhändelser i separata uppdrag.

1.4 Läsanvisningar

För att scenariot ska få avsedd effekt på utvecklingen av det civila försvarets förmåga är det viktigt att läsaren förstår hur det ska användas i planeringsarbetet. Olika läsare har olika bakgrund och grundförståelse för vad höjd beredskap och krig innebär. Rapporten är uppdelad för att kunna läsas som helhet eller i delar, beroende på bakgrund och behov.

| | |
|-----------|--|
| Kapitel 1 | beskriver bakgrunden till projektet, vad syftet är, metod och avgränsningar. |
| Kapitel 2 | svarar på <i>Varför</i> detta planeringsarbete ska göras, samt beskriver kort scenariometodik. |
| Kapitel 3 | beskriver <i>Hur</i> scenariot ska användas, och <i>Vem eller Vilka</i> som ska använda det. Här beskrivs också hur hotet mot Sverige kan se ut, och en angripares möjliga mål och taktik. |
| Kapitel 4 | innehåller scenariot, inklusive typhändelser och frågebatteri, med en inledning om situationen i Sverige före scenariot. |
| Kapitel 5 | svarar på <i>Vad</i> som ska göras, dvs. hur arbetsprocessen med scenariot kan se ut. |

De som ska använda scenariot i planeringsarbete bör läsa rapporten i sin helhet. Kapitel 3 och 5 bör läsas noggrant *innan* planeringsarbetet påbörjas, för att förstå arbetsprocessen.

¹⁴ Lag om skydd mot olyckor. 2003:778

2 Bakgrund

Alla kommuner i Sverige ser olika ut och har sina särskilda förutsättningar. Oavsett vilka potentiella mål för en angräpare som finns inom kommunernas geografiska ansvarsområde, måste de förbereda sig och planera för höjd beredskap enligt *lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*.¹⁵

Även om stridshandlingar kan te sig osannolika, exempelvis av geografiska skäl, för en viss kommun, är det omöjligt att i förväg fastställa exakt var och hur en angräpare väljer att slå till. Vidare kan kommuner som inte drabbas själva bli skyldiga att ge stöd till andra kommuner eller landsting, inom och utom länet.¹⁶ Därför bör alla kommuner genomföra en grundläggande planering för höjd beredskap och krig, och för hur de kan hjälpa andra eller ta emot hjälp.

Regional hotbild¹⁷, geografiska förutsättningar, befolkningsmängd och -struktur, samt kritisk infrastruktur och industri är exempel på viktiga faktorer för planeringen av det civila försvaret. Det går inte att konstruera ett trovärdigt och relevant scenario som belyser *alla* viktiga aspekter, och som blir tillämpbart i *alla* kommuner.

Istället måste scenariot anpassas till varje kommuns och regions förutsättningar, såsom särskilda hot eller risker. Dessutom måste de egna förmågorna i kommunen eller regionen vägas in i arbetet med scenariot. Det är de lokala aktörerna som bäst förstår sina egna förutsättningar och förmågor, och därför själva behöver analysera uppgifter, behov, brister och möjliga åtgärder eller lösningar.

2.1 Uppgifter under höjd beredskap

Kommunens organisation för räddningstjänst och övriga kommunala verksamheters arbete med scenariot ska till leda fram till att de ökar sin förmåga att bedriva sin verksamhet under höjd beredskap eller krig, i enlighet med målen för det civila försvaret. Det civila försvaret bidrar till målet för totalförsvaret genom följande uppgifter¹⁸:

- Värna civilbefolkningen.
- Säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna.
- Bidra till Försvarmaktens förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.

Flera av de mer konkreta uppgifter som kan härledas ur dessa huvuduppgifter ankommer på kommunerna, och i vissa fall specifikt på kommunens räddningstjänst.

Räddningstjänsten och kommunerna har dessutom vissa skyldigheter enligt lag. Kommunens organisation för räddningstjänst, i såväl fred som höjd beredskap, regleras i *Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO)*. De uppdrag som tillkommer vid höjd beredskap enligt lagens 8 kap. 2 § omfattar förmåga att:

- Upptäcka, utmärka och röja farliga områden.
- Indikera, sanera och vidta andra åtgärder för skydd mot kärnvapen och kemiska stridsmedel.
- Delta i åtgärder för första hjälp åt och transport av skadade samt för befolkningsskydd.

¹⁵ Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. 3 kap. Förberedelser för och verksamhet under höjd beredskap

¹⁶ Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. 4 kap. Bistånd mellan kommuner och landsting samt stöd till enskilda

¹⁷ Nationellt strategiska militära mål, kritisk civil infrastruktur och strategiskt viktiga områden som skulle kunna utgöra mål för en angräpare.

¹⁸ Prop. 2014/15:109, Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020, Regeringen.

För kommunerna är det ett antal lagar och förordningar som reglerar verksamheten under höjd beredskap, till exempel *lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH)*, och *förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (FEH)*. Därutöver finns ett antal lagar inom specifika områden som rör kommunernas verksamhet under höjd beredskap. För en sammanställning av lagar och regleringar se *Tillämplig reglering för kommuner och regioner inför och vid höjd beredskap*, MSB¹⁹.

De aktörer som ska genomföra planeringsarbetet kommer att påverkas av andra utredningar och studier inom ramen för utvecklingen av totalförsvaret, exempelvis *Näringslivets roll inom totalförsvaret*²⁰ och *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*²¹.

2.2 Scenariometodik

Scenarier kan delas upp i prediktiva (en förutsägelse eller prognos), explorativa (vad som skulle kunna hända eller vad som är möjligt) och normativa (så som man vill eller önskar att det ska bli) ansatser.²² Det scenario som presenteras här är ett *exempel* på vad som *kan* hända eller utspelas. Det är alltså i första hand explorativt och inte prediktivt eller normativt. Det ska inte tolkas som att *så här kommer ett krig se ut*, utan utgör enbart ett verktyg för att få aktörerna att förbereda och planera inför höjd beredskap och krig. Det ska ge stöd i arbetet med att identifiera brister i förmåga, belysa utmaningar, kritiska beroenden och uppgifter som uppstår, samt att formulera ambitionsnivåer.

Att planera för framtiden handlar om att kunna möta det oförutsedda genom att bygga in flexibilitet och robusthet i organisationer och system. Det är vad det föreliggande scenariot ska bidra till.

¹⁹ Ingår i: Rätt person på rätt plats Kommuner - Vägledning för krigsorganisation och krigsplacering, MSB1400, ISBN: 978-91-7383-949-5, MSB 2019.

²⁰ Näringslivets roll inom totalförsvaret, SOU 2019:51

²¹ Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar, <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2018/08/dir.-201879/> (läst 2019-12-03).

²² Att använda scenarier i planering för civilt försvar, Daniel K Jonsson, FOI-R--4434--SE, FOI 2017.

3 Ett modulärt scenariopaket

Eftersom det inte går att konstruera *ett* trovärdigt och relevant scenario som belyser *alla* viktiga aspekter, och som blir tillämpbart i *alla* kommuner, måste scenariot kunna anpassas regionalt och lokalt.

För att möjliggöra en sådan anpassning har ett modulärt scenariopaket utvecklats. Det består av:

- Grundscenario
- Typhändelser
- Frågebatteri
- Handledning

Det finns flera potentiella fördelar med en modulär scenarioupbyggnad. För det första möjliggör det utformning av regionalt och lokalt anpassade scenarier, samtidigt som typhändelserna kan vara generiska. För det andra ger det flexibilitet att variera ordningsföljd och omfattningen av de effekter som drabbar enskilda kommuner. De anpassade scenarierna kan också ge kommuner, länsstyrelser och myndigheter en vägledning för vilka organisationer som ska ha vilka förmågor eller resurser, utifrån var i regionen vissa typer av händelser kan förväntas.

Grundscenariot är gemensamt för alla kommuner och regioner. Det utspelar sig i en regional kontext och baseras på typfall 4 med tillägg från typfall 5. Tilläggen har anpassats till tidsförhållandena i typfall 4. Tilläggen innefattar exempelvis cyberangrepp och sabotage som leder till bortfall av elförsörjning under en viss tid, störda, eller total frånvaro av, tele- och datakommunikationer, allvarliga störningar i betal- och finanssystem samt allvarliga störningar i transportsystemet. Dessa tillägg tvingar samtliga berörda aktörer att agera i en mycket ansträngd situation, även de som inte utsätts för direkta stridshandlingar. Detta belyser behovet av kontinuitetshandling för kritiska funktioner, såsom exempelvis elförsörjning, drivmedelsförsörjning, kommunikation och ledning. Ett gemensamt grundscenario bidrar till att alla kommuner och räddningstjänster kan öka förmågan att arbeta gemensamt och utifrån liknande ingångsvärden för förmågeutveckling och planering, samt att de bereds möjligheter för planering för effektiv samverkan.

De anpassade regionala och lokala scenarierna skapas genom att typhändelser adderas till grundscenariot. Typhändelserna beskriver specifika händelser och effekterna av dessa. De kan också vara inriktade på särskilda aktörer eller funktioner. Typhändelserna är endast exempel på tänkbara utfall och ska inte tolkas som absoluta sanningar. Resultatet av typhändelserna ska inte återanvändas i andra sammanhang.

Frågebatteriet består av en uppsättning frågor kopplade till grundscenariot och typhändelserna. Frågorna tjänar som vägledning för de beredskapsansvarigas arbete med att praktiskt tolka scenarierna och analysera deras konsekvenser för den egna verksamheten. De ska exempelvis hjälpa till att identifiera uppgifter som måste utföras, resurser som krävs, förmågebehov och beroenden av andra funktioner.

Handledningen beskriver arbetsprocessen med att ta fram de regionalt och lokalt anpassade scenarierna och ger förslag på en metod för arbetet med konsekvensanalys och åtgärdsförslag och det efterföljande planeringsarbetet.

3.1 Hur scenariot kan användas

Scenarier som används i en planeringsprocess kan ha olika syften. Dessa syften kan ses som olika steg i planeringsprocessen^{23,24}:

1. Underlag för utbildning eller inspiration
2. Underlag för analys
3. Verktyg för planering
4. Verktyg för utvärdering
5. Styrande förutsättningar för planering och dimensionering

Syftet med scenariot som presenteras i denna rapport är främst steg 1-3 ovan. Det betyder att scenariot kan utgöra underlag för utbildning *inför* planering och användas för att vidga föreställningsförmågan om vad som *kan* hända. Det ska utgöra underlag för att analysera konsekvenserna av händelserna i scenariot. Vidare ska det användas som ett verktyg under planeringen så att åtgärder och strategier för att hantera konsekvenserna tar hänsyn till de utmaningar som ryms inom scenariot.

Scenariot kan även användas till steg 4 ovan, det vill säga *efter* planering för att utvärdera om framtagna strategier, åtgärder eller beredskapsplaner fungerar som det är tänkt.

Scenariot är däremot *inte* konstruerat för det femte syftet, att vara dimensionerande och styrande för planeringsprocessen. I vilken mån det regionalt anpassade scenariot *kan* vara dimensionerande beror på kvaliteten och detaljerna i det underlag Försvarsmakten kan tillhandahålla på regional och lokal nivå. Scenariot kan inte vara styrande då det än så länge saknas riktlinjer för vilken förmåga det civila försvaret ska ha. I detta tidiga skede i uppbyggnadsprocessen bör inte heller utvecklingen av det civila försvaret styras av definitivt dimensionerande scenarier. Det utarbetade scenariot bör därför endast användas för att få en fingervisning om den framtida dimensioneringen, eller för att formulera en ambitionsnivå.

Scenariopaketet som presenteras här kan användas för att först utforma ett regionalt anpassat scenario, och sedan lokala scenarier för kommunerna inom regionen. Här föreslås följande arbetsgång med scenariopaketet:

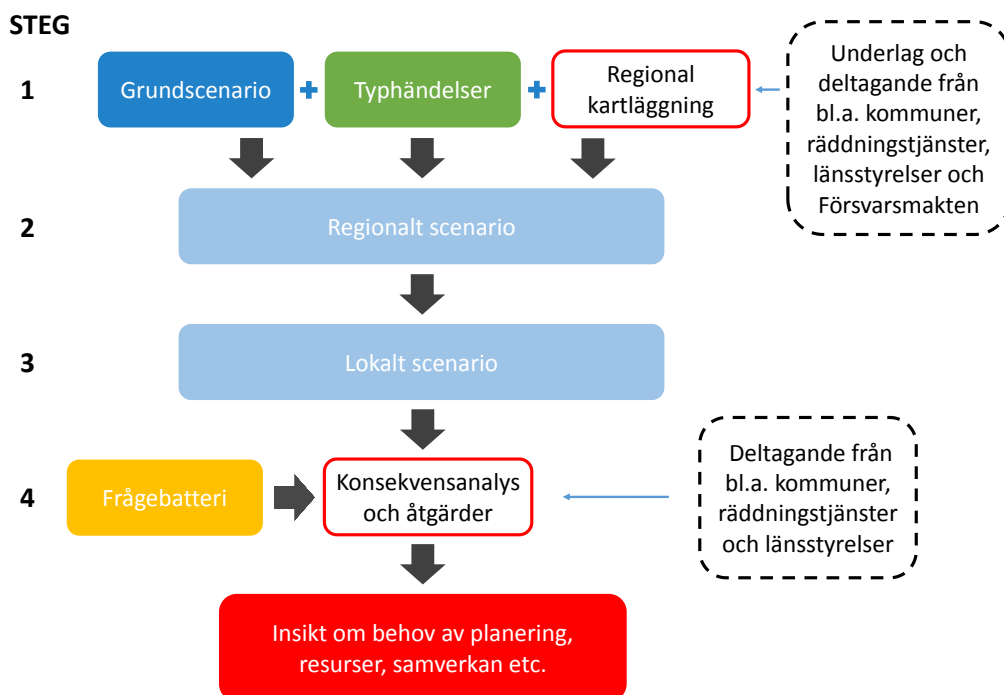
1. Först genomför kommuner och räddningstjänster/-förbund tillsammans med länsstyrelser och regionala företrädare för Försvarsmakten en regional kartläggning. Där identifieras och prioriteras militära och civila mål i regionen, samt troligaste områden eller mål för stridshandlingar och markstrider. Det måste poängteras här att Försvarsmaktens underlag är kritiskt i detta steg.²⁵
2. I ett andra steg, med grundscenariot som utgångspunkt, identifieras de typhändelser som kan beröra de aktuella målen i regionen. Dessa bildar tillsammans med grundscenariot ett sammanhängande regionalt scenario.
3. Därefter delas de identifierade typhändelserna i steg 2 ut till drabbade kommuner. De kommunvisa typhändelserna utgör tillsammans med det regionala scenariot de lokala scenarierna.
4. Slutligen genomförs konsekvensanalys och identifiering av åtgärder med hjälp av frågebatteriet och handledningen.

De olika stegen i processen illustreras i Figur 1 tillsammans med de ingående delarna i scenariopaketet och underlag och deltagande.

²³ Att använda scenarier i planering för civilt försvar, Daniel K Jonsson, FOI-R--4434--SE, FOI 2017.

²⁴ Scenariobaserad planering för civilt försvar inom energiområdet. Inledande studier med fokus på konceptuell beskrivning, hotbild och scenariometodik, Daniel K Jonsson, Bengt Johansson, Fredrik Lindgren, Ester Veibäck, Maria Bergstrand, FOI-R--4356--SE, Februari 2017.

²⁵ Hur detta underlag ska se ut, exempelvis avseende detaljnivå, och hur det ska sammanställas och kommuniceras behöver utredas och diskuteras inom arbetet med utvecklingen av totalförsvaret.



Figur 1. Hur scenariopaketet är tänkt att användas av aktörerna för att öka sin förmåga. Boxar med röda konturer indikerar aktiviteter som lokala och regionala aktörer behöver utföra.

De olika stegen och ingående delarna i processen beskrivs utförligare i följande kapitel: Grundscenariot presenteras i kap. 4.1 och 4.2 och typhändelserna i kap. 4.3. Steg 1, 2, och 3, regional kartläggning och utformning av regionala och lokala scenarier, beskrivs i kap. 5.1. Steg 4, konsekvensanalys, beskrivs i kapitel 5.2. Frågebatteriet presenteras i kapitel 5.3.

Den eller de som ska använda scenariot ska utgå från de förutsättningar som råder vad det gäller planering, förmågor och resurser. Att konstruera scenarion utifrån framtida förutsättningar kan vara riskabelt eftersom det inte går att säkert veta hur situationen då ser ut. Förutsättningar kan snabbt ändras vad det gäller exempelvis det säkerhetspolitiska och inrikespolitiska läget, samhällsströmningar, teknik och tillgång till resurser.

Att forma och bygga upp det civila försvaret är en iterativ process. Arbetet med scenariot i denna rapport kan ses som det första steget i en sådan process. Den behöver sedan fokuseras och fördjupas med styrning i form av politiska beslut eller riktlinjer.

Planeringsarbetet behöver också genomföras på flera nivåer. Dels av enskilda aktörer och i enskilda verksamheter, dels på regionala och nationella nivåer. Planeringen måste också inkludera samverkan med andra aktörer. För att planering i samverkan med andra aktörer ska vara effektiv och målinriktad behöver varje aktör först göra sin egen kartläggning och konsekvensanalys utifrån ett scenario som detta. Därefter kan planeringen lyftas till en regional nivå. Då kan aktörerna gemensamt planera för förmågorna i regionen. De kan bestämma vilka förmågor alla kommuner bör ha, vilka särskilda gemensamma förmågor som bör finnas regionalt men inte behöver finnas i varje kommun, var dessa bör placeras, hur de ska kunna användas på de platser där de behövs i ett akut skede samt eventuellt hur förmågorna ska dimensioneras. Kommunernas och räddningstjänstens förmågor kan också vara viktiga utanför det egna ansvarsområdet.

När planeringsprocessen når till faktiska åtgärder är det viktigt att alla berörda aktörer har gjort sin konsekvensanalys och identifierat sina kritiska beroenden, så att åtgärder kan utvärderas utifrån hur de påverkar förmågan inom det civila försvaret. Det är viktigt att de

förutsättningar som läggs som utgångspunkt är välgrundade och väl förankrade med experter inom respektive område.

I arbetet med att höja förmågan inom det civila försvaret bör olika typer av åtgärder hållas isär. Det kan dels handla om sådana åtgärder som syftar till att öka robustheten och förmågan till kontinuitetshantering i verksamheten (exempelvis reservkraftverk, lagring av drivmedel, alternativa kommunikationsmedel), dels åtgärder för att höja förmågan att hantera konsekvenser och utföra sitt uppdrag, exempelvis att bedriva räddningstjänst. Det finns också åtgärder som syftar till att eliminera sårbarheter snarare än att stärka någon viss förmåga.

Det går också att se på uppbyggnaden av det civila försvaret utifrån två olika tidsperspektiv. Dels det som kan genomföras på kort sikt inom befintliga ramar för att snabbt stärka robustheten och förmågan. Dels det som bör genomföras på lång sikt för att uppnå en önskvärd förmåga. Det föreliggande scenariot kan mycket väl användas i båda dessa perspektiv.

Skillnaden mellan dessa perspektiv ligger i tankesättet avseende lämpliga åtgärder. I det korta perspektivet handlar det mer om direkta insatser för att åstadkomma en förmågehöjning, medan det i det långa perspektivet handlar om att formulera det önskvärda tillståndet, och att utarbeta en planering för att nå dit. Dock finns en risk att de olika perspektiven kan skapa motsättningar. Åtgärder som ger viss förmåga på kort sikt, kan vara återvändsgränder på lång sikt. Åtgärder som ger höjd förmåga på lång sikt kan vara verkningslösa på kort sikt. Då är det viktigt att göra en grundlig värdering av åtgärden utifrån vilket perspektiv som bedöms som viktigast med hänsyn till den sammantagna inriktningen av planeringen för totalförsvaret.

Målet är att kommunernas arbete med scenariot som utgångspunkt leder fram till en åtgärdslista, samt att de kan utveckla och anpassa beredskapsarbetet till de lokala förutsättningarna. Åtgärdslistan kan aktörerna sedan ombesörja med i första hand befintliga och lokala resurser, i andra hand med regionala resurser och i tredje hand med nationella resurser. Åtgärder kan också kräva resurstillskott på en eller flera av dessa nivåer.

3.2 Bakgrund till scenariot

Ett ändamålsenligt försvar av Sverige kräver att befolkningen har förtroende för totalförsvarets uppgifter och förmåga. Det innebär att såväl enskilda medborgare som beslutsfattare är medvetna om de krav och uppoffringar som en väpnad konflikt sannolikt innebär för samhället i stort.

I samband med väpnad konflikt eller ett försämrat säkerhetsläge i Sveriges närområde skulle landet kunna komma att pressas såväl ekonomiskt, diplomatiskt och politiskt som militärt. Gråzonsproblematik, dvs. antagonistiska handlingar som utförs utan en formell krigsförklaring, kan vara en del av angriparens taktik. Exempel på sådana handlingar är påverkansoperationer, sabotage, terrorattentat och cyberintrång.

Även om Sverige gör allt i sin makt för att undvika ett krigstillstånd så finns det inga garantier för att detta lyckas. En konflikt eller allvarlig säkerhetspolitisk kris i Sveriges närområde skulle troligtvis påverka även Sverige och ett väpnat angrepp riktat mot Sverige kan då inte uteslutas²⁶.

3.3 Hur kan hotet mot Sverige se ut?

Försvarsberedningen²⁷ lyfter fram att ett väpnat angrepp mot Sverige kan ha flera olika syften eller målsättningar. Angriparen kan ha som målsättning att besätta och ockupera

²⁶ Motståndskraft s.62, Försvarsberedningen 2017.

²⁷ Detta kapitel bygger till stor del på Försvarsberedningens rapport Motståndskraft (2017).

delar av svenskt territorium. Dels för egna strategiska eller taktiska syften, dels för att begränsa möjligheterna för Sverige eller annan stridande part att använda området som bas för egna operationer. Vidare kan ett angrepp ha som mål att sänka det nationella stridsvärdet till en så låg nivå att det blir omöjligt för Sverige och dess väpnade styrkor att effektivt föra krig eller understödja en annan stridande part i konflikten. Ett angrepp kan även utgöra en del av en politisk påtryckningskampanj där en angripare vill tvinga Sverige till eftergifter eller ställningstaganden. I en större konflikt med många stridande parter är det långt ifrån självklart att en regelrätt ockupation av Sverige skulle utgöra den huvudsakliga målsättningen för angriparen.

Utöver ovanstående syften och målsättningar, kan en angripare även agera opportunistiskt för att uppnå långsiktiga mål. Till exempel genom att ta tillfället i akt när det uppstår en tillfällig svaghet i Sveriges försvar eller när händelser och konflikter i andra delar av världen gör att världssamfundet inte fokuserar på Östersjöregionen.

Oavsett de bakomliggande orsakerna skulle väpnad strid på eller över svenskt territorium sannolikt innebära allvarliga konsekvenser för samhället på alla nivåer, nationellt, regionalt och lokalt.²⁸

Ett eventuellt angrepp kan se väldigt olika ut beroende på vilken målsättningen angriparen har, den geopolitiska kontexten och i vilken utsträckning den svenska krigsorganisationen har hunnit förbereda sig. Ett väpnat angrepp kan föregås av synkroniserad och omfattande subversiv verksamhet som exempelvis likvidering av nyckelpersonal, sabotage eller cyberattacker mot centrala driftnoder för el, vatten, kommunikation och betalningssystem samt påverkanskampanjer för att försvåra beslutsfattande och sänka försvarsviljan. Användandet av cyberangrepp och sabotage kan innebära omfattande skador för samhället och kraftigt begränsa landets försvarsförmåga utan att direkt involvera väpnade styrkor eller strid. Detta kan innebära att Sverige i praktiken befinner sig i en situation som kan jämföras med krig, redan före ett beslut om höjd beredskap. Sådan gråzonsproblematik kan begränsa Sveriges förmåga att fatta beslut och vidta åtgärder för att trygga befolkningen.

Förbekämpning är ett sätt för en angripare att sänka Sveriges försvarsförmåga inför ett angrepp. Det kan innefatta användande av attackflyg, kryssningsrobotar och ballistiska robotar²⁹ mot ledningscentraler, militära baser och grupperingsplatser samt kritisk infrastruktur och samhällskritiska verksamheter. Förbekämpningen kan följas upp med landsättning (från luft eller sjö) av fientlig trupp i för angriparen strategiska områden eller platser som exempelvis flygplatser eller hamnområden. Dessa kan, utöver att möjliggöra införsel av trupp och materiel, användas som bas för luftvärn och andra vapensystem. Detta försvårar ett snabbt återtagande av territoriet samtidigt som det effektivt förvägrar undsättning och motåtgärder från tredje stridande part³⁰. Med hjälp av vilseledning, subversion och överraskning kan en numerärt begränsad fientlig styrka besätta viktiga områden och åsamka både det svenska samhället och Sveriges försvarsförmåga stor skada.

Sverige är ett till ytan stort land och de geografiska skillnaderna påverkar förutsättningarna för att hantera konsekvenserna av stridshandlingar såväl regionalt som lokalt. Områden av större strategisk betydelse löper större risk att snabbt drabbas av stridshandlingar vid ett väpnat angrepp.

²⁸ Motståndskraft s.63, Försvarsberedningen 2017.

²⁹ Robot avser i denna rapport en styrd självgående projektil med motor, styrenhet, stridsdel och tändrör. Ofta felaktigt benämnd missil.

³⁰ Exempelvis trupper från Nato eller EU.

3.4 Angriparens strategiska mål, syfte och taktik

För räddningstjänst och kommunala verksamheters planeringsarbete, är angriparens bakomliggande strategiska mål inte det centrala. Det viktiga är *att* det händer och *vad* som händer inom det egna geografiska ansvarsområdet. *Varför* det händer är inte lika viktigt men kan ligga till grund för riskbedömning vid insatser och eventuell hotbild mot egen personal.

För att göra scenariot trovärdigt kan de möjliga strategiska mål som nämns i föregående kapitel (3.3) användas. Enligt den gemensamma grundsynen för en sammanhängande planering för totalförsvaret³¹, utgör typfall 4 gemensam planeringsförutsättning för alla berörda aktörer i Sverige. Även om det i praktiken inte behöver vara så får det bakomliggande strategiska målet och taktiken i typfall 4 tjäna som bakgrund till scenariot i denna studie.

I typfall 4 är angriparens syfte att kraftigt reducera Sveriges förmåga att agera i en aktuell internationell kris, genom att fysiskt förneka Sverige och tredje part militär handlingsfrihet i närområdet och samtidigt öka sin egen handlingsfrihet. Angriparen söker generellt i detta typfall att uppnå sina mål så fort som möjligt, samt att kraftigt försvaga Sveriges möjligheter till ledning, beslutsfattande och agerande. Strävan är att genomföra angreppet så snabbt som möjligt, med utnyttjande av överraskningsmoment, och nå effekt innan Sverige eller tredje part hinner agera effektivt. Denna strävan efter överraskning och snabbhet betyder att angriparen tar större taktiska/operativa risker än vad som är doktrinärt ”normalt” och att landstigning/luftlandsättning påbörjas så snart Sveriges fjärrstridskrafter, ledningssystem och infrastruktur har reducerats i tillräcklig omfattning.

Det viktigaste att ha med sig i det fortsatta arbetet med scenariot är att antagonisten har en strategi och ett mål med angreppet. Antagonisten har i de flesta fall sannolikt lite att vinna på att terrorisera befolkningen och detta är därför inte ett mål i sig. Däremot kan angriparen i enskilda situationer ändå välja att slå mot civilbefolkningen, exempelvis som ett slags utpressning eller för att driva bort befolkningen från ett visst område.

³¹ Sverige kommer att möta utmaningarna, Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret. FM2016-13584:3, Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2016.

4 Scenario

Här presenteras grundscenariot tillsammans med en variation där scenariot inträffar under sommaren istället för på vintern. De två varianterna av grundscenariot belyser särskilda förutsättningar och påfrestningar som uppstår under de olika årstiderna. I grundscenariot refereras till typhändelserna där de passar in. Typhändelserna som ska läggas till grundscenariot för att erhålla regionala och lokala scenarier presenteras efter grundscenariot. En tidslinje illustrerar händelseförloppet i Figur 2.

4.1 Allmän situation före angreppet

I Sverige, liksom i de nordisk-baltiska grannländerna, har det under en längre tid inträffat ett större antal svårförklarliga olyckor, mindre cyberangrepp, störningar i IT-system, intrång vid skyddsobjekt och fysiska sabotage på samhällsfunktioner. Det är inte tydligt vem eller vilka som ligger bakom händelserna. Ofta finns inga spår, eller så leder de inte entydigt till någon enskild stat.

Förvrängd information och korrupta data i system som används av beslutsfattare, operatörer och specialister inom en rad samhällssektorer har också förekommit, vilket tyder på kvalificerade dataintrång. Påverkan på samhällets funktionalitet har hittills varit begränsad men bland allmänheten har en oro ändå spridit sig. Under den senaste tiden har frekvensen av störningar sjunkit. Åtminstone uppfattar allmänheten det så.

Under flera år har propaganda spridits av internetaktivister och alternativa medier. Detta har sedan, ibland oreflekterat, spridits vidare i svenska traditionella medier. Den svenska allmänheten har vant sig vid mångtydiga fakta och ibland ren desinformation i frågor som rör bl.a. ordning och trygghet, migration och integration, traditionella värderingar, krisberedskap och försvar, samt utrikes- och säkerhetspolitik. Dessa informationsoperationer, som i första hand utnyttjar det öppna samhällets informationsinfrastruktur såsom sociala medier och bloggar på internet, och indirekt TV, radio och tidningar, har haft viss negativ påverkan på allmänhetens förtroende för myndigheter och politiker. Det har dock pågått så länge att allmänheten har slutat reagera, eller förvånas. Det har blivit ett nytt ”normaltillstånd”.

Svenska underrättelsemyndigheter framhåller att främmande makts underrättelseverksamhet i Sverige och Sveriges grannländer har intensifierats. En ökad politisk och militär spänning inklusive tecken på anfallsförberedelser har också noterats, varför Sverige har vidtagit smärre förberedelser avseende militär samt polisär och övrig civil beredskap. När angreppet kommer sker det dock utan någon tydlig förvarning, varför förberedelserna inom det militära försvaret och enstaka myndigheter endast är marginella.

4.2 Regionalt Grundscenario

Det är januari och ovanligt kallt för årstiden. Det ligger mer snö än vanligt i hela Sverige. Tidigt en söndagsmorgon genomförs cyberattacker mot stora el- och värme-/kraftproduktionsanläggningar samt mot tele- och datakommunikationsoperatörer. Viktiga länkar i stam- och regionnäten, såsom kraftledningar och transformatorstationer, förstörs genom sabotage, liksom viktiga noder i tele- och datanätet. Effekten blir att elförsörjningen och tele- och datatrafik i hela regionen slås ut. Även betalningssystemen (både för elektronisk betalning och kassabetalning) och ledningssystemen för flyg- och tågtrafik slås ut.

Strax därefter inleds ett angrepp med fjärrstridsmedel (kryssningsrobotar kombinerade med ballistiska robotar) mot strategiskt viktiga militära mål i regionen (exempelvis svenska flyg- och marinbaser, reservbaser, förråd för kvalificerad ammunition, bränsle, och reservdelar, markförband, ledningssystem och kommunikationsnoder samt

centralförråd). Bekämpningen leder till stora skador. Ett tillfälligt ammunitionslager börjar brinna och OXA³² misstänks förekomma runt de angripna områdena.

Även civil infrastruktur utgör mål för fjärrstridsmedel. Områden och infrastruktur av särskild betydelse för tillförsel av internationell hjälp är särskilt utsatta. Nationellt och regionalt viktiga broar och större vägar, är mål. Den regionalt viktigaste bron eller trafikleden slås ut helt (**Typhändelse 1**). Stambanor och bangårdar för tågtrafik, nationellt viktiga civila flygplatser och hamnar slås ut (**Typhändelse 2**).

En större industrianläggning i regionen (exempelvis raffinaderi, kemisk industri, pappersmasseindustri eller metallindustri) träffas av fjärrstridsmedel och brand uppstår (**Typhändelse 3**). Ett antal civila bränsledepåer brinner. OXA kan förekomma runt de drabbade områdena.

Ett nationellt viktigt lager för krisberedskap³³ (reservdelar, kommunikationsutrustning, fordon eller annat) träffas av fjärrstridsmedel. Det mesta av utrustningen förstörs och brand uppstår (**Typhändelse 4**). Även ett högspänningsställverk träffas av robotar och brand uppstår (**Typhändelse 5**).

På några platser har fjärrstridsmedel träffat bostadshus. Det är osäkert om VMA-systemet har fungerat så det är osannolikt att alla boende har hunnit ta skydd i skyddsrummen. Bostadshusen har delvis rasat och brand har uppstått. Ett antal skadade och döda människor finns i rasmassorna. De skadade drabbas snabbt av kraftig nedkylning, eller riskerar att dö i branden, om de inte får hjälp skyndsamt. De överlevande tvingas ut i januarikylan. Spontana räddningsinsatser påbörjas ganska snart vilket leder till nya ras (**Typhändelse 6**).

Efter de första attackerna beslutar regeringen om högsta beredskap och mobilisering. Det är dock svårt att kommunicera med aktörer ute i landet varför de lokala ledningsfunktionerna inte vet vad som gäller. Insatser koordineras bristfälligt och med oklara mandat vilket försvårar samverkan och fördelning av resurser.

Allmänheten är förvirrad och oroad över frånvaron av både el och kommunikationer. De som har batteriradio får viss information och sprider den så gott de kan. Bland de som hört och sett detonationer är chocken och skräcken påtaglig. En del människor lämnar tidigt på morgonen tätorter i närheten av attackerade mål för att bege sig till fritidshus och vänner och släktingar på landsbygden. Vid bensinstationer uppstår trafikstockningar när människor förgäves försöker tanka. Vid en av de större bensinstationerna i centralorten i regionen uppstår en brand när grupper försöker komma åt drivmedel.

Angriparen upprättar ett brohuvud³⁴ (via luftlandsättning vid flygplats eller landstigning vid hamn) i närheten av en av regionens största tätorter senare under dagen. Brohuvudet expanderar snabbt och stora mängder personal och materiel tillförs via luft/sjö. Angriparen lägger stor kraft på att upprätthålla kontroll över hela östersjöområdet samt luftherravälde. Det är uppenbart att detta utgör en av flera centrala stödjepunkter för angriparens anfall mot Sverige.

Regeringen bestämmer att länsstyrelser och Försvarsmakten får besluta om utrymning om behov föreligger. I området närmast brohuvudet beordrar länsstyrelsen, efter dialog med den berörda kommunen, i samband med ordinarie nyhetssändning i P4 (lokalradion) och massutskick via sms om en storskalig utrymning av ungefär 400 personer till en grannkommun. Området innehåller bland annat ett äldreboende samt ett häkte. Eftersom elektriciteten och mobilnäten är helt utslagna råder vid länsstyrelsens ledningsplats stor osäkerhet kring huruvida budskapet nått befolkningen. De begränsade kommunikationsmöjligheterna skapar osäkerhet bland invånarna gällande utrymningens

³² Oexploderad ammunition.

³³ Exempelvis Svenska Kraftnäts nationella beredskapslager eller Trafikverkets nationella och regionala beredskapslager.

³⁴ Ett brohuvud är en militär basering upprättad av en framskjuten styrka för att säkra huvudstyrkans landsättning och fortsatt styrketillförsel.

geografiska avgränsning. Förvirringen förvärras av olika rykten som florerar och den tilltagande osäkerheten hos befolkningen leder till att antalet spontanutrymningar ökar. Detta försvårar ytterligare organiseringen av den beslutade utrymningen. I sändningarna uppmanas invånarna att packa väska, ryggsäck eller annat lättburet bagage med kläder, dryck och mat för omedelbar evakuering till fots eller med andra transportmedel ut från tätbebyggda områden (**Typhändelse 14 och 15**).

Drivmedelsförsörjningen begränsas kraftigt i regionen då det saknas reservkraft till många pumpstationer. Tankbilar kan inte komma fram överallt då vissa vägar inte är framkomliga. Dricksvattenförsörjningen fungerar enbart i den mån det finns reservkraft till vattenverk och pumpstationer. Ett regionalt viktigt vattenverk är utslaget till följd av cyberangrepp mot dess styrsystem.

Vägar har blivit förstörda av angreppen samtidigt som bilar blir stillastående pga. bensinstopp. Det inträffar trafikolyckor när fordon vänder och kör mot trafikriktningen. Köbildning uppstår och trafiken stoppar helt på många gator och vägar. Människor blir sittande i stillastående tåg. Efter några timmar börjar grupper lämna tågen för att till fots ta sig till närmsta bebyggelse.

En tankbil brinner på en regionalt viktig bro. En vänligt sinnad styrka³⁵ behöver passera inom mycket kort tid för att, som de säger, utföra krigsviktiga insatser. De har ingen egen möjlighet att bekämpa branden.

En del kriminella tar 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 har gett 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, med spritkök eller med andra provisoriska medel.

I utkanten av en av regionens största tätorter ligger för det svenska försvaret centrala kommunikationsnoder (exempelvis bro, väg, järnväg) eller andra viktiga resurser. Angriparen har ett starkt intresse av att ta kontroll över dessa innan svensk militär hinner organisera ett starkare försvar av området. Angriparen genomför en kortare förbekämning mot målet med flyg och helikopter i avsikt att slå ut vissa punktmål och anläggningar, begränsa stridsvärdet hos de få svenska förband (framförallt hemvärn samt vissa territoriella förband, d.v.s. reguljära markförband utrustade och inriktade för enklare försvarsuppgifter) som finns i området kring den eftertraktade resursen. Fordons- och personminor läggs ut i stråk för att fördröja svenska förbands framryckning. Avsikten är främst att skära av vissa vägar, men minor hamnar även bland hus i ett tätbebyggt område (**Typhändelse 6 och 7**).

Därefter genomför angriparen två samordnade taktiska luftlandsättningar med helikopter om ett förstärkt kompani vardera på två öppna fält cirka en kilometer från anfallsmålet. De inleds med mindre säkringsstyrkor vilka tar kontroll över fältet. Strax därefter luftlandsätts ytterligare cirka 200 soldater på respektive plats med personlig utrustning, samt vissa tyngre vapensystem såsom 12 cm granatkastare. I ett andra skede landsätts dessutom vissa fordon. Luftlandsättningarna går mycket snabbt och skyddas av attackhelikoptrar. Rapporten om att fiendliga markförband agerar i närområdet och förflyttar sig i riktning mot tätorten resulterar i att kommunen begär beslut av länsstyrelsen om att omedelbart utrymma de berörda stadsdelarna. Efter cirka en timme är fiendens förband redo att gå mot anfallsmålet (**Typhändelse 8**).

Under framryckningen mot anfallsmålet driver angriparens enheter flyende civilbefolkning framför sig. Några svenska motståndsnäten har upprättats av hemvärdet samt av en mindre (förstärkt pluton) enhet ur armén. Angriparen försöker i första hand kringgå dessa, men när det inte går anfaller angriparen med avsikt att nedkämpa alternativt driva bort de svenska styrkorna. Anfallet understöds av indirekt eld med granatkastare.

³⁵ Kan utgöras av exempelvis Försvarsmakten, Nato- eller EU-trupp.

Granatkastarna används även för att, tillsammans med insatser med attackhelikopter, förhindra förstärkningar från andra svenska förband (hemvärn och vissa arméförband) som finns i närområdet. Det betyder att också delar av tätorten som inte är i direkt fokus för striderna kan drabbas av indirekt eld (**Typhändelse 9, 10, 16 och 17**).

Efter några timmar har angriparens förband nått sitt anfallsmål, och de inrättar sitt försvar i väntan på att huvudstyrkan ska nå fram från angriparens brohuvud. Detta beräknas ta ett till två dygn. Angriparen kontrollerar en yta om ca 2×2 km i utkanten av tätorten. Området består mest av öppen terräng med mindre inslag av stadsmiljö. Inom området finns de resurser som angriparen vill säkra. Angriparens försvarsförberedelser inbegriper minering och befästningsarbete vilket medför att vissa vägar blir avspärrade för civila. Försvaret bedrivs sedan rörligt och aktivt med patruller och motanfall för att försvara ställningarna (**Typhändelse 11**).

En större idrottshall har utsetts till temporär uppsamlingsplats för den växande skara människor som utrymt sina bostäder. Ungefär en tredjedel av de ungefär 400 individer som hittills inrymts i hallen har anlänt genom kommunens försorg och deras närvaro har registrerats. De inväntar information för vidare inkvartering. Majoriteten av de inrymda har emellertid tagit sig till uppsamlingsplatsen själva, vissa med bil men de flesta till fots (**Typhändelse 18 och 19**).

Ett svenskt förband (storlek kompani till bataljon) rör sig mot fienden för att genomföra ett motanfall. De fördröjs emellertid av attackflyg, attackhelikoptrar samt granatkastareld. Det svenska förbandet har understöd av en haubitsbataljon och beskjuter området som fienden kontrollerar. Detta betyder att byggnader på sidor av frontlinjen träffas av granater. Längs fronten genomförs strid vilket gör att frontlinjen flyttar sig fram och tillbaka. Byggnader, där det fortfarande finns civila som inte hunnit utrymma, står i brand på ömse sidor om frontlinjen (**Typhändelse 8, 9, 12**).

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 styrkorna i undsättnings- och skyddsinsatser, och på så vis decimera deras förmåga (**Typhändelse 13**).

En medarbetare på länsstyrelsen har skickat upp sin privata drönare över tätorten. Det blir uppenbart att utfarterna är igenspärade och det framgår av drönarbilderna att två av räddningstjänstens fordon fastnat i köerna som bildats i samband med att den nedrasade fasaden på Stora Hotellet spärrat hela Storgatan. Av drönarbilderna framgår också att det uppstått bråk mellan räddningstjänstens personal och de bilister som försöker lämna tätorten.

Räddningstjänsten börjar få problem med tillgången till vatten. Trots att flera reservpumpar i vattenverkets system arbetar för full kraft är trycket inte tillräckligt på grund av att ledningar skadats av explosioner.

Senare på dagen kommer kontrabesked från regeringen om att alla utrymningar ska stoppas. SMS och radiomeddelanden skickas omedelbart ut. Drönaren skickas upp igen och bilderna från den visar omfattningen av påfrestningarna. Det brinner på flera olika platser och trafikstockningar och människor i rörelse försvårar rörligheten i och runt staden. Det är uppenbart att många som hört meddelandet om stoppad utrymning försöker köra sina fordon tillbaka mot tätorten, eller lämnar dem när de inser att det är lönlöst. Många personer fortsätter emellertid ut från staden till fots, med de få tillgångar de kan bära eller dra i skottkärror eller barnvagnar.

Senare effekter

Här beskrivs kortfattat vad som kan hända efter de första dygnens angrepp. Dessa effekter beror till stor del på vilken beredskapsförmåga olika aktörer har och hur de väljer att agera efter de initiala angreppen. Användaren av scenariot kan anta att stridshandlingarna avtar, eller fortsätter, beroende på i vilken omfattning användaren vill testa sin förmåga.

Årstiden och den låga temperaturen sätter den individuella och lokala krisberedskapen på svåra prov. Det kommer att ta lång tid att reparera vissa skador som orsakats av angreppen, och därmed kan det ta lång tid att återställa funktionaliteten i viktiga försörjningssystem. Det är svårt att leda och samordna verksamheter och åtkomsten till elektroniska styrsystem är mycket begränsad.

De reservaggregat som används för mobila kommunikationssystem³⁶, vattenverk, reningsverk, pumpar etc. får slut på bränsle. Även sjukhusen börjar få slut på bränsle till reservkraften och tvingas till att prioritera och stänga ned vissa avdelningar. Dessutom börjar lagren av vissa läkemedel, viss medicinsk utrustning samt rena textilier att ta slut.

Människor, speciellt gamla och sjuka, får svårt att hålla värmen. Många fryser ihjäl. Flera lägenhets- och villabränder uppstår då människor försöker värma upp sina boenden genom att elda inomhus.

Det är stopp i avloppet. Människor utträttar sina behov i hinkar och kärl, vilka de tömmer utomhus i parker och grönområden. Sophanteringen fungerar sporadiskt, vilket gör att berg av sopor börjar uppstå på gatorna. De värsta konsekvenserna undviks dock då det är så kallt så att sopor och exkrementer fryser.

Människor hämtar vatten ur upphuggna vakar i närbelägna vattendrag och sjöar. Många blir magsjuka.

Personal inom de samhällsviktiga verksamheter som har uppgifter att utföra belastas hårt. Många skadas och dör av olyckor ute i fält och en del kan inte utföra sina uppgifter pga. utmattning. Personal saknas efter de inledande attackerna då fjärrstridsmedel träffade bostadshus och civila mål.

4.2.1 Alternativt sommarscenario

Sommarscenariot består av grundscenariot men med dessa förändringar:

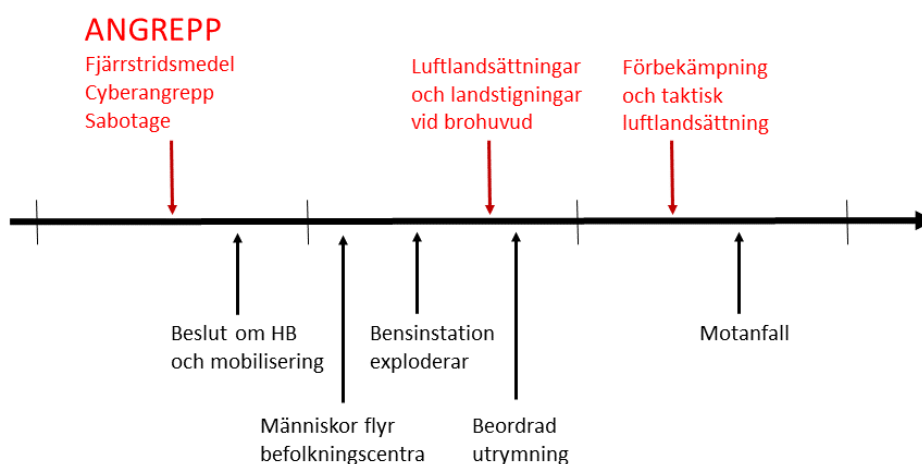
Det är högsommar med temperaturer över 30 grader på dagarna i delar av landet. Mycket lite nederbörd har fallit under lång tid vilket gör att brandrisken är stor över hela landet. Grundvattnet är lågt eller mycket lågt i hela Sverige. Angreppet inleds en tidig måndagsmorgon mitt i juli. Semestertider innebär att hälften av den ordinarie personalstyrkan befinner sig utomlands eller på annan ort, även om jourhavande personal finns tillgänglig.

Senare effekter

Avsaknad av dricksvatten och möjligheter att kyla ner lokaler gör att många gamla och sjuka dör av uttorkning. I storstäder har folk börjat tömma avföring utomhus i parker och grönområden. Ett häftigt skyfall gör att reningsverk breddar och tillsammans med nedsmutsat dagvatten kontamineras närliggande vattendrag och sjöar där många människor hämtar vatten. Mycket mat som kräver kylning blir snabbt dålig. Många människor blir magsjuka.

Många bränder härjar i regionen. En större okontrollerad skogsbrand rör sig mot en av tätorterna i regionen. Eftersom en stor del av personalstyrkan inte är tillgänglig belastas befintlig personal hårt.

³⁶ Exempelvis Molos (Mobilt lednings- och sambandssystem för kommunikation).



Figur 2. Tidslinje för scenariot.

4.3 Typhändelser

Typhändelserna beskriver specifika händelser och effekterna av dessa. De kan också vara aktörs- eller funktionsanpassade. Typhändelserna är endast exempel på tänkbara utfall och ska inte tolkas som absoluta sanningar. Resultatet av typhändelserna ska inte återanvändas i andra sammanhang. De kan antingen appliceras endast en gång, eller som återkommande händelser för att testa verksamhetens uthållighet. Det senare kan ge värdefull information om hur beredskapen ska dimensioneras utifrån antaganden om angreppets omfattning och tidsförlopp.

Typhändelserna delas in i tre kategorier med olika teman. I de fall typhändelserna inkluderar beskrivningar av vapenverkan är de baserade på kvalificerade bedömningar av experter inom FOI, om inte annat anges.

4.3.1 Fjärrstridsmedel

Typhändelse 1: Nedslag i bro

En vägbro eller järnvägsbro träffas i ett av brofundamenten. Fundamentet rasar delvis och delar av vägbanan rasar. Brons strukturella integritet skadas allvarligt, och det går att se med blotta ögat att resten av bron inte hänger rakt.

Typhändelse 2: Nedslag i infrastrukturnod

En järnvägsknut/bangård, flygplats eller hamn träffas av robotar med substridsdelar. 100 substridsdelar sprids ut över området. Ungefär 90 av dessa detonerar och orsakar skador på räls och elledningar, landningsbanor, fartyg och byggnader. Skadade elledningar orsakar brand. Splitter träffar intilliggande byggnader inom en radie av några hundra meter och krossar ett antal fönster. Ett fåtal personer skadas av splitter och glassplitter. Ungefär tio substridsdelar detonerar inte och måste behandlas som OXA. Status på dessa är okänd.

Typhändelse 3: Nedslag i industrianläggning

En industrianläggning träffas av tre robotar. Delar av byggnaderna rasar och en kraftig brand uppstår. Två personer avlider och fem skadas av splitter, stötvåg, ras och brand.

Typhändelse 4: Nedslag i förråd

Ett civilt förråd angrips av tre robotar. En träffar mitt i byggnaden, de andra strax bredvid. Brand uppstår i byggnaden. Närliggande byggnader, och fordon som är uppställda utanför förrådet, fattar eld.

Ett militärt förråd angrips av tre robotar. En träffar mitt i byggnaden, de andra strax bredvid. Brand uppstår i byggnaden och ammunition exploderar och sprider OXA i området. Närliggande byggnader, och fordon som är uppställda utanför förrådet, fattar eld.

Typhändelse 5: Nedslag i ställverk

Ett högspänningsställverk träffas av tre robotar. Brand uppstår (och sprider sig i vegetationen om det är sommar).

Typhändelse 6: Nedslag i flerbostadshus

Ett flerbostadshus i närheten av något av de angripna målen träffas av en robot.³⁷ Väggar rasar inom en yta av drygt 100 kvm och golv rasar inom en yta av knappt 100 kvm. Andra delar av huset får sprickor i väggar, golv och tak. Tio personer dör direkt av splitter, stötvåg och ras. Brand uppstår. Efter 15 min är branden kraftig och har spridit sig till hela våningen i ett trapphus. Ytterligare fem personer har dött och tio personer är skadade. Ett antal personer befaras vara inestängda, eller oförmögna att ta sig ut ur huset. Fastigheten har ett skyddsrum men det är oklart om VMA-systemet har fungerat så det är svårt att bedöma hur många personer som befinner sig där. Närliggande hus inom en radie om 250 m får fönsterrutorna krossade. Inom ungefär en timme finns risk att branden sprider sig till närliggande hus om den inte begränsas.

4.3.2 Markstrid**Typhändelse 7:** Minläggning

Angriparen söker att skära av framrykningsvägar för svenska förband genom att lägga ut stråk av person- och stridsvagnsminor från flygplan eller helikopter. Ett sådant stråk, menat för en framrykningslinje, går in i ett industriområde där det lokala vattenverket ligger samt i det bostadsområde som ligger intill. Minfältet är några hundra meter långt och knappt hundra meter brett. Minfältet hindrar fordon från att köra i området, men på hårdgjorda ytor går det att gå i de fall minorerna ligger väl synliga och kan undvikas. Eftersom området också har utsatts för beskjutning med granatkastare samt flygbombats, så har grus och bråte från husen spridits över vissa delar vilket innebär att minorerna kan vara svåra att upptäcka. En del minor har dessutom täckts av snö. En civilperson trampar på en personmina, och drabbas av svåra skador på båda benen samt bål, hals och ansikte.

Typhändelse 8: Markstrid

En fientlig styrka av förstärkt plutons storlek (infanteripluton med extra understödsgrupp samt med två stycken lättare stridsfordon) genomför ett anfall mot ett svenskt motståndsnäste i/vid ett bostadsområde. Anfallet inleds med beskjutning från granatkastare, som sedan följs upp med eld från burna understödsvapen samt från stridsfordonens automatkanoner.

De flesta husen närmast det svenska motståndsnästet är utrymda. Bostadshus skadas av eldgivning från eldhandvapen samt från granater från bärbara system. Tre civila som är kvar i området skadas av splitter, varav två svårt. Två byggnader närmast motståndsnästet brinner, och det finns minst en civil person kvar i huset. Granatkastareld träffar hus (se **Typhändelse 9**) bortom det omedelbara stridsområdet, med fyra svårt skadade och två döda.

³⁷ Verkan av robotträffen är framtagen med beräkningsverktyget VEBE. Den beräknade verkan gäller för ett bostadshus av typen B4TN (platsgjutet cellhus i betong med 4 våningar och 48 lägenheter). VEBE - En modell för skadesimulering i tätorter Version 2.0, Gunnar Holm, Rickard Forsén, Bengt Hägglund, Stig Lindqvist, FOA-R--95-00152-2.6(2.7)--SE, 1995.

Typhändelse 9: Granatkastargranat i bostadshus

Ett flerfamiljshus träffas av två stycken 12 cm spränggranater från granatkastare.³⁸ Den första exploderar som luftbrisad utanför en vägg med fönster. Splitter från granaten slår in i rummen närmast ytterväggen, och fönstren krossas och blir i sig till dödligt splitter. En person avlider omedelbart och ytterligare två skadas av splitter över hela kroppen. Den andra granaten exploderar med viss fördröjning (efter att ha slagit genom husets tak) och exploderar i ett rum på övre våningen. De två personer som befinner sig i rummet avlider direkt. Därutöver skadas ytterligare fem personer och två avlider i intilliggande lägenheter av raserade väggar. Det bedöms finnas ett antal personer som ligger under rasmassorna. Brand utbryter i lägenheten som granaten slagit in i. Inom ungefär en timme finns risk att branden sprider sig till närliggande hus om den inte begränsas.

Typhändelse 10: Granatkastargranat mot civil folksamling

Det stora torget i centrum fungerar som uppsamlingsplats för de invånare som fått besked om utrymning. Hundratals personer köar för att registreras och få plats på en av de få bussar som står redo att transportera personer till säker ort. Torget fungerar även som kommunikationsnod till allmänheten och många befinner sig på platsen för att försöka få information och besked.

En 12 cm spränggranat, luftbrisad, slår ner på torget. Tio personer avlider omedelbart av splitterskador och ytterligare 25 skadas svårt. Panik utbryter och ytterligare personer skadas när de blir nedtrampade.

Typhändelse 11: Markstrid rörlig front

Via RAKEL kommer det in ett larm om att ett fem våningar högt flerfamiljshus, som ligger två kilometer bakom fronten, har fattat eld. Branden tycks sprida sig från bottenvåningen, kanske från en balkong där boende försökt att laga mat med grill, via fasaden upp mot taket. Huset sägs vara rökfyllt, och det misstänks finnas personer kvar instängda på våningsplanen högre upp i huset. Det är oklart om det finns fientliga patruller som rör sig i området, men den som larmar påstår sig ha hört skottlossning något kvarter från huset.

Typhändelse 12: Haubitsgranat i bostadshus

Ett flerfamiljshus på av fienden kontrollerat område träffas av två 15,5 cm spränggranater från svensk haubits. Den första exploderar som luftbrisad utanför en vägg med fönster. Splitter från granaten slår in i rummen närmast ytterväggen, och ett hål slås upp i väggen. I lägenheten finns fem personer, varav två avlider direkt och tre skadas livshotande. Den andra granaten exploderar med viss fördröjning (efter att ha slagit genom husets tak) och exploderar i ett rum på övre våningen. Samtliga tre i rummet avlider direkt. Därutöver avlider ytterligare fyra personer och tio skadas i intilliggande lägenheter av rasade väggar. Taket rasar in i lägenheterna under. Det bedöms finnas flera personer under rasmassorna. Brand utbryter i lägenheten som granaten slagit in i och sprider sig snabbt. I branden avlider och skadas ytterligare personer. Inom ungefär en timme finns risk att branden sprider sig till närliggande hus om den inte begränsas.

Typhändelse 13: Angrepp på kemikalieindustri eller annan anläggning

Under förbekämpningen har angriparen i ett flygangrepp attackerat och träffat en kemikalieindustri (eller annan anläggning med större mängd farliga ämnen). Industrianläggningen var vid tillfället utrymd, men läcker nu farlig gas (eller alternativt farlig vätska i vattendrag). Detta hotar nu att nå en del av staden där många civila som har flytt striderna befinner sig, utöver de ordinarie invånarna. Det finns rapporter om mindre fientliga enheter i området kring fabriken, och att dessa har skjutit mot räddningspersonal som försökt ta sig in i anläggningen för att begränsa utsläppet.

³⁸ Det är eventuellt osannolikt att två granater ur samma eldgivning har olika tempering (fördröjning). Ur räddningstjänstens perspektiv är detta dock mindre viktigt.

4.3.3 Ut- och inrymning

Typhändelse 14: Utrymning av äldreboende

Kommunen får information om att flera äldreboenden och gruppboenden behöver hjälp med att utrymma de boende. På Skogsbrynets äldreboende har 33 sängliggande personer i praktiken blivit instängda på våningsplan två och tre eftersom hissarna har slutat fungera. Kan kommunen bistå med fordon och personal för att hjälpa till att utrymma de boende? Samtidigt kommer besked om att samtliga utfarter från tätorten har korkat igen av de som försökt lämna tätorten i egna bilar.

Typhändelse 15: Utrymning av häktade

De två intagna vid stadens lokala häkte börjar bli oroliga. Innan personalen gav sig av hade de förplägat fångarna med såväl mat som vatten och förklarat för dem att de skulle invänta hjälp. Det är nu över tre timmar sedan personalen lämnade häktet. Tack vare reservkraft har häktet fortfarande fungerande belysning men värmepannan verkar ha slutat fungera. Det är i alla fall den slutsatsen de internerade drar medan de desperat försöker hålla värmen i sina allt kallare celler.

Typhändelse 16: Utrymning av förskola

Kommunens ledningsplats får ett meddelande från personalen vid den dygnetruntöppna förskolan Nattugglan. Flera av de barn som lämnats in av nattarbetande föräldrar kvällen innan har fortfarande inte blivit hämtade. Personalen skriver: Vad ska personalen göra med de elva barn – någon så liten som 16 månader – som är kvar? Bränder i bostadsområdet i närheten av Nattugglan har bäddat in området i rök och den kvarvarande personalen har så gott de kan försökt täppa igen ventilationen i byggnaden.

Typhändelse 17: Utrymning under strider

När beskedet om utrymning når äldreboendet ”Vitmossan” är situationen redan ansträngd. Anhöriga har sedan morgonen kommit i en strid ström för att hämta de boende. Endast en av de undersköterskor som skulle avlösa nattskiftet har inställt sig och allteftersom boendet sakta tömts har personalen ur nattskiftet utgått. Av de boende återstår endast Maj-Britt, 94 år gammal, och Karl-Anders, 83 år gammal. Båda två har demenssjukdomar och Karl-Anders är dessutom rullstolsburen. I journalen läser den kvarvarande sköterskan att Karl-Anders närmaste familj finns i Stockholm. Maj-Britts anhöriga finns förvisso i kommunen men sedan mobilnätet gått ner går de inte ett nå. Sköterskan försöker febrilt få kontakt med någon som kan hjälpa dem. Ljudet av automateld och krevader blir starkare och smällarna ekar orosbådande genom de tomma gatorna.

Typhändelse 18: Inrymning

En större idrottshall har utsetts till temporär uppsamlingsplats för den växande skara personer som utrymt sina bostäder. Ungefär en tredjedel av de ungefär 400 individer som hittills inrymts i hallen har anlänt genom kommunens försorg och deras närvaro har registrerats. De inväntar information för vidare inkvartering. Majoriteten av de inrymda har emellertid tagit sig till uppsamlingsplatsen själva, vissa med bil men de flesta till fots. Flera är i behov av läkarvård till följd av förfrysningsskador, chock och utmattning. Registreringen går långsamt och idrottshallen har sedan länge passerat sin egentliga kapacitet.

Typhändelse 19: Nedslag i inrymningslokal

En haubitsgranat slår ner i idrottshallens ena ände. Ett trettiotal individer avlider omedelbart till följd av explosionen och hundratals begravs i rasmassorna efter att stora delar av byggnadens tak kollapsar.³⁹

³⁹ Det är osannolikt att enbart en granat orsakar kollaps av taket. I det här fallet ligger det dock stora mängder snö på taket, vilket orsakar kollapsen med granaten som utlösande faktor.

5 Handledning

Här presenteras handledningar dels för den regionala kartläggningen, dels för konsekvensanalysen. Arbetet med dessa uppgifter kommer sannolikt innebära hantering av, och utmytna i, sekretessbelagd information. Det är därför viktigt att deltagande personer är säkerhetsklassade, att arbetet utförs i säkra lokaler och att rutiner finns för att handskas med materialet.

5.1 Regional kartläggning

En regional utformning av scenariot möjliggör planering för samverkan och stöd mellan kommuner och med länsstyrelsen. Även planering för exempelvis regional ledning, förflyttning av resurser mellan kommuner och spontan eller beordrad utrymning av befolkning från en kommun till en annan, möjliggörs.

Utformningen av de regionala och lokala scenarierna bör genomföras i lämplig regional⁴⁰ kontext. För att ta fram regionala och lokala scenarier måste först en regional kartläggning genomföras, vilket illustreras i Figur 1. Här bör kommuner och räddningstjänster/-förbund tillsammans med länsstyrelser och regionala företrädare för Försvarsmakten komma fram till de förutsättningar som gäller i varje enskild region: Vilka kommuner har militära mål och vilka är dessa? Vilka kommuner har kritisk infrastruktur och vilka är dessa? Vilka kommuner kan komma att angripas av fjärrstridsmedel och vilka kan komma att drabbas av markstrider? Vilka kommuner kan antas slippa väpnat angrepp? Utifrån en sådan regional kartläggning kan ett trovärdigt sammanslaget regionalt scenario utformas utifrån grundscenariot och typhändelserna. Ett regionalt scenario utgörs således av grundscenariot tillsammans med de typhändelser som är relevanta i aktuell region.

För att arbetet ska bli praktiskt genomförbart kan den första regionala kartläggningen göras av länsstyrelsen tillsammans med Försvarsmakten och ett begränsat antal aktörer. På så sätt blir arbetet mer effektivt och eventuella sekretessfrågor blir lättare att hantera. Detta ställer emellertid krav på att kommunerna i nästa steg, i utvecklingen av det lokala scenariot, ges möjlighet att tillföra objekt som inte uppmärksammats i den regionala kartläggningen. Eventuellt behöver länsstyrelserna, och Försvarsmaktens regionala representanter, ytterligare riktlinjer eller ingångsvärden från MSB, Försvarsmakten och andra myndigheter för att kunna utföra detta moment.

Länsstyrelsen tillsammans med representanter från Försvarsmakten (och eventuellt från räddningstjänster och kommuner) behöver utföra följande moment i arbetet med att ta fram regionala och lokala scenarier:

1. Identifiering av troliga mål och mål med särskilda risker (exempelvis kemikalieindustri och bränsledepåer)
2. Prioritering av mål
3. Urval av mål och typhändelser
4. Fördela typhändelser till kommunerna enligt det sammanhängande regionala scenariot. Detta rapporteras sedan till kommunerna i regionen. De kan därefter lägga till ytterligare mål om behovet finns.

Försvarsmakten behöver här, för att scenariot ska kunna användas i planeringsarbetet, bidra med kunskap om militära mål, strategiskt och taktiskt viktiga geografiska områden och infrastruktur, troligaste scenariot vad det gäller den väpnade striden, var fienden rör sig och var Försvarsmakten kommer röra sig eller baseras. Vilken del av Försvarsmakten som har denna kunskap regionalt bör klargöras innan arbetet påbörjas för att största effekt

⁴⁰ Med regional menas här någon indelning, mindre än den nationella men större än den kommunala. Inte nödvändigtvis län, region eller militärregion.

ska uppnås med planeringsarbetet. Denna information kommer att vara omgärdad av en hög grad av sekretess, men om kommuner och länsstyrelser ska kunna förbereda sig, behövs dessa ingångsvärden.

Kommunerna tilldelas de typhändelser som är aktuella för dem enligt deras lokala förutsättningar och i linje med det regionala scenariot, så att exempelvis invånare flyr från kommun x till kommun y inom regionen eller mellan regioner. Flera kommuner inom samma region kan drabbas av samma typhändelser, om de har samma typ av förutsättningar inom sina geografiska områden. Kommunerna har här möjlighet att tillföra objekt eller händelser som inte uppmärksammats i den regionala kartläggningen. I samband med detta kan kommunerna behöva analysera vilka samhällsviktiga verksamheter som finns inom deras geografiska områden, om det inte gjorts tidigare.

De lokala scenarierna utgörs av grundscenariot tillsammans med de tilldelade typhändelserna och händelser i närbelägna kommuner och i regionen i stort som kommunen påverkas av.

Utformningen av de lokala scenarierna innebär också att ta bort händelser ur grundscenariot som inte är relevanta. Om en kommun inte har några militära mål eller någon strategisk infrastruktur kommer många av händelserna i grundscenariot och i typhändelserna inte att drabba kommunen. Dessa ska då inte ingå i kommunens scenario. Dock kan räddningstjänsten i kommunen ändå behöva planera och öva för sådana händelser, i det fall andra kommuner kan tänkas behöva hjälp. Sådana bedömningar bör göras i en större regional kontext där den sammanlagda bilden ger det totala behovet av vissa förmågor i regionen. Även nationella behov kan komma att spela in, men dessa behöver då kommuniceras från centralt håll.

Urval av mål

Urvalet av potentiella mål behöver utföras enligt en guide eller vägledning. Exempelvis påverkar det totala antalet mål som attackerats dimensioneringen av de resurser som behövs. Här måste ytterst beslutsfattare bestämma hur urvalet ska gå till, och vad som ska ingå. Den uppgiften ingår inte primärt i denna studie.

Om inte alla ingångsvärden är specificerade är ett förslag att inom varje verksamhetsområde⁴¹ välja ett mål; det viktigaste eller troligaste målet inom kommunen, eller regionen, beroende på vilken omfattning som önskas. Det kan vara ett sätt att påbörja planeringsarbetet så att en förmåga att handskas med angrepp mot olika verksamheter inom regionen byggs upp.

Planeringsarbetet kan upprepas med att antalet angripna mål ökas. Eftersom dimensioneringsfrågan inte är fastställd kan detta vara ett strukturerat arbetssätt för att identifiera var verksamhetens smärtgräns går.

5.2 Konsekvenser och åtgärder

Här presenteras ett förslag på en strukturerad metod för att arbeta med konsekvensanalysen och ta fram åtgärder för att stärka robustheten och förmågan hos de aktörer som genomför planeringsarbetet. Metoden är ett förslag, och passar kanske inte alla regioner eller kommuner. Den kan då anpassas efter hur planeringsarbetet bedrivs lokalt eller andra lokala förutsättningar.

De identifierade typhändelserna, tillsammans med händelserna i scenariot, kan rangordnas utifrån vilken som är mest trolig eller mest kritisk för det lokala civila försvaret. Därefter kan konsekvenserna analyseras per händelse, med början med det mest troliga eller kritiska. En särskild planering, för att identifiera behov av förmågor och handlingsplaner, samt möjliga åtgärder för att höja förmågan, kan då utföras i samverkan med berörda aktörer för varje enskild händelse. Konsekvenserna ska bedömas utifrån dagens

⁴¹ Exempelvis militär verksamhet (armé, flyg, marin), el- och kraftproduktion, VA, drivmedel, infrastruktur, industrier.

förutsättningar och vilka förmågor aktörerna har idag. Planeringen kan utgå från den frestida krisplaneringen.

Genom detta förfarande bör aktörerna, efter att ha arbetet igenom ett antal av de troligaste eller mest kritiska händelserna, och genomfört planering för dessa, nå till en punkt där ytterligare planering tillför endast marginell effekt. 80/20-regeln bör gälla här. Genom att planera för 20 procent av alla tänkbara händelser uppnås 80 procent av effekten.

Denna metod innebär dock att varje hot eller händelse behandlas var för sig. I det presenterade scenariot handlar det om att handskas med många samtidigt hot och händelser. Då tillkommer i det akuta skedet prioritering, och i planeringsarbetet prioritering och dimensionering av förmågor.

Även om aktörerna som ska planera för verksamheten under höjd beredskap inte ska dimensionera den framtida förmågan utifrån det föreliggande scenariot bör de utforska var gränsen går, i fråga om hur många samtidigt eller tätt på varandra följande händelser de klarar av. Därför bör de diskutera eller utreda om de klarar en, två eller tre osv. av de presenterade händelserna, eller i förekommande fall en större magnitud av effekterna av de enskilda händelserna.

Det finns ett antal kritiska funktioner som måste beaktas och säkras i så gott som alla organisationer för att verksamheten ska kunna bedrivas. Det finns också särskilda verksamheter som är kritiska för att det civila samhället ska fungera. Med verksamhet menas här något en aktör har ansvar för att bedriva, medan en funktion är något aktören är beroende av för att bedriva verksamheten. En verksamhet kan således utgöra en funktion för någon annan aktör, och vice versa. Hädanefter görs inte någon åtskillnad på funktioner och verksamheter till vilka samhället har kritiska beroenden för att fungera. Sådana funktioner och verksamheter identifieras av försvarsberedningen som prioriterade områden⁴², samt av MSB som samhällsviktiga verksamheter⁴³:

Samhällsviktiga verksamheter definieras av MSB som en verksamhet som uppfyller minst ett av följande villkor:

- Ett bortfall av, eller en svår störning i verksamheten som ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid kan leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.
- Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.

Exempel på sådana kritiska funktioner och samhällsviktiga verksamheter är:

1. Energiförsörjning (el och drivmedel)
2. Kommunikationer (data- och telekommunikation)
3. Ledningsfrågor/ledarskap
4. Personal (nyckelpersoner och speciella kompetenser)
5. Uthållighet⁴⁴
6. Beroenden/försörjningskedjor (livsmedelsförsörjning, läkemedelsförsörjning etc.)
7. Informationsdelning och lägesbild
8. Transporter och infrastruktur
9. Hälso- och sjukvård samt omsorg
10. Finansiella tjänster
11. Skydd och säkerhet
12. Handel och industri
13. Kommunalteknisk försörjning
14. Offentlig förvaltning
15. Socialförsäkringar
16. Lagstiftning

⁴² Motståndskraft, Försvarsberedningen 2017, s.41.

⁴³ MSB: Samhällsviktig verksamhet, <https://www.msb.se/samhallsviktigverksamhet> (läst 2019-11-08)

⁴⁴ Detta kan exempelvis inkludera livsmedel, dricksvatten och möjligheter för personal att vila eller sova.

Dessa verksamheter eller funktioner kan tjäna som utgångspunkt i analysen av konsekvenser och åtgärder: Vilka verksamheter har en aktör ansvar för att bedriva? Vilka funktioner är aktören beroende av för att bedriva verksamheten? Hur ska kontinuiteten i dessa funktioner och verksamheter säkerställas? Alla verksamheter är inte beroende av samtliga funktioner. Vilka av dessa funktioner som behöver beaktas beror på vilka beroenden aktören som genomför konsekvensanalysen har. Det är dock viktigt att poängtera att dessa funktioner har beroenden i sin tur, till varandra, samt till andra funktioner. Sådana beroenden måste identifieras och beaktas.

5.3 Frågebatteri

Här presenteras frågeställningar som kan användas som ett stöd i konsekvensanalysen och i arbetet med att identifiera åtgärder. Frågorna redovisas här i två delar, vilka speglar olika grad av detaljnivå. I Bilaga A presenteras dessutom exempel på detaljfrågor som kan användas av en seminarie-/workshopledare i de fall dessa eller liknande frågor inte uppkommer spontant.

5.3.1 Övergripande frågeställningar

Inledningsvis kan berörda beredskaps- och verksamhetsansvariga, inom de organisationer eller verksamheter som ska planera för höjd beredskap, i workshop- eller seminarieformat gemensamt diskutera övergripande frågeställningar. Syftet med detta är att deltagarna får bekanta sig med scenariot och får en djupare förståelse för vad det innebär för andra verksamheter och för samhället i stort.

1. Vilka konsekvenser kan scenariots händelser få, och vilka uppgifter och utmaningar uppstår?
 - a. För olika aktörer och andra drabbade?
 - b. För samhället i stort? På lokal, regional och nationell nivå?
2. Vilka aktörer har en aktiv roll i olika faser av scenariot? På vilket sätt?
3. Vilka resurser finns att tillgå initialt inom respektive aktörs organisation? Hur påverkas detta av händelsen/händelserna?
4. Vilka verksamheter måste bedrivas för att samhället ska fungera? Hur ska kontinuiteten i dessa verksamheter säkerställas?
5. Vad kan ett mål vara för den samlade insatsen i olika faser av det givna scenariot och givet vad som ska skyddas?
6. Vad kan ett delmål vara för respektive aktör?
7. Vad av dessa mål och delmål klarar respektive aktör av att uppfylla med dagens resurser? Vad klarar man inte?

5.3.2 Frågeställningar för verksamheter

Därefter kan beredskaps- och verksamhetsansvariga, inom de organisationer eller verksamheter som ska planera för höjd beredskap, antingen tillsammans med andra aktörer, eller enbart med medarbetare inom den egna verksamheten, genomföra en djupare analys av konsekvenserna av det lokala scenariot och möjliga åtgärder. Följande frågor kan användas som stöd:

1. Vilka uppgifter ställs verksamheten inför under scenariot?
 - a. Behöver olika uppgifter prioriteras? Hur ska detta göras? Finns rutiner för detta?
 - b. Hur kan verksamheten frigöra resurser för att arbeta med prioriterade uppgifter?
 - c. Vilka osäkerheter finns kring vem som ska utföra vissa uppgifter i olika situationer i scenariot?
 - d. Vad kan göras för att tydliggöra ansvarsförhållandena?

2. Vilka resurser och stödfunktioner, inklusive externa, behövs för att utföra uppgifterna? (exempelvis materiel, personal, el, drivmedel, kommunikation, ledning, krisplaner, specifika kompetenser etc.)
 - a. Vilka av dessa resurser finns tillgängliga under scenariot?
 - b. Hur länge räcker resurserna?
 - c. Vilka alternativa resurser finns att nyttja?
 - d. Identifiera åtgärder för att säkra tillgången till resurserna.
3. Vilka beroenden inom verksamheten finns till andra aktörer?
 - a. Har dessa aktörer säkrat sin beredskap och förmåga att bedriva sin verksamhet under höjd beredskap?
 - b. Hur kan dessa beroenden elimineras genom åtgärder inom den egna verksamheten?
4. Hur länge kan verksamheten utföra sina uppgifter utan externa aktörer och resurser och stödjande funktioner?
5. Vilka behov finns av samverkan med andra aktörer under scenariot?
 - a. Hur kan denna samverkan förberedas?
 - b. Hur ska kommunikation och samverkan med Försvarmakten för bl.a. lägesbild säkerställas?
 - c. Vilket stöd behövs och från vilka aktörer?
6. Hur ska lednings- och samverkansfunktionerna se ut för att åstadkomma den inriktning och samordning som krävs för effektiva insatser inom organisationen och tillsammans med andra aktörer?
7. Hur kan privata aktörer, frivilliga och frivilligorganisationer användas?
 - a. Finns rutiner för att stödja och leda dessa?
 - b. Behövs utbildning för att de ska kunna hjälpa till på ett effektivt sätt?
8. Vilka behov finns av planering för verksamheten under scenariot?
 - a. Finns en krisberedskapsplan att utgå från?
 - b. Är planen applicerbar under scenariot?
 - c. Behöver den utvecklas eller anpassas?
 - d. Vilken samverkan med andra aktörer behövs under planeringen?
 - e. Behövs särskilda samverkanskluster för specifika sektorer/funktioner?
9. Vad kan i övrigt göras inom verksamheten för att säkra kontinuiteten i förmågan att utföra uppgifterna? Var kreativ!
10. Sammanställ de behov inom verksamheten som har identifierats.
 - a. Hur ska dessa behov tillgodoses? (lagring, avtal, redundans, utbildning, planering, samverkan, övning etc.)
 - b. Vilka behov är mest kritiska? Prioritera behoven och åtgärderna.
 - c. Ändras prioriteringen av åtgärderna under scenariots förlopp?
 - d. Hur ska åtgärderna implementeras?
 - e. Behövs mer resurser för att implementera åtgärderna?

6 Avslutande kommentarer

Denna rapport presenterar ett scenariopaket som kan användas av kommuner och kommunal räddningstjänst som stöd för planering av sin verksamhet under höjd beredskap och krig, och av MSB och länsstyrelserna för att effektivt kunna stötta kommunerna i detta arbete.

I arbetsprocessen med scenariot är det viktigt att beakta följande punkter:

- Det presenterade scenariot ska inte tolkas som en beskrivning av hur ett krig kommer se ut. Det är endast ett verktyg för att få aktörerna att förbereda och planera för höjd beredskap och krig.
- Händelserna i scenariot är endast exempel på tänkbara utfall och ska inte tolkas som absoluta sanningar. Resultatet av typhändelserna ska inte återanvändas i andra sammanhang.
- Det går inte att utveckla ett scenario som blir tillämpbart i alla kommuner. Scenariot måste därför anpassas till lokala och regionala förutsättningar.
- Lokala och regionala kartläggningar måste ligga till grund för lokala och regionala scenarier.
- Utformningen av lokala och regionala scenarier måste ske i en regional kontext.
- Alla kommuner, även de som finner det osannolikt att de skulle drabbas av väpnat angrepp, måste genomföra en grundläggande planering för verksamheten under höjd beredskap och krig, för att kunna ge stöd till andra kommuner.
- Planeringsarbetet och arbetet med konsekvensanalysen, måste utföras av de ansvariga aktörerna.
- Alla verksamheter måste beakta beroenden av externa funktioner, som energiförsörjning och kommunikationer, för att säkra sin förmåga att utföra sina uppgifter.
- Planeringsarbetet för höjd beredskap kan utgå från två olika perspektiv. Dels handlar det om att handskas med händelserna i scenariot utifrån dagens situation och förutsättningar, dels att planera för, och utveckla förmågan att kunna handskas med dem i framtiden.
- Arbetet med scenariot kommer sannolikt innebära hantering av, och utmynna i, sekretessbelagd information. Det är därför viktigt att deltagande personer är säkerhetsklassade, att arbetet utförs i säkra lokaler och att rutiner finns för att handskas med materialet.

Författarna vill tacka Farzad Kamrani för att ha utfört beräkningarna av vapenverkan i Typhändelse 6, samt Robert Dalsjö, Fredrik Westerlund, Mari Olsén, Ann Ödlund, Daniel Jonson, Martin Nilsson, Patrik Appelgren, Rickard Forsén, Dennis Menning och Andreas Hörnedal på FOI, och Lars Olsson på MSB för att ha bidragit med värdefulla kunskaper och synpunkter.

Referenser

Lagar, förordningar och propositioner

Lag om skydd mot olyckor (LOS). 2003:778

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

Förordningen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (FEH). 2006:637

Prop. 2014/15:109, Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020, Regeringen.

Rapporter

Att använda scenarier i planering för civilt försvar, Daniel K Jonsson, FOI-R--4434--SE, FOI 2017.

Hotbildsunderlag för kommunal riskanalys, Maria Nyberg och Jan Widberg, FOA C 10296-1.2, FOA 1988.

Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar, Fredrik Lindgren, FOI Memo 5089, FOI 2014.

Motståndskraft, Förvarsberedningen 2017.

Målstyrning inom det civila försvaret – krav på operativ förmåga, Percy Hartoft och Maria Lignell, FOA-D--95-00070-8.6--SE, FOA 1995.

Rätt person på rätt plats Kommuner - Vägledning för krigsorganisation och krigsplacering, MSB1400, ISBN: 978-91-7383-949-5, MSB 2019.

Scenariobaserad planering för civilt försvar inom energiområdet. Inledande studier med fokus på konceptuell beskrivning, hotbild och scenariometodik, Daniel K Jonsson, Bengt Johansson, Fredrik Lindgren, Ester Veibäck, Maria Bergstrand, FOI-R--4356--SE, Februari 2017.

Sverige kommer att möta utmaningarna, Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret. FM2016-13584:3, Försvarmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2016.

Typfall 5: Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik, Komplettering av hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar, Daniel K Jonsson, FOI Memo 6338, FOI 2018.

Typsituationsbaserad beredskapsanalys – Förslag till arbetsmodell, Georg Fischer och Ebbe Blomgren, FOA--94-00047-8.6--SE, FOA 1994.

VEBE - En modell för skadesimulering i tätorter Version 2.0, Gunnar Holm, Rickard Forsén, Bengt Hägglund, Stig Lindqvist, FOA-R--95-00152-2.6(2.7)—SE, 1995.

Utredningar

Näringslivets roll inom totalförsvaret, SOU 2019:51

Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar, <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2018/08/dir.-201879/> (läst 2019-12-03).

Bilaga A

Här ges exempel på detaljfrågor som kan användas av en seminarie-/workshop-ledare i de fall dessa eller liknande frågor inte uppkommer spontant.

Aktörsgemensamma frågor

- Vilka roller och uppgifter får aktören?
- Vilka utmaningar uppstår specifikt för aktören? Hur hanteras dessa? Exempelvis vägar som korkar igen, inget vatten i ledningssystemet, inga fungerande kommunikationer.
- Vilken uthållighet och kapacitet har aktören i de olika uppgifterna? Vad utgör begränsningarna?
- Vilket stöd behövs?
- Hur många upprepningar av dessa typhändelser klarar aktören av, med och utan stöd?

Frågor för räddningstjänsten

- Hur prioriteras räddningstjänsten mellan kommuner om kommunens organisation för räddningstjänst ingår i ett räddningstjänstförbund?
- Hur skiljer sig förmågan att hantera händelserna i scenariot mellan en räddningstjänst som ingår i en primärkommun kontra ett räddningstjänstförbund?
- Vilket stöd förväntar sig Försvarmakten och hur ska detta prioriteras relativt uppgiften att rädda liv, egendom och miljö? Ska räddningstjänsten försöka hindra att ammunition och utrustning tillhörande Försvarmakten förstörs eller brinner upp? – Detta måste förberedas i dialog med Försvarmakten i planeringen.
- Vilka krav ställs på att märka ut och röja farliga områden? Vilken förmåga finns?
- Vad säger lagen om arbetsmiljö under höjd beredskap? Hur ska räddningstjänsten hantera arbetsmiljölagstiftning i situationerna som uppstår i scenariot?
- Om räddningstjänsten hör skottlossning under en insats, hur agerar man då?
- Hur görs bedömningen var det är säkert att påbörja en insats? Hur väger man fara för personalens liv kontra att rädda liv?
- Vilka insatser kan räddningstjänsten förväntas genomföra när strider utbryter på marken? Var kan räddningstjänsten verka?
- Kan räddningstjänsten utföra insatser i områden som kontrollera av fienden? Hur ska räddningstjänsten agera om personal blir ett mål i sig?
- Vad gör räddningstjänsten vid utrymning? Drar sig ur eller stannar kvar?
- Behöver räddningstjänsten högre kunskap om lagar kring att skydda civilbefolkningen vid krig?
- Hur tas resurser om hand som finns i områden som riskerar att ockuperas?
- Har räddningstjänsten resurser för att bistå kommun, landstingsregioner och polis?

Frågor för kommunen

- Vilka kommunala uppgifter måste prioriteras? Vilken roll har kommunen i att prioritera?
- Hur ska kommunen åstadkomma samordning av berörda aktörer? Hur ska en lägesbild tas fram? Hur kommuniceras med andra aktörer?
- Har privata ägare av samhällsviktig verksamhet planerat för en situation som i scenariot?
- Hur ser ansvaret ut för områden som är ockuperade, exempelvis vad avser omsorg och kommunalteknisk försörjning?
- Hur ser ansvaret ut för boende i områden som är ockuperade?
- Hur ser ansvaret ut för de som blir bostadslösa? För barn vars föräldrar skadas?

- Hur ska kommunen samordna kommunikationen till allmänheten? Hur säkerställer man att icke svenskspråkiga kan ta del av informationen?
- Hur ordnas transport av skadade? Finns kapacitet inom sjukvården?
- I vilka situationer kan det bli aktuellt att genom länsstyrelsen be om bistånd från andra kommuner? Vad är det i så fall för bistånd?
- Hur tas resurser om hand som finns i områden som riskerar att ockuperas?
- Hur organiseras en utrymning? Vem prioriterar och leder utrymning? Vem planerar för detta?
- Vad behöver förberedas i planering? Behöver Försvarsmakten vara med i planering?
- Vilka grupper prioriteras först vid en utrymning?
- Vilka behöver ha hjälp och vilka utrymmer själva? Vilka är krigsplacerade och får inte utrymma?
- Hur ska krigsplacerades barn tas om hand?
- Behövs speciella planer och rutiner för utrymning och inrymning av barn och andra utsatta grupper? (exempelvis funktionshindrade)
- Kan kommunen besluta om evakuering till skyddsrum?
- Skulle kommunen komma att utrymma någon del i förebyggande syfte?
- Hur ordnas transport av de som ska utrymmas?
- Hur ser kommunens ansvar ut för de personer (egna invånare och flyktingar från andra kommuner) som nu befinner sig i kommunen?
- Hur ordnas mat och boende samt andra förnödenheter för de som ska inrymmas?
- Hur ordnas sjukvård för de som ska inrymmas?
- Hur bemannas inrymningslokaler?
- Hur säkerställer man ordningen vid utrymning?
- Hur säkerställer man ordningen vid inrymning och inkvartering?
- Hur skall kommunerna stödja Försvarsmakten utifrån deras behov? Innebär att stödja Försvarsmakten att viss kommunal personal inte får utrymmas?