



Dokumentklass:

Datum:

2014-12-04

Version:

1.0

# SOES samverkansövning 2014: Övningsrapport

Rapporten finns att ladda ner på: [www.msb.se/soes](http://www.msb.se/soes)



PENSIONS  
MYNDIGHETEN



Försäkringskassan



Skatteverket



FÖRSVARSMAKTEN



RIKSGÄLDEN  
SWEDISH NATIONAL DEBT OFFICE



Arbetsförmedlingen



Länsstyrelserna



Representanter för kommuner

SOES ska verka för att enskilda individer, företag och det allmänna ska ha tillgång till och förtroende för att:

- samhällets betalningar\* fungerar och
- systemen för att betala varor och tjänster fungerar

Syftet är att förebygga allvarliga störningar för att minska konsekvenser av händelser som kan få allvarliga samhällspåverkande effekter.

Detta sker genom att ur ett samhällsperspektiv analysera risk och sårbarhet för kritiska resurser samt beroenden, dokumentera dessa, ta fram förslag för åtgärder, och tillstålla ansvariga aktörer.

*\* Med samhällets betalningar menas hela kedjan från generering av underlag för utbetalning till att mottagaren kan använda medlen. I målet ingår delar som de olika aktörerna inte har ett direkt ansvar för, men där avbrott påverkar mottagaren menligt. Exempel på detta är aktörer inom finansiella sektorn, för dessa gäller att SOES analyserar och informerar om risker.*

## Sammanfattning

I denna övningsrapport presenteras observationer, slutsatser och förslag på åtgärder från den samverkansövning som genomfördes med deltagare från åtta myndigheter den 22 oktober 2014, samt från det erfarenhetsseminarium som ägde rum den 7 november.

Övningen genomfördes som en skrivbordsövning med målet stärka förmågan att hantera störningar och avbrott i samhällsviktiga betalningar genom att *klarlägga behovet av och formerna för*:

- Ett samlat lägesbilsarbete bland de myndigheter som ingår SOES
- Samverkan mellan deltagande myndigheter
- Proaktiv informationsgivning

Övade myndigheter upplevde flera fördelar med ett gemensamt lägesbilsarbete; framför allt att det ger en mer heltäckande bild av det inträffade, och gör det möjligt för myndigheterna att få delar av sina respektive lägesbilder verifierade av varandra. De uttryckte också en tydlig vilja att samverka, i syfte att effektivisera det egna krishanteringsarbetet, minska samhällspåverkan och upprätthålla förtroendet till myndigheterna. Vidare var övade myndigheter positivt inställda till att dela och samordna information, då det gör det möjligt för respektive myndighet att fatta bättre, mer välinformerade beslut och undvika motstridiga budskap.

För att ta tillvara och möjliggöra övade myndigheters ambitioner föreslås SOES att:

- formulera en avsiktsförklaring som tydliggör aktörernas målbild
- utveckla och förankra en mall för samlat lägesbilsarbete
- fortsätta att kartlägga, analysera och sprida kunskap om kritiska och ömsesidiga beroenden inom SOES.

# Innehåll

<b><u>1</u></b>	<b><u>INLEDNING</u></b>	<b><u>5</u></b>
1.1	OM ÖVNINGEN	5
<b><u>2</u></b>	<b><u>OBSERVATIONER OCH SLUTSATSER</u></b>	<b><u>7</u></b>
2.1	SAMLAT LÄGESBILDSARBETE	7
2.2	SAMVERKAN MELLAN DELTAGANDE MYNDIGHETER	7
		8
2.3	PROAKTIV INFORMATIONSGIVNING	8
<b><u>3</u></b>	<b><u>PRIORITERADE ÅTGÄRDSFÖRSLAG</u></b>	<b><u>9</u></b>
3.1	FORM	9
3.2	STRUKTUR	9
3.3	INNEHÅLL	9
<b><u>4</u></b>	<b><u>AVSLUTANDE KOMMENTARER</u></b>	<b><u>10</u></b>
<b><u>5</u></b>	<b><u>NÄSTA STEG</u></b>	<b><u>10</u></b>
	<b><u>BILAGOR</u></b>	<b><u>12</u></b>
	BILAGA 1 – MALL	13
	BILAGA 2 – FÖRSLAG TILL REVIDERING AV SOES ÖVNINGSPLAN	14
	BILAGA 3 – ÅTGÄRDSFÖRSLAG	15

# 1 Inledning

Som en del av Samverkansområde Ekonomisk Säkerhets (SOES) övergripande arbete ingår att planera, förbereda och genomföra regelbundna övningar för aktörerna inom sektorn. SOES övningsverksamhet inriktas av SOES övningsplan 2014-2016<sup>1</sup> och i linje med denna genomfördes den 22 oktober 2014 en övning med det övergripande målet att stärka SOES-myndigheternas förmåga att hantera störningar och avbrott i samhällsviktiga betalningar. Övningen följdes upp med ett erfarenhetsseminarium den 7 november 2014.

I denna övningsrapport beskrivs centrala observationer och slutsatser från såväl övningen som erfarenhetsseminariet. Rapporten lämnar även ett antal åtgärdsförslag som syftar till att ytterligare stärka samverkansområdets förmåga att hantera störningar och avbrott.

## 1.1 Om övningen

### Övningsmål

Målet med övningen var att stärka förmågan att hantera störningar och avbrott i samhällsviktiga betalningar genom att *klarlägga behovet av och formerna för*:

- Ett samlat lägesbilsarbete bland de myndigheter som ingår SOES
- Samverkan mellan deltagande myndigheter
- Proaktiv informationsgivning

### Målgrupp

Målgrupp för övningen var de myndigheter som ingår i SOES<sup>2</sup> samt Centrala Studiestödsnämnden (CSN). Deltog gjorde Arbetsförmedlingen, CSN, Finansinspektionen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Riksbanken, Riksgälden samt Skatteverket. Totalt övades ett 50-tal individer.

### Upplägg

Övningen pågick en heldag och genomfördes som en skrivbordsövning med simuleringsinslag. Genom ett antal inspel fick de övade ta del av ett scenario och sedan diskutera i grupper utifrån inträffade händelser i detta. För att underlätta och inrikta diskussionerna till att fokusera på övningsmålen hade en rad frågeställningar och mallar tagits fram. I mallarna (se Bilaga 1) fick de övade identifiera och definiera fakta, antaganden, prioriterade åtgärder och budskap. Gruppdiskussioner förekom såväl i egen

---

<sup>1</sup> Övningsplanen finns att ladda ned på [www.msb.se/soes](http://www.msb.se/soes).

<sup>2</sup> Deltagande myndigheter i SOES är Arbetsförmedlingen, Finansinspektionen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Riksgälden och Skatteverket. Därutöver är Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län, Timrå kommun, Eskilstuna kommun, Försvarsmakten samt Riksbanken inbjudna av SOES att utse en adjungerade ledamot.

organisation som i blandade grupper tillsammans representanter från övriga deltagande myndigheter.

Under det efterföljande erfarenhetsseminariet diskuterades lärdomar från övningen och förslag på åtgärder togs fram.

### **Scenario**

Scenariot utgick från störningar i kritiska system för SOES-myndigheternas möjligheter att genomföra utbetalningar och annan samhällsviktig verksamhet. Anledningen till avbrotten var oklar och det förekom hot och misstankar om riktade attacker från aktivistgrupper. Inför övningen hade även organisationsspecifika inspel tagits fram, vilka beskrev konsekvenser av de inträffade händelserna unika för varje deltagande myndighet.

## 2 Observationer och slutsatser

I detta avsnitt sammanfattas de observationer och slutsatser som gjordes av övningsledning, samordnare och de övade själva kopplat till övningsmålen. De är generella för myndigheterna inom SOES, och anknyter inte till någon eller några av de enskilda organisationer som deltog.

### 2.1 Samlat lägesbilsarbete

Att snabbt kunna skapa sig en bild över vad som inträffat sågs som avgörande för att effektivt kunna hantera kriser. Detta antogs underlättas av att myndigheter delar lägesbilsinformation med varandra. Två huvudsakliga argument framfördes till stöd för detta. Det första utgick från att utbyte av lägesbilsinformation ger en mer fördjupad och heltäckande bild över det inträffade. Det andra utgick från att varje enskild myndighet ges möjlighet att verifiera sin bild av det inträffade genom att ta del av information från andra. Sammantaget sågs det som prioriterat att ta fram strukturer och tillvägagångssätt för att samordna och utbyta lägesbilsinformation.

#### Samlat lägesbilsarbete ...

- ... ger en mer heltäckande bild av det inträffade.
- ... gör det möjligt för myndigheterna att få delar av sina respektive lägesbilder verifierade av varandra.

### 2.2 Samverkan mellan deltagande myndigheter

Gemensamt för samtliga deltagande myndigheter var uppfattningen att det yttersta målet med myndighetssamverkan i kris är att skapa en effektiv krishanteringsförmåga, minska samhällspåverkan och därigenom upprätthålla förtroendet till myndigheterna. Myndighetssamverkan sågs som viktigt för att kunna koordinera åtgärder och även som påkallat till följd av att alla myndigheter bär ett gemensamt ansvar gentemot medborgarna att kunna upprätthålla sin samhällsviktiga verksamhet.

Merparten av de övade upplevde det dock något oklart hur myndighetssamverkan bör gå till i praktiken, då det i dagsläget saknas klara strukturer och rutiner för detta. Flera deltagare menade vidare att avsaknaden av en eller flera samordnande och initiativtagande aktörer försvårade myndighetssamverkan. Kopplat till detta föreslogs att enskilda myndigheter i SOES borde ges ansvar för att initiera och leda samverkan bland SOES-myndigheterna i händelse av kris. Andra föreslog dock att sådant ansvar borde vara roterande och ges till den myndighet som för tillfället innehar ordförandeskapet i SOES. En genomgående uppfattning var även att det är av stor vikt att också kunna samverka med aktörer utanför SOES, i synnerhet med banker och andra finansiella aktörer.

### **Samverkan mellan deltagande myndigheter ...**

- ... syftar ytterst till att minska samhällspåverkan och upprätthålla förtroendet till myndigheterna.
- ... försvåras av avsaknaden av samordnade och initierande aktörer.
- ... bör utökas till att även omfatta aktörer utanför SOES.

## **2.3 Proaktiv informationsgivning**

Flera övningsdeltagare lyfte fram att ett fokus för samverkan bör ligga på såväl proaktiv som samordnad informationsgivning och -delning kring gemensamma sårbarheter och beroenden. Sådan samverkan ansågs bidra till ökad möjlighet för respektive myndighet att fatta bättre, mer välinformerade beslut och på så sätt stärka myndighetens övergripande krisberedskapsförmåga.

Vidare var övningsdeltagarna eniga om vikten av att kunna gå ut med samordnade budskap till media och allmänhet. En genomgående uppfattning var att det övergripande krishanteringsarbetet hos myndigheterna riskerar skadas ifall varje myndighet går ut med egna potentiellt motstridiga uppgifter. Exempelvis lyftes det fram att problem kan uppstå ifall myndigheter kommunicerar olika saker till ramavtalsbankerna. Det rådde dock delade meningar kring hur pass gemensam myndigheternas kommunikation bör vara. En uppfattning var att berörda myndigheter bör gå samman och gå ut med gemensamma budskap. En annan vanligt förekommande uppfattning var att varje enskild myndighet bör sköta sin egen kommunikation, men att budskapen bör stämmas av myndigheterna emellan. Trots dessa skillnader rådde det enighet kring att någon slags samordning behövs avseende vilka budskap som bör förmedlas utåt.

### **Proaktiv informationsgivning ...**

- ... gör det möjligt för respektive myndighet att fatta bättre, mer välinformerade beslut.
- ... underlättar samordnade, icke motstridiga, budskap från myndigheterna.



### 3 Prioriterade åtgärdsförslag

Nedan följer en sammanfattning av de förslag på åtgärder som framkom som prioriterade under övningen och efterföljande erfarenhetsseminarium. Rapporten gör ingen rangordning eller annan slags prioritering av åtgärdsförslagen. Samtliga förslag på åtgärder som framkom återfinns i Bilaga 2.

Diskussionerna kring åtgärdsförslag kretsade till stor del kring åtgärder för att skapa tydligare former och strukturer för samverkan, det vill säga vägledande former för hur samverkan ska gå till samt rutiner och stöd för att underlätta denna. Vidare föreslogs åtgärder avseende innehåll, det vill säga kring vad samverkan sker och med vilken inriktning.

#### 3.1 Form

- Ta fram en avsiktsförklaring där myndigheterna ger uttryck för en gemensam vilja att arbeta för ökad samverkan. Den bör även ange målen för SOES-myndigheternas arbete för ökad samverkan. Det är viktigt att denna avsiktsförklaring betonar att samverkan bygger på frivilligt deltagande samt delat ansvar mellan SOES-myndigheterna.
- Stärk förmågan till samverkan genom att regelbundet genomföra samverkanskonferenser mellan SOES-myndigheterna.
- Stärk förmågan att samverka med aktörer utanför SOES, i synnerhet finansiella aktörer, exempelvis genom att inkludera FSPOS<sup>3</sup> i SOES övningsverksamhet.

#### 3.2 Struktur

- Ta fram en myndighetsanpassad version av MSB:s vägledning för samverkanskonferenser.
- Ta fram kontaktlistor till olika funktioner inom SOES-myndigheterna; kontaktlistor som tydligt anger roller och ansvar.
- Peka ut ansvarsförhållanden kring gemensamma system.

#### 3.3 Innehåll

- Fortsätt kartlägga gemensamma beroenden och system, exempelvis genom att fortsätta arbetet inom SOES Arbetsgrupp Kritiska Resurser.
- Inled arbete kring att ta fram gemensamma riktlinjer för hur SOES-myndigheternas olika samhällsviktiga verksamheter ska prioriteras i kriser.

---

<sup>3</sup> FSPOS (Finansiella Sektorns Privat Offentliga Samverkan) är ett frivilligt samverkansforum med avsikten att stärka robustheten lokalt, regionalt och nationellt inom den finansiella sektorn i Sverige. För mer information se [www.fspos.se](http://www.fspos.se).

- Ta fram checklistor och mallar för myndighetssamverkan som kan användas under samverkanskonferenser och i kriser. Ett exempel kan vara en checklista för gemensam lägesbild.
- Ta fram en betalnings- och händelsekalender för myndigheterna inom SOES.

## 4 Avslutande kommentarer

Många deltagare uttryckte i samband med själva övningen och erfarenhetsseminariet en tydlig ambition och vilja att utveckla formerna för samverkan i händelse av kris; flera med motiveringen att samverkan bidrar till att effektivisera den egna krishanteringsförmågan, minska samhällspåverkan och upprätthålla förtroendet till myndigheterna.

En av de stora fördelarna med samverkan som lyftes fram var ett samlat lägesbilsarbete. Det sågs som en värdefull möjlighet till verifiering av den egna lägesbilden liksom till effektivisering av det egna krisledningsarbetet.

Vidare uttryckte samtliga övade aktörer en insikt om att de är beroende av varandra för att kunna leverera samhällsviktiga tjänster. De upplevde dock ett behov av ökad kunskap om och förståelse för hur dessa beroenden ser ut, vilka förväntningar som följer med dem, liksom vad dessa beroenden - i händelse av avbrott - kan få för konsekvenser för såväl den egna och andra myndigheters verksamhet som för samhället i stort och den enskilde medborgaren.

## 5 Nästa steg

Övningens mål fokuserade på att klarlägga behovet av och formerna för ett samlat lägesbilsarbete, samverkan och informationsgivning. *Behovet* av samtliga delmål har fastställts inom ramen för övningen; av såväl övningsledning som av deltagarna själva. *Formerna* för hur dessa delmål kan realiseras är i dagsläget dock något otydliga. För att ta tillvara och möjliggöra de ambitioner övningsdeltagarna tydligt uttryckt, föreslås SOES därför i ett nästa steg vidta följande åtgärder:

- Formulera en avsiktsförklaring som tydliggör aktörernas målbild, det vill säga varför och vad de vill uppnå med att samverka. Avsiktsförklaringen kan även inkludera en övergripande beskrivning av hur denna samverkan kan organiseras; exempelvis framhålla att den situationsanpassad och bygger på frivillighet.
- Utveckla och förankra en mall för samlat lägesbilsarbete. Förslagsvis används den mall som användes under övningen då denna uppskattades av deltagarna för att i sin enkelhet möjliggöra och uppmuntra till såväl verifiering och koordinering som informationsdelning och -givning. Förankringsarbetet innefattar med fördel utbildningsinsatser så att alla aktörer förstår hur mallen används och hur den kan göras kompatibel med det egna lägesbilsarbetet.

- Fortsätta att kartlägga, analysera och sprida kunskap om kritiska och ömsesidiga beroenden inom SOES. Det är rimligt att anta att en händelse som föranleder myndighetssamverkan mellan samtliga eller flera SOES-myndigheter aktualiserar dessa beroenden; liksom att ökad förståelse för konsekvenser och förväntningar då kan underlätta och effektivisera såväl samverkan som krishanteringsarbetet.




# **Bilagor**

## Bilaga 1 – Mall

Variationer av denna grundmall användes som diskussionsunderlag vid samtliga övningsmoment.

### MALL 1

Organisation: \_\_\_\_\_

<p><b>VÅRA VIKTIGASTE FAKTA ÅR:</b></p>  <p><b>1</b></p>	<p><b>VI GÖR FÖLJANDE ANTAGANDEN:</b></p>  <p><b>2</b></p>
<p><b>VI PRIORITERAR OCH VIDTAR FÖLJANDE ÅTGÄRDER:</b></p> <p><b>VÅR INRIKTNING/MÅLBILD ÅR:</b></p> <p><b>PRIORITERADE ÅTGÄRDER:</b></p> <p><b>3</b></p>	<p><b>VI KOMMUNICERAR FÖLJANDE:</b></p> <p><b>INTERNT:</b></p> <p><b>EXTERNT:</b></p>  <p><b>4</b></p>

## **Bilaga 2 – Förslag till revidering av SOES Övningsplan**

Övningsplanen bör revideras för att tillvarata förslaget om att utveckla och förankra en mall för samlat lägesbilsarbete. Delar av detta arbete bör rymmas inom övningsprocessens del *Utbilda*.

### Bilaga 3 – Åtgärdsförslag

Nedan presenteras en sammanställning av de åtgärdsförslag som lyftes fram under övningen samt det efterkommande erfarenhetsseminariet.

- Ta fram en avsiktsförklaring där myndigheterna ger uttryck för en gemensam vilja att arbeta för ökad samverkan. Den bör även ange målen för SOES-myndigheternas arbete för ökad samverkan. Det är viktigt att denna avsiktsförklaring betonar att samverkan bygger på frivilligt deltagande samt delat ansvar mellan SOES-myndigheterna.
- Stärk förmågan till samverkan genom att regelbundet genomföra samverkanskonferenser mellan SOES-myndigheterna.
- Upprätta ett operativt forum inom SOES.
- Upprätta en kommunikationsgrupp inom SOES.
- Stärk förmågan att samverka med aktörer utanför SOES, i synnerhet finansiella aktörer, exempelvis genom att inkludera FSPOS i SOES övningsverksamhet. Samverkan bör även genomföras med representanter för Stockholmsregionen, samt med MSB (kring informationsgivning).
- Ta fram en myndighetsanpassad version av MSB:s vägledning för samverkanskonferenser.
- Ta fram kontaktlistor till olika funktioner inom SOES-myndigheterna; kontaktlistor som tydligt anger roller och ansvar.
- Ta fram informationsmaterial om SOES syften och mål.
- Peka ut ansvarsförhållanden kring gemensamma system.
- Peka ut vem som intar ledarroller och tar ansvar i händelse av kris.
- Fortsätt kartlägga gemensamma beroenden och system, exempelvis genom att fortsätta arbetet inom SOES Arbetsgrupp Kritiska Resurser. SOES bör i detta arbete ha ambitionen att ta fram detaljerade beskrivningar över kritiska processer. Som ett led i detta arbete borde det även göras kartläggningar av leverantörer till kritiska processer och system.
- Ta fram myndighetsgemensamma prioriteringar för utbetalningar.
- Inled arbete kring att ta fram gemensamma riktlinjer för hur SOES-myndigheternas olika samhällsviktiga verksamheter ska prioriteras i kriser.

- Ta fram checklistor och mallar för myndighetssamverkan som kan användas under samverkanskonferenser och i kriser. Ett exempel kan vara en checklista för gemensam lägesbild.
- Ta fram en betalnings- och händelsekalender för myndigheterna inom SOES.
- Verka för att varje SOES-myndighet tar hänsyn till myndighetssamverkan i sina kris- och kontinuitetsplaner.