



Dokumentklass:	Öppen
Datum:	2017-03-13
Version:	1.0

SOES samverkansövning 2016: Övningsrapport

Rapporten finns att ladda ner på: www.msb.se/soes

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 tillställa 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 den 9 november 2016, samt från det efterföljande erfarenhetsseminariet som ägde rum den 16 november samma år. Från SOES deltog: Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Riksgälden och Skatteverket. Utöver de övade myndigheterna medverkade även representanter från Sveriges riksbank, Nordea, Statens servicecenter, Svensk Försäkring och Swedbank.

Övningen genomfördes som en simuleringsövning med motspel med målet att stärka aktörernas förmåga att hantera störningar och avbrott i samhällsviktiga betalningar. Målet för övningen 2016 var att deltagande myndigheter, efter genomförd övning, skulle ha:

- Identifierat svagheter/brister i egen verksamhet, inom områden med delat/gemensamt ansvar, på systemnivå, samt enas om stärkande åtgärder
- Enats om rutiner för aktivering, ledning och bemanning samt dokumentation av samverkansmöten och om kriterier för samverkan
- Ett strukturerat arbetssätt för att framställa enhetliga och samordnade budskap
- Ett strukturerat arbetssätt för att skapa lägesbild i egen verksamhet, inom områden med delat/gemensamt ansvar, samt på systemnivå.

Målet får anses ha nåtts delvis. Brister har identifierats. Förslag till åtgärder har tagits fram. Rutiner har tagits fram men ej fullt ut skapats enighet om. Divergerande åsikter om samordnade budskap finns. Strukturerat arbetssätt för lägesbild har alla myndigheterna nu tillgång till men olika åsikter om tillämpbarheten.

Stora brister i myndigheternas uppfattning om MSB:s samordnande roll och om förhållandet att det är myndigheterna själva och inte SOES som har någon roll i krissamverkan, har resulterat i ett antal förslag om olika tydliggöranden där det snarare är ökad kunskap som behövs.

Viktiga inslag under övningen var sammanställning av lägesbilder samt genomförandet av tre samverkanskonferenser via en telefonkonferenslösning. Under samverkanskonferenserna fick myndigheterna öva på att delge sina lägesbilder samt att samordna budskap och insatser för att hantera det inträffade.

Deltagarna agerade gentemot en spelad omvärld som utgjordes av medarbetare från övade organisationer och externa konsulter från SOES konsultstöd, BRM Europe.

I direkt anslutning till övningen genomförde respektive övad myndighet en utvärdering av övningens format, mål och syfte. En fördjupad utvärdering genomfördes vid ett myndighetsgemensamt erfarenhetsseminarium den 16 november 2016. Seminariedeltagarnas slutsatser och förslag redovisas i bilaga 2.

För att ta arbetet vidare föreslås följande översiktliga handlingsplan (redovisas utförligare i kapitel 4):

1. Revidera övningsplanen med relevant resultat från övrigt SOES-arbete och tidigare övningar
2. Verifiera inriktningen för 2018 och lägg till 2019
3. Verifiera upplägget
4. Stäm av mot FSPOS övningsverksamhet och NAFS inriktning
5. Följ upp och analysera 2016 års övning och erfarenhetsseminarium
6. Följ upp och analysera tidigare övningar och erfarenhetsseminarium
7. Prioritera vilka åtgärder som ska genomföras under året och på sikt
8. Utveckla verktyg och material för samverkan, och implementera dessa
9. Ta fram utbildningsupplägg och -material samt genomför utbildning

Innehåll

Innehåll.....	5
1 Inledning.....	6
2 Observationer och slutsatser	9
3 Nästa steg.....	15
Bilaga 1 – Resultat av utvärderingsenkät mål.....	17
Bilaga 2 – Åtgärdsförslag.....	18
Bilaga 3 – Åtgärdsförslag 2015	20
Bilaga 4 – Åtgärdsförslag 2014	21

1 Inledning

Som en del av Samverkansområde Ekonomisk Säkerhets (SOES) övergripande förmågehöjande arbete ingår att planera, förbereda och genomföra regelbundna övningar. SOES övningsverksamhet inriktas av SOES övningsplan 2015-2017¹. I linje med denna genomfördes den 9 november 2016 en övning med det övergripande målet att stärka SOES förmåga att hantera störningar och avbrott i samhällsviktiga betalningar.

Övningen följdes upp med ett erfarenhetsseminarium den 16 november, där det diskuterades hur SOES kan höja den gemensamma förmågan att hantera allvarliga händelser. I denna övningsrapport beskrivs observationer och slutsatser från övningen, den skriftliga utvärdering som genomfördes omedelbart efter övningens slut samt det efterföljande erfarenhetsseminariet. I rapporten återfinns även en kortare jämförelse med observationer från tidigare års övningar. Rapporten lämnar därtill ett antal åtgärdsförslag som syftar till att ytterligare stärka SOES förmåga att hantera störningar och avbrott.

Övningsmål:

Mål för övningen 2016 var att deltagande myndigheter, efter genomförd övning, skulle ha:

- Identifierat svagheter/brister i egen verksamhet, inom områden med delat/gemensamt ansvar, på systemnivå, samt enas om stärkande åtgärder
- Enats om rutiner för aktivering, ledning och bemanning samt dokumentation av samverkansmöten och om kriterier för samverkan
- Ett strukturerat arbetssätt för att framställa enhetliga och samordnade budskap
- Ett strukturerat arbetssätt för att skapa lägesbild i egen verksamhet, inom områden med delat/gemensamt ansvar, samt på systemnivå.

Målgrupp

Målgruppen för övningen var de myndigheter som ingår i SOES². Deltog gjorde Arbetsförmedlingen, Centrala Studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Riksgälden och Skatteverket. Totalt var 138 personer från 11 olika aktörer involverade i övningen.

Utöver de övade myndigheterna ingick även sakkunniga representanter från Sveriges riksbank, Nordea, Statens Servicecenter, Svensk Försäkring och Swedbank.

¹ Övningsplanen finns att ladda ner på www.msb.se/SOES

² Deltagande myndigheter i SOES är Arbetsförmedlingen, Finansinspektionen, Försäkringskassan, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Pensionsmyndigheten, Riksgälden och Skatteverket. Därutöver är Centrala studiestödsnämnden (CSN), Timrå kommun, Försvarmakten samt Sveriges riksbank inbjudna av SOES att utse en adjungerad ledamot.

Upplägg

Veckorna före samverkansövningen genomfördes förövningar hos respektive deltagande myndighet. Syftet med förövningen var att myndigheten skulle få kunskap och kännedom om den framtagna samverkansrutinen, vilken testades under övningen, samt få de rätta förutsättningarna för att påbörja samverkansövningen på ett effektivt sätt. Under förövningens praktiska del genomfördes en diskussionsövning där de övade fick besluta om de åtgärder som behövdes tas utifrån ett presenterat scenario. Deltagarna fick även ta fram en första lägesbild.

Under övningsdagen genomfördes en simuleringsövning med motspel. En sådan typ av övning möjliggjorde för SOES att testa sin förmåga att hantera störningar och avbrott i samhällsviktiga betalningar genom att agera mot en spelad omvärld. Omvärlden utgjordes av ett antal motspelsgrupper som spelade de funktioner som de övade önskade komma i kontakt med utanför de övade grupperna. Motspelet bestod av representanter från de deltagande myndigheterna, externa experter samt konsulter från SOES konsultstöd BRM Europe. De övade myndigheterna övades på sina respektive huvudkontor för att så långt som möjligt kunna agera som vid en verklig händelse.

I direkt anslutning till övningen genomfördes en utvärdering hos respektive övad myndighet. Vid utvärderingen fick de övade diskutera hur de upplevde övningen samt om de kunde identifiera förbättringsmöjligheter för SOES och den enskilde myndigheten. Under utvärderingen fick de övade fylla i två enkäter där en enkät fokuserade på övningsformatet och en på övningens mål och syfte.

En vecka efter övningen genomfördes ett erfarenhetsseminarium. Där diskuterade deltagare från de övade grupperna samt från motspelet lärdomar från övningen och förbättringsmöjligheter för SOES framtida arbete.

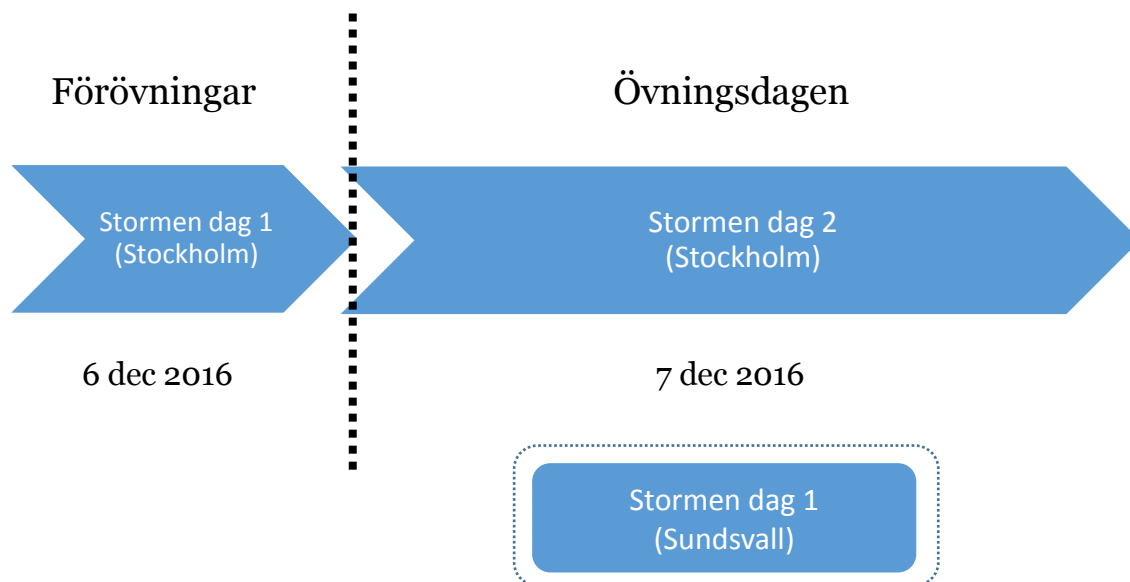
Övningsscenario

Scenariot utspelade sig under två dagar, den 6 och 7 december 2016. Datumen hade valts utifrån önskemål från deltagande myndigheter. Det övergripande scenariot behandlade en klass-3 storm som orsakade stora skador i Stockholms- och Sundsvallsområdet.

Stormens akuta fas (stormen dag 1) utspelade sig den 6 december i Stockholmsområdet och presenterades under de förövningar som genomfördes hos respektive myndighet. De övade grupperna fattade under förövningen beslut om hur deras myndighet skulle förbereda sig på stormens ankomst samt hur de skulle hantera stormens mer akuta framfart. När stormen dag 2 (övningsdagen) började hade stormen dragit sig vidare från Stockholmsområdet, förbi Gävleborgs län och upp till Sundsvall. Stormen efterlämnade ett lamslaget Stockholm med infrastrukturproblem, strömavbrott, trafikstörningar, omfattande störningar i datakommunikation och IT-system.

De övade myndigheterna fick bland annat erfara omfattande personalbrist, skador på fastigheter, lokal- och servicekontor, kommunikationssvårigheter till följd av störningar i IT samt en ökad oro bland personal och medborgare. Sammantaget skapades en allmän oro för att de samhällsviktiga utbetalningarna inte skulle kunna betalas ut till jul. Detta föranledde ett stor kommunikationstryck hos de övade myndigheterna, vilket visade sig via traditionell och social media.

Nedanstående bild illustrerar det övergripande scenariot.



2 Observationer och slutsatser

I detta avsnitt sammanfattas de observationer och slutsatser som gjorts under övningsdagen av övningsledning, samordnare och av de övade själva samt i den enkät som fylldes i efter övningens genomförande och vid erfarenhetsseminariet. Dessa kommer att redovisas i kronologisk ordning. Därefter följer en avslutande sammanfattning, vilken inkluderar diskussioner hur övningens resultat avspeglar de förbättringsförslag som togs fram 2014 och 2015. Slutsatserna är generella och avser inte någon specifik övad organisation.

Övningsdagen

Övningsdagen upplevdes som mycket lyckad av deltagarna. Detta trots vissa förseningar på grund av rådande verklig snöstorm.

Förutsättningar

En problematik låg i att flera övningsdeltagare inte deltagit vid förövningarna och upplevde därför att de inte var tillräckligt införstådda i scenariot. Denna bristande kontinuitet i medverkan uppmärksammades även i efterhand av deltagarna och kan bero på avsaknad av prioritering av SOES arbete inom deltagande myndigheter. Flera deltagare menade att detta är något som bör tas upp på ledningsnivå för att på så sätt öka intresset i organisationen.

Förövningarna och motspelsworkshopparna gav inte tillräckligt med kunskap att ta med till övningen, speciellt inspelsgruppen kände tidspress och ovana vid att skapa inspel. Detta resulterade bland annat i att en del av de övade inte fick tillräckligt att bita i.

Samverkanskonferenser

Den första samverkanskonferensen upplevdes för långdragen och ineffektiv av såväl deltagare som övningsledare. Osäkerhet om vilken sorts information som skulle förmedlas och bristande mötesdisciplin ansågs vara orsaker till att konferensen drog ut på tiden. Däremot upplevdes de efterföljande konferenserna gå snabbare och mer effektivt.

Den sista samverkanskonferensen var ett eget initiativ och avhandlade främst kommunikation. Beslut togs att i nuläget (övningstillfället) ej ta fram *gemensamma* budskap eftersom de olika myndigheterna kommer att få svårt att ta ansvar för alla delar i ett sådant budskap. Det föreligger uppenbarligen ett behov av att definiera vad som avses med *samordnade* budskap eftersom begreppen återkommande förväxlas.

Övade grupper efterfrågade ett tydligare ledarskap från samordnande myndighet och mer övning i kommunikationsdisciplin. Ytterligare upplevdes det oklart huruvida syftet med konferenserna var att delge information eller samordna och inrikta det fortsatta arbetet. Övningen kom att fokusera mer på lägesbildhantering och på att lämna lägesbild vid samverkansmötena, snarare än att hitta en gemensam inriktning gällande hantering av händelsen.

Deltagarkompetenser och ansvar

Flera av såväl övade grupper som motspelsgrupper uppgav att de saknade en del nyckelkompetenser i krisorganisationen, särskilt inom IT, HR och kärnverksamhet. De övade upplevde att detta skapade viss förvirring och försvårade hanteringen av de inträffade. För framtida övningar och som förberedelse för faktiska allvarliga händelser bör myndigheterna identifiera vilka nyckelkompetenser som ska ingå i krisorganisationen.

En tydlig observation under övningen var att det rådde en viss osäkerhet gällande huvudmannaskap kring såväl kritiska system såsom Spridnings- och hämtningssystemet (SHS) som ansvar för exempelvis de gemensamma servicekontoren. Den förvirring som uppstod uppgavs leda till osäkerhet i beslutsfattandet, extern kommunikation och till slitningar i samarbetet mellan myndigheter. Det rådde en enighet om att ansvarsfrågan måste redas ut och att kommunikationssamordning bör lyftas upp.

Scenario

Scenariot hade behövt vara mer utvecklat och konkret än till exempel att stamnätet var nere. Det var flera som inte visste vad det var och det lämnar en del till tolkning av vad som påverkas och hur det ska hanteras. Det blev svårt att agera när det inte var tydligt.

Övningsorganisation

Motspelet fick agera både omvärld och underlydande delar av de övades organisation. Det medförde ibland att inspel snabbt returnerades till motspelet för att lösa uppgiften åt de övade. Till exempel fick en motspelsgrupp agera både inspelsgrupp och analysgrupp vilket upplevdes svårt.

Enkäten

I direkt anslutning till övningen fyllde de övade i en enkät kring syftes- och måluppfyllnad. Enkäten var uppdelad i frisvarsfrågor och graderingsfrågor. Graderingsfrågorna baserades på en fyrsiffrig skala, där deltagarna även fick lämna kommentarer.

Samverkan

Ett flertal deltagare var osäkra på SOES funktion och kapacitet att effektivt samordna arbete i kris. Att SOES inte har en sådan funktion utan att ansvaret ligger på de ingående myndigheterna behöver tydliggöras.

En fråga som togs upp var att det är osannolikt att en händelse påverkar alla myndigheter i SOES och att förberedelser för bilateralt samarbete i kris därmed bör tas fram som ett komplement i SOES arbete. Detta sågs som extra nödvändigt mellan myndigheter med gemensamma beroenden/ansvar där deltagare upplevde brister i samordning kring hanteringen av händelsen.

Exakt hur ansvarsprincipen skulle appliceras kring gemensamma funktioner och lokaler var också oklart. Här föreslog deltagarna dels kunskapshöjande åtgärder kring

hur samverkan kan ske, dels effekter av varandras reservrutiner och vilka ansvarsförhållande som gäller. Här noterades även effekten av regional spridning, där specifika myndigheter eventuellt kan utfärdas ansvar i specifika regioner. Deltagarna föreslog även fler bilaterala övningar mellan myndigheter med gemensamma beroenden/ansvar som ett komplement till de gemensamma övningarna.

Samordnade budskap

Gällande kommunikationssamverkan rådde en viss oenighet kring dess innehåll. Vissa deltagare menade att *gemensam* extern kommunikation vore ineffektivt och onödigt i de flesta fall. Andra menade att *samordnad* kommunikation inom SOES är essentiell för att undvika oklarheter och motstridiga budskap.

Kunskapen om vad begreppet samordnade budskap innebär behöver ökas och spridas. I delövningsmålet ”*enhetliga* och samordnade budskap” är troligen ordet *enhetliga* inte lämpligt eftersom myndigheterna sannolikt inte kan ta fullt ansvar för sådana, då det krävs kompromisser för att nå enhetlighet. Syftet med att samordna budskap är att stärka trovärdigheten och effekten av budskapen och att inte lämna motstridig eller förvirrande information som försvårar aktörernas verksamhet.

Det efterfrågades någon form av struktur och verktyg för hur kommunikationen ska samordnas och inriktas. Bland annat föreslogs möjligheten till ett proaktivt arbete där respektive myndighets kommunikationsansvarige träffas för informationskonferenser. Förslaget var att dessa kunde genomföras årligen och att fokus kunde ligga på att identifiera troliga scenarion där samordnade budskap behövdes.

AG Övning bedömer att kunskapen om MSB:s roll inom området kriskommunikation och vad ”samordnade budskap” innebär, behöver ökas.

Samverkansrutin

Samverkansrutinen fick ett blandat mottagande. Det upplevdes att vissa myndigheter inte använde rutinerna fullt ut, vilket kan ge en förklaring till att ett flertal respondenter svarade ”*vet ej*” på frågan om hur samverkansrutinen användes under övningen. En viss skepticism noterades för huruvida myndigheterna behöver gemensamma rutiner och samverkansverktyg för hantering av en allvarlig händelse. Detta då SOES-myndigheternas behov och verksamhet i många fall drastiskt skiljer sig från varandra. Däremot efterfrågades bättre rutiner för samverkan och ett klagörande kring hur den gemensamma rutinen kan kompletteras med myndigheternas egna mallar. Mindre kompletteringar såsom kontaktlistor för respektive aktörer efterfrågades.

Fyrfältaren

Verktyget för lägesbild, den så kallade fyrfältaren, som användes under övningen möttes av blandade reaktioner. Även om deltagarna ansåg att den hade ett visst värde som verktyg för att upprätta en samlad lägesbild, så påpekade flera att den inte användes fullt ut, att den var krånglig samt omständlig att fylla i. Den uppfattades därtill som alltför styrande och en del av problemet bakom de alltför långa

Samverkanskonferenserna. Tvärtom menade andra att mallen behövde utökas med flera fält, kompletteras med checklistor och synkas med den förda loggen. För att säkerställa effektivitet i användandet av verktyget för lägesbildshantering i framtiden bör arbete läggas ned på att upprätta en ny version samt implementera den genom övningar. Det är av vikt att den ses som ett verktyg och inte som ett styrande dokument.

Erfarenhetseminariet

Den 16 november hölls ett gemensamt erfarenhetseminarium med representanter från övade myndigheter. Under seminariet diskuterades de frågor som hade identifierats under övningen och/eller från enkätsvaren. Nedan redovisas de huvudsakliga frågorna som diskuterades.

Samverkansstyrning

Eftersom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska ta över ordförandeskapet i SOES efter årsskiftet, var dess nuvarande och framtida roll ett ämne för diskussion. Deltagarna menade att MSB:s ansvar och riktlinjer i såväl kris som normal verksamhet måste förtydligas. Då MSB inte är en utförandemyndighet ifrågasattes dess ordföranderoll av en del deltagare. Vidare fördes övergripande diskussioner gällande ordföranderollen, framförallt vilket ansvar ordförande ska ha för att initiera inlarmningen till samverkanskonferenser. Ett förslag som togs upp var att den myndighet som identifierar ett behov av en samverkanskonferens initierar inlarmning och leder samarbetet, då de rimligen kan ha bäst initiallägesbild. En annan fråga var huruvida organisationer utanför SOES kunde behöva inkluderas i en allvarlig händelse, något som deltagarna menade att MSB bör besluta om vid övertagandet av ordförandeskapet.

Även i detta sammanhang behöver kunskapen om MSB:s roll och att SOES inte har någon operativ roll, ökas.

Uppslutning

Något som noterades av deltagarna var den relativt låga uppslutningen på erfarenhetsseminariet från SOES medlemmar. Detta ledde till en diskussion kring hur intresset för SOES ser ut ute hos myndigheterna. Denna diskussionsfråga kan relateras till de identifierade problemen med bristande kontinuitet i bemanningen av krisledningsgrupper noterat under övningsdagen. I framtiden bör vikten av SOES arbete därmed lyftas upp, dels för att säkra upp bättre kontinuitet under övningarna och dels för att kunna säkra den för SOES arbete nödvändiga feedbacken.

Samverkansverktyg

Vidare diskussioner kring samverkan lyfte fram att en otydlig rollbenämning för kontaktperson använts under övningen vilket medfört en viss begreppsförvirring. Deltagarna menade även att samverkansverktygen rent generellt behövde göras mer lättförståeliga och att förkortningar bör hållas till ett minimum. Samverkansrutinerna upplevdes inte ha använts fullt ut och många övade sa sig ha observerat dålig

grundförståelse i verktygens utformning. Detta kan utgöra ett skäl till att rutinerna beskrivits som överdrivet styrande i enkätsvaren.

AG Övning bedömer att kunskapen om samverkan, samverkansbegrepp och samverkansverktyg behöver ökas och att detta ska baseras på de gemensamma grunderna för samverkan och ledning i högre utsträckning.

Samverkansverktyg, såsom fyrfältaren, sågs som bra men upplevdes sakna förankring och skulle behöva utvecklas för att göras mer användarvänlig. Utbildning i dess användande under en allvarlig händelse sågs som ett behov. Detta för att undvika de långa fördröjningar som uppstod under samverkanskonferensen.

AG Övning bedömer att fyrfältaren bör utvecklas i samverkan med de inom MSB som arbetar med modeller för samverkan och ledning. Utvecklingen bör skilja på lägesbild för samverkan och aktörers egna lägesbilder.

Vid behov av snabb kontakt med andra myndigheter vid händelser finns rutiner för att få kontakt med tjänsteman i beredskap (TIB) där sådan finns. Kunskap om detta behöver spridas i SOES-myndigheterna.

Övningar

Generellt lyftes övning som en viktig fråga. Under seminariet diskuterades ett flertal olika kategorier av övningar. Förutom den stora återkommande samverkansövningen inom SOES diskuterades även möjligheten att hålla mindre bilaterala övningar, övningar i att hantera de gemensamma samverkansrutinerna, i mötesdisciplin, i lägesbildsverktygens utformning samt i kriskommunikation. I det senare fallet föreslogs att SOES bör söka inspiration och assistans från blåljusmyndigheter, vilka redan har fungerade rutiner för gemensam kommunikation. Vidare bör SOES se på tidigare erfarenheter där exempelvis arbetet under flyktingkrisen lyftes som ett bra exempel där kommunikation och samarbete fungerat bra.

Sammanfattning av utvärderingen

SOES samverkansövning 2016 uppfattades som bra och lärorik av de deltagande myndigheterna och att den ledde fram till viktiga lärdomar. En stor del av lärdomarna och åsikterna handlade om kommunikationen mellan SOES medlemmar. Kommunikationen, framförallt under samverkanskonferenserna, uppfattades generellt som relativt trög, om än bättre ju längre dagen gick. Deltagarna efterfrågade tre saker:

- bättre kommunikationsdisciplin
- tydligare riktlinjer för samverkanskonferenser och
- möjligheten till mer specifika telefonkonferenser kring extern kommunikation och till bilaterala samarbeten i specifika frågor.

Deltagarna efterfrågade kunskapshöjande åtgärder för att säkerställa förståelse och samsyn kring gemensamma funktioner, lokaler och system samt skapa ett bredare utbud av övningar. Fyrfältaren, det verktyg som avses användas vid

lägesbildshantering, har ett behov av utveckling och förtydligande även om metoden sågs som bra.

Liknande åsikter går att skönja i enkätsvaren från den utvärderingen som genomfördes efter övningen. Där ansåg deltagarna att fyrfältaren var principiellt bra men i nuläget saknade flera viktiga faktorer. Att bättre anpassa mallen bör därför vara en prioritet för SOES arbete nästa år. Drygt hälften av de svarande ansåg sig inte kunna svara på hur verktyget för lägesbild hade används inom områden för gemensamt ansvar och/eller på systemnivå inom SOES. Detta kan kopplas till kommentarer från deltagande om att verktyget ansågs fungera bra inom krisledningen, men inte vid samverkan. Samma enkät visade även på att majoriteten av deltagarna ansåg att samverkanrutinerna och fyrfältaren huvudsakligen fungerade bra, även om det fanns rum för förbättring. Dock uppvisades även skillnader i vilka behov deltagarna såg, där vissa deltagare ansåg att verktyget behövdes förenklas medan andra menade att nya funktioner behövde läggas till. Flera myndigheter menade att de inte använt sig av verktyget fullt ut.

Behovet av mer strukturerad ledning lyftes upp som en central fråga. Som tidigare noterats konstaterar AG Övning att kunskapen om MSB:s roll och att SOES inte har en operativ roll behöver ökas.

Utifrån de förbättringsförslag som gavs i 2014- och 2015 års SOES övningsrapporter⁵ kvarstår fortfarande förslag att genomföra. Framförallt kvarstår frågan om engagemang inom SOES fortfarande som ett stort problem, vilket även noterats tidigare i denna rapport. Detta visar på vikten av att lyfta upp SOES arbete hela vägen till GD-nivå och att lyfta fram SOES som en del av den dagliga verksamheten. De kunskapshöjande åtgärder kring varandras verksamhet som föreslogs såväl 2014 som 2015, verkar inte ha haft något större genomslag. Bland annat rådde fortfarande osäkerhet kring ansvarsområden, kring kritiska processer och ledarroller i händelse av kris. Även enklare åtgärder som kontaktlistor till olika funktioner inom SOES (vilket efterfrågades 2014) har ännu inte initierats och efterfrågas fortfarande. Likaså efterfrågades 2015 ett specifikt kommunikatörsnätverk, något som även i år har förslagits som ett komplement till SOES övergripande arbete. Ett sådant nätverk skulle kunna underlätta såväl upprättandet av den samlade lägesbilden som samordningen av budskap vid behov.

Såväl år 2014 som 2015 diskuterades behovet av gemensamma mallar och samverkanverktyg för upprättandet av en samlad lägesbild. SOES har gjort framsteg i framtagandet av en samverkansrutin, men arbete kvarstår. Att finslipa detta verktyg och förankra den i verksamheten och bland krisledningsorganisationerna bör ses som en prioritet under 2017. Dessa resultat kan till viss del förklaras med den bristande kontinuitet gällande deltagande från myndigheternas krisledning och i SOES arbete som noterades under övningen.

3 Nästa steg

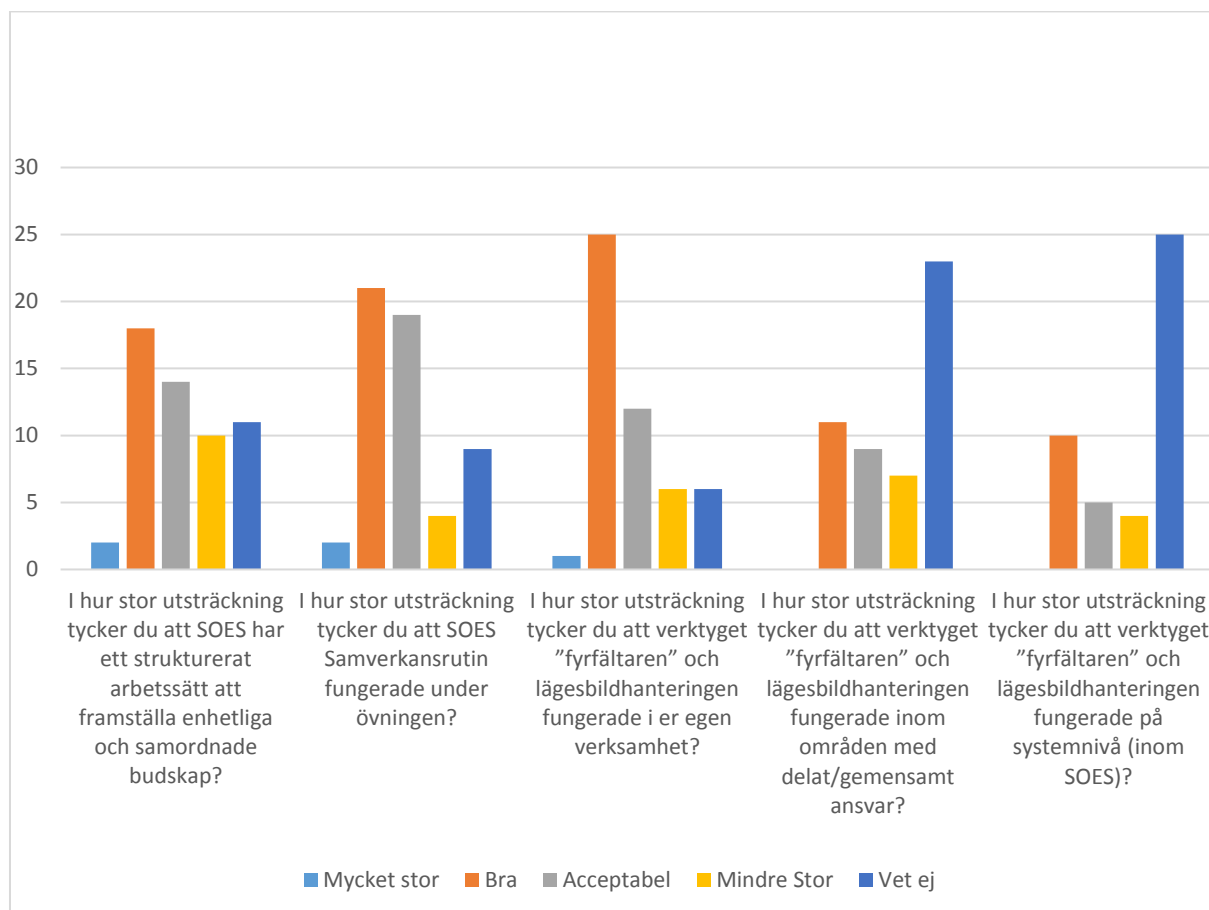
För att vidareutveckla och implementera ovan nämnda åtgärdsförslag krävs engagemang och dedikerat arbete av arbetsgrupperna under implementeringsåret 2017. För att ta arbetet vidare föreslår AG Övning SOES att agera enligt följande handlingsplan:

1. Revidera SOES nuvarande övningsplan med inkorporerande av resultat från SOES övriga AG-arbete och från tidigare SOES övningar.
2. Verifiera att inriktningen för övningen 2018 fortfarande är rätt samt komplettera befintlig övningsplan med en övning under 2019.
3. Verifiera upplägget av stegringsföljden gällande övningsformat, målgrupp o.s.v.
4. Stäm av upplägget mot övningsverksamhet i Finansiella Sektorns Privat-Offentliga Samverkan (FSPOS) och mot Nationellt forum för inriktning och samordning av övningar (NAFS) inriktning.
5. Följ upp och analysera identifierade åtgärder och erfarenheter från 2016 års övning och erfarenhetsseminarium.
6. Följ upp och analysera åtgärder från tidigare övningar och erfarenhetsseminarium.
7. Prioritera vilka åtgärder som ska genomföras under året respektive på sikt.
8. Utveckla verktyg och material för samverkan, inklusive vidareutvecklade mallar för samlad lägesbild samt implementera dessa.
9. Ta fram av utbildningsupplägg och utbildningsmaterial samt genomför utbildning (använd erfarenheter från övningarna 2014, 2015 och 2016 som utgångspunkt).

Bilagor

Bilaga 1 – Resultat av utvärderingsenkät mål

Följande tabell visar resultaten från utvärderingsenkäten mål som fylldes i av deltagare i övade grupper efter övningens slut. Respondenterna svarade på fem stycken frågor vilka de kunde gradera från 1 till 4, där 1 stod för mindre stor och 4 för mycket stor samt alternativet vet ej. Nedan redovisas hur många respondenter gav respektive gradering.



Bilaga 2 – Åtgärdsförslag

Nedan presenteras en samlad bild av de åtgärdsförslag som togs fram under utvärderingen av övningen och på efterföljande seminarium. Förslagen presenteras i fyra stycken underkategorier; ansvar och roller, samverkan och struktur, kommunikation och samsyn samt intresse och kunskap.

Ansvar och roller

- MSB:s framtida roll i kris och krigsförberedelser behöver förtydligas och kombineras med en stark ordföranderoll
- Myndigheter med gemensamma lokaler, ex servicekontor, behöver bland annat utarbeta rutiner vid kriser som drabbar kontoret samt klargöra vilken myndighet som har huvudmannaskapet och vad det innebär i praktiken vid en kris
- Deltagandet i övningen ansågs sakna kontinuitet. SOES medlemmar, eventuellt på GD nivå, behöver säkerställa att deltagare finns tillgängliga för att delta i övningar och att dessa behåller sina ordinarie befattningar/funktion i övningen.
- Ordföranderollen vid samverkanskonferenser behöver utvecklas och klargöras. Ordförande behöver ta en mer ledande roll i sammankallandet och ledandet av samverkansmöten
- De exakta omständigheterna där myndigheterna inom SOES ska samlas behöver klargöras. Då en allvarlig händelse sannolikt endast kommer att inbegripa ett par av SOES myndigheter, behöver även bilaterala samarbeten utvecklas

Samverkan och struktur

- Lägesbildshantering anses inte vara förankrad hos SOES medlemmar och användes inte fullt ut. Myndigheternas krisledning bör därmed i framtiden utbildas i dess användande och syfte
- Samverkansrutiner bör förenklas och respektive myndighets krisledning bör utbildas i dess användande
- Lägesbildsmallen behöver förenklas. Det bör inskräpas i krisledningsgrupperna att den framförallt är ett verktyg, och inte avses tvinga in ledningen i specifika reaktioner och prioriteringar.
- Kontaktlistor till relevanta aktörer bör förberedas
- En checklista för lägesbild/orientering bör tas fram som komplement till fyrfältaren och för att samordna samverkanskonferenserna

Kommunikation och samsyn

- Mötesdisciplinen i samverkanskonferenserna behöver utvecklas och effektiviseras. Deltagare bör öva på att framföra korta och kärnfulla sammanställningar av lägesbilden
- En specifik kommunikationskonferens bör struktureras och implementeras som komplement till den operativa samverkanskonferensen
- SOES myndigheternas kommunikationsansvariga bör initiera ett samarbete för att proaktivt diskutera, öva och enas om gemensamma rutiner för samordnade budskap
- Särskilda mallar bör tas fram för vilken information som ska samordnas, till vem och under vilka omständigheter
- Rutiner för om och när samordnade budskap ska användas inom SOES behöver tas fram
- Särskilt fokus bör vara på att den externa kommunikationen inte ska vara motsägelsefull eller peka ut enskilda myndigheter som ansvariga.

Intresse och kunskap

- Kunskapshöjande åtgärder om varandras reservrutiner, lokaler och resurser behövs för att SOES enklare ska kunna hantera en kris
- Kunskapshöjande åtgärder kring gemensam infrastruktur, exempelvis i SHS. I dagsläget råder osäkerhet kopplat till SHS om vem som står som huvudman och hur ett eventuellt avbrott i kommunikation påverkar respektive myndighet
- En potentiell kris förutsätter sannolikt bilaterala kontakter mellan SOES myndigheter. Förutom de stora SOES övningarna bör därför bilaterala övningar mellan myndigheter med gemensamma beroenden genomföras
- Granska blåljusmyndigheternas arbetssätt kring kommunikation för att få fram goda exempel på hur detta kan genomföras i händelse av kris
- För att säkra bättre kontinuitet så bör frågan om engagemanget i SOES arbete lyftas till lednings/GD nivå

Bilaga 3 – Åtgärdsförslag 2015

Nedan presenteras en sammanställning av de åtgärdsförslag som lyftes fram under övningen 2015 och efterföljande erfarenhetsseminarium.

Åtgärdsförslagen nedan presenteras i tre övergripande kategorier: *Struktur*, *Sekretess*, och *Engagemang*.

Struktur

- Utveckla funktionsbaserade nätverk/forum.
- Skapa en rutin för aktivering, ledning och bemanning av samverkansmöten samt en rutin/instruktion för dokumentation av mötena.
- Genomför en utbildning i genomförande av samverkansmöten, innefattande frågorna om agenda, bemanning och roller under samverkansmöten.
- Bilda ett kommunikatörsnätverk inom ramarna för SOES.
- Skapa en rutin och ett strukturerat arbetssätt för att framställa enhetliga och samordnade budskap.
- Slå ihop de två nuvarande mallarna slås till en, med möjligheten att kunna tydliggöra vilka av punkterna i den ordinarie lägesbilden som ska delas med övriga myndigheter i samband med samverkansmöten.

Sekretess

- Kartlägg och klargör hur nuvarande regler och arbetssätt ser ut och utifrån detta tar fram en tydlig rutin och beskrivning för informationsdelning.
- Ta fram en så kallad trafikljusmodell som klargör vilken information som kan delas och till vilka denna information ska vara tillgänglig.
- Analysera hur andra samverkansområden hanterar informationssäkerhet och sekretess för att få förslag på hur problemet kan lösas.

Engagemang

- Lyft upp vikten av SOES arbete, syfte och mål till GD-nivå inom respektive SOES-myndighet.
- Arbetsgruppernas representanter ska ha ett tydligt och utpekat ansvar att sprida information om SOES arbete till sina respektive organisationer.
- Belysa vikten av att övningarna är bemannade med rätt funktioner inom respektive organisation.

Skapa en heltäckande bild av respektive SOES-myndighets organisation och verksamhet samt kartlägga hur deltagande myndigheter hänger ihop.

Bilaga 4 – Åtgärdsförslag 2014

Nedan presenteras en sammanställning av de åtgärdsförslag som lyftes fram under övningen 2014 och efterföljande erfarenhetsseminarium.

Nästa steg:

- 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 arbeta 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 samlad 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.