



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Nationell strategi för systematisk övningsverksamhet

För krisberedskap och civilt försvar



**Nationell strategi för systematisk övningsverksamhet
– För krisberedskap och civilt försvar**

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Produktion: Advant

Publikationsnummer: MSB1625 – oktober 2020

ISBN: 978-91-7927-071-1

Innehåll

Inledning	4
Utgångspunkter och syfte	4
Strategins målgrupp	5
Strategin avser samverkansövningar	6
Därför övar vi tillsammans	6
Att arbeta systematiskt med övningsverksamhet	7
Modell för systematisk övningsverksamhet	7
Samordnad övningsplanering på nationell och regional nivå ..	8
Femårig övningsperiod	8
Fördjupningsperioder	9
Internationella övningar	10
Övningsinriktning	11
Aktörsgemensam övningsinriktning	11
Ett samordnat inriktningsarbete	11
Samordningsforum	12
Nationellt forum för inriktning och samordning av övningar, NAFS ..	12
Nationell samordning möjliggör regional och lokal samordning	12
Fleråriga övningsplaner	13
Alla ska ha en flerårig övningsplan	13
Utgå från den aktörsgemensamma övningsinriktningen	13
Övningsplanen som grund för erfarenhetshantering	13
Övningsstöd	14
Vägledning, utbildningar och metodstöd från MSB	14
Samverkan mellan aktörer ett värdefullt övningsstöd	14
Övningsutvärdering	15
Utvärdering av samverkansövningar	15
Utvärdering – en central del av erfarenhetshantering	15
Två centrala dimensioner	16
Säkerhetsskydd	16
Integrerad jämställdhet och mångfald	17
Uppföljning av strategin	18
Bilaga 1: Samordnad övningsperiod stor bild	19

Inledning

Övningsverksamhet har en central del i att upprätthålla, utveckla och pröva samhällets förmåga att hantera olika typer av samhällsstörningar, både i fredstida förhållanden och i krig. Näst efter verkliga händelser kan konstateras att övningar är ett avgörande, och i vissa avseenden det enda verktyg vi har att förbereda aktörer på att agera operativt och hantera sina respektive uppdrag. Tillsammans med den utveckling som sker inom andra områden – beredskapsplanering, utbildning, praktiska förberedelser, operativ hantering med mera – bygger övningsverksamheten en solid grund för en väl fungerande civil beredskap. På ett övergripande plan bidrar övningsverksamheten till att försvara Sveriges nationella intressen.¹

Utgångspunkter och syfte

Samhället blir allt mer komplext. Vi ser fler aktörer och driftsformer i krisberedskapssystemet. Framväxten av ett modernt civilt försvar pågår. Sverige behöver ha beredskap och förmågor anpassade för såväl fredstida kriser som för antagonistiska hot och ytterst krig. Det är således en bred och komplex hotbild som aktörerna ska kunna möta. Kraven på att skydda säkerhetskänslig verksamhet ökar. Befintliga förmågor behöver stärkas och nya förmågor utvecklas. I ett internationellt och historiskt perspektiv kan noteras att Sverige drabbas av förhållandevis få omfattande och skarpa samhällsstörningar, vilket också bidrar till behovet att öva, och att öva i samverkan.

I flera avseenden finns en väl utvecklad grundstruktur kring samordning av övningsverksamhet. Aktörerna inom svensk krisberedskap och civilt försvar är också medvetna om att en väl fungerande övningsverksamhet bidrar till nödvändig förmågeutveckling. Som i alla sektorer finns samtidigt behov att se över och vidareutveckla befintliga strukturer och arbetsformer. Med stöd av bland annat utvärderingar, möten med aktörer och genom övningsrådgivning, har MSB identifierat ett antal utvecklingsområden. Områdena ger en tydlig indikation på några av de viktigare utmaningarna som, när de hanteras, kommer att stärka övningsverksamheten:

1. Nationell Säkerhetsstrategi. Bland annat att tillgodose invånarnas trygghet, säkerhet och hälsa, att säkra försörjning och skydd av samhällsviktiga funktioner samt att upprätthålla grundläggande värden. <https://www.regeringen.se/48db21/globalassets/regeringen/block/aktualitetsblock/statsradsberedningen/nationell-sakerhetsstrategi.pdf>

- Behov av uppdaterat ramverk för nationell och regional övningsplanering anpassat utifrån dagens utmaningar.
- Behov av utökad och fördjupad samordning.
- Brister i övningsutvärdering och erfarenhetshantering.
- En precisering av vad samhällets aktörer ska klara av.
- Samordning mellan civil och militär övningsverksamhet.

Den nationella strategin för systematisk övningsverksamhet för krisberedskap och civilt försvar ger en ny och gemensam plattform som ska driva utvecklingen framåt. Syftet med strategin är att stärka förmågeutvecklingen i samhället med övning som verktyg. Strategin lägger grunden till ett enhetligt förhållningssätt. Ett övergripande mål är att alla berörda aktörer implementerar det systematiska arbetssätt som strategin beskriver, både i egen organisation och i samverkan med andra. Med utgångspunkt i strategin kan berörda aktörer engagera sig i samarbete, hitta relevanta och gemensamma arbetssätt, kostnadseffektiva lösningar, dra lärdomar och utveckla egen och gemensam övningsverksamhet. En effekt av detta förväntas vara att samverkansövningar i olika avseenden blir mer effektiva i förhållande till strategins uttalade syfte – att aktörerna tillsammans kan uppnå ett starkare genomslag i samhällets samlade förmågeutveckling.

Strategin presenterar en ny modell med sex delområden som tillsammans utgör grunden för systematiken. För respektive delområde i modellen finns ett formulerat mål, mot vilka strategin kan utvärderas efter en femårig övningsperiod.

Beredningen av strategin har skett i samverkan med aktörerna inom Nationellt forum för inriktning och samordning av övningar – NAFS. Den nationella strategin för systematisk övningsverksamhet för krisberedskap och civilt försvar ersätter tidigare dokument från MSB inom området.²

Strategins målgrupp

Huvudsaklig målgrupp för denna strategi är de bevakningsansvariga myndigheterna som anges i bilagan till förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (nedan krisberedskapsförordningen)³. Dessa aktörer är tillika medlemmar i NAFS och har ett särskilt ansvar att bidra i genomförandet av strategin. Adjungerade myndigheter och organisationer i NAFS är andra viktiga aktörer inom ramen för strategin, då de har en central roll i samhällets beredskap.

Ett stort antal andra aktörer påverkas också direkt eller indirekt av denna strategi. Här finns kommunerna, regionerna, den privata sektorn och frivilligorganisationer, som alla har viktiga roller i att upprätthålla

2. Nationell övningsplan – en strategi för tvärsektoriella övningar inom området samhällsskydd och beredskap² 2009-11-30, Dnr 2009-5600.

3. Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Bilaga 1.

systemets samlade förmåga. Kopplat till strategin bidrar dessa aktörer – utifrån roll och funktion – genom samverkan med bevakningsansvariga myndigheter och deras övningsverksamhet, men är inte formellt bundna till den.

Strategin avser samverkansövningar

I samverkansövningar övar aktörer sin förmåga att tillsammans med andra hantera konsekvenserna av samhällsstörningar i hela hotskalan inklusive extraordinära händelser och krig.⁴ MSB:s uppdrag att inrikta och samordna övningsverksamhet gäller i första hand nationella och regionala samverkansövningar. Samverkansövningar definieras som övningar där minst två aktörer som direkt omfattas av denna strategi övar tillsammans. Detta gäller för övningar både av tvärssektoriell karaktär såväl som för övningar inom enskilda sektorer.

Därför övar vi tillsammans

Samverkan är oftare svårare i praktiken än i teorin, och att öva samverkan är därför en viktig del i utvecklingen av den svenska beredskapen. Skälen kan synas uppenbara, men är ändå värdefulla att i korthet synliggöra i inledningen till denna strategi.⁵

När en samhällsstörning uppstår kan det innebära att parter, som till vardags inte har kontakt med varandra, måste samverka. Samverkansövningar ger aktörerna möjlighet att mötas och arbeta tillsammans över tematiska, geografiska eller andra administrativa gränser. Att etablera och synliggöra kontaktytor och samarbetsformer är till stor fördel när krisen väl ska hanteras. När vi övar tillsammans med aktörer på olika nivåer och med olika uppdrag, tydliggörs gemensamma styrkor, brister och utvecklingsområden som en enskild aktör inte kan upptäcka genom övningar i egen organisation. Samverkansövningar skapar också förutsättningar att sprida resultat, att lära av varandra och att med större genomslagskraft åtgärda brister.

En systematisk och väl fungerande övningsverksamhet förväntas skapa förutsättningar för att de samverkansövningar som genomförs, på ett effektivt sätt bidrar till nödvändig förmågeutveckling i samhället. Denna ambition framgår av modellens centrum, en modell som beskrivs i sin helhet i kommande avsnitt.

Att samverkansövningar genomförs är således en central del i det strategiska och systematiska arbetet med övningsverksamhet. Det är genom resultaten från samverkansövningar som behov av åtgärder på en övergripande samhällsnivå synliggörs, och kvaliteten på resultaten höjs genom det systematiska arbetssättet.



4. I strategin används samhällsstörning som term för "de företeelser och händelser som hotar och ger skadeverkningar på det som ska skyddas i samhället". Termen är inte reglerad term, utan används som ett samlingsbegrepp i Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar.

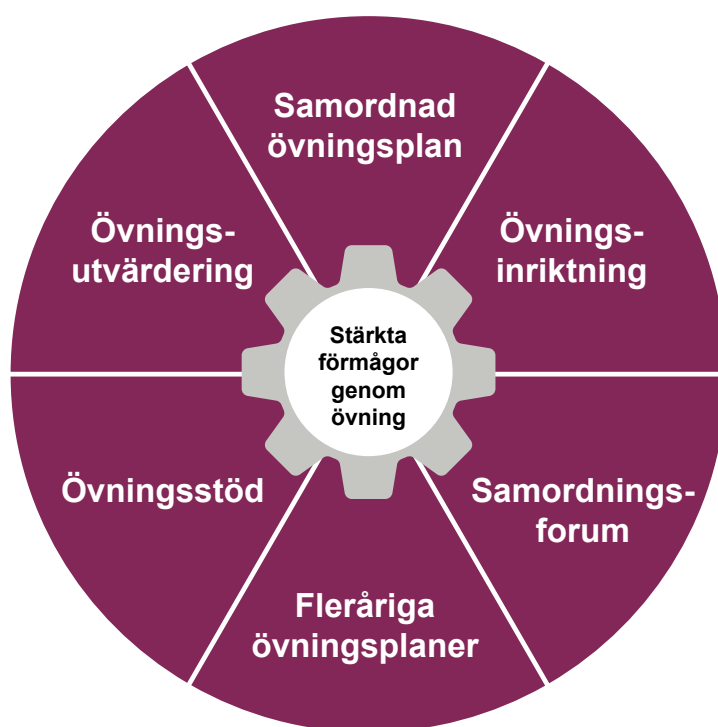
5. Se till exempel FOI-rapport "Varför öva tillsammans" (MSB 2012-01824-6).

Att arbeta systematiskt med övningsverksamhet

Samhällets förutsättningar att förebygga och hantera samhällsstörningar i hela hotskalan – i fredstida kriser, inom civilt försvar och för en sammanhållen totalförsvarsplanering – bygger på att berörda aktörer har nödvändiga förmågor. Aktörernas samverkan inom ramen för övningsverksamhet blir här ett av flera områden som bidrar till att utveckla och pröva förmåga. Att utgå ifrån ett gemensamt och systematiskt synsätt blir därför i sig en grund för att en effektiv förmågeutveckling ska komma till stånd.

Modell för systematisk övningsverksamhet

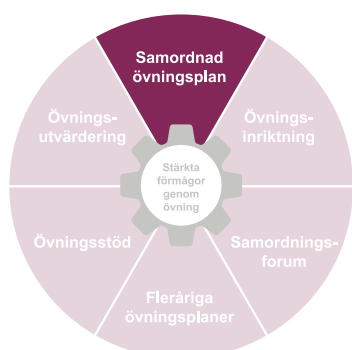
Modellen illustrerar de olika delområden som utgör grunden för ett systematiskt arbete, och som tillsammans skapar en helhet och förutsättningar för en effektiv övningsverksamhet. Aktörer med ansvar inom krisberedskap och civilt försvar bör utgå från denna modell i sin övningsverksamhet.



Figur 1. Modell för systematisk övningsverksamhet.

Modellen ska ses som en sammanfattning och ett stöd för ansvariga handläggare och beslutsfattare med specifikt ansvar för planering, genomförande och utveckling av övningsverksamhet. Till flera delar i modellen finns underliggande praktiska vägledningar, färdiga övningskoncept och utbildningskomponenter till stöd för ett systematiskt arbetssätt.⁶

Modellen är inte en process där delområdena tidsmässigt följer efter varandra. Alla delar inom systematisk övningsverksamhet existerar parallellt och samtidigt. De är också starkt beroende av varandra. Om en del faller bort försvagas systematiken och bidraget till samhällets förmågeutveckling genom övning blir inte lika kraftfullt.



Mål: alla samverkansövningar på nationell och regional nivå som berörs av denna strategi ska utgå från en **samordnad övningsplanering** och bidra till att skapa långsiktig framförhållning, förutsägbarhet och ett mer effektivt utnyttjande av begränsade resurser.

Samordnad övningsplanering på nationell och regional nivå

I takt med att högre krav ställs på aktörernas övningsverksamhet, ökar även behovet av en väl samordnad övningsplanering. Samhällets samlade förmågeutveckling både försvåras och försenas om viktiga samverkansövningar dyker upp en och en utan någon form av samverkan mellan övningsansvariga aktörer. En helt avgörande fråga i arbetet med systematisk övningsverksamhet är därför att berörda aktörer samordnar sina övningsaktiviteter och olika övningskoncept utifrån en gemensam plattform, för att uppnå nödvändiga synergier.

Alla samverkansövningar som omfattas av denna strategi, och planeras med utgångspunkt i den samordnande övningsperioden, ska därför inrapporteras till MSB i enlighet med 10§, andra stycket, punkt 7 i förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.



Utvecklingsbehov

Undvika övningskrokar, öva rätt förmåga vid rätt tillfälle, samordna civil och militär övningsverksamhet och mer effektivt utnyttjande av resurser.

6. www.msb.se

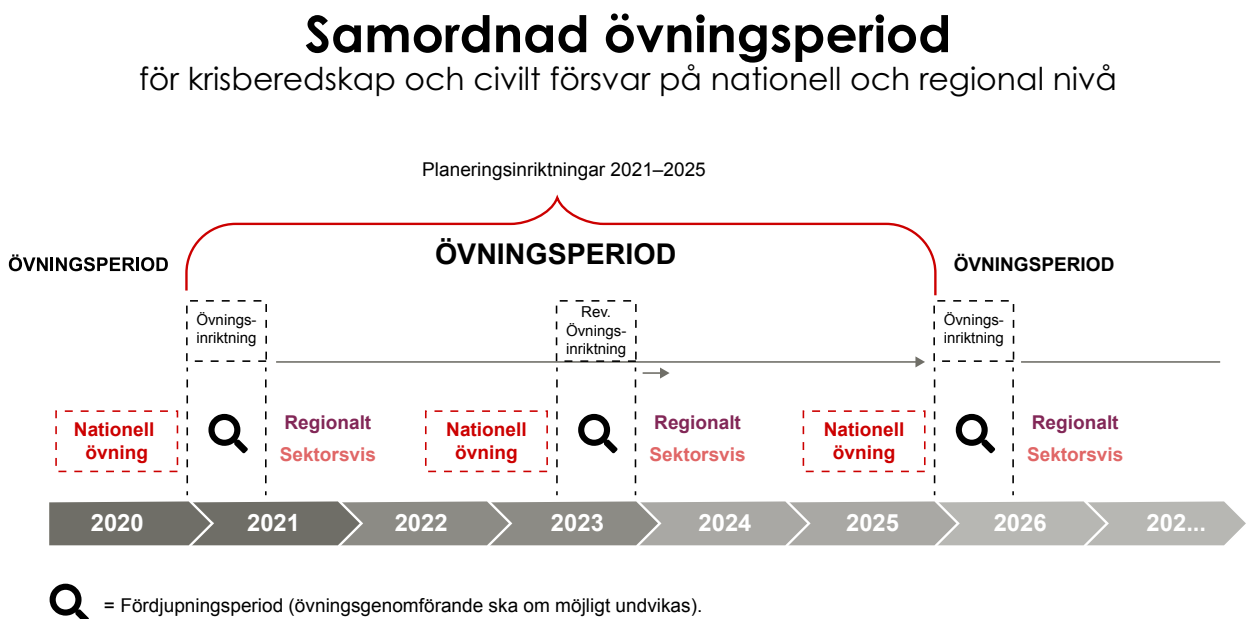


Femårig övningsperiod

Det grundläggande konceptet för en samordnad övningsplanering på nationell och regional nivå utgår från en övningsperiod om totalt fem år (60 månader).⁷ Perioden skapar en grundstruktur för övningsverksamheten, som skapar förutsägbarhet, möjlighet till effektivare övnings-samordning och som minskar risken för krockar mellan övningar.

Övningsperioden för den samordnade övningsplaneringen är i tid synkroniserad med de övergripande analyser, anvisningar och programplaner som styr utvecklingen av krisberedskap och civilt försvar. Dessa arbeten och övningsperioden är alla länkade till det femåriga intervall som gäller för försvarsbesluten och den utveckling som berör krisberedskap och civilt försvar. Härigenom byggs en struktur där arbetet med en systematisk övningsverksamhet bidrar till och förstärker de beslut som innebär någon form av kravställning på aktörernas förmågeutveckling.

Under övningsperioden genomförs två samverkansövningar på nationell nivå. Dessa övningskoncept och tider för genomförande kommer därmed att bli inriktande för annan övningsverksamhet under perioden. Under valår ska genomförande av samverkansövningar undvikas under kvartal tre. Övningsperioden innebär att vissa återkommande övningsserier kan komma att genomföras vid olika tidpunkter på året (vår/höst), vilket möjliggör olika typer av lärdomar och erfarenheter.



Figur 2. Struktur för samordnad övningsperiod.

7. För uppförstorad modell samt processbeskrivning, se bilaga 1

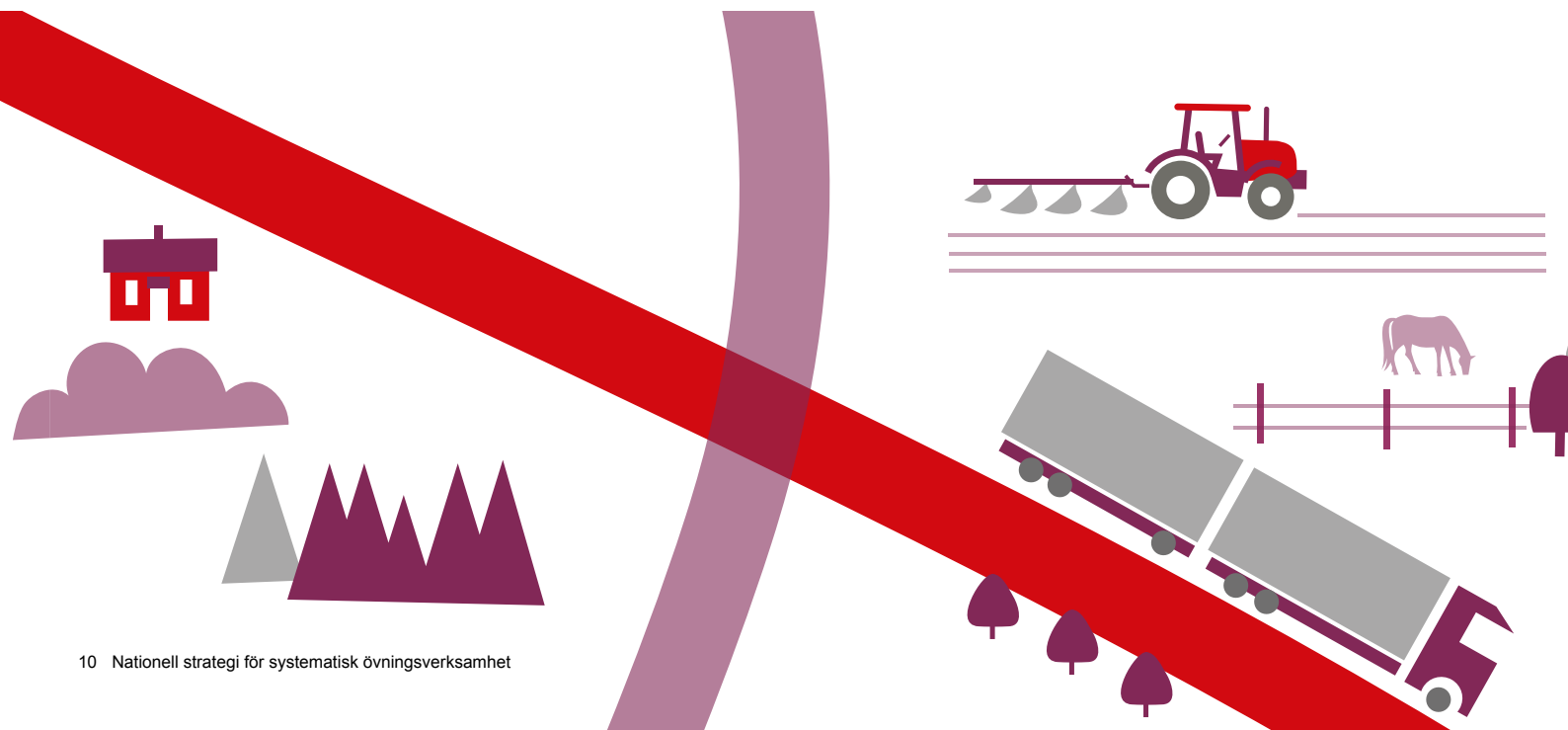
Erfarenhetsmässigt har många aktörer olika former av utmaningar kopplade till tid och resurser. En strategiskt avgörande fråga blir därför att säkerställa att olika övningar kommer vid rätt tidpunkt, att syftet med olika övningar är tydligt och att de möter rätt målgrupp, samt att krockar kan undvikas. En aktiv och fungerande samordning utgör således basen för möjligheten att både kunna hitta synergier och en relevant fördelning av nationella samverkansövningar mellan sektorsspecifika övningar och regionala samverkansövningar under en given period.

Fördjupningsperioder

Aktörernas samlade erfarenheter utgör basen för den gemensamma utvecklingen i systemet. Fördjupningsperioderna skapar utrymme för såväl systemet som för enskilda organisationer att utveckla övningsverksamheten. Det övergripande syftet med fördjupningsperioderna är att frigöra tid för lärande, erfarenhetsutbyte, metodutveckling med mera inom övningsverksamheten och att härmed stärka fokus på förmågeutveckling.

Varje femårig övningsperiod påbörjas med en sex månaders fördjupningsperiod, samt ytterligare en period efter 24 månader. På så sätt säkerställs behovet av både en långsiktig planering som skapar förutsägbarhet, liksom möjligheten att mitt i perioden kunna revidera övningsriktningen, eller för aktörer att justera sina respektive fleråriga övningsplaner. Under övningsperioderna arbetar man således löpande med utvärdering i enskilda samverkansövningar, och aktörer tar med sig dessa erfarenheter in i fördjupningsperioden.

Med undantag för övningar kopplade till avtal och internationella förpliktelser, bör dessa perioder således vara att betrakta som övningsfria och i möjligaste mån ska inga samverkansövningar på nationell, regional eller sektorsspecifik nivå genomföras under fördjupningsperioderna.



Det förväntas däremot att fördjupningsperioderna kan innehålla både planerings- och/eller utvärderingsaktiviteter. Både övning och utbildning av egen organisation kan med fördel också förläggas till denna period. NAFS kan fungera som en bas för genomförandet av samlad övningsplanering och erfarenhetsutbyte aktörerna emellan.

Fördjupningsperioderna kommer att fokusera på ett antal områden, till exempel:

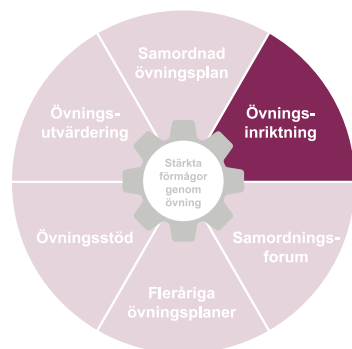
- Samlad analys av utvärderingsresultatet från genomförda samverkansövningar med en fördjupad och gemensam erfarenhetshantering.
- Utifrån övergripande inriktningar, tillsammans med resultatet av den samlade analysen av utvärderingsresultat, ta fram en preciserad övningsinriktning.
- Förstärka arbetet av samordning och samplanering av samverkansövningar genom utökad tid för möten, workshoppar, seminarier med mera.
- Utveckling av övningsmetodik, nya övningskoncept, hantering av åtgärdsplaner, kompetensutveckling och utbildning.

Internationella övningar

Gränsöverskridande samarbeten är idag en central dimension inom många områden, även i arbetet med krisberedskap och civilt försvar. Omfattande kriser kräver samverkan med aktörer och resurser utanför landets gränser, och det är viktigt att öva samverkan i en internationell kontext. Strategin omfattar formellt inte samverkansövningar som initieras av länder och aktörer med koppling till EU, NATO och övrig internationell övningsverksamhet.

När bevakningsansvariga myndigheter i något avseende deltar i sådana samverkansövningar bör man så långt som möjligt – utifrån eventuella internationella avtal och överenskommelser – sträva efter att styra sådant deltagande med utgångspunkt i den övningsplanering som genomförs för nationella och regionala samverkansövningar inom den samordnade övningsperioden. Internationella samverkansövningar ska också rapporteras till MSB.





Mål: övningsinriktningen ska på ett konkret sätt tydliggöra de förmågor som samverkansövningar ska ha som utgångspunkt samt användas av samtliga berörda aktörer.



Utvecklingsområde

Vilka förmågor som ska finnas, vad samhällets aktörer ska klara av, behöver förtydligas som grund för planering och inriktning av en effektiv övningsverksamhet.

Övningsinriktning

Att utveckla förmåga med utgångspunkt i en gemensam bild av vilka de centrala behoven i samhället är, bidrar till att bygga en beredskap som är likvärdig i landet oavsett aktör och geografisk placering.

Aktörsgemensam övningsinriktning

Sedan 2013 beslutar MSB om en aktörsgemensam övningsinriktning för samverkansövningar på nationell och regional nivå samt för övningar inom EU och internationellt i vilka svenska myndigheter deltar. Övningsinriktningen gäller för de bevakningsansvariga myndigheterna.

Beslutet om övningsinriktningen är synkroniserad med strukturen för den samordnade övningsperioden. Beredning av övningsinriktningen sker i samverkan med aktörerna i NAFS i samband med den inledande fördjupningsperioden i början av respektive femårsperiod. Övningsinriktningen ska som grundprincip gälla för hela perioden, det vill säga i fem år. Vid behov kan övningsinriktningen revideras efter halva perioden och en justerad inriktning beslutas för de återstående 30 månaderna.

Ett samordnat inriktningsarbete

Övningsinriktningen baseras på dokumenterade behov av åtgärder inom krisberedskap och civilt försvar. I inriktningen preciseras och anpassas dessa behov specifikt till övningsområdet.

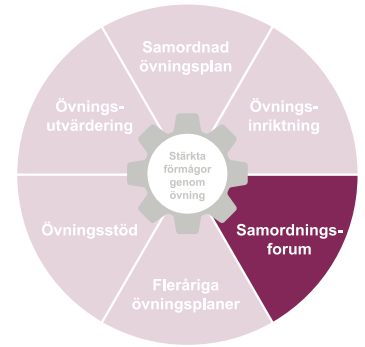
För att säkerställa nödvändig och samstämmig förmågeutveckling tar övningsinriktningen sin utgångspunkt i bland andra följande övergripande underlag:

- Nationell risk- och förmågebedömning (NRFB) är ett strategiskt underlag som MSB tar fram för att inrikta och utveckla krisberedskapen och civilt försvar. I rapporten ges en övergripande bild av sårbarheter, hot och risker, hur planeringen för krisberedskap och civilt försvar utvecklas samt förslag på åtgärder.⁸
- Planeringsinriktning för en sammanhängande planering av totalförsvaret.
- Övningsutvärderingar från bevakningsansvariga myndigheter. Dessa ligger till grund för en aggregerad analys av förmågeutveckling och utvecklingsområden.

8. MSB (2019) NRFB 2019. <https://rib.msb.se/Filer/pdf/28836.pdf>

Samordningsforum

Övningsverksamhet inom ramen för denna strategi utvecklas till stor del genom samordning mellan berörda aktörer. Aktiva och väl fungerande samordningsforum är väsentliga för möjligheten att aktörer ska kunna engagera sig, dela information och utveckla gemensamma förhållningssätt. Det höjer också den samlade kvaliteten på samhällets övningsverksamhet.



Mål: Genom aktivt deltagande från berörda aktörer i ett gemensamt samordningsforum skapas förutsättningar att utveckla egen och samordnad övningsverksamhet i en nationell kontext.





Utvecklingsbehov

Högre delaktighet och ett mer aktivt utbyte och lärande mellan aktörer. Att mötas mer frekvent.

Nationellt forum för inriktning och samordning av övningar, NAFS

I huvudsak sker övningsamordning inom NAFS, som MSB driver sedan 2009. Forumet består av ett femtiotal utsedda representanter från de myndigheter som anges i bilaga till förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. I forumet deltar även ett antal andra viktiga aktörer, men då som adjungerade, bland andra Försvarsmakten och Sveriges Radio.⁹ Varje myndighet och aktör i NAFS representeras av en ordinarie och en ersättare, som utses av ansvarig chef.

Det gemensamma arbetet i NAFS ska sträva mot systematisk övningsverksamhet och effektiv erfarenhetshantering vid övningar, för att stärka samhällets samlade förmåga att förebygga och hantera samhällsstörningar i hela hotskalan – både enskilt och i samverkan. Som remissinstans är NAFS en central funktion i utarbetandet av övningsinriktningen (se avsnitt Övningsinriktning). MSB kallar regelbundet till möten i NAFS. Det är av stor vikt att NAFS låter arbetet ta sin utgångspunkt i modellens övriga delområden. Det är bland annat i NAFS som det konkreta och praktiska samordningsarbetet kring nationell övningsplanering genomförs.

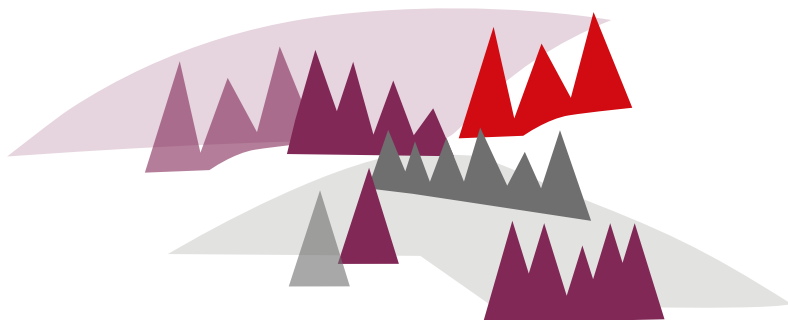
Nationell samordning möjliggör regional och lokal samordning

Med utgångspunkt i det arbete som genomförs i NAFS kan ytterligare samordning av övningsverksamhet genomföras även på andra nivåer. På regional nivå sker det till exempel inom länsstyrelsernas olika grupper, inom respektive län tillsammans med kommuner och andra aktörer i länet, men också utifrån ett sektoriellt perspektiv där endast de aktörer som har en roll deltar.¹⁰

MSB och Försvarsmakten samverkar dessutom kring strategisk samordning av civil och militär övningsverksamhet samt för en samordnad utveckling och inriktning av övningsverksamhet för totalförsvaret, på såväl nationell som regional nivå.

9. Se www.msb.se för en uppdaterad bild av adjungerade organisationer till NAFS.

10. Till exempel Trafikverket med samordningsansvar inom transportsektorn eller Post- och Telestyrelsen som utbildar och övar aktörer inom sitt ansvarsområde.



Fleråriga övningsplaner

I enlighet med 9 § (2015:1052) ska alla aktörer ha en planlagd utbildnings- och övningsverksamhet. Som underlag för genomförandet av övnings- samordning inom NAFS, och den nationella övningsplanering som sker i samverkan mellan berörda aktörer, behöver varje enskild aktör i enlighet med detta ta fram sin egen fleråriga övningsplan. Alla organisationer som övar regelbundet har dock anledning att ha en långsiktig planering.



Alla ska ha en flerårig övningsplan

En aktörsspecifik flerårig övningsplan omfattar normalt alla övningar, såväl inom egen organisation som övningar med andra aktörer. Genom att beskriva organisationens planer att öva under kommande år skapas en överblick av behovet av förmågeutveckling.¹¹ Den fleråriga övningsplanen ska utgå från den samordnade övningsplaneringen för nationella och regionala samverkansövningar, samt tidpunkter för övningsfria fördjupningsperioder. Om det är aktuellt framgår även myndighetens deltagande i övningar på EU- och internationell nivå. Det är endast samverkansövningar (övningar där minst två bevakningsansvariga myndigheter övar tillsammans) som omfattas av rapporteringsskyldighet till MSB, i enlighet med 10 §, andra stycket, punkt 7 (2015:1052).

Mål: alla aktörer som berörs av denna strategi ska ha en flerårig övningsplan som skapar överblick av organisationens behov av förmågeutveckling och möjliggör nödvändig övningsamordning.



Utvecklingsbehov

Att planera övningsverksamheten med ett långsiktigt perspektiv, att säkerställa att rätt funktioner/ personer övar vid rätt tillfälle och att ansvaret för utvärdering och erfarenhetshantering är tydligt.

Utgå från den aktörsgemensamma övningsinriktningen

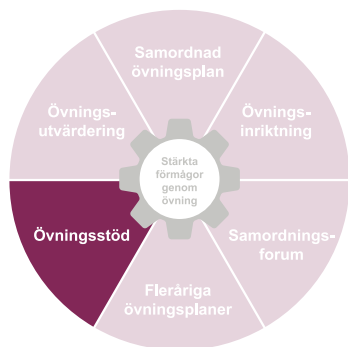
Aktörernas fleråriga övningsplaner ska utgå från den myndighetsgemensamma övningsinriktningen (se avsnitt Övningsinriktning). Med ett långsiktigt perspektiv blir den samlade förmågeutvecklingen i samhället mer robust och sammanhållen än om varje enskild aktör bygger sin övningsplanering utifrån en mer avgränsad analys. På så sätt skapas förutsättningar för samordning av övningar mellan olika aktörer att arbeta mot gemensamma mål.

Den fleråriga övningsplanen behöver ha en tydlig koppling mellan övningar och utbildningar under den tidsperiod som avses, för att säkerställa att myndighetens förmåga stärks genom både utbildning och övning.

Övningsplanen som grund för erfarenhetshantering

Den fleråriga övningsplanen ska vara ett verktyg för att arbeta systematiskt med erfarenhetshantering i samband med övningar. Det innebär bland annat att säkerställa tid och resurser för genomförande av utvärderingen och att se till att rutiner finns för upprättande och implementering av åtgärdsplaner. Erfarenheter från övningar är centrala, och den fleråriga övningsplanen bör därför ses som en integrerad del av organisationens arbete både med verksamhetsutveckling och verksamhetsplanering.

11. Stöd för att utveckla en flerårig övningsplan MSB publikation. MSB659 – december 2018.



Mål: övningar har genomförts med utgångspunkt i befintliga vägledningar, vilket möjliggör jämförelser mellan aktörer och samlade analyser av samhällets förmågeutveckling.



Utvecklingsområde

Ett mer enhetligt sätt att planera, genomföra och utvärdera övningar för att säkerställa jämförelser mellan aktörer och analyser av samhällets förmågeutveckling.

Övningsstöd

När samhällets aktörer har en gemensam syn på övningsmetodik och använder samma metoder för erfarenhetshantering, blir det enklare och effektivare att tillsammans och enskilt planera, genomföra och utvärdera samverkansövningar.

Vägledningar, utbildningar och metodstöd från MSB

För att samordna och förenkla planeringen, genomförandet och erfarenhetshanteringen av samverkansövningar har MSB utvecklat olika former av övningsstöd.

De stöd som aktörer kan använda är ett antal vägledningar, utbildningsmaterial inom övningsområdet samt ett antal metodstöd med färdiga övningskoncept, till exempel inom civilt försvar. Övningsvägledningarna ger tips och praktiska råd kring bland annat olika övningsformat, övningsmetodik, nomenklatur inom övningsområdet, övningsutvärdering och erfarenhetshantering.

I MSB:s roll ingår också att erbjuda stöd till aktörer genom rådgivning, dels med utgångspunkt i de olika delområden som modellen för systematisk övningsverksamhet omfattar, dels till de övningar som aktörer genomför. Detta stöd ges främst till bevakningsansvariga myndigheter.

Samverkan mellan aktörer ett värdefullt övningsstöd

En annan och mycket värdefull dimension av övningsstöd är att aktörer kan samverka och utbyta personal i samband med till exempel övningsgenomförande. Det kan dels vara en fråga om att bemanna specifika roller, till exempel utvärderare, men kan också fungera som kompetensutveckling. Detta är ett mycket effektivt sätt att sprida kunskap och lärdomar om övningsverksamhet mellan aktörer och bör öka i möjligaste mån.



Övningsutvärdering

Övningsutvärderingarnas centrala roll i arbetet med systematisk övningsverksamhet kan inte underskattas, och kräver övningsutvärderingar av god kvalitet. Om status i förmåga analyseras utifrån bristfälliga underlag, riskerar beslut om åtgärdsplaner att tas på felaktiga grunder.

Utvärdering av samverkansövningar

Övningsutvärdering är ett viktigt verktyg för att på ett systematiskt sätt inhämta underlag till aktörernas behov av förmågeutveckling, och därmed även samhällets samlade beredskap att kunna hantera samhällsstörningar. Utvärderingar av övningar och inträffade händelser blir även värdefulla underlag både för utveckling av egen organisation, och för de övergripande analyser och inriktningar inom krisberedskap och civilt försvar som tas fram regelbundet. Aktörer ska delge MSB sina övningsutvärderingar från samverkansövningar för att utgöra underlag till sådana analyser. Övningsutvärderingar utgör viktiga ingångsvärden till olika planeringsunderlag och skapar ett mervärde för fler än dem som närmast varit delaktiga i en specifik händelse eller övning.

Utvärdering – en central del av erfarenhetshantering

Ett systematiskt arbete för att tillvarata erfarenheter vid övningar är avgörande för att undvika att upprepa redan kända brister. Erfarenhetshantering vid övning innebär att erfarenheter och lärdomar – om styrkor och brister, vad gäller förmågan att hantera samhällsstörningar i hela hotskalan – identifieras på ett strukturerat sätt genom hela planeringsprocessen, under övningens genomförande fram till det färdiga utvärderingsresultatet.

Framtagna utvecklingsområden omsätts därefter i åtgärdsplaner för implementering hos de övande aktörerna. Utvärderingsresultatet blir därför en central del i erfarenhetshantering vid en övning. För att identifierade styrkor, brister, utvecklingsområden och åtgärder ska få genomslag i de övande aktörernas verksamhetsutveckling, behöver aktörerna arbeta systematiskt med sin övningsverksamhet där deras fleråriga övningsplaner blir ett nödvändigt verktyg.

Vikten av ett tidigt och tydligt engagemang från beslutande chefer i en uppdragsdialog är ofta avgörande för att slutresultatet ska omhändertas på ett relevant sätt. Beslutsfattare måste säkerställa att övningsutvärderingen kan genomföras i nära anslutning till genomförd övning, att förslag till åtgärder tas fram och att rutiner finns för att implementera och följa upp åtgärdsplanen. För detta arbete måste tid och resurser synliggöras och avsättas inom ramen för aktörernas fleråriga övningsplaner och i verksamhetsplanering, och där ges samma vikt som genomförandet av själva övningen.



Mål: samtliga samverkansövningar inom den femåriga övningsperioden ska utvärderas enligt MSB:s vägledning för utvärdering av övningar.



Utvecklingsområde

Utvärderingar av övningar har varierande kvalitet. Tid, kompetens och organisation för att utvärdera, ta hand om lärdomar och genomföra åtgärder saknas ofta vid övningar.

Två centrala dimensioner

Utöver de delområden som utgör grunden för systematisk övningsverksamhet finns två centrala dimensioner som alltid bör genomsyra all planering och utveckling av övningsverksamhet.

Säkerhetsskydd

För att värna Sveriges säkerhet ställs krav på att skydda säkerhetskänsliga verksamheter. Ett systematiskt säkerhetsskyddsarbete är en viktig del i övningsverksamheten.

Framväxten av ett nytt civilt försvar och totalförsvar ställer nya krav på övningsverksamhet utifrån ett säkerhetsskyddsperspektiv¹², eftersom övningar kan utgöra säkerhetskänslig verksamhet.

Övningsverksamhet måste därför omgärdas av ett ändamålsenligt säkerhetsskydd och åtgärder som skapar informationssäkerhet, fysiskt skydd samt personalsäkerhet¹³. Detta kan gälla såväl själva övningsgenomförandet – till exempel platser, typ av lokaler, deltagare och liknande – men även den dokumentation som övningen ger upphov till, såsom till exempel övningsplan inför övningen eller utvärdering och åtgärdsplan efter övningen. Sådan information kan, ibland enskilt och ibland sammantaget, visa på sårbarheter, kapacitet, förmåga eller liknande av säkerhetskänslig karaktär.

Det finns samtidigt ett berättigat behov hos allmänheten att kunna ta del av information om att samhället förbereder sig för att kunna hantera samhällsstörningar av olika slag. Att aktörer inom svensk krisberedskap och civilt försvar övar, enskilt och tillsammans, är som grundprincip ett viktigt budskap. Övningar blir här en del i ett sammanhang som skapar stabilitet och förtroende för samhällets institutioner. Övningar ger också information om samhällets robusthet och beslutsamhet att motstå kriser, vilket har ett signalvärde i förhållande till vår omvärld.

Att arbeta rent praktiskt med säkerhetsskydd i övningsverksamhet är både resurs- och tidskrävande. Alla aktörer behöver ständigt arbeta med denna dimension i sin övningsverksamhet och behöver därför ha nödvändig kompetens för det.

12. För en utförlig beskrivning av detta område, se www.sakerhetspolisen.se

13. Se Säkerhetsskyddslag 2018:585.

Integrerad jämställdhet och mångfald

Eftersom samhällsstörningar drabbar olika grupper i samhället på olika sätt, är förståelse för detta nödvändigt för en effektiv krishantering och samhällets robusthet. Det är ytterst en demokratisk fråga att vi möter behoven hos hela befolkningen. Genom att bevaka och analysera dessa frågor säkerställer aktörerna att övningsverksamheten tar hänsyn till dessa perspektiv. Den återupptagna totalförsvarsplaneringen, vilket bland annat inkluderar krigsplacering av centrala funktioner, medför att jämställdhets- och mångfaldsfrågorna måste belysas specifikt utifrån detta perspektiv, liksom möjliga konsekvenser på samhällets funktionalitet.

Grunden för detta är att låta genomföra en analys som visar på områden där ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv bedöms som särskilt viktigt. Alla aktörer som genomför övningar kan uppmärksamma detta på ett generellt plan inom ramen för en flerårig övningsplan samt specifikt i respektive övning.

Ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv inom ramen för övningsverksamhet stärker samhällets robusthet och gör att sårbarheter kan reduceras.



Uppföljning av strategin

Genomförandet av strategin är alla berörda aktörers ansvar. MSB samordnar arbetet, men att förändringar genomförs i den riktning som strategin anger, bygger på att alla bidrar aktivt genom den övningsverksamhet som faktiskt genomförs.

Övningsverksamhet är en del av ett större system, och förmågeutvecklingen i samhället påverkas av många olika verksamheter och aktiviteter. Att följa upp och mäta resultat i förhållande till modellens centrum – ”stärkt förmåga genom övning” – är ur ett nationellt förmågaperspektiv en komplex fråga och förenad med kausalitetsproblem, det vill säga hur man härleder en uppnådd effekt till genomförd aktivitet.¹⁴

Som noterats tidigare i strategin utgör däremot varje enskild övningsutvärdering och viktigt bidrag till de övergripande analyser och bedömningar som görs. Den resultatkedja som strategin för systematisk övningsverksamhet är en del av kan därför beskrivas i följande övergripande steg:

- Varje övning utvärderas, där en värdering av förmåga i förhållande till övningsmål genomförs.
- Genom en samlad övningsutvärderingsanalys (kopplad till fördjupningsperioderna) skapas en aggregerad bild av förmågor/brister som i delar är generaliserbar för systemet som helhet.
- Denna aggregerade övningsutvärderingsanalys används som ett av flera ingångsvärden i övergripande analyser av förmåga/brister i samhället (NRFB med flera underlag).
- En utvärdering av strategin genomförs i slutet av varje femårig övningsperiod, och fokuserar då på hur respektive delområde inom modellen har hanterats i förhållande till målbeskrivningarna i målbildsrutorna. En kvalificerad bedömning kan då göras av vilket mervärde strategin för systematisk övningsverksamhet har skapat och på vilket sätt den har bidragit till den samlade förmågeutvecklingen i samhället.

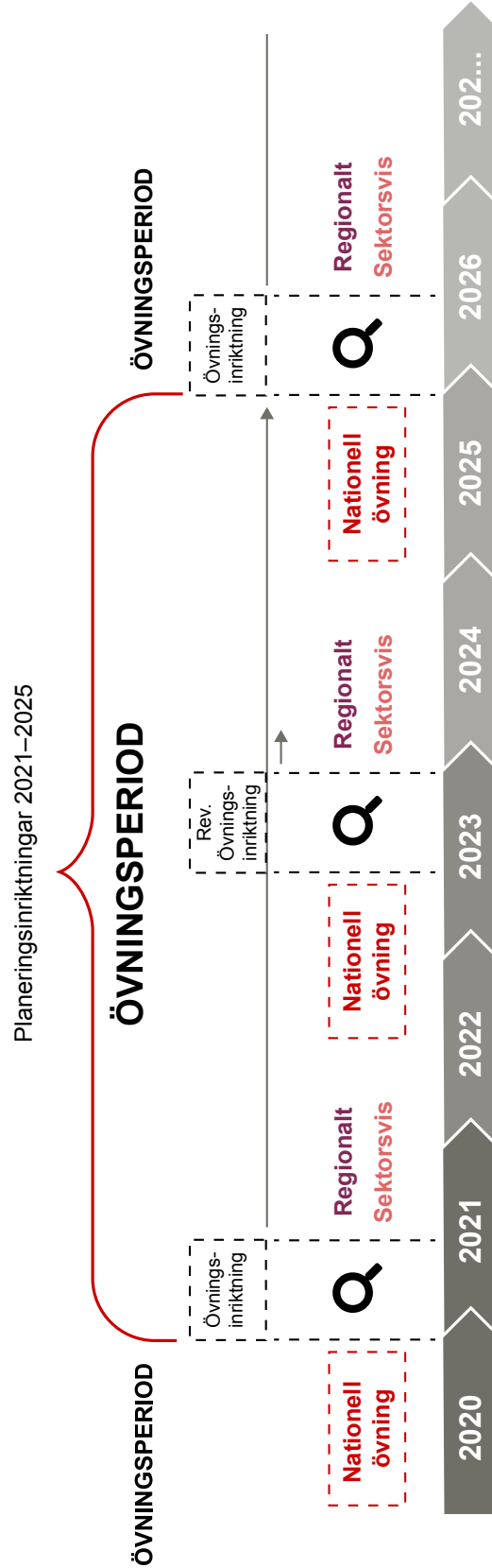
Löpande översyn och revideringar av strategins innehåll och budskap görs som en integrerad del av arbetet under fördjupningsperioderna inom ramen för den samordnade övningsperioden och NAFS verksamhet. I praktiken innebär det att innehållet i strategin vid behov kan justeras med en periodicitet på 30 månader, vilket medger möjlighet till justeringar som uppkommer till följd av olika omvärldsförändringar. Förändringar som genomförs ska tydligt motiveras och dokumenteras.

Strategin gäller tills vidare. MSB ansvarar för förvaltning av strategin.

14. Effektanalys av utvecklingsområden efter SAMÖ-KKÖ 2011, FOI MEMO 5206, 2014-12-16.

Bilaga 1: Samordnad övningsperiod stor bild

Samordnad övningsperiod
 för krisberedskap och civilt försvar på nationell och regional nivå



Q = Fördjupningsperiod (övningsgenomförande ska om möjligt undvikas).



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap