

The logo for SAMÖ 2008 features a central orange circle containing the text "SAMÖ 2008" in white. This central circle is enclosed within a larger orange ring. Four short orange lines extend from the center of the ring towards the top, bottom, left, and right, dividing the space between the inner and outer circles.

**SAMÖ  
2008**

## **Utvärdering av Samverkansövning 2008**



**KRISBEREDSKAPS  
MYNDIGHETEN**

**Utvärdering av  
Samverkansövning 2008  
(SAMÖ)**

Titel: Utvärdering av samverkansövning SAMÖ 2008

Utgiven av Krisberedskapsmyndigheten (KBM)

Upplaga: 500 ex

ISBN: 978-91-85797-22-6

KBM:s dnr 1470/2007

Skriften kan laddas ner från Krisberedskapsmyndighetens webbplats

[www.krisberedskapsmyndigheten.se](http://www.krisberedskapsmyndigheten.se)

## Förord

Samverkansövningen SAMÖ 2008 är den tredje samverkansövningen (SAMÖ) i Krisberedskapsmyndighetens regi. SAMÖ 2008 var en lärande övning och genomfördes i form av en simuleringsövning med motspel den 22–24 april 2008. Från och med den 31 mars pågick en omvärldsbevakningsfas där deltagande aktörer gavs möjlighet att följa händelseutvecklingen och att börja inhämta underrättelser. Scenariot omfattade en organiserad IT-attack mot de finansiella systemen i samhället, med risk för förtroendekris som följd. Ett tjugotal myndigheter och organisationer deltog som övade aktörer. Därtill medverkade ett antal privata och offentliga aktörer i det motspel som drev övningsscenarioet framåt.

Att planera, genomföra och utvärdera en samverkansövning av denna storlek är en process som tar flera år. Parallellt med övningsplaneringen utvecklas samhällets krisberedskap. Ett exempel på hur detta påverkade övningsplaneringen var den proposition ((2007/08:92) "Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull") som regeringen presenterade några veckor innan övningens omvärldsbevakningsfasen började. I den tillkom och preciserades bland annat en del termer och begrepp, som påverkade målen för övningen. Det ena delmålet utgick från "en gemensam lägesuppfattning" medan propositionen talar om "samlade lägesuppfattningar", vilket delvis har en annan innebörd. Övningen har dock utvärderats mot de ursprungliga målen, men begreppet "samlade lägesuppfattningar" återfinns i kapitlet om utvecklingsbehov.

Denna utvärderingsrapport omfattar utvärderingen av övningens resultat i förhållande till de gemensamma övningsmålen och har utförts av KBM med stöd av Crismart vid Försvarshögskolan.

För att krisberedskapen och krishanteringsförmågan i samhället ska öka är det viktigt att alla de lärdomar och erfarenheter som framkom i samband med övningen tas tillvara och implementeras i aktörernas kommande verksamheter och planer. Denna rapport är en del i att sprida resultaten från övningen.

KBM vill rikta ett stort tack till alla som svarat på enkäterna och deltagit i diskussionerna direkt efter övningen. Ett särskilt tack även till alla som lämnat värdefulla synpunkter och bidragit med material till utvärderingsrapporten.

NILS SVARTZ  
Överdirektör



# Innehåll

<b>1</b>	<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Summary</b>	<b>10</b>
<b>3</b>	<b>Inledning</b>	<b>15</b>
3.1	Syfte med utvärderingsrapporten	15
3.2	Inriktning av utvärderingen	15
3.3	Förutsättningar och avgränsningar för utvärderingen	16
<b>4</b>	<b>Beskrivning av omvärldsbevakningsfasen</b>	<b>19</b>
4.1	Inledning	19
4.2	Händelsutvecklingen under omvärldsbevakningsfasen	19
<b>5</b>	<b>De övades agerande under övningen</b>	<b>25</b>
5.1	Delmål 1 – aktörerna samordnar sina krishanterande åtgärder och beslut	25
5.1.1	Samverkansmönster	25
5.1.2	Gemensam lägesuppfattning	29
5.2	Informationen från övade aktörer är trovärdig, relevant och lättillgänglig	34
5.2.1	Aktörernas samarbete med medierna	34
5.2.2	Allmänhetens uppfattning om aktörernas information	34
5.2.3	Allmänhetens förtroende för aktörerna	44
<b>6</b>	<b>Slutsatser, måluppfyllelse och utvecklingsbehov</b>	<b>47</b>
6.1	Slutsatser	47
6.2	Måluppfyllelse	51
6.3	Utvecklingsbehov	53
<b>7</b>	<b>Referenser</b>	<b>57</b>
<b>Bilaga 1, Fakta om SAMÖ 2008</b>		<b>58</b>
	Bakgrund till genomförandet av övningen	59
	Övningens syfte och mål	59
	Deltagande aktörer i övningen	60
	Övningsmetod	61
	Kort om scenariot	61
	Scenariobeskrivning	62
<b>Bilaga 2, Metod och material</b>		<b>64</b>
<b>Bilaga 3, Definitioner</b>		<b>72</b>
<b>Bilaga 4, Användandet av WIS under SAMÖ 2008</b>		<b>76</b>



# 1 Sammanfattning

## 1.1 Syfte med utvärderingen

Målet med utvärderingen av SAMÖ 2008 är att fördjupa förståelsen för och kunskapen om hur samhällets krisberedskap fungerar vid allvarliga händelser. Utvärderingen syftar först och främst till att granska övningens måluppfyllnad. Utvärderingen ska också tillvarata de erfarenheter och lärdomar som genererats under övningen. Utifrån det samlade resultatet av deltagarnas agerande under SAMÖ 2008 ska utvärderingen identifiera utvecklingsbehov.

### Övningens mål

Utvärderingen utgår från de mål som är satta för övningen. Övningens övergripande mål är att "aktörerna (efter övningen) anser att de utvecklat sin förmåga att i samverkan upprätthålla förtroende för samhällets institutioner vid en samhällskris".

Det övergripande målet är indelat i två delmål:

- **Aktörerna samordnar sina krishanterande åtgärder och beslut.** Utvärderingen av det första delmålet fokuserar på aktörernas samverkansmönster och om, och i så fall hur, en gemensam lägesuppfattning skapades och användes av aktörerna.
- **Informationen från övade aktörer är trovärdig, relevant och lättillgänglig.** Utvärderingen av det andra delmålet fokuserar på två delar; dels hur *aktörerna* upplevde att de arbetade för att deras budskap skulle bli trovärdigt, relevant och lättillgängligt, dels hur *medier och allmänhet* uppfattade budskapet.

## 1.2 Måluppfyllelse

Utvärderarna anser att övningens totala måluppfyllelse inte uppnåtts, främst på grund av att det ena delmålet inte uppfylldes. Detta kan bero på att målen inte var tillräckligt anpassade till de övades erfarenheter och kunskap om samhällets krisberedskap samt på olika övningstekniska aspekter, som t.ex. att scenariot inte i tillräcklig grad var avpassat efter övningens uppsatta mål.

Utvärderarna har låtit övningsdeltagarna själva besvara frågan om i vilken utsträckning de anser att det övergripande målet uppfyllts.



En majoritet av övningsdeltagarna anser att de under övningen i mycket stor eller i ganska stor utsträckning har utvecklat sin förmåga att i samverkan med andra upprätthålla förtroendet för samhällets institutioner vid en samhällskris.

Aktörerna samverkade inte i någon större utsträckning utanför befintliga nätverk och övningsdeltagarna upplevde inte att det skapades någon gemensam lägesuppfattning. De samordnade åtgärderna som genomfördes under övningen var få. På grund av detta anser utvärderarna att övningens första delmål inte har uppfyllts. Allmänheten hade ett relativt stort förtroende för de övades förmåga att genomföra sina krishanterande åtgärder. Den information som aktörerna delgav medier och allmänhet upplevdes i stor utsträckning som trovärdig, i ganska stor utsträckning som relevant och i stor utsträckning som lättillgänglig. Därmed anser utvärderarna att övningens andra delmål i huvudsak har uppfyllts.

### 1.3 Slutsatser

Generellt beskriver utvärderingen hur aktörerna reagerade och agerade under övningen, hur och på vilket sätt aktörerna samverkade med varandra samt hur situationer och händelser uppfattades av aktörerna. Utifrån aktörernas agerande under övningen har utvärderarna dragit följande slutsatser.

- Aktörerna prioriterade inte samverkan och samordning utanför befintliga nätverk.
- Aktörerna hade inte tillräcklig kunskap om andra aktörers ansvars- och mandatförhållanden.
- Personliga kontakter och nätverk var ett viktigt incitament för samverkan.
- Det fanns ingen gemensam lägesuppfattning – stor osäkerhet rådde i fråga om vem eller vilka som hade ett ansvar för att sammanställa och sprida gemensamma lägesuppfattningar.
- KBM:s roll och mandat upplevdes som oklara.
- Telefonkonferenserna innehöll inslag av bristande mötesdisciplin och säkerhet.
- Informationskanalerna (och därmed informationssamordningen) mellan aktörerna fungerade inte tillfredställande.

- Övningen gav flera exempel på god kriskommunikation.
- Den nationella webbportalen Krisinformation.se gav samlad information om den inträffade krisen.
- Det gemensamma callcentret aktiverades sent.
- I övningen saknades på nationell nivå en aktör med ett utpekat ansvar för information till allmänheten.
- Allmänhetens grundläggande förtroende för samhällets institutioner var stort under övningen.

## 1.4 Utvecklingsbehov

Slutsatserna och diskussionen om måluppfyllelse visar att följande utvecklingsbehov finns inom svensk krisberedskap.

- Samverkan och samordning i kriser bör förbättras.
- Relevanta nätverk bör skapas i vardagen.
- Rutiner och former för att skapa samlade lägesuppfattningar bör klargöras.
- Säkerhetsrutiner och möteteknik för telefonkonferenser bör utvecklas.
- En funktion på nationell nivå för samordnad information till medier och allmänhet bör diskuteras vidare.
- Betydelsen av det symboliska ledarskapet bör diskuteras vidare.
- Rutiner för att aktivera ett gemensamt callcenter kan förbättras.
- Aktörernas information på webbsidorna kan utvecklas.
- Aktörernas uppföljning av information till medier och allmänhet kan utvecklas.
- Aktörerna behöver mer kunskap om mediernas arbetsätt och om hur dessa kan användas för att sprida information till allmänheten.
- Förtroendefrågor bör övas mera.

## 2 Summary

### The objective of the evaluation

The objective of the SAMÖ 2008 evaluation is to enhance understanding and knowledge about society's emergency management during emergencies. The purpose of the evaluation is first and foremost to study the goal compliance of the exercise. The evaluation shall moreover safeguard experiences and learnings generated during the course of the exercise. The evaluation will identify needs for development based on the compiled results from the actions of the participating agencies/ organizations, named here as actors in connection with SAMÖ 2008.

### The Objective of the exercise

The outset for the evaluation is the stated objectives for the exercise. The overall objective of the exercise is to ensure that "the participants (at the conclusion of the exercise) feel that they have developed their capacity to ensure that the confidence for civil society institutions is maintained in connection with a crisis affecting the society".

The following two sub-sets constitute the overall objective:

- The actors coordinate their emergency management operations and decisions. The evaluation of the first sub-set objective addresses the coordinating patterns of the actors and in what way, a jcommon operational picture was created and managed by the various actors.
- The information from trained actors is trustworthy, relevant and easily accessible. The evaluation of the second sub-set objective addresses two other aspects; how the actors perceived the information in the light of being trustworthy, relevant and easily accessible and how media and the general public perceived the information.

### Goal compliance

The evaluators conclude that full goal compliance was not achieved, mainly due to the fact that one of the sub-set goals was not achieved. This could however depend on a mismatch between the goals and the actors experiences and knowledge concerning civil society emergency management combined with specific technical aspects with reference to the exercise. The scenario did to some extent fail to address the overall objective of the exercise.

The participants themselves were asked to answer to what extent they think that the overall goal was achieved. A majority of the participants claim that they have developed their own capability to cooperate with others so that confidence is maintained for civil society institutions in situations where an emergency affects society, to a very large extent or to a somewhat large extent.

The participants did not collaborate beyond their own networks to any particular extent and the operators in the exercise did not perceive that any common situation of awareness was developed. The number of coordinated operations in connection with the exercise was minimal, hence the evaluators' claim that the first sub-set objective was not achieved. The general public maintained a relatively large confidence for the capacity of the actors in their handling the emergency. The information conveyed to media and the general public by the actors was perceived as trustworthy to a large extent and as relevant to a relatively large extent and easily accessible to a large extent. The evaluators hence state that the second subset objective basically was achieved.

## Conclusions

The evaluation, above all, describes how the participants reacted and acted during the course of the exercise, how and to what extent the actors collaborated and how the situations and the events were perceived by the actors. Based on the operations carried out in connection with the exercise, the evaluators have drawn the following conclusions.

- The actors failed to give priority to collaboration and coordination beyond existing networks.
- The actors did not have sufficient knowledge about other actors functions and mandates.
- Personal contacts and networks composed important incentives for collaboration.
- No common situation of awareness was established – actors felt strong hesitation concerning which one of the operating bodies, that was responsible for the compilation and dissemination of the common situation of awareness.
- KBM:s role and mandate was perceived as confusing.

- The telephone conferences lacked, to some extent, meeting discipline and security.
- The information channels (and subsequently the information coordination) between the different actors were not satisfactorily managed.
- The exercise offered several examples of excellent crisis communication.
- The national web portal "Krisinformation.se" provided collected information concerning the emergency.
- The joint call-centre was not activated until late.
- This exercise lacked an actor at national level, with the specific responsibility of providing information to the general public.
- The general public proved to have fundamental confidence in societal institutions during the course of the exercise.

## **Needs for development**

The conclusions and the goal compliance show that the following needs for development are required within the Swedish emergency management system.

- Collaboration and coordination in cases of emergency need to be improved.
- Relevant day-to-day networks need to be established.
- Routines and methods for common situations of awareness need to be established.
- Security routines and meeting frameworks for telephone conferences must be established.
- A function at national level for coordination of information to media and the general public should be addressed.

- The importance of the symbolic leadership should be further addressed.
- Routines for alerting the joint call-centre could be improved.
- Actors' information at their own websites could be improved.
- Actors' follow up of information to media and general public could be improved.
- Actors need more knowledge about the work methods of the media and how to utilize their channels for the dissemination of information to the general public.
- Issues of confidence need more practice.



SAMÖ  
2008

Beklagar  
Automaten avstängd



## 3 Inledning

### 3.1 Syfte med utvärderingsrapporten

Utvärderingen av SAMÖ 2008 är framför allt en lärande utvärdering<sup>1</sup>. Målsättningen med utvärderingen är att fördjupa förståelsen för och kunskapen om hur samhällets krisberedskap fungerar vid allvarliga händelser. Utvärderingen av SAMÖ 2008 syftar först och främst till att granska övningens målluppfyllnad. Utvärderingen ska också tillvarata de erfarenheter och lärdomar som genereras under övningen. Utifrån det samlade resultatet av deltagarnas agerande under SAMÖ 2008 ska utvärderingen identifiera utvecklingsbehov, med det yttersta syftet att stärka samhällets krisberedskap. Se bilaga 2, "Metod och material", för mer information om rapportens utvärderingsmetodik.

### 3.2 Inriktning av utvärderingen

Arbetet med att utvärdera SAMÖ 2008 utgår från de mål som är satta för övningen. Övningens övergripande mål är att "aktörerna (efter övningen) anser att de utvecklat sin förmåga att i samverkan upprätthålla förtroendet för samhällets institutioner vid en samhällskris". Det övergripande målet är indelat i två delmål:

- Aktörerna samordnar sina krishanterande åtgärder och beslut
- Informationen från övade aktörer är trovärdig, relevant och lättillgänglig

En viktig del i utvärderingen är att undersöka förtroende. Uppfattades aktörerna som trovärdiga? Lämnade de relevant och tillgänglig information till medier och allmänhet? För att få svar på dessa frågor läggs stor vikt vid hur medier och allmänhet uppfattade aktörernas agerande under övningen.

<sup>1</sup> Inom utvärderingslitteraturen finns olika sätt att dela in syften med utvärdering. Det vanligaste är att skilja mellan kontrollerande och lärande syfte. Medan kontrollerande utvärderingar handlar om att granska att en verksamhet fungerar som den är avsedd att göra, är lärande utvärderingar inriktade mot att bygga upp kunskap. Ekonomistyrningsverket (2005), s 26.



### 3.3 Förutsättningar och avgränsningar för utvärderingen

Detta avsnitt belyser de viktigaste avgränsningarna och förutsättningarna för utvärderingsarbetet. Det finns ett antal aspekter som på olika sätt har påverkat utvärderingsarbetet av SAMÖ 2008. För dessa redogörs nedan.

Först och främst har samtliga organisationer som deltagit i SAMÖ 2008 själva haft ansvar för att utvärdera sina egna organisationers interna krishanteringsarbete, utifrån de mål de själva har satt upp för sitt övningsdeltagande. KBM:s uppgift har varit att, utifrån övningens övergripande målsättningar, undersöka det samlade utfallet av övningen. Således är detta en systemövergripande utvärdering och vi går därmed inte systematiskt in på hur enskilda organisationer hanterade de olika situationer som de ställdes inför under övningen.

Organisationer som deltog i övningen har vid flera tillfällen uttryckt att anledningen till exempelvis bristande samarbete under övningen berodde på att scenariot inte i tillräcklig omfattning ställde krav på samverkan och att fel aktörer eller inte tillräckligt många aktörer deltog i övningen. KBM försökte under planeringsprocessen att tillsammans med de deltagande organisationerna skapa ett realistiskt övnings-scenario med relevanta övningsdeltagare. Privata aktörer deltog dock endast i motspel, vilket naturligtvis har påverkat samverkansmönstren under övningen.

Det har också kommit många kommentarer om att de deltagande organisationerna "startade upp" (påbörjade sitt deltagande i övningen????) vid olika tidpunkter i övningen (vissa deltog i omvärldsbevakningsfasen, vissa startade sitt övningsdeltagande den 22 eller 23 april). Även om varje organisation beslutade om starttidpunkt för sitt respektive övningsdeltagande, kunde KBM ha varit mycket tydligare med att påpeka fördelarna med att alla aktörer startar samtidigt. Att inte alla övningsdeltagare började öva samtidigt, begränsade självfallet samverkansmöjligheter och informationsutbyte för de aktörer som tog initiativ och började öva tidigt i processen (under omvärldsbevakningsfasen).

Utvärderingen syftar till att se om målen för övningen har uppfyllts. Analyskapitlet fokuserar därmed på frågor kopplade till hur deltagarna reagerade och agerade på olika händelser som uppstod under övningen. Analyskapitlet belyser därför inte på ett direkt sätt ovanstående iakttagelser av övningsteknisk karaktär<sup>2</sup>. Självfallet har dock ovanstående synpunkter (t.ex. val av scenario, deltagare, starttidpunkt) haft stort inflytande över övningen som helhet. De kan därmed till viss del ge en förklaring till övningens resultat. Dessa aspekter vägs in i utvärderingens slutsatser.

Slutligen hade utvärderarna inte möjlighet att närvara och observera övningen hos samtliga övade aktörer, vilket begränsar utvärderingens helhetsbild av övningsdeltagarnas agerande. Ambitionen från KBM:s sida har dock varit att i rapporten så långt som möjligt täcka samtliga deltagande samhällsnivåer och verksamhetsområden. I bilaga 2, "Metod och material" finns en förteckning över organisationer där KBM-utvärderare var närvarande under övningen. I bilagan finns också ytterligare information om utvärderingsmetodik och källor.

# SAMÖ 2008

<sup>2</sup> KBM har, som en del i utvärderingskonceptet för SAMÖ 2008, också låtit utvärdera planeringsprocessen. Utvärderingen av planeringsprocessen fokuserar på hur KBM, som övningsansvarig myndighet, lyckades skapa en realistisk övning. Rapporten belyser bland annat övningstekniska aspekter.



## 4 Beskrivning av omvärldsbevakningsfasen

### 4.1 Inledning

I en mening inleddes SAMÖ 2008 redan den 31 mars 2008 med att omvärldsbevakningsfasen<sup>3</sup> började. Denna fas avslutades med en beredskapshöjande dag den 22 april. Syftet med denna fas var att ge de övade organisationerna en gemensam utgångspunkt inför själva övningen att börja hämta information om händelseutvecklingen i scenariot och i vissa fall även att börja samverka. Under omvärldsbevakningsfasen pågick också ett utbyte av underrättelsematerial, till att börja med mellan Säkerhetspolisen (Säpo) och Rikskriminalpolisen (RKP).

Bakgrunden till att KBM erbjöd de övade aktörerna att delta i en omvärldsbevakningsfas var främst de positiva erfarenheterna av en motsvarande underrättelsefas under samverkansövningen SAMÖ 2007. Utvärderingen av den övningen visade att det finns mycket att lära av underrättelsearbete i samband med att hotbilden ökar<sup>4</sup>.

### 4.2 Händelseutvecklingen under omvärldsbevakningsfasen

Händelseutvecklingen under omvärldsbevakningsfasen redovisades i övningstidningen Krispressen<sup>5</sup> som publicerade artiklar på övningswebbplatsen. Artiklar i Krispressen publicerades med början den 31 mars, då Krispressen skrev en nyhetsartikel om att EU antagit en långtgående förordning för att förhindra penningtvätt inom Europa. Sverige hade varit pådrivande i arbetet med förordningar som skulle vara ett sätt att

<sup>3</sup> Ursprungligen benämndes hela perioden 31 mars t.o.m. den 22 april för "underrättelsefasen" men benämningen på denna övningsfas ändrades senare till "omvärldsbevakningsfasen" för att ge alla övade aktörer möjlighet att delta i denna fas (och påbörja informationsinhämtning och omvärldsbevakning).

<sup>4</sup> Utvärdering av SAMÖ 2007, kap. 5 "Analys – Underrättelsefasen".

<sup>5</sup> Utöver nyhetstexten i "huvudtidningen" fanns även två specialinriktade bilagor – Ekonomi och Teknik. Totalt publicerades 69 artiklar under perioden 31 mars t.o.m. 21 april, varav 34 i huvudtidningen, 26 i ekonomibilagan och 9 i teknikbilagan. Under den beredskapshöjande dagen den 22 april publicerades totalt 22 artiklar, varav 14 i huvudtidningen, 4 i ekonomibilagan och 4 i teknikbilagan.

ta krafttag mot den organiserade europeiska brottsligheten. Många av de övade myndigheterna och organisationerna följde artiklarna<sup>6</sup> i Krispressen från den 31 mars. Detta skedde t.ex genom att någon person i organisationen, exempelvis pressekreteraren, hade som uppgift att följa utvecklingen i Krispressen och rapportera till ledningsgruppen i samband med veckovisa möten. I andra fall loggade enskilda övade in på övningswebbplatsen och följde Krispressen<sup>7</sup>. Några organisationer påbörjade sina interna förberedelser inför övningen med anledning av vad som skrevs i Krispressen. Det innebar exempelvis interna möten med anledning av hoten och händelseutvecklingen i scenariot, översyn av arbetstidsavtal, etc.<sup>8</sup>.

Efter en artikel i Krispressen den 2 april började Säpo att hämta in underrättelser och kontaktade bl.a. RKP. Som ett led i detta höjdes vaksamheten för IT-incidenter<sup>9</sup>. Senare deltog delvis även Försvarets radioanstalt (FRA) via telefon och fax, som en del i deras ordinarie verksamhet.

Några aktörer började agera och försökte samverka med andra aktörer utifrån artiklar i Krispressen någon vecka in i omvärldsbevakningsfasen (ca 14 dagar före själva övningen började). De fick dock lägga detta åt sidan till den 22 april eftersom många aktörer hade valt att inte delta aktivt i omvärldsbevakningsfasen innan dess<sup>10</sup>. KBM hade inte ställt några krav på att alla aktörer i övningen även skulle delta i omvärldsbevakningsfasen, varför många aktörer påbörjade sitt övningsdeltagande först den 22 eller i vissa fall den 23 april.

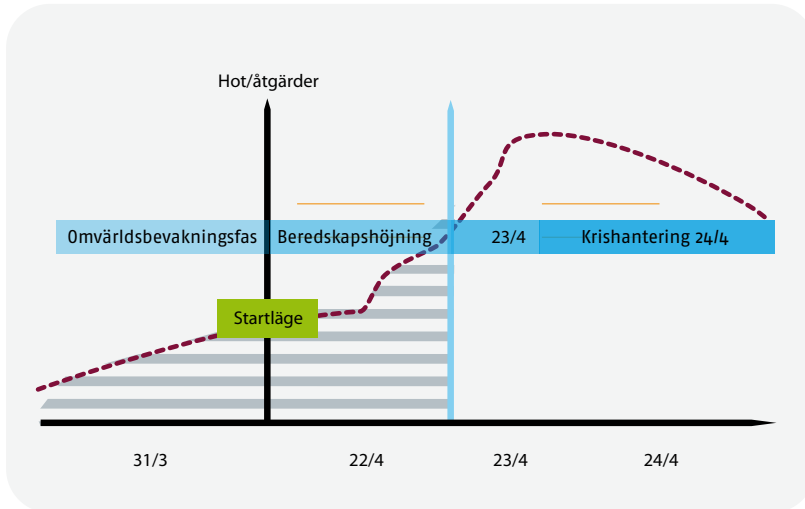
<sup>6</sup> I början publicerades någon enstaka artikel om dagen. Publiceringstakten höjdes därefter snabbt.

<sup>7</sup> Enkät lokala övningsledare och lokala utvärderare om omvärldsbevakningsfasen: fråga 1 (9/5 2008).

<sup>8</sup> Enkät lokala övningsledare och lokala utvärderare om omvärldsbevakningsfasen: fråga 1 (9/5 2008).

<sup>9</sup> Underrättelseverksamheten fortsatte sedan under hela övningen fram till det att övningen avslutades klockan 15:00 den 24 april.

<sup>10</sup> Enkät lokala övningsledare och lokala utvärderare om omvärldsbevakningsfasen: CSN, Isty Dalarna, Skatteverket (9/5).



Omvärldsbevakningsfasen avslutades den 22 april med en beredskaps-  
höjande dag. Syftet med dagen var att ge de organisationer som inte  
tidigare deltagit i omvärldsbevakningsfasen möjlighet att inhämta  
information om händelseutvecklingen. Vid behov kunde de då höja sin  
beredskap och påbörja sina krishanterande åtgärder. De kunde också  
inleda samverkan med andra organisationer. Övningens motspel började  
agera den 22 april.

Flera myndigheter inom den finansiella sektorn tog kontakt med  
varandra för att tydliggöra hur de skulle samverka. Sveriges IT-incident  
centrum (Sitic) vidtog 16 samverkansåtgärder tillsammans med Finans-  
inspektionen, FRA och Säpo angående incidenter, lägesbild och gemen-  
sam analys av sårbarheter<sup>11</sup>. Regionalt stämde myndigheterna av med  
regionala och lokala aktörer om bl.a. rutiner. Länsstyrelserna stämde  
av sinsemellan<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Enkät till lokala övningsledare och lokala utvärderare om  
omvärldsbevakningsfasen: fråga 1 och 2 (9/5).

<sup>12</sup> Lsty Dalarna (080422) KBM:s observationspunkter: 02:2, 02:3 och 02:5. Lsty  
Östergötland (080422) KBM:s observationspunkter: 02:5. Enkät till lokala  
övningsledare och lokala utvärderare om omvärldsbevakningsfasen: Lsty Gävleborg:  
fråga 2 (9/5).

Under eftermiddagen den 22 april bjöd KBM in till en lägesbildskonferens<sup>13</sup>. Flertalet övade myndigheter var inbjudna och deltog i mötet<sup>14</sup>. Deltagarna rapporterade om läget inom sina respektive ansvars- och verksamhetsområden samt om planerade och genomförda åtgärder<sup>15</sup>. Syftet med detta möte var för KBM främst att ge de berörda aktörerna möjlighet att stämma av läget hos andra berörda aktörer och att ge KBM ingångsvärden till kommande lägesbildsrapportering till Rege-  
ingskansliet<sup>16</sup>. Flera av de deltagande myndigheterna tyckte att läges-  
bildskonferensen var en bra informationskälla som bidrog till att skapa  
en gemensam lägesbild av händelsen<sup>17</sup>.

Flera av aktörerna sammankallade krisledningsgrupper med anledning av händelseutvecklingen och hoten den 22 april<sup>18</sup>. Några myndigheter ansåg dock att händelseutvecklingen kunde hanteras inom ordinarie verksamhet. Dessa kallade inte in krisledningen utan nöjde sig med att följa utvecklingen i bl.a. Krispressen<sup>19</sup>. Andra angav att deras krisled-  
ningsfunktion på allvar kom igång med sin verksamhet efter inbjudan till den lägesbildskonferens som KBM anordnade under eftermiddagen den 22 april<sup>20</sup>.

<sup>13</sup> KBM har utvecklat ett koncept för förvarningskonferenser/lägesbildskonferenser som användes under SAMÖ 2008. Det är en kombination av fysiskt möte och telefonkonferens där representanter från berörda myndigheter och organisationer bjuds in att delta fysiskt eller via telefonkonferens. Telefonkonferensen administreras genom SOS-Alarm.

<sup>14</sup> 13 myndigheter var inbjudna och deltog i mötet av totalt 20 övade myndigheter.

<sup>15</sup> Anteckningar från lägesbildskonferensen kl 15 till 16 den 22/4 (Lennart Jansson).

<sup>16</sup> Enligt Ulf Strandberg, KBM, mötesordförande under lägesbildskonferensen. Samtal 3/6.

<sup>17</sup> Lsty Dalarna (080423) KBM:s observationspunkter: 03:1 och 03:2. Lsty Gävleborg (080423) KBM:s observationspunkt: 03:1. CSN (080423) KBM:s observationspunkt: 03:10. Försäkringskassan (080423) KBM:s observationspunkt: 03:17. KBM (080423) KBM:s observationspunkter: 03:15 och 03:17.

<sup>18</sup> Krisledning träffades hos CSN, Finansinspektionen, KBM, Riksgälden och Lsty Dalarna. Krisledning kallades hos Försäkringskassan, PPM, Lsty Gävleborg och Lsty Östergötland (080422) KBM:s observationspunkter 0:1 och 0:2.

<sup>19</sup> Anteckningar från lägesbildskonferens kl 15:00 den 22 april. Enkät till lokala övningsledare och lokala utvärderare om omvärldsbevakningsfasen (Arbetsförmedlingen, Finansinspektionen, FRA, Lantmäteriet).

<sup>20</sup> Enkät till lokala övningsledare och lokala utvärderare om omvärldsbevakningsfasen: Lsty Östergötland och Lsty Gävleborg: fråga 1 (9/5 2008).



**SAMÖ  
2008**





## 5 De övades agerande under övningen

Kapitlet beskriver hur aktörerna *reagerade* och *agerade* under övningen, utifrån det underlag som utvärderarna haft tillgång till. Kapitlet ger således en beskrivning av hur och på vilket sätt aktörerna samverkade med varandra och hur situationer och händelser *uppfattades* av aktörerna. Texten ger inte en beskrivning av hur en kris borde hanteras i samhället, utan ger en beskrivning av hur aktörerna hanterade de situationer som uppkom under övningen.

### 5.1 Delmål 1 – aktörerna samordnar sina krishanterande åtgärder och beslut

Fokus under delmål 1 ligger på aktörernas samverkansmönster och om, och i så fall hur, en gemensam lägesuppfattning skapades och användes av aktörerna.

#### 5.1.1 Samverkansmönster

När det gäller samverkan generellt under övningen, var aktörer som Skatteverket<sup>21</sup>, Centrala studiestödsnämnden<sup>22</sup>, Arbetsförmedlingen<sup>23</sup> och de deltagande länsstyrelserna (geografiskt områdesansvariga)<sup>24</sup> mycket aktiva under hela övningen, exempelvis när det gällde att söka information och att ta initiativ till samverkan. Även Riksgälden, Riksbanken, Finansinspektionen, Finansdepartementet och Bankföreningen samverkade och utbytte information aktivt under övningen, främst genom att informationscheferna på respektive organisation uppdaterade varandra kontinuerligt via telefonmöten<sup>25</sup>. Dessutom informerade dessa myndigheter gemensamt Finansdepartementet, de länkade till

<sup>21</sup> Skatteverket (080423) KBM:s observationspunkter: 03:4, 04:3, 06:9, 08:Kommentar. Skatteverket (080502) KBM:s diskussionsfrågor: 4.

<sup>22</sup> Centrala studiestödsnämnden (080424) KBM:s observationspunkter: 03:11, 04:9, 06:9.

<sup>23</sup> Arbetsförmedlingen (080423) KBM:s observationspunkter: 04:4.

<sup>24</sup> Questback (080424) Alla övade: fråga 3.3. Länsstyrelsen i Dalarna (080424) KBM:s observationspunkter: 06:06, 08:6. Länsstyrelsen i Östergötlands län (080425) KBM:s diskussionsfrågor: 2. Pressmeddelanden från länsstyrelserna och uppgifter från motspelet för den regionala nivån.

<sup>25</sup> Riksbankens telefonkonferenser (080423 och 080424).

varandras webbplatser och de hänvisade ibland till varandras lägesrapporter<sup>26</sup>. Utanför denna sfär var dock informationsutbytet begränsat och samverkan med andra offentliga aktörer och privata aktörer skedde inte i särskilt stor utsträckning<sup>27</sup>.

De flesta organisationer anser att den privat-offentliga samverkan som genomfördes under övningen fungerade bra, även om vissa aktörer anser att förhållandevis få kontakter togs med privata aktörer<sup>28</sup>. Här utgjorde bland andra Riksgälden ett undantag, eftersom myndigheten var mycket aktiv i att samverka med privata aktörer<sup>29</sup>.

KBM upplevde att den egna myndigheten hade relativt dålig kontakt med privata aktörer under övningen<sup>30</sup>. Länsstyrelserna tyckte över lag att de hade dålig kontakt med den centrala nivån under övningen<sup>31</sup>. Krisberedskapsmyndigheten var enligt uppgift från några aktörer svår att nå under övningen<sup>32</sup>. Premiepensionsmyndigheten och länsstyrelserna upplevde att de glömdes bort i flera sammanhang<sup>33</sup>. Myndigheterna var också generellt dåliga på att återkoppla information till bankerna. Bankerna informerade myndigheterna men fick aldrig någon information tillbaka<sup>34</sup>. Vissa av organisationerna upplevde också att det var mycket svårt att få kontakt med Säpo<sup>35</sup> under övningen. Finansdepartementets

<sup>26</sup> Riksgälden (080424) KBM:s observationspunkter: 06:1, 07:1, 07:2, 07:3 08:5.

Finansinspektionen (080423) KBM:s observationspunkter: 04:10. Riksbanken (080424) KBM:s observationspunkter: 06:10, 07:10, 08:9.

<sup>27</sup> Riksbankens telefonkonferenser (080423 och 080424), Motspelet: stabsorientering (080423, kl 15.00).

<sup>28</sup> KBM (080424) KBM:s diskussionsfrågor: 2. Länsstyrelsen i Östergötlands län (080425) KBM:s diskussionsfrågor: 2. Premiepensionsmyndigheten (PPM) (080425) KBM:s diskussionsfrågor: 2. Riksgälden (080424) KBM:s diskussionsfrågor: 2. Riksbanken (080430) KBM:s diskussionsfrågor: 2. Skatteverket (080502) KBM:s diskussionsfrågor: 2. Lantmäteriet (080424) KBM:s diskussionsfrågor: 2.

<sup>29</sup> Riksgälden (080424) KBM:s observationspunkter: 08:Kommentarer.

<sup>30</sup> Krisberedskapsmyndigheten (080423 och 080424) KBM:s observationspunkter: 03:7, 04:7, 06:7.

<sup>31</sup> Länsstyrelsen i Dalarna (080423) KBM:s observationspunkter: 05:7, 06:7, 08:7.

<sup>32</sup> Finansinspektionen (080423 och 080424) KBM:s observationspunkter: 04:7, 06:1, 06:7. Länsstyrelsen i Östergötlands län (080424) KBM:s observationspunkter: 06:9.

<sup>33</sup> Premiepensionsmyndigheten (080425) KBM:s diskussionsfrågor: 1. Länsstyrelsen i Gävleborgs län (080425) KBM:s diskussionsfrågor: 1.

<sup>34</sup> Motspelet, Stabsorientering (080423, kl 15.00).

<sup>35</sup> Finansinspektionen (080423 och 080424) KBM:s observationspunkter: 03:7, 03:10, 04:7, 04:9, 05:7, 05:9, 06:1, 06:7, 06:9, 07:9, 08:9. Krisberedskapsmyndigheten (080423 och 080424) KBM:s observationspunkter: 03:7, 04:7, 06:7.

statssekreterare ombads till slut att kontakta statssekreteraren i Justitiedepartementet för att få reda på varför SÄPO varken lämnade information eller svarade på förfrågningar<sup>36</sup>.

Det finns förvånansvärt lite underlag från övningen som visar att de övade aktörerna verkligen upplevde en nytta av att samverka med varandra på bred front<sup>37</sup>. Ett fåtal myndighetsrepresentanter ställde sig frågande till nyttan (för dem) av vissa samverkansmöten och gemensamma diskussioner<sup>38</sup>.

### Beredskapsplaner och nätverk

De allra flesta av myndigheterna hade i hög utsträckning formaliserade rutiner och beredskapsplaner som i stor utsträckning följdes under övningen<sup>39</sup>. I förväg upparbetade och personliga nätverk utgjorde den viktigaste kanalen för samverkan och informationsutbyte mellan aktörerna<sup>40</sup>. Organisationerna hade under övningen över lag bra kontaktvägar och ett aktivt informationsutbyte med de aktörer som finns inom deras respektive "vardagliga" nätverk (d.v.s. inom myndighetens verksamhets- och ansvarsområde samt för länsstyrelserna inom deras

<sup>36</sup> Finansinspektionen (080423) KBM:s observationspunkter: 04:2.

<sup>37</sup> Arbetsförmedlingen (080424) KBM:s observationspunkter: 08:16. Finansinspektionen (080424) KBM:s observationspunkter: 08:16. Krisberedskapsmyndigheten (080424) KBM;s observationspunkter: 08:16. Länsstyrelsen i Östergötland (080424) KBM;s observationspunkter: 08:16. Lantmäteriet (080424) KBM;s observationspunkter: 08:16. Länsstyrelsen i Dalarna (080424) KBM;s observationspunkter: 08:16. Riksbanken (080424) KBM;s observationspunkter: 08:16. Riksgälden (080424) KBM;s observationspunkter: 08:16. Skatteverket (080424) KBM;s observationspunkter: 08:16.

<sup>38</sup> Riksbanken (080424) KBM:s observationspunkter: 07:4, 08:4. Riksgälden (080424) KBM:s observationspunkter: 06:4, 07:4. Riksbankens Telefonmöte (080424, kl 10.00).

<sup>39</sup> Riksgälden, (080423) KBM:s observationspunkter: 03:9. Riksbanken (080423) KBM:s observationspunkter: 03:9. Premiepensionsmyndigheten (080423) KBM:s observationspunkter: 03:9. Länsstyrelsen i Östergötlands län (080423) KBM:s observationspunkter: 03:9. Länsstyrelsen i Gävleborgs län (080423) KBM:s observationspunkter: 03:9. Länsstyrelsen i Dalarnas län (080423) KBM:s observationspunkter: 03:9. Lantmäteriet (080423) KBM:s observationspunkter: 03:9. Finansinspektionen (080423) KBM:s observationspunkter: 03:9. Centrala studiestödsnämnden (080423) KBM:s observationspunkter: 03:9.

<sup>40</sup> Questback (080424) Alla övade: fråga 5. Questback (080424) Alla övade: fråga 10.

respektive geografiska områdesansvar)<sup>41</sup>. Det är dock bara knappt 40 procent av aktörerna som anser att de fick relevant information av andra berörda aktörer under övningen<sup>42</sup>, medan nästan 60 procent anser att deras egen organisation lämnade relevant information till berörda aktörer<sup>43</sup>.

### Terminologi

De flesta aktörer anser generellt inte att det uppstod några större terminologiproblem under övningen<sup>44</sup> (utöver rent övningstekniska kommunikationsproblem<sup>45</sup>). Några anser dock att det ibland för vissa av aktörerna cirkulerade en del svåra eller okända termer och förkortningar, som används inom "den finansiella världen och IT-världen". Dessa termer och förkortningar användes vid olika möten och i underlag<sup>46</sup>.

### Gemensamma prioriteringar av resurser

Aktörerna gjorde inga gemensamma prioriteringar av resurser under övningen. De prioriteringar som gjordes handlade nästan uteslutande om interna prioriteringar inom respektive organisation, exempelvis

<sup>41</sup> Centrala studiestödsnämnden (080423 och 080424) KBM:s observationspunkter: 03:7, 04:7. Arbetsförmedlingen (080423 och 080424) KBM:s observationspunkter: 04:7, 05:7. Finansinspektionen (080423 och 080424) KBM:s observationspunkter: 03:7, 04:7, 05:7, 06:7, 07:7, 08:7. Försäkringskassan (080423 och 080424) KBM:s observationspunkter: 03:7, 04:7, 05:7, 06:7. Krisberedskapsmyndigheten (080423 och 080424) KBM:s observationspunkter: 03:7, 04:7, 05:7, 06:7, 07:7, 08:7. Lantmäteriet (080423 och 080424) KBM:s observationspunkter: 05:7, 07:7. Länsstyrelsen i Dalarna (080423 och 080424) KBM:s observationspunkter: 03:7, 04:7, 05:7, 06:7, 07:7, 08:7. Länsstyrelsen i Gävleborgs län (080423 och 080424) KBM:s observationspunkter: 03:7, 04:7, 05:7, 06:7, 07:7, 08:7. Länsstyrelsen i Östergötlands län (080423 och 080424) KBM:s observationspunkter: 04:7, 06:7, 07:7, 08:7. Premiepensionsmyndigheten (080423 och 080424) KBM:s observationspunkter: 04:7, 05:7, 06:7, 07:7, 08:7. Sveriges Riksbank (080423 och 080424) KBM:s observationspunkter: 03:7, 04:7, 05:7, 06:7, 08:7. Riksgälden (080423 och 080424) KBM:s observationspunkter: 03:7, 04:7, 05:7, 06:7, 07:7, 08:7. Skatteverket (080423 och 080424) KBM:s observationspunkter: 03:7, 04:7, 05:7, 06:7, 07:7.

<sup>42</sup> Questback: fråga 16.

<sup>43</sup> Questback: fråga 15.

<sup>44</sup> Arbetsförmedlingen (080424) KBM:s diskussionsfrågor: 4. Lantmäteriet (080424) KBM:s diskussionsfrågor: 4. Länsstyrelsen i Östergötlands län (080425) KBM:s diskussionsfrågor: 4. Premiepensionsmyndigheten (080425) KBM:s diskussionsfrågor: 4. Skatteverket (080502) KBM:s diskussionsfrågor: 4.

<sup>45</sup> Sveriges Riksbank (080430) KBM:s diskussionsfrågor: 4.

<sup>46</sup> Krisberedskapsmyndigheten (080424) KBM:s diskussionsfrågor: 4. Länsstyrelsen i Gävleborgs län (080425) KBM:s diskussionsfrågor: 4. Riksgälden (080424) KBM:s diskussionsfrågor: 4.

förstärkning av IT-stöd, mediebevakning eller krisledning<sup>47</sup>. Aktörerna diskuterade dock i viss mån att hjälpa varandra i olika situationer, exempelvis med utbetalningskörningar<sup>48</sup>, och att avdela personal till det gemensamma callcentret<sup>49</sup>. De genomförda resursprioriteringarna handlade mest om informationsinsatser som berörde flera offentliga aktörer, exempelvis att någon aktör tog på sig uppgiften att informera om en sakfråga i medierna<sup>50</sup>.

### 5.1.2 Gemensam lägesuppfattning

Enligt förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap ska de myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen i en krissituation hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder<sup>51</sup>. Dessutom ska varje *myndighet* på uppmaning av Regeringskansliet eller Krisberedskapsmyndigheten lämna information *till de funktioner som har till uppgift* att ta fram en nationell samlad lägesuppfattning<sup>52</sup>. "Varje myndighet" betyder alla myndigheter under regeringen. Riksbanken, som är en myndighet under riksdagen, omfattas därmed formellt inte av förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap och ingår därför inte heller formellt i denna grupp av myndigheter<sup>53</sup>.

#### Vad är en gemensam lägesuppfattning?

Enligt regeringens definition är en lägesuppfattning en bedömning av hur det som har inträffat påverkar aktören. En lägesuppfattning bygger på en lägesbild, och både lägesbild och lägesuppfattning är kopplade till beslutsprocesser och behövs som underlag för att kunna avgöra om agerande krävs på något sätt och i så fall hur<sup>54</sup>. Begreppet "Gemensam lägesuppfattning" ledde till en viss förvirring under Samverkansövning 2007 (SAMÖ 2007)<sup>55</sup>, men under SAMÖ 2008 fanns inga sådana tendenser.

<sup>47</sup> Samtliga aktörer (080423–080424) KBM:s observationspunkter: 04:06, 05:06, 06:06, 07:06, 08:06.

<sup>48</sup> Centrala studiestödsnämnden (080423) KBM:s observationspunkter: 03:06.

<sup>49</sup> Skatteverket (080424) KBM:s observationspunkter: 08:06.

<sup>50</sup> Skatteverket (080423) KBM:s observationspunkter: 04:06.

<sup>51</sup> Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, 14 §.

<sup>52</sup> Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, 15 §.

<sup>53</sup> Sveriges Riksbank deltar dock som adjungerad medlem i samverkansområdet Ekonomisk säkerhet (S0 ES) <http://www.riksbank.se/templates/Page.aspx?id=16552>.

<sup>54</sup> (prop. 2007/08:92)

<sup>55</sup> Utvärdering av Samverkansövning 2007, KBM: 0887/2006, s. 76.

Det var tydligt att samtliga aktörer som deltog i övningen var överens om att en gemensam lägesuppfattning är eftersträvansvärd och mycket viktig samt att den utgör ett oerhört väsentligt underlag för beslutsfattande i en större krissituation. En gemensam lägesuppfattning beskrevs också av aktörerna som en förutsättning för ett samordnat beslutsfattande och agerade, vilket enligt aktörerna i sin tur kan bidra till att upprätthålla förtroendet för samhällets institutioner<sup>56</sup>. Däremot är det inte lika tydligt för aktörerna hur en gemensam lägesuppfattning ska skapas, vem som ansvarar för att skapa den, vem som ska återkoppla den till aktörerna och hur detta ska gå till.

### Lägesbilder

Aktörerna var under övningen mycket duktiga på att skapa och uppdatera lägesbilder över det egna ansvars- och verksamhetsområdet<sup>57</sup>. Det fanns dock brister i myndigheternas analyser ur ett helhetsperspektiv, och det saknades i stor utsträckning analyser av de konsekvenser som krisen eventuellt kunde få för samhället i stort<sup>58</sup>. Undantaget var länsstyrelserna, som i stor utsträckning inhämtade och analyserade underlag inom sitt respektive geografiska område, för att på så sätt skapa en regional lägesuppfattning (bland annat samordning av olika aktörers verksamhet inom länet, samlade lägesbilder, information till regeringen och samordning av information till medier och allmänhet)<sup>59</sup>.

<sup>56</sup> Arbetsförmedlingen (080424) KBM:s diskussionsfrågor: 1. Krisberedskapsmyndigheten (080424) KBM:s diskussionsfrågor: 1. Lantmäteriet (080424) KBM:s diskussionsfrågor: 1. Länsstyrelsen i Gävleborgs län (080425) KBM:s diskussionsfrågor: 1. Länsstyrelsen i Östergötland (080425) KBM:s diskussionsfrågor: 1. Riksgälden (080424) KBM:s diskussionsfrågor: 1. Skatteverket (080502) KBM:s diskussionsfrågor: 1. Sveriges Riksbank (080430) KBM:s diskussionsfrågor: 1.

<sup>57</sup> Centrala studiestödsnämnden (080423) KBM:s observationspunkter: 03:1, 04:1. Finansinspektionen (080423 och 080424) KBM:s observationspunkter: 05:2, 06:14. Lantmäteriet (080423) KBM:s observationspunkter: 04:1, 04:3, 07:1, 08:1, 08:9. Premiepensionsmyndigheten (080423) KBM:s observationspunkter: 04:10, 06:1. Sveriges Riksbank (080423) KBM:s observationspunkter: 05:1.

<sup>58</sup> Centrala studiestödsnämnden (080423) KBM:s observationspunkter: 03:1, 07:1. Finansinspektionen (080423) KBM:s observationspunkter: 05:2. Lantmäteriet (080423) KBM:s observationspunkter: 03:1, 05:10. Sveriges Riksbank (080424) KBM:s observationspunkter: 07:1, 08:1. Riksgälden (080423) KBM:s observationspunkter: 05:4, 05:9.

<sup>59</sup> Länsstyrelsen i Dalarnas län (080424) KBM:s observationspunkter: 07:3, 08:1. Länsstyrelsen i Gävleborgs län (080423) KBM:s observationspunkter: 03:10, 07:1. Länsstyrelsen i Östergötlands län (080423) KBM:s observationspunkter: 04:10, 05:2.

De flesta aktörer hade under övningen mycket bra kontakter med sina fackdepartement. Myndigheterna informerade kontinuerligt sina fackdepartement om utveckling och åtgärder inom respektive ansvars- och verksamhetsområde. I utvärderingsarbetet har det dock varit svårt att få en korrekt överblick av exakt vilka funktioner som fick myndigheternas respektive lägesrapporter. Vissa myndigheter skickade sina lägesbilder till Kansliet för krishantering (Statsrådsberedningen) och till sitt fackdepartement, andra skickade till KBM och till sitt fackdepartement, medan ytterligare några skickade sina lägesbilder till alla tre instanser<sup>60</sup>. Många myndigheter vände sig direkt till Kansliet för krishantering med information och lägesbilder, och Regeringskansliet hade enligt uppgift ett bra underlag för att skapa lägesbilder för internt bruk<sup>61</sup>.

### **En gemensam lägesuppfattning – ansvar och rollfördelning**

Den lägeskonferens som KBM anordnade under den beredskapshöjande dagen den 22 april<sup>62</sup>, gav enligt aktörerna en bra bild av läget<sup>63</sup>. Efter konferensen började aktörerna diskutera om vem som skulle vara ansvarig för den nationella lägesbilden, och vem som skulle vara ansvarig för att samordna åtgärder och beslut. Aktörerna diskuterade huruvida det nya Kansliet för krishantering på RK skulle ta på sig att samordna helheten, eller om det var KBM:s uppgift att göra det<sup>64</sup>.

Under natten mellan den 22 och den 23 april övergick man från alarmeringsfasen till krishanteringsfasen<sup>65</sup>. Den 23 april höll KBM en ny lägeskonferens<sup>66</sup> (via telefon kl.14.00–15.00). Många aktörer ansåg att

<sup>60</sup>Riksgälden (080424) KBM:s observationspunkter: 06:1, 08:10. Skatteverket (080424) KBM:s observationspunkter: 06:01, 07:2, 08:9, 08:10. Centrala studiestödsnämnden, (080423) KBM:s observationspunkter: 03:3, 04:7, 04:10, 05:10, 06:4. Försäkringskassan (080424) KBM:s observationspunkter: 06:4, 08:10. Lantmäteriet (080423) KBM:s observationspunkter: 03:7, 03:11, 04:10, 05:10, 08:10. Sveriges Riksbank (080424) KBM:s observationspunkter: 07:2, 07:3. Riksgälden (080423) KBM:s observationspunkter: 05:10, 07:10. Premiepensionsmyndigheten (080424) KBM:s observationspunkter: 08:10. Riksgälden (080424) KBM:s diskussionsfrågor: 1.

<sup>61</sup>Stabsorientering motspelet (080424, kl 10.00).

<sup>62</sup>Stabsorientering motspelet (080422, kl 12.00).

<sup>63</sup>Länsstyrelsen i Gävleborgs län (080423) KBM:s observationspunkter: 03:1.

Länsstyrelsen i Dalarnas län (080423) KBM:s observationspunkter: 03:1.

Centrala studiestödsnämnden (080423) KBM:s observationspunkter: 03:4.

<sup>64</sup>Krisberedskapsmyndigheten (080423) KBM:s observationspunkter: 03:1.

Centrala studiestödsnämnden (080423) KBM:s observationspunkter: 03:2.

<sup>65</sup>Stabsorientering motspelet (080422, kl 15.00).

<sup>66</sup>KBM-möte (080423, kl 14.00).



den gav en bra uppdatering i fråga om den nationella lägesbilden, samt att den hjälpte aktörerna att fokusera på aktuella problem<sup>67</sup>. Vissa aktörer tyckte dock att konferensen tog för lång tid<sup>68</sup> och att mötet var odisciplinerat. Dessutom hann de lägesbilder som presenterades under mötet bli "gamla" innan mötet var avslutat. En del av aktörerna förväntade sig att KBM skulle ta rollen som samordnande aktör och initiativtagare till samverkan och samordning<sup>69</sup>. Under mötet meddelade KBM att myndigheten tog på sig rollen som samordnare. Mötet resulterade därmed i höga förväntningar på KBM som producent av en gemensam lägesuppfattning<sup>70</sup>, förväntningar som dock inte infriades<sup>71</sup>.

Behovet av en myndighetsgemensam presskonferens för att ge allmänheten en samlad bild av läget påtalades också under KBM:s lägesbildskonferens den 23 april. Frågan ställdes till KBM att anordna en sådan presskonferens, vilket KBM accepterade. KBM tog på sig att bjuda in till ett gemensamt planeringsmöte följande morgon, för att aktörerna sedan skulle kunna genomföra presskonferensen under torsdagseftermiddagen<sup>72</sup>. Tanken med presskonferensen var att gå ut med gemensam information till medierna och därmed ge en samlad bild av läget till allmänheten.<sup>73</sup> Efter avslutad lägesbildskonferens den 23 april fick aktörerna dock reda på att regeringen (statsrådet Mats Odell) hade hållit en presskonferens samtidigt som lägesbildskonferensen hade pågått (regeringens presskonferens startade 14.30)<sup>74</sup>.

KBM:s planeringsmöte hölls klockan 11:00 den 24 april. Deltagarna enades då om att inte genomföra någon myndighetsgemensam presskonferens,

<sup>67</sup> Centrala studiestödsnämnden (080423) KBM:s observationspunkter: 04:1. Skatteverket (080423) KBM:s observationspunkter: 05:1. Premiäpensionsmyndigheten (080423) KBM:s observationspunkter: 05:1. Arbetsförmedlingen (080423) KBM:s observationspunkter: 05:1. Länsstyrelsen i Östergötlands län (080423) KBM:s observationspunkter: 05:1. Lantmäteriet (080423) KBM:s observationspunkter: 05:1. KBM-möte (080423, kl 14.00).

<sup>68</sup> Skatteverket (080423) KBM:s observationspunkter: 05:10. Länsstyrelsen i Östergötland (080423 och 080424) KBM:s observationspunkter: 03:7, 04:7, 05:7, 06:7, 07:7.

<sup>69</sup> Länsstyrelsen i Östergötlands län (080423) KBM:s observationspunkter: 03:3. Skatteverket (080423) KBM:s observationspunkter: 05:1, 05:9. 04:5

<sup>70</sup> Länsstyrelsen i Dalarnas län (080424) KBM:s observationspunkter: 06:3.

<sup>71</sup> Krisberedskapsmyndigheten (080423 och 080424) KBM:s observationspunkter: 03:10, 06:3.

<sup>72</sup> Arbetsförmedlingen (080423) lägesbildskonferens kl 14:00. Questback, enkäten till samtliga: fråga 18.

<sup>73</sup> Ulf Strandberg (KBM) i intervju (080529). Questback, enkäten till samtliga: fråga 18.

<sup>74</sup> Utvärderarnas anteckningar (080423).

med anledning av att regeringen redan hållit en presskonferens dagen innan. Fokus för mötet blev i stället det gemensamma callcentret och att förse Regeringskansliet med så bra information som möjligt för regeringens kommande presskonferenser (regeringen genomförde ytterligare en presskonferens den 24 april)<sup>75</sup>.

Den 24 april fanns fortfarande ingen gemensam lägesuppfattning, även om den lunchkonferens som KBM anordnade den dagen gav en bättre bild av läget<sup>76</sup>. Nu började myndigheterna i ännu högre utsträckning att efterlysa en nationell samordnare med tydliga mandat<sup>77</sup>. Vissa ansåg att detta var KBM:s roll, medan andra aktörer hade svårt att uppfatta KBM:s roll och vilket behov av information som KBM hade<sup>78</sup>. Många aktörer hade istället uppfattningen att RK (Kansliet för krishantering eller Finansdepartementet) var den aktör som skulle sammanställa en gemensam lägesuppfattning som sedan skulle spridas till övriga aktörer<sup>79</sup>. Under mötet beslutade aktörerna att de skulle komma överens om en samlad bild av läget, som skulle samordnas av KBM och skickas till RK. Enligt aktörerna skulle sedan RK förmedla budskapet vidare till allmänheten<sup>80</sup>.

Som tidigare redovisats skickade myndigheterna sina respektive lägesbilder till olika instanser, vilket innebar att KBM inte fick all den information som myndigheterna skickade till sina fackdepartement. Detta ledde till att de lägesrapporter som KBM redovisade till RK stundtals saknade viktig information<sup>81</sup>.

<sup>75</sup> Utvärderarens anteckningar från samverkansmöte (080423 kl. 14:00). Ulf Strandberg (KBM) i intervju (080529).

<sup>76</sup> Arbetsförmedlingen (080424) KBM:s observationspunkter: 08:1.

Krisberedskapsmyndigheten (080424) KBM:s observationspunkter: 06:1.

Länsstyrelsen i Dalarnas län (080424) KBM:s observationspunkter: 07:9.

<sup>77</sup> Arbetsförmedlingen (080424) KBM:s observationspunkter: 08:3. Finansinspektionen (080425) KBM:s diskussionsfrågor. Riksgälden (080424) KBM:s diskussionsfrågor: 1.

<sup>78</sup> Krisberedskapsmyndigheten (080423) KBM:s observationspunkter: 03:1.

Premiepensionsmyndigheten (080423) KBM:s observationspunkter: 04:9.

Finansinspektionen (080425) KBM:s diskussionsfrågor.

<sup>79</sup> Centrala studiestödsnämnden (080424) KBM:s observationspunkter: 07:3, 07:1.

Finansinspektionen (080424) KBM:s observationspunkter: 07:3, 07:1. Länsstyrelsen

i Dalarnas län (080424) KBM:s observationspunkter: 07:3, 08:3. Sveriges Riksbank

(080430), KBM:s diskussionsfrågor: 1. Riksgälden (080424) KBM:s diskussionsfrågor:

1. Sveriges Riksbanks telefonmöte (080424 kl 14.00).

<sup>80</sup> Krisberedskapsmyndigheten (080424) KBM:s observationspunkter: 07:1, 07: Kommentarer.

<sup>81</sup> Utvärderarens observation.

### Återkoppling av lägesuppfattning

Många aktörer ansåg att deras krishanterande åtgärder begränsades av att de saknade kontinuerlig information från KBM. Särskilt saknade aktörerna återkoppling på de lägesrapporter som skickats som underlag till KBM<sup>82</sup>. De saknade bland annat en helhetsbild av vilka åtgärder som vidtagits av olika aktörer och vilka konsekvenser som händelserna fått i samhället. De förväntade sig delvis att få denna information från KBM, men fick inte alltid det<sup>83</sup>. KBM lade visserligen ut de lägesrapporter som myndigheten skickat till Försvarsdepartementet i WIS<sup>84</sup>, men detta gjordes först den 24 april (sista övningsdagen)<sup>85</sup>. Vissa aktörer har påpekat att de lägesrapporter som KBM skickade till Försvarsdepartementet ibland också saknade referens till de aktörer som lämnat underlag<sup>86</sup>.

## 5.2 Informationen från övade aktörer är trovärdig, relevant och lättillgänglig

Delmålet 2 har undersökts från två perspektiv dels hur *aktörerna* upplevde att de arbetade för att deras budskap skulle bli trovärdigt, relevant och lättillgängligt, dels hur *medier* och *allmänhet* uppfattade budskapet<sup>87</sup>.

### 5.2.1 Aktörernas samarbete med medierna

Kapitlet fokuserar dels på mediernas uppfattning om huruvida aktörernas information var trovärdig, relevant och lättillgänglig (och därmed förtroendeingivande), dels på hur aktörerna uppfattade sitt informationsarbete gentemot medierna. Kapitlet tar också upp frågor som samordning av information, samarbetsklimat mellan de övade aktörerna och

<sup>82</sup> Länsstyrelsen i Dalarnas län (080423) KBM:s observationspunkter: 05:1.

Länsstyrelsen i Östergötlands län (080423) KBM:s observationspunkter: 05:9.

Premiepensionsmyndigheten (080424) KBM:s observationspunkter: 08:1, 08:3.

Krisberedskapsmyndigheten (080423) KBM:s observationspunkter: 04:10, 06:10.

Arbetsförmedlingen (080424) KBM:s observationspunkter: 06:3. Finansinspektionen

(080424) KBM:s observationspunkter: 06:9. Försäkringskassan (080424) KBM:s

observationspunkter: 06:4. Sveriges Riksbanks telefonmöte (080424 kl 14.00).

<sup>83</sup> Krisberedskapsmyndigheten (080424) KBM:s observationspunkter: 07:1, 07:Kommentarer.

<sup>84</sup> Webbaserat informationssystem (se vidare i bilaga 4).

<sup>85</sup> Utvärderarens observation.

<sup>86</sup> Finansinspektionen (080424) KBM:s observationspunkter: 08:1.

<sup>87</sup> Underlaget för analysen är huvudsakligen hämtat från de enkäter som mediespelet besvarade vid fyra tillfällen under övningsdagarna (080423 kl 11.15, 16.30 och 080424 kl 11.15, 15.00, i analysen benämnda enkät 1, 2, 3 och 4), från observationer av mediemotspelet i Sollefteå samt från den enkät som alla övade fick besvara efter övningen.

medierna, aktörernas användning av medier som informationskanal samt aktörernas uppföljning av budskap.

### **Aktörernas samordning av information**

Nä övningen inleddes hade aktörerna av naturliga skäl inte lika mycket information att samordna som de hade längre fram i övningen. Medierna hade heller inte så höga förväntningar på att aktörerna skulle ha hunnit samordna sin information<sup>88</sup>. Ett flertal medierepresentanter har uppgett att med tiden lyckades fler aktörer samordna sig och bli mer konkreta i sina kontakter med medierna<sup>89</sup>. Graden av motstridiga uppgifter sjönk och många av aktörerna blev bättre på att sortera i informationen och på att lämna snabb, korrekt och relevant information. Samtidigt blev det dock också tydligare för medierna vilka aktörer och områden som lyckades mindre bra med sin samordning.

Medierna upplevde att aktörerna många gånger hade bristande kunskap och kännedom om andras mandat och ansvarsområden. Detta ledde till att journalister hänvisades till fel aktörer och att vissa ärenden och frågor bollades runt utan att besvaras på ett adekvat sätt<sup>90</sup>. Medierna anser att det hade varit bra om aktörerna i större utsträckning hade satsat på samordnad information på sina respektive kriswebbsidor. Callcentret uppfattades visserligen av medierna som positivt, men ett gemensamt callcenter utesluter inte att många svar även kan ges på väl uppbyggda, samordnade och tydliga webbsidor. Medierna anser också att aktörerna kunde ha varit tydligare med vilka som var målgruppen för den information som publicerades på webbsidorna. En synpunkt som medierna har lyft fram är att det verkade finnas ett stort behov av en nationell samordningspunkt för information<sup>91</sup>. Flertalet medierepresentanter upplever att det dröjde relativt lång tid innan regeringen ordnade en presskonferens (regeringen höll sin första presskonferens den 23 april kl. 14.30).

<sup>88</sup>Inledningsvis ansåg de flesta av medierepresentanterna att informationen från aktörerna i varken stor eller liten utsträckning var samordnad. En viss förändring över tid kan dock noteras då spridningen i uppfattningar hos medierna ökade under övningens gång.

<sup>89</sup>Enkät 2, Mediespelet.

<sup>90</sup>Enkät 1–4, Mediespelet samt observationer från mediemotspelet.

<sup>91</sup>Enkät 4, Mediespelet.

Totalt hölls sex presskonferenser under övningen, varav två hölls av regeringen och fyra av länsstyrelserna<sup>92</sup>. Länsstyrelserna höll presskonferenser tillsammans med representanter från sina respektive regionala krishanteringsråd, med bl.a. aktörer från kommuner, polisen och landstinget.<sup>93</sup>

Aktörerna använde sig av pressmeddelanden i relativt stor utsträckning och vid något tillfälle även av myndighetsmeddelanden (Arbetsförseringen, Försäkringskassan och Skatteverket gick ut med ett myndighetsmeddelande när det brann i deras gemensamma servicekontor på Götgatan)<sup>94</sup>. Det kom in sammanlagt 37 pressmeddelanden till Krispressen under övningen, varav fyra var inbjudningar till presskonferenser och 12 av dem innehöll information från fler än en aktör<sup>95</sup>. Informationen i pressmeddelandena innehöll i många fall endast hänvisningar till den egna myndighetens webbplats,<sup>96</sup> och i övrigt innehöll pressmeddelandena, med vissa undantag, främst information om den egna myndighetens vidtagna åtgärder (inom det egna verksamhetsområdet)<sup>97</sup>.

Krispressen var det mest använda mediet under övningen men cirka en tredjedel av informatörerna och de informationsansvariga anger att deras

<sup>92</sup> Pressmeddelanden från regionala krishanteringsrådet i Dalarna 080423 och 080424 kl 12:23, från RK (Finansdepartementet) 080423 kl 14 och 080424 kl 10:48, rapportering från Länsstyrelsen i Gävleborgs län under lägesbildskonferens 080423 kl 14:00 (utvärderares egna anteckningar). Regionala modulen i motspelet 080423.

<sup>93</sup> Länsstyrelsen i Dalarna (080423) KBM:s observationspunkter: 05:2, 05:10, 05:11. Länsstyrelsen i Gävleborg (080423) KBM:s observationspunkter: 05:11. Länsstyrelsen i Östergötland (080423) KBM:s observationspunkter: 05:10, 05:11. Intervju med länsrådet i Dalarna respektive representant från länspolisen i Dalarna i övningsradion 080423 ca kl 11:10–11:30.

<sup>94</sup> Questback (080424) alla övade: fråga 35.

<sup>95</sup> Krispressen: inkomna pressmeddelanden 080422 till 080424, Finansinspektionen (080424) KBM:s observationspunkter: 06:11. Riksgälden (080424) KBM:s observationspunkter: 06:11. Sveriges Riksbank (080424) KBM:s observationspunkter: 06:10, 06:14. Pressmeddelanden till Krispressen från Länsstyrelsen i Dalarna (080423 och 080424 kl 12:23) och från Länsstyrelsen i Östergötland (080424 kl 11:38 och kl 14:30). Centrala studiestödsnämnden (080423) KBM:s observationspunkter: 04:2, 05:11. Skatteverket (080423) KBM:s observationspunkter: 05:11. Centrala studiestödsnämnden lovade att gå ut med ett gemensamt pressmeddelande för tillsammans med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Skatteverket, Riksgälden, Premiépensionsmyndigheten och Krisberedskapsmyndigheten. Något sådant har utvärderarna inte kunnat finna.

<sup>96</sup> Krispressen: inkomna pressmeddelanden 080422 till 080424; Sveriges Riksbank (080422, 080423, 080424), Riksgälden (080423, 080424), Lantmäteriet (3 st 080423, 2 st 080424), Centrala studiestödsnämnden (2 st 080423 och 1 st 080424), Arbetsförmedlingen (080423), Sitic (080423), Länsstyrelsen i Dalarna (2 st 080424), Länsstyrelsen i Östergötland (3 st 080424), Finansinspektionen (080423).

<sup>97</sup> Krispressen: inkomna pressmeddelanden 080422 till 080424.

organisation även använde övningsradion<sup>98</sup> för att nå ut med information till allmänheten.<sup>99</sup> Nyhetssändningarna och övriga inslag rörde främst enstaka myndigheters eller andra organisationers egna planerade och vidtagna åtgärder med anledning av händelseutvecklingen. Endast i enstaka fall var informationen gemensam från flera övade aktörer<sup>100</sup>.

### **Aktörernas arbete med att använda medier som informationskanal**

Medierna ansåg att aktörerna inledningsvis var väl medvetna om att medierna utgör en viktig kanal för att få ut information till allmänheten och att aktörerna var relativt bra på att skapa ett bra samarbetsklimat med medierna under inledningen av övningen. Detta försämrades dock under övningens gång<sup>101</sup>. Allt eftersom krisen utvecklades och aktörerna fick mer och mer att göra, började många att prioritera intern samordning kring hur man skulle lösa krisen och hade fullt upp med att "krishantera". Detta ledde till att aktörerna till viss del glömde bort att informera omvärlden<sup>102</sup>, och att på ett medvetet sätt använda sig av medierna för att sprida information till allmänheten<sup>103</sup>. Medierepresentanter anser att aktörerna många gånger glömde bort att medierna är en bra kanal att snabbt nå allmänheten med viktig information<sup>104</sup>.

Aktörerna ansåg dock själva genomgående att de var bra på att använda medier på ett medvetet sätt för att nå ut med information<sup>105</sup>. Flera av de övade uppger även att de var noga med att ha en hög tillgänglighet gentemot medierna och att de flera gånger själva ringde upp Krispressen och erbjöd information<sup>106</sup>.

<sup>98</sup> Sveriges radios övningsradio sände i totalt 16 timmar under övningen. Varje halvtimme under övningen (kl 8:30-17 den 23 och kl 8:30-15:00 den 24 april) sändes nyhetsinslag. Däremellan sändes myndighetsmeddelanden, trafikinformation, intervjuer och reportage, enstaka extrainsatta nyhetsinslag samt musik. Informationen från bl.a. myndigheterna blandades med spelade inslag etc från motspelet.

<sup>99</sup> 31 % enligt fråga 31 i enkät till informatörer och informationsansvariga.

<sup>100</sup> Övningsradion.

<sup>101</sup> Enkät 1-4, Mediespelet

<sup>102</sup> Enkät 1-4, Mediespelet.

<sup>103</sup> Enkät 1-4, Mediespelet.

<sup>104</sup> Enkät 1-4, Mediespelet.

<sup>105</sup> Hela 44.4 procent tycker att de i mycket stor utsträckning använde sig av medierna som informationskanal och 31.1 procent tyckte att de gjorde så i ganska stor utsträckning. Questback (080424) alla övade: fråga 34.

<sup>106</sup> Questback (080424) alla övade: fråga 35.

### **Samarbetsklimat mellan aktörer och medier**

Flera representanter från mediaspelet ger uttryck för att de uppfattade aktörerna som mer misstänksamma mot medierna ju längre tiden gick och att viljan till att prata med medierna på många håll minskade<sup>107</sup>. En förklaring som framfördes från mediehåll är att det var lättare för aktörerna att hinna med och att prioritera medierna i början av övningen, när de inte hade så mycket att göra. En annan förklaring som flera medierepresentanter lyfter fram i enkätsvaren är bristande medieträning hos aktörerna.

### **Aktörernas uppföljning av budskap**

Medierepresentanterna anser att det fanns stora skillnader mellan olika aktörers sätt att arbeta med att följa upp hur information togs emot av medierna. Vissa aktörer var mycket uppmärksamma på hur deras budskap presenterades och de återkom därför ofta med korrigeringar och uppdateringar till journalisterna<sup>108</sup>. Andra ringde sällan eller aldrig upp olika medier för att tydliggöra eller förklara felaktigheter i den information som medierna publicerade.

En övervägande del av aktörerna anser själva att de var bra på att arbeta aktivt med att följa upp hur deras budskap togs upp av medierna<sup>109</sup>. Många anser att de följde medierna (i första hand Krispressen) och att de kontaktade Krispressen för att göra korrigeringar när det var något de uppfattade som felaktigt<sup>110</sup>. Oftast hade de avsatt en person för att sköta dessa uppgifter eller så hade de en grupp för omvärldsanalys som bevakade hur krisen beskrevs<sup>111</sup>. Flera uppger även att de aktivt tog kontakt med källan till informationen för att validera denna och att de inte bara tog till sig presenterad information, utan själva var proaktiva och tog egna kontakter<sup>112</sup>. Det förekom också att aktörer tog direktkontakt

<sup>107</sup> Enkät 4, Mediaspelet.

<sup>108</sup> Enkät 1–4, Mediaspelet.

<sup>109</sup> Questback (080424) alla övade: fråga 37. 29.5% ansåg att de följde upp budskapet i mycket stor utsträckning och 36.4 ansåg att det gjorde det i ganska stor utsträckning.

<sup>110</sup> Questback (080424) alla övade: fråga 38.

<sup>111</sup> Försäkringskassan (080423) KBM:s observationspunkter: 03:15. Lantmäteriet (080423) KBM:s observationspunkter: 03:15. Länsstyrelsen i Gävleborg (080423) KBM:s observationspunkter: 04:15.

<sup>112</sup> Krisberedskapsmyndigheten (080423) KBM:s observationspunkter: 04:15. Länsstyrelsen i Östergötland (080423) KBM:s observationspunkter: 04:15. Centrala studiestödsnämnden (080423) KBM:s observationspunkter: 05:14. Skatteverket (080423) KBM:s observationspunkter: 05:14. Länsstyrelsen i Dalarna (080424) KBM:s observationspunkter: 07:14.

med Krispressen för att den skulle publicera vad som verkligen hade hänt och vad som låg bakom att rykten uppstod<sup>113</sup>. En del aktörer upplevde att det fanns problem med ryktesspridning medan andra ansåg att detta problem inte var särskilt stort. De som inte ansåg att ryktesspridning var något större problem poängterade att de hade varit proaktiva och i stor omfattning hade gått ut med information om händelser som man kunde misstänka skulle kunna misstolkas<sup>114</sup>. Några aktörer framhåller också att de inte bara följde medierna utan att de även försökte att i möjligaste mån fånga upp hur allmänheten uppfattade budskapet. Detta gjordes till exempel genom att de tog hänsyn till allmänhetens frågor när de utformade nyheterna och att de regelbundet stämde av med sina kundtjänster<sup>115</sup>.

## 5.2.2 Allmänhetens uppfattning om aktörernas information<sup>116</sup>

### Allmänhetens uppfattning om informationens trovärdighet

Majoriteten av allmänheten uppfattade genomgående aktörerna som trovärdiga. Endast ett fåtal uppfattade aktörerna som mindre eller inte alls trovärdiga. Allmänhetsrepresentanterna lyfter fram ett antal olika framgångsfaktorer när det gäller att skapa trovärdighet. Många pekar exempelvis på att det är viktigt att aktörernas information är enkel, rak och saklig samt ligger på en nivå som de flesta kan ta till sig. Allmänheten menar också att ett trevligt bemötande från exempelvis myndighets-

<sup>113</sup> Centrala studiestödsnämnden (080424) KBM:s observationspunkter: 07:14.

Länsstyrelsen i Dalarna (080424) KBM:s observationspunkter: 07:14. Centrala studiestödsnämnden och Sveriges Riksbank: svar på diskussionsfrågor (080424).

<sup>114</sup> Premiepensionsmyndigheten: svar på diskussionsfrågor (080424).

Finansinspektionen (080424) KBM:s observationspunkter: 06:14.

<sup>115</sup> Questback (080424) alla övade: fråga 38.

<sup>116</sup> För att besvara frågan huruvida allmänheten anser att aktörernas information är trovärdig, relevant och lättillgänglig ställde enkäten till allmänhetsmotspelet och allmänhetsnätverket ett antal frågor kring trovärdighet, samordning, lättillgänglighet och förtroende. De fick dessutom svara på frågan om vilken eller vilka kanaler som de ansåg som mest relevanta för att få tag på information om krisen. Utvärderarna har valt att sammanföra synpunkterna från allmänhetsmotspelet och allmänhetsnätverket då det inte identifierats några större skillnader i uppfattningar mellan dessa (vid undantag påpekas detta separat). Allmänhetsnätverket och allmänhetsmotspelet har besvarat en enkät vid fyra tillfällen under övningen (23 april klockan 11.15, 16.30 och 24 april klockan 11.15, 14.30, i utvärderingen benämnda 1, 2, 3, 4) Dessa enkäter har varit det huvudsakliga underlaget för analysen, kompletterat med observationer från allmänhetsmotspelet i Sollefteå. Därutöver har de observationer som redovisats i Exonaut och den enkät som samtliga övade besvarat varit viktiga källor.



personer är mycket viktigt när det gäller att skapa förtroende<sup>117</sup>. Någon lyfter fram att det är viktigt att det exempelvis på aktörernas webbsidor finns tillgång till lite djupare analyser samt prognoser för utvecklingen av händelserna<sup>118</sup>.

Systemet med Vanliga frågor (Frequent Asked Questions – FAQ) nämndes som ett bra sätt för att snabbt få svar på de vanligaste frågorna<sup>119</sup>. Det upplevdes även som viktigt att aktörerna snabbt verifierade information så att inte felaktigheter spreds mer än nödvändigt. Flera i allmänheten nämnde webbportalen Krisinformation.se som en viktig funktion då den presenterade information från flera aktörer på ett samlat och lättillgängligt sätt. Det ansågs dock som viktigt att Krisinformation.se regelbundet uppdateras, inte bara med nyheter, utan även med redaktionellt bearbetad text med mer utförlig information. Flertalet av aktörerna lade även ut information på sina respektive webbsidor och även här ansåg allmänheten att det var viktigt att informationen uppdaterades regelbundet för att den skulle vara trovärdig<sup>120</sup>.

Även om mycket var positivt i allmänhetens ögon så finns det även en del som kan utvecklas och bli bättre. Det upplevdes som dåligt för trovärdigheten när representanter från allmänheten blev hänvisade mellan olika aktörer utan att få svar på sina frågor. Det ansågs även som en brist när aktörerna inte riktigt klarade av att få ett helikopterperspektiv på det inträffade<sup>121</sup>. Något som nämns som synnerligen viktigt är att aktörerna inte går ut och lovar saker som de inte kan hålla. Allmänhetsrepresentanterna framhåller också att det kan få motsatt effekt om man går ut och försöka lugna på ett alltför tydligt sätt. En annan viktig del är att anpassa budskapet efter sin målgrupp. Det är medborgarna som är målgruppen för informationen utåt och inte andra myndigheter eller specialister. Allmänhetsrepresentanterna ger några exempel på webbsidor där informationen snarare var riktad till andra krishanterare än till allmänheten<sup>122</sup>.

<sup>117</sup> Enkät 1– 4, Allmänhetsmotspelet/Allmänhetsnätverket

<sup>118</sup> Enkät 1, Allmänhetsnätverket

<sup>119</sup> Enkät 2, Allmänhetsnätverket

<sup>120</sup> Enkät 1–4, Allmänhetsmotspelet/Allmänhetsnätverket.

<sup>121</sup> Enkät 1, Allmänhetsnätverket.

<sup>122</sup> Enkät 1, Allmänhetsnätverket samt observationer från allmänhetsmotspelet.

Ett annat problem som nämns är att det ibland upplevdes vara ett för stort gap mellan den information som kom ut i Krispressen och den som gavs via andra kanaler som t.ex. myndigheternas webbsidor. När deltagarna från allmänheten inte hittade tillräcklig information blev i stället mediernas budskap sanningen. Allmänheten hade önskat mer information från aktörerna, att jämföra med den information som medierna rapporterade om, och för att få möjlighet att fördjupa sig<sup>123</sup>.

### **Allmänhetens uppfattning om hur samordnad aktörernas information var**

Allmänheten upplevde i högre utsträckning än medierepresentanterna att informationen var samordnad. De uppfattade att graden av informationssamordning höll sig på en ganska stabil nivå genom hela övningen<sup>124</sup>. Enkätsvaren lyfter fram ett antal goda exempel på samordning av information. Webbportalen Krisinformation.se nämndes som ett bra verktyg för att presentera samlad information på ett lättillgängligt sätt<sup>125</sup>. Även upprättande av det myndighetsgemensamma callcentret uppmärksammades som ett gott exempel på hur information kan samordnas och bli lättillgänglig för allmänheten (även om det var relativt få som kommenterade callcentret över huvud taget). Att starta upp ett gemensamt callcenter var något som aktörerna diskuterade redan i ett tidigt skede av övningen. Länsstyrelserna, bland andra, önskade att KBM skulle agera för ett gemensamt callcenter. Länsstyrelserna ansåg dock att de inte fick tillräckligt gehör för detta.<sup>126</sup>

I övningsradion meddelades redan under förmiddagen den 23 april att ett nationellt callcenter skulle öppnas dit allmänheten kunde vända

<sup>123</sup> Observationer från allmänhetsmotspelet.

<sup>124</sup> Spridningen i uppfattningar var störst i början av övningen, vilket inte är så konstigt med tanke på att aktörerna ännu inte hade haft så mycket tid på sig för samordning. Noteras bör även att allmänhetsnätverket upplevde aktörerna som mindre samordnade än vad allmänhetsmotspelet gjorde. En förklaring till detta kan vara att allmänhetsnätverket endast kunde ta del av informationen på webbsidor, på Krisinformation.se samt via mediernas rapportering. Motspelet hade däremot även möjlighet att ta direktkontakt med aktörerna genom e-post och telefon vilket möjligen bidrog till en upplevelse av att informationen var mer samordnad. Allmänhetsmotspelet är även de som tydligast har påpekat att det skett en förbättring i samordningen från dag ett till dag två. Flera uppgav att de blev mycket mera "planlöst" kringskickade mellan olika aktörer den första övningsdagen. Observationer från allmänhetsmotspelet.

<sup>125</sup> Enkät 2 och 4, Allmänhetsnätverket.

<sup>126</sup> Länsstyrelserna (Dalarna, Gävleborg och Östergötland) (080423) KBM:s observationspunkter: 04.

sig.<sup>127</sup> Vid nyhetssändningen i övningsradion klockan 14:00 den 23 april lämnades telefonnumret till callcentret. Informationen dementerades dock kort därefter<sup>128</sup>. KBM kallade till en telefonkonferens under förmiddagen den 24 april för att bland annat diskutera vilka frågor och svar som berörda myndigheter och organisationer ansåg vara av vikt för callcentret. Callcentret öppnades lite senare samma dag. Samtliga aktörer tycks ha varit överens om nyttan och behovet av ett gemensamt callcenter<sup>129</sup> och hänvisade till callcentret via sina kriswebbsidor<sup>130</sup>.

Från aktörernas sida ansåg så gott som samtliga informatörer och informationsansvariga att deras egna kriswebbsidor var de viktigaste kanalerna för information till allmänheten<sup>131</sup>. Dock gällde huvuddelen av den information som myndigheterna publicerade på sina kriswebbsidor endast det egna verksamhetsområdet, även om vissa aktörer var flitiga med att hänvisa och länka till andra myndigheters webbplatser, bl.a. för att tydliggöra roller och ansvar<sup>132</sup>. Arbetsförmedlingen, Finansinspektionen, Skatteverket och Centrala studiestödsnämnden är exempel på aktörer som aktivt och kontinuerligt arbetade för att lämna information till allmänheten (t.ex. genom FAQ på respektive webbplatser)<sup>133</sup>. Länsstyrelsernas information till allmänheten skedde också i hög utsträckning genom respektive länsstyrelses webbplats för krisinformation. I början använde länsstyrelserna sina kriswebbsidor främst för att länka till andra aktörers webbplatser<sup>134</sup>. Längre fram i övningen användes kriswebbsidorna även för att informera om läget i länet och om länsstyrelsernas verksamhet med anledning av händelseutvecklingen samt för dementier och justeringar av felaktig information<sup>135</sup>. Fokus för flertalet myndigheter har dock främst varit att skapa tydliga budskap inom det egna ansvarsområdet för att därmed kunna upprätthålla allmänhetens förtroende för den egna verksamheten.

<sup>127</sup> I intervju i övningsradion (080423, ca kl 11:15).

<sup>128</sup> Dementi i övningsradion (080423, ca kl 14:10).

<sup>129</sup> KBM:s observationspunkter: 08 (alla observerade aktörer).

<sup>130</sup> Länsstyrelserna KBM:s observationspunkter. Finansinspektionens kriswebbsidor (080424 kl 14:00).

<sup>131</sup> 93% enligt svar i fråga 31 i enkät till informatörer/infoansvariga.

<sup>132</sup> Myndigheternas kriswebbsidor under övningen.

<sup>133</sup> Myndigheternas webbplatser.

<sup>134</sup> Länsstyrelserna (Dalarna, Gävleborg, Östergötland) (080423)  
KBM:s observationspunkter: 03 och 04.

<sup>135</sup> Länsstyrelserna (Dalarna, Gävleborg, Östergötland) (080424)  
KBM:s observationspunkter: 06.

Några i allmänheten uppgav att flera aktörer tenderade att fokusera alltför mycket på den egna verksamheten i stället för på den samlade gemensamma. När informationsmängden ökade i takt med att krisen eskalerade, fastnade vissa aktörer i detaljer (om den egna verksamheten). Dock hävdade ett flertal att informationen över tid blev mer samordnad och att antalet hänvisningar som inte var korrekta minskade under övningens gång<sup>136</sup>.

### **Allmänhetens uppfattning om informationens lättillgänglighet**

Generellt sett upplevdes informationen som lättillgänglig av allmänhetsgrupperna. Enkätsvaren ger intrycket att många i hög grad förlitade sig på mediernas uppgifter som främsta informationskälla. Även portalen Krisinformation.se hade en viktig roll i sammanhanget genom att den tillhandahåller mycket information på ett ställe. Även FAQ, som flera använde sig av, upplevdes som ett bra sätt att snabbt skaffa sig svar på vanliga frågor<sup>137</sup>.

När det gäller hur allmänheten uppfattade information på webbsidorna anser ett flertal att det är viktigt att först informera om det som verkligen är viktigt (fakta) och att inte inleda med information om krishantering i största allmänhet<sup>138</sup>.

En viktig del när det gäller att kommunicera med allmänheten är att beakta målgrupper med särskilda behov. Vissa av aktörerna försökte under övningen främst att förmedla sina budskap på lättförståelig svenska. Många myndigheter har redan i normala fall tillgänglighetsanpassning av information innan den läggs ut på extern webbplats. Ett antal aktörer uppgav att de har en professionell informatör eller klarspråksgranskning och ytterligare andra angav att de har information på engelska. Några aktörer har även kunnat erbjuda kundtjänst med tolkservice. Många angav dock tidsbrist som skäl till att organisationen inte arbetade med anpassad information till särskilda målgrupper<sup>139</sup>.

<sup>136</sup> Enkät 1-4, Allmänhetsnätverket.

<sup>137</sup> Enkät 1-4, Allmänhetsnätverket.

<sup>138</sup> Enkät 1, Allmänhetsnätverket

<sup>139</sup> Enkät till informatörer och informationsansvariga, fråga 33.

### 5.2.3 Allmänhetens förtroende för aktörerna

Det är intressant att notera att allmänhetens förtroende för aktörernas förmåga att hantera krisen generellt sett var mycket högt. Graden av förtroende stärktes över tid för de flesta av allmänhetsrepresentanterna. Flera påpekar att det verkade som om aktörerna fick större kunskap om andras mandat och ansvarsområden allteftersom, vilket gjorde att de kunde samverka och hänvisa på ett bättre sätt. De aktörer som gav intryck av att både ha kunskap inom sina respektive områden och ha ett helhetsperspektiv på händelserna, ingav förtroende. Vidare uppfattades de aktörer som agerade lugnt och metodiskt som förtroendeingivande. Allmänhetens förtroende sjönk däremot snabbt för de aktörer som var stressade eller korta i tonen och som låtsades ha kontroll fast de inte hade det<sup>140</sup>.

Allmänheten ansåg att det var viktigt att få tillgång till tidig information och att informationen uppdaterades regelbundet. Eftersom medierna generellt har större genomslagskraft än vad exempelvis kriswebbsidor har, ansåg allmänheten att det var av stor vikt att aktörerna använde medierna på ett bra sätt och att de följde upp vad de olika medierna skrev. Allmänheten ansåg också att det var viktigt att aktörerna arbetade med ett övergripande perspektiv och att de inte fastnade på detaljnivå.

Det symboliska ledarskapet var mycket viktigt för allmänheten. Det upplevdes därför som viktigt med regelbundna uttalanden från regeringen<sup>141</sup>. Allmänheten ansåg att ett tydligt "symboliskt" ledarskap på nationell nivå skulle ha bidragit ytterligare till att hålla förtroendet uppe för statsmakterna. Allmänheten hade därför önskat att regeringen på ett tidigt stadium hade uttalat sig eftersom det skulle ha upplevts som en enande faktor att regeringen var synlig<sup>142</sup>.

Allmänheten hade redan från början ett högt förtroende för aktörerna/samhällets institutioner. Det uttrycktes bland annat i form av att "som svensk vill man tro på myndigheter"<sup>143</sup> och att tilltron till aktörerna är högt "mestadels på grund av ett förtroende för det svenska samhället i allmänhet"<sup>144</sup>. Någon i allmänhetsgruppen uttryckte det höga förtroendet

<sup>140</sup> Enkät 1, Allmänhetsnätverket/Allmänhetsmotspelet

<sup>141</sup> Enkät 2 och 4, Allmänhetsnätverket

<sup>142</sup> Enkät 4, Allmänhetsnätverket

<sup>143</sup> Enkät 2, Allmänhetsnätverket

<sup>144</sup> Enkät 1, Allmänhetsnätverket.

på följande sätt: "Rent empiriskt. Svenska ämbetsmän (det gäller väl fortfarande) har ju alltid utmärkt sig för att vara noggranna, hederliga, pliktuppfyllande"<sup>145</sup>. Allmänheten förutsatte också att aktörerna gjorde sitt bästa för att hantera krisen på bästa sätt och att de hade den kompetens som behövdes. Det fanns också en viss förståelse för att aktörerna inte kunde lösa alla problem. En representant för allmänheten uttryckte följande: "Jag upplever att det ligger i aktörernas intresse att lösa problemen. Och i den mån de inte kan göra det så har jag förståelse även för det. Allt kan inte fixas av myndigheter och det är en omständighet som man får leva med helt enkelt"<sup>146</sup>.

Utvärderingen visar att aktörerna trodde att allmänheten hade ett mycket lägre förtroende för dem än vad de i själva verket hade<sup>147</sup>. Ett flertal av aktörerna lyfte fram bristen på nationellt ansvarstagande och bristen på information från regeringen/ansvarig minister i början av krisen som en anledning till att allmänheten skulle ha lågt förtroende för aktörerna. Aktörerna ansåg att det var en stor brist att ingen riktigt ville ta på sig rollen att samordna och kommunicera en samlad lägesbild till allmänheten<sup>148</sup>. Aktörerna önskade att ansvaret för att ta fram och föra ut samordnad information skulle finnas hos en utpekad aktör<sup>149</sup>. Exempelvis förväntade sig flera aktörer redan tidigt i övningen att KBM skulle ansvara för gemensam myndighetsinformation till allmänheten<sup>150</sup>. De myndigheter som sorterar under Finansdepartementet ville att departementet skulle ta ansvar för gemensam information för den finansiella sektorn till medier och allmänhet<sup>151</sup>.

<sup>145</sup> Enkät 2, Allmänhetsnätverket.

<sup>146</sup> Enkät 2, Allmänhetsnätverket.

<sup>147</sup> Questback (080424) alla övade: fråga 49. 0.5% mycket stort, 23.3% ganska stort, 36.7% varken stort eller litet, 38.1% ganska litet, 1.4% mycket litet.

<sup>148</sup> Frågor om hur information inhämtats och delgivits andra övade aktörer – (080423 till 080424) KBM:s observationspunkter: 04–08.

<sup>149</sup> Centrala studiestödsnämnden och Finansinspektionen m.fl. (080423) KBM:s observationspunkter: 03–05.

<sup>150</sup> Arbetsförmedlingen (080423) KBM:s observationspunkter: 040–5. Finansinspektionen (080424) KBM:s observationspunkter: 06.

<sup>151</sup> Sveriges Riksbank (080423) KBM:s observationspunkter: 03.



## Krisinformation från myndigheterna

- om störningar i IT- och betalkonssystemen

### Konsekvenser av störningarna

- IT-system
- Prestationer och ersättningar
- Kontanter och kortbetalningar
- Trafiken
- Regionala åkeshöjder

### Ansvar och kontakt

- Ansvariga myndigheter

## Fortsatta angrepp men inget terrorhot

**Sverige är utsatt för fortsatta angrepp men det finns inget terrorhot mot Sverige. Det säger finansinspektorerna Mats Odell.**

Det finns inget terrorhot mot Sverige, enligt efterhållspolens bedömning. Det sade finansinspektorerna Mats Odell vid eftermiddagens presskonferens i Årensbod.

Mats Odell konstaterade att Sverige är utsatt för fortsatta angrepp, att det drabbar många människor och att det också får konsekvenser för den allmänna ordningen på många håll i landet.

- Läpet är allvarligt och många människor känner stor oro för vardagen.

När det gäller det massivaste rånet mot en vändtransport i Falun i morse då fem människor dödade säger Odell att regeringens tankar främst går till de anhöriga.

Odell ville inte kommentera om det var ett felaktigt beslut att håva stoppet av vändtransporter.

- Det får en utredning vara, säger han.

Vändtransporterna står stilla eller morgurens begärda kördebe. När de kommer igång igen sade Odell ingenting om.

Regeringen har haft ett möte med representanter för svensk handel under dagen. Mötet resulterade i att SCA lovat att sälja mat mot uppsätt av information. Uppföljaren kan så småningom komma att gälla även andra handelsare.

Han säger också att internet nu är stabilt och att kortbetalningar fungerar, om än med viss tröghet.

Sedan fem dagar har det finansiella störningar hos internetleverantörer, banker och ett antal myndigheter. Störningarna har lett till en rad problem i landet och påverkat stationen för allmänheten. Ansvariga myndigheter arbetar för att så snart som möjligt lösa problemen för de händelser som inträffat.

### Kontanter och kortbetalningar

På grund av problem med överföring av pengar via internet kan det vara långa väntetider för kortbetalningar i butik. Det kan också vara svårt att få tag i kontanter eftersom tillgången på kontanter i bankautomat varierar runt om i landet. Följ den aktuella händelseutvecklingen genom att gå in i meny under Konsekvenser av störningarna.

### IT-störningar

Flera myndigheter har under perioder haft tekniska problem med sina webbsidor och IT-system. Det gäller bland annat Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Prentningsmyndigheten, Centrale Skullestidsnämnden och Landstämnet. Följ den aktuella händelseutvecklingen genom att gå in i meny under Konsekvenser av störningarna.

### Utbetalning av ersättningar

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har haft problem med att betala ut ersättning till arbetsslösa på grund av datorsvikt. Genom alternativa lösningar kan utbetalningar nu gå vidare ordnas. Följ den aktuella händelseutvecklingen genom att gå in i meny under Konsekvenser av störningarna.

### Trafikstörningar

På många håll i landet har man drabbats av trafikstörningar. Även tågtrafiken och flyget har drabbats hårt. För aktuell trafikinformation, se länkar till höger.

### Om till följd av störningarna

På en flera håll i landet har man haft problem med utgifter med anledning av de problemen som IT-störningarna har orsakat. För aktuell information, gå in i meny under konsekvenser av störningarna. Rapportera händelser.

Alla ansvariga aktörer arbetar för att så snart som möjligt kunna informera om störningarna.

Sedan uppdaterat 2008-04-24 kl 15:00

© SENAIDE NYHETER 2008-04-24 14:08

[2008-04-24 14:09:00] | Rubrik: Regeringen  
\* **Köp mat med legitimation**  
Regeringen har kommit överens med SCA om att sälja mat mot alla kort - även legitimation.

[2008-04-24 14:09:00] | Rubrik: Skatteverket  
\* **Skatteverkets system fungerar**  
Skatteverket har underlättat sina datorsystem och ingenting tyder på att myndigheten utsatts för hackare eller insidörer.

[2008-04-24 13:09:00] | Rubrik: CMA  
\* **CMA utlöser en säkerhets**

### UPPLYSNINGSPRIS

En myndighetens ensamma telefonjour har upprättats för att kunna svara på allmänhetens frågor kring störningarna i IT- och betalkonssystemen.

0911 - 22 68 66

### FRÅGOR OCH SVAR FRÅN ANSVARIGA MYNDIGHETER

Som ett komplement till den myndighetens ensamma telefonjouren har upprättats för att kunna svara på allmänhetens frågor kring störningarna i IT- och betalkonssystemen. För att få senaste information från myndigheterna.

\* **Frågor och svar**

### SÅ GÖR DU MED KORT, KONTANTER OCH BANKKORT

Finansinspektionen, Sjukbanken och Rikspolisstyrelsen svarar på frågor om kort, kontanter, bankkort och internetöverföringar på sina webbsidor.

- \* **Frågor och svar** (Finansinspektionen)
- \* **Frågor och svar** (Sjukbanken)
- \* **Frågor och svar** (Rikspolisstyrelsen)

### FÖRSÄKRINGSKASSAN

Försäkringskassan har haft problem med överföring av betalningar till banker. Tack vare reservrutiner kan man nu föra över utbetalningar över till bankerna. Det innebär att beloppet bokförs på kundens konto i tid.

För aktuell information se:

- \* **Försäkringskassans information**

### VÄS KAN DU FÅ INFORMATION

- \* **Finansinspektionen**
- \* **Sjukbanken**
- \* **Post- och Telestyrelsen**
- \* **Arbetsförmedlingen**
- \* **Krisberedningsmyndigheten**
- \* **Försäkringskassan**
- \* **CMA**
- \* **Landstämnet**
- \* **Prentningsmyndigheten**
- \* **Rikspolisstyrelsen**
- \* **Skatteverket**
- \* **Länsstyrelsen Dalarnas län**
- \* **Länsstyrelsen Gävleborgs län**
- \* **Länsstyrelsen Östergötlands län**

## 6 Slutsatser, måluppfyllelse och utvecklingsbehov

Kapitlet diskuterar övningens resultat, och syftet med kapitlet är att försöka besvara de frågeställningar som ställs i utvärderingens metodkapitel (se Bilaga 2, "Metod och material"):

- Den första frågan som ställs i metodkapitlet är **"Hur agerade de övade?"** Detta moment är av undersökande karaktär och syftar till att kartlägga de övades agerande. I kapitel 5 redogjordes för hur de övade agerade under övningen. Utvärderarna har dragit ett antal slutsatser, som redovisas för nedan i kapitel 6.1. "Slutsatser".
- Den andra frågan som ställs i metodkapitlet är **"Hur väl uppnåddes målen?"** Denna fråga besvaras genom att jämföra hur de övade agerade under övningen ("beskrivning av verkligheten") och hur verksamheten är avsedd att bedrivas (beskrivning av övningsmålen). Denna fråga diskuteras i kapitel 6.2. "Måluppfyllelse".
- Den tredje fråga som ställs i metodkapitlet är **"Har de övades förmåga ökat?"** Frågan behandlar övningens syfte och besvaras även den i kapitel 6.2. "Måluppfyllelse".
- Utöver att svara på de tre frågeställningarna ovan, syftar utvärderingen till att tillvarata de erfarenheter och lärdomar som genereras under övningen. **"Utvärderingen ska identifiera utvecklingsbehov"** inom svensk krisberedskap med det yttersta syftet att stärka samhällets krisberedskap. Detta görs i kapitlet 6.3. "Lärdomar och utvecklingsbehov".

### 6.1 Slutsatser

- **Aktörerna prioriterade inte samverkan och samordning utanför befintliga nätverk.**

I bara ett fåtal fall samverkade aktörerna utanför redan befintliga samverkansnät. Vissa av aktörerna ställde sig också tveksamma till om samverkansmöten och telefonkonferenser verkligen skulle prioriteras, eftersom tidsbristen var stor och det fanns mycket annat att göra. Vissa organisationer nedprioriterade under övningen dessutom intern information och samordning, vilket i sin tur ledde till att det blev mycket svårt att samordna sig med andra.



Få aktörer arbetade under övningen med att aktivt skapa sig en uppfattning om hur de aktuella händelserna påverkade samhället i stort. Aktörerna utgick och agerade således endast från det egna verksamhetsområdet och visste därmed inte hur deras beslut och åtgärder påverkade övriga aktörer (utöver de aktörer som man vanligtvis samverkar med). Det verkar också som att vissa aktörer ställde sig tveksamma till att samverka på bred front kunde göra nytta. En förklaring till att aktörerna samverkade i så liten uträckning under övningen kan vara att övningens scenario inte alltid inbjöd till samverkan på bred front, samt att vissa naturliga kontaktvägar på grund av övningstekniska skäl inte fanns tillgängliga. Denna förklaring räcker dock inte, enligt utvärderarna. Utvärderarna anser att bristen på samverkan och samordning i många fall berodde på att aktörerna inte kände till hur ansvarsfördelningen ser ut på nationell nivå i en kris.

• **Aktörerna hade inte tillräcklig kunskap om andra aktörers ansvars- och mandatförhållanden.**

Under övningen visade många aktörer att de inte hade tillräckligt mycket kunskap om ramverket för svensk krisberedskap, till exempel i fråga om andra organisationers mandat och ansvar. Vid ett flertal tillfällen under övningen diskuterade myndigheterna sinsemellan vem som egentligen var ansvarig för vad. Dessutom var många aktörer osäkra på vilka rutiner (exempelvis rapporteringsrutiner) som gällde i de aktuella händelserna, vilket ledde till att krishanteringsåtgärder försenades.

Medier och allmänhet informerades främst om de åtgärder som den egna organisationen vidtagit. Bristande kunskap om andra aktörers verksamhet, ansvar och mandat ledde till att medier och allmänhet ibland hänvisades runt i systemet utan att få svar på sina frågor. Detta ledde i sin tur till bristande förtroende för vissa aktörer.

• **Personliga kontakter och nätverk var ett viktigt incitament för samverkan.**

Det var tydligt att aktörerna under övningen använde sig av de kontaktvägar som de redan hade. Inom de befintliga nätverken fanns det i allmänhet också god kunskap om varandras ansvar och mandat. Detta gjorde det lätt och smidigt att samarbeta. Den absolut viktigaste och mest använda kanalen för samverkan under övningen var personliga kontakter, vilket innebär att personliga nätverk utgjorde det viktigaste incitamentet för samverkan under övningen.

- **Det fanns ingen gemensam lägesuppfattning – stor osäkerhet rådde i fråga om vem eller vilka som hade ett ansvar för att sammanställa och sprida gemensamma lägesuppfattningar.**

Aktörerna visste inte om de skulle skicka sina lägesbilder till KBM och/eller sitt fackdepartement och/eller till Kansliet för krishantering. Aktörerna agerade olika när de skickade sina verksamhetsvisa lägesrapporter. Detta ledde i sin tur till att RK och KBM hade olika informationsunderlag för att skapa lägesuppfattningar.

KBM lade ut den samlade lägesrapporteringen i Webbaserat informationssystem (WIS), men då det under övningen var få aktörer som använde WIS, hade inte detta system någon större funktion för spridandet av lägesbilder och lägesuppfattningar. KBM skickade inte ut, eller informerade om, den samlade lägesrapporten på andra sätt, vilket ledde till att myndigheterna inte fick tillgång till ett underlag som gav en helhetsbild av händelserna och dess konsekvenser i samhället. Lägesrapporteringen under övningen kan således beskrivas som en form av envägskommunikation. Myndigheterna skickade sina verksamhetsvisa lägesbilder till KBM och RK, och KBM skickade sina lägesrapporter till RK. Sedan tog informationskedjan slut, eftersom myndigheterna inte fick någon information tillbaka.

Det närmaste aktörerna kom en gemensam lägesuppfattning var KBM:s telefonkonferenser. Vid dessa tillfällen fick mötesdeltagarna reda på vilka åtgärder som andra aktörer hade vidtagit, vilka problem som andra brottades med samt vilka konsekvenser som händelserna hade fått i samhället i stort.

- **KBM:s roll och mandat upplevdes som oklara.**

KBM hade svårt att få information av myndigheterna för att skapa en lägesuppfattning, trots att krisberedskapsförordningen anger att "varje myndighet ska på uppmaning av Regeringskansliet eller KBM lämna information till de funktioner som har till ansvar att ta fram en nationell samlad lägesuppfattning"<sup>152</sup>. Vissa aktörer hade dock uppfattningen att KBM hade ansvar att dels återkoppla lägesrapporter i systemet, dels samordna information till allmänheten.

<sup>152</sup> Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, 15 §.

- **Telefonkonferenserna innehöll inslag av bristande mötesdisciplin och säkerhet.**

Det rådde en bristande mötesdisciplin under övningens telefonkonferenser och många av aktörerna verkade vara ovana att hantera telefonmötetekniken. Det saknades också dagordningar och en begränsning av informationsdelgivningen, vilket ledde till ostrukturerade och alltför långa möten. Många av aktörerna utgick också från att övriga aktörer kände till de termer och de förkortningar som används inom det egna verksamhetsområdet. Detta skapade ibland onödigt arbete hos informationsmottagarna med att försöka förstå termer och förkortningar som inte förklarades. Säkerhetsrutinerna var mycket bristfälliga, och vid något tillfälle under övningen yppades "skarp" känslig information under ett telefonmöte som hölls över öppen linje

- **Informationskanalerna mellan aktörerna fungerade inte tillfredställande.**

Övningen visade på tydliga brister i informationssamordningen mellan aktörerna. Exempelvis förde KBM en diskussion tillsammans med andra myndigheter om huruvida man skulle hålla en gemensam presskonferens vid samma tidpunkt som regeringen faktiskt höll en presskonferens. Detta visar på tydliga brister i informationssamordningen, eftersom de aktörer som deltog i KBM:s telefonkonferens inte visste att regeringen samtidigt höll en presskonferens. Ett annat exempel på brister i informationssamordning mellan aktörerna var den bristande återkopplingen av information till länsstyrelserna från den nationella nivån.

- **Övningen gav flera exempel på god kriskommunikation.**

Flera aktörer lyftes fram av både medier och allmänhet som mycket professionella i sitt informationsarbete. Exempelvis var många aktörer bra på att ge snabb och tydlig information samt på att återkomma när de lovat att göra så. Allmänheten och medierna upplevde även att det var bra att flera aktörer hade lagt ut de vanligast förekommande frågorna (FAQ – Frequently Asked Questions) med svar på sina webbplatser.

- **Den nationella webbportalen Krisinformation.se gav samlad information om den inträffade krisen.**

Den nationella portalen Krisinformation.se fungerade väl och tillhandahöll mycket information på ett ställe. Den uppskattades av både allmänhet och medier.

- **Det gemensamma callcentret kom igång sent.**

Callcentret var mycket uppskattat av allmänheten, men aktiverades sent under övningen.

- **I övningen saknades på nationell nivå en aktör med ett utpekad ansvar för information till allmänheten.**

Det var i första hand det symboliska ledarskapet, "landsfadern", som efterfrågades av allmänheten och av aktörerna.

- **Allmänhetens grundläggande förtroende för samhällets institutioner var stort under övningen.**

Övningen visade att aktörerna trodde att allmänheten hade ett lågt förtroende för dem. Skillnaden mellan allmänhetens faktiska höga förtroende för aktörerna och aktörernas antagande om lågt förtroende är ett intressant resultat av övningen. Allmänheten tycks ha ett grundmurat förtroende för samhällets institutioner och att det är viktigt att aktörerna förvaltar detta förtroende på ett bra sätt.

## 6.2 Måluppfyllelse

**Syftet med övningen** var att stärka samhällets generella förmåga att hantera en allvarlig samhällskris med stora förtroendeproblem. Två tredjedelar av aktörerna anser att deras deltagande i SAMÖ 2008 i mycket stor eller i ganska stor utsträckning har bidragit till att öka deras kunskap om hur samhället hanterar kriser<sup>153</sup>, medan bara en fjärdedel av de övade uppfattar att deras organisation under övningen i mycket stor eller ganska stor utsträckning har utvecklat sin generella krisledningsförmåga<sup>154</sup>. Enligt övningsdeltagarna bidrog övningen därmed i större utsträckning till övningsdeltagarnas *personliga* kompetensutveckling än till en utvecklad krisledningsförmåga hos de deltagande *organisationerna*.

**Det övergripande målet** för övningen var att *"övade aktörer anser att de utvecklat sin förmåga att i samverkan upprätthålla förtroendet för samhällets institutioner vid en samhällskris"*. Utvärderarna har låtit övningsdeltagarna själva besvara frågan. En majoritet av övningsdeltagarna<sup>155</sup> anser att de under övningen i mycket stor eller i ganska stor utsträckning har utvecklat sin förmåga att i samverkan med andra upprätthålla förtroendet för samhällets institutioner vid en samhälls-

<sup>153</sup> Questback (080424) Alla övade: fråga 44.

<sup>154</sup> Questback (080424) Alla övade: fråga 14.

<sup>155</sup> 58,2 %.

kris<sup>156</sup>. De flesta aktörer verkar överens om att övningen har bidragit till att utveckla förmågan att upprätthålla förtroende för samhällets institutioner och vissa av aktörerna anser att de nu är väl medvetna om vad de behöver jobba vidare med. Andra anser att det behövs mer kunskap om andra aktörers uppgifter samt en ökad samverkan med och kunskap om privata aktörer. Ett antal aktörer tycker dessutom att de fått insikt i hur viktigt det är med samverkan i en kris<sup>157</sup>. I och med ovanstående redovisade svar och kommentarer från övningsdeltagarna, anser utvärderarna att det övergripande målet för övningen i stort har uppfyllts.

**Det första delmålet** för övningen var att *"aktörerna samordnar sina krishanterande åtgärder och beslut (gemensam lägesuppfattning)"*. Aktörerna samverkade inte i någon större utsträckning utanför befintliga nätverk och övningsdeltagarna upplevde inte att det skapades någon gemensam lägesuppfattning. Aktörerna hade ingen gemensam bild av läget och de samordnade åtgärder som genomfördes under övningen var få. På grund av detta anser utvärderarna att övningens första delmål inte har uppfyllts.

**Det andra delmålet** för övningen var att *"informationen från övade aktörer är trovärdig, relevant och lättillgänglig"*. Allmänheten hade ett relativt stort förtroende för de övades förmåga att genomföra sina krishanterande åtgärder. Den information som aktörerna delgav medier och allmänhet, upplevdes i stor utsträckning som trovärdig, i ganska stor utsträckning som relevant och i stor utsträckning som lättillgänglig. Därmed anser utvärderarna att övningens andra delmål i huvudsak har uppfyllts.

**Sammanfattningsvis** anser utvärderarna att övningens totala måluppfyllelse inte uppnåtts, främst på grund av att det ena delmålet inte uppfylldes. Detta kan bero på att målen inte var tillräckligt anpassade till de övades erfarenheter och kunskap om krisberedskap samt på olika övningstekniska aspekter, som t.ex. att scenariot inte i tillräcklig grad var anpassat efter övningens uppsatta mål. Exempelvis övades inga privata aktörer, vilket självfallet begränsade förutsättningarna för ett realistiskt samverkansmönster när det gällde privat-offentlig samverkan.

<sup>156</sup> Questback (080424) Alla övade: fråga 45 och 47.

<sup>157</sup> Premiepensionsmyndigheten (PPM) 080425, KBM:s diskussionsfrågor: 5, Sveriges riksbank, (080430), KBM:s diskussionsfrågor: 5, Länsstyrelsen i Östergötlands län 080425, KBM:s diskussionsfrågor, 5, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, 08-04-25, KBM:s diskussionsfrågor: 5, Riksgälden, 080424, KBM:s diskussionsfrågor: 5, KBM 080424, KBM:s diskussionsfrågor: 5, Arbetsförmedlingen, 080424, KBM:s diskussionsfrågor, 5.

## 6.3 Utvecklingsbehov

Övningen har visat att det inom svensk krisberedskap finns vissa utvecklingsbehov.

- **Samverkan och samordning i kriser bör förbättras.**

Ansvarsprincipen reglerar tydligt myndigheternas ansvar när det gäller det egna ansvarsområdet, men det betyder också att varje aktör har ansvar att samverka med andra<sup>158</sup>. Regeringen definierar samverkan som den dialog som sker mellan självständiga och sidoordnade samhällsaktörer för att samordnat uppnå gemensamma mål<sup>159</sup>. Hur ska då samverkan förbättras?

För att samordnat kunna uppnå gemensamma mål, måste syftet och målet med samverkan vara tydliga: "vilka är våra gemensamma mål?" och "vad är det vi ska uppnå tillsammans?" Samverkan förutsätter också att aktörerna ser en nytta i och har ett behov av att samverka. För att vilja och kunna samverka, måste man först ha kunskap om andra aktörers verksamhet samt förstå hur andra berörs av de beslut och åtgärder som man själv tar. Aktörerna bör därför, för att öka viljan och förmåga till samverkan, tillskansa sig:

- kunskap om krisberedskapssystemets ramverk (lagar, förordningar, instruktioner)
- förståelse för när och varför samverkan är viktigt i en krissituation
- kunskap om andra aktörers ansvar och mandat i en kris (vem gör vad och varför? – dels för att underlätta samverkan och samordnade åtgärder, dels för att kunna informera medier och allmänhet på ett förtroendeingivande sätt).
- förståelse för andra aktörers informationsbehov vid en kris (hur andra aktörer påverkas av de beslut som fattas och de åtgärder som vidtas av den egna organisationen).

<sup>158</sup> Prop. (2007/08:92), s 38.

<sup>159</sup> Prop. (2007/08:92), s 79.

• **Relevanta nätverk bör skapas i vardagen.**

Nätverk och nya kontaktytor skapas inte i en krissituation. Det är svårt att i en stressad situation (och när stor osäkerhet råder) ta kontakt med nya personer och organisationer som man inte känner sedan tidigare. Därmed är det viktigt att aktörerna skapar nätverk med relevanta samverkansparter redan i "vardagen".

• **Rutiner och former för att skapa samlade lägesuppfattningar bör klargöras.**

Regeringen påpekar vikten av samlade lägesuppfattningar i proposition (2007/08:92) *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*. Om samlade lägesuppfattningar är av stor vikt för en fungerande krishantering på nationell nivå, så måste det också finnas tydliga former och rutiner för hur lägesuppfattningarna ska skapas. Dessa former och rutiner måste dessutom vara kända hos alla berörda aktörer. Alla måste veta vem eller vilka som i Krisberedskapsförordningen avses med *de funktioner som har till uppgift att ta fram en nationell samlad lägesuppfattning*<sup>160</sup>, eftersom det är till dessa funktioner som informationen ska lämnas. Det bör också klargöras vem eller vilka som ska använda lägesuppfattningen och vem eller vilka som har ansvar att sprida den i systemet samt hur detta ska gå till (metod). Det bör också klargöras vad rapporterna bör förmedla (innehåll). Om rutiner för lägesrapportering (d.v.s. informerande – framtagande – spridning) är otydliga för inblandande parter, riskerar de krishanterande åtgärderna att försenas eller sättas in utifrån otillräcklig information. Det finns också en risk för att medier och allmänhet får motstridig information från myndigheter som utgår ifrån olika informationsunderlag.

För att myndigheterna ska kunna fatta beslut och vidta åtgärder utifrån samlade lägesuppfattningar, måste de rimligtvis ha tillgång till det informationsunderlag som besluten och åtgärderna förväntas bygga på. Om det är KBM som ska återkoppla och sprida informationen i krishanteringssystemet bör RK och KBM ha samma informationsunderlag från myndigheterna – Kansliet för krishantering för att kunna skapa en intern lägesuppfattning inom RK, och KBM för att kunna skapa en lägesrapport att skicka dels till RK, dels till myndigheterna. Om detta ska fungera bör alla myndigheter skicka sina informationsunderlag (lägesbilder) till KBM och till RK (fackdepartementen och Kansliet för krishantering).

<sup>160</sup> Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, 15 §.

- **Säkerhetsrutiner och mötesteknik för telefonkonferenser bör utvecklas.**

Säkerhetsrutiner för telefonkonferenser över "öppna" linjer behöver ses över ordentligt för att säkerställa att känslig information inte kommer i orätta händer. Därutöver kan mötesdisciplinen förbättras och formerna för mötena utvecklas och effektiviseras (exempelvis genom dagordningar, tidsbegränsning av information osv.)

- **En funktion på nationell nivå för samordnad information till medier och allmänhet bör diskuteras vidare.**

- **Betydelsen av det symboliska ledarskapet bör diskuteras vidare.**

- **Rutiner för att aktivera ett gemensamt callcenter kan förbättras.**

Berörda aktörer bör i samverkan vidareutveckla rutinerna för att snabbt kunna få igång ett gemensamt callcenter vid en inträffad kris. Ett fungerande gemensamt callcenter skulle sannolikt lätta på informationstrycket hos de enskilda myndigheterna från både allmänhet och medier.

- **Aktörernas information på webbsidorna kan utvecklas.**

Det är viktigt att den information som publiceras på myndigheternas kriswebbsidor uppdateras regelbundet samt att den anpassas till målgruppen (allmänheten) i ännu högre utsträckning.

- **Aktörernas uppföljning av information till medier och allmänhet kan utvecklas.**

Aktörerna bör utveckla sin förmåga att omvärldsbevaka och följa upp vad medierna skriver. Detta för att undvika att rykten och felaktiga bilder av krisen sprids till allmänheten. En viktig del i krishanteringsarbetet (som är direkt kopplat till att följa upp hur budskapet tas emot och presenteras i medierna) är också att hantera "bilden" av krisen. Med bilden av krisen menas hur medierna och framförallt allmänheten tolkar den information som de får. Det kan handla om att de får alltför knapphändig information så att det istället skapas en grogrund för ryktesspridning. Det kan också vara så att uppgifter som sprids inte är verifierade och därför sätter igång tolkningar som inte är önskvärda eller korrekta. Genom att följa upp och omvärldsbevaka kan aktörerna öka möjligheten att på ett tidigt stadium förhindra att det uppstår olika tolkningar av händelsen och att ryktesspridningen tar fart.



Eftersom en stor del av allmänheten har medierna som främsta informationskälla, är det viktigt att den information som de publicerar är så "sann" som möjligt. Därtill är det viktigt att aktörerna kontakter medierna och korrigerar felaktigheter.

- **Aktörerna behöver mer kunskap om mediernas arbetssätt och om hur dessa kan användas för att sprida information till allmänheten.**

Att skicka pressmeddelanden var ett bra sätt att förmedla information till medierna, som i sin tur informerade allmänheten. Detta sätt att sprida information kan dock utvecklas ytterligare genom att organisationerna arbetar mer strukturerat med gemensamma pressmeddelanden.

- **Förtroendefrågor bör övas nera.**

Att allmänheten har förtroende för hanteringen av en kris är mycket viktigt. Hur myndigheterna kan bygga upp ett sådant förtroende bör ingå i kommande övningar.

## 7 Referenser

*Ekonomistyrningsverket (2005),  
Att beställa utvärderingar – en vägledning.*

*Esaiasson et al (2007). Metodpraktikan.  
Norstedts Juridik 2007, s 278–279*

*Förordning (2002:518)  
med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten*

*Förordning (2006:942)  
om krisberedskap och höjd beredskap*

*Prop. (2007/08:92),  
Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull.*



SAMÖ  
2008

# **Bilaga 1**

## **Fakta om SAMÖ 2008**

## Bakgrund till genomförandet av övningen

Enligt Krisberedskapsmyndighetens instruktion<sup>161</sup>, ska myndigheten sprida kunskap om och stärka samhällets krishanteringsförmåga genom att särskilt initiera, planera och genomföra utbildningar och övningar. KBM anser att det är viktigt att öva för att upprätthålla och öka krishanteringsförmågan. Det gäller både krishanteringsaktörernas egna verksamheter och samverkan mellan olika aktörer i samhället. Enligt KBM är samverkansövningar en viktig del i arbetet att utveckla och stärka samverkan mellan krishanteringssystemets olika aktörer.

### Övningens syfte och mål

Övningens syfte var att

- stärka samhällets generella förmåga att hantera en allvarlig samhällskris med stora förtroendeproblem
- ge övade aktörer möjlighet att bedöma, pröva och utveckla sin egen organisations förmåga att upprätthålla förtroendet för den egna organisationen.

Övningens övergripande mål var att

- övade aktörer anser (efter övningen) att de utvecklat sin förmåga att i samverkan upprätthålla förtroendet för samhällets institutioner vid en samhällskris.

Det övergripande målet var sedan uppdelat i två delmål enligt följande:

- Aktörerna samordnar sina krishanterande åtgärder och beslut (gemensam lägesuppfattning).
- Informationen från övade aktörer är trovärdig, relevant och lättillgänglig.

För att kunna upprätthålla detta förtroende krävs bl.a. att aktörerna samordnar sina åtgärder och att kommunikationen med allmänhet och medier sker på ett samordnat sätt.

<sup>161</sup> Förordning med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten, 4 §.

Utöver dessa övningsmål, hade deltagande organisationer också satt upp egna övningsmål kopplade till respektive organisations ansvarsområde. Som tidigare påpekats, ansvarade varje organisation själv för att utvärdera sina interna övningsmål.

## **Deltagande aktörer i övningen**

### **Övade deltagare**

Regeringen  
Regeringskansliet  
Riksbanken  
Arbetsförmedlingen  
Centrala studiestödsnämnden  
Finansinspektionen  
Försvarets radioanstalt  
Försäkringskassan  
Krisberedskapsmyndigheten  
Lantmäteriet  
Post- och telestyrelsen  
Premiepensionsmyndigheten  
Riksgälden  
Rikskriminalpolisen  
Rikspolisstyrelsen  
Skatteverket  
Säkerhetspolisen

Länsstyrelsen i Dalarnas län  
Länsstyrelsen i Gävleborgs län  
Länsstyrelsen i Östergötlands län

Sveriges Radio

### **Deltagare i motspel**

Tullverket  
Livsmedelsverket  
Försvarsmakten

Bankföreningen  
Bankgirocentralen  
Försäkringsförbundet  
Handelsbanken

ICA AB  
Loomis Sverige AB  
Nordea  
Skandinaviska Enskilda Banken  
Swedbank  
Svensk Dagligvaruhandel  
Värdepapperscentralen

Kommunrepresentanter i de övade länen samt länsstyrelserna i Skåne län, Stockholms län, Västernorrlands län och Västerbottens län deltog med representanter i motspel<sup>162</sup>. Flertalet av de övade aktörerna hade också representanter i motspelet, som företrädde respektive organisations icke övade delar.

## Övningsmetod

Övningen genomfördes i form av en simuleringsövning med motspel. Detta innebär att en motspelsorganisation inom ramen för det övergripande scenariot försåg de övade med inspel (händelser), som de övade hade att reagera på. Motspelet agerade alltså omvärld för de övade och spelade de roller som behövdes för att driva övningen framåt. Denna simulerade omvärld "omslöt" de övade, vilket innebar att de övade endast tog kontakter och agerade sinsemellan eller med motspelet. De fick alltså inte ta några externa kontakter.

Motspelet bestod av cirka 120 personer. Dessa var stationerade i KBM:s lokaler i Sollefteå med undantag av ett tiotal representanter från det privata näringslivet som hade sitt motspel i Stockholm. Utöver representanter från de övade aktörerna bestod motspelet även av inhyrda frilansjournalister som agerade reportrar och redaktion för övnings-tidningen Krispressen. I motspelet medverkade även ett trettiotal elever från Räddningsskolan på Sandö vilka utgjorde ett allmänhets-motspel. Till skillnad från allmänhetsnätverket (se nedan) var de styrda av inspel samt tog även direkta kontakter med de övade aktörerna via e-post och telefon. I allmänhetsnätverket deltog personer som via Internet följde Krispressen, övningsradion och de övade aktörernas kriswebbsidor.

<sup>162</sup> Länsstyrelserna i Skåne län, Stockholms län, Västernorrlands län och Västerbottens län företrädde också landets övriga arton icke övade län under övningen.

Simuleringen hade en löpande händelseutveckling och genomfördes under realistiska former i en så autentisk miljö som möjligt. Detta innebar att de övade aktörerna verkade i sina ordinarie lokaler eller ledningsplatser med sambandsmedel avsedda för krislägen.

## Kort om scenariot

Scenariot för övningen utgick från ett av de omvärldsexempel som KBM tagit fram på regeringens uppdrag. Scenariot omfattade logiska antagonistiska attacker i form av störningar mot det finansiella systemet och betalningsväsendet i Sverige och har utvecklats av KBM i samverkan med bl.a. Säkerhetspolisen, Försvarets radioanstalt och Finansinspektionen.

Händelseutvecklingen före övningen framgick av säkerhetsunderrättelse-rapporter och av tidningsartiklar i Krispressen. Dessa var grunden för de beredskapshöjande åtgärder som de övade aktörerna vidtog innan den 23 april 2008.

## Scenariobeskrivning

Den 31 mars publicerade Krispressen en nyhetsartikel om att EU antagit en långtgående förordning för att förhindra penningtvätt inom Europa, där Sverige hade varit pådrivande. Detta skulle vara ett sätt att ta krafttag mot den organiserade europeiska brottsligheten. Den 3 april anklagade den fingerade IT-magnaten John Smith Sverige för att motarbeta den fria rörligheten av kapital inom EU.

Från mitten av april rapporterades om flera värdetransportrån som utförts på olika platser i landet och om kriminella nätverk. Bankerna fick problem med sina webbplatser och internetlösningar samt drabbades av problem insiders och kunder som fick fel saldon på sina konton.

Den 22 april uppmärksammades att två amerikanska banker hade kreditproblem. Kontokortsproblem vid handel med konto- eller kreditkort och en stulen kortdatabas ledde i Sverige till att de finansiella aktörerna började analysera händelserna och delge varandra information om läget<sup>163</sup>. Kunderna hölls dock skadeståndslösa av bankerna. Flera rån mot värdetransporter orsakade problem för kontantförsörjningen.

<sup>163</sup> Finansinspektionen (080423) KBM:s observationspunkt: 02 – Finansinspektionen samverkade med storbankerna, Bankföreningen, Riksbanken, Regeringskansliet, Rikspolisstyrelsen, Säpo, m.fl.

Stulna e-legitimationer vållade problem för bl.a. Försäkringskassan och Skatteverket.

Den 23 april rapporterades om att de två drabbade amerikanska bankerna hade fått finansiella problem och ställt in betalningar. I Sverige drabbades många kunder av att bankkonton tömdes då en kortdatabas hade stulits. Rån mot värdetransporter och värdedepåer medförde att värdetransporter ställdes in och det började uppstå en kontantbrist i samhället. Samtidigt fanns det stora störningar i internettrafiken som tillsammans med stulna e-legitimationer medförde att såväl myndigheter och företag som privatpersoner fick stora problem med ekonomiska transaktioner och informationsöverföring. Många myndigheter hade problem med säkerheten på sina webbplatser bl.a. med kunders personliga inloggningar och e-legitimationer som inte fungerade. Bankerna var dock förhållandevis opåverkade trots problem med betalningar i Bankgirocentralens system.

I samhället i övrigt hade spår- och vägtrafiken stora störningar p.g.a. avstängda trafikljus orsakade av IT-problem samt bränslebrist och betalningsproblem vid bränslepumpar. Ett myndighetsgemensamt servicekontor i Stockholm förstördes i en brand och medierna rapporterade om hur drabbade skulle hänvisas till andra kontor. Från många håll rapporterades om upplopp och våldsamheter. Regeringen diskuterade möjligheten att kalla in beredskapspolisen. I Gävleborg och Dalarna beväpnade sig olika medborgargarden. Regionala krishanteringsråd kallade till samverkansmöten för att samordna informationen och försöka skapa en gemensam bild av läget i regionen.

Den 24 april eskalerade scenariot ytterligare med bl.a. ett misslyckat rånförsök mot en värdetransport med flera dödade och skadade samt bankkontor som stormades av en uppretad folkmassa som ville få ut sina pengar. Till följd av bedrägerier i fastighetsregistret fick flera husägare sina fastigheter kapade. Flera myndigheters webbplatser stängdes p.g.a. störningar i Internet. Samtidigt började underrättelseverksamheten ge frukt i form av en tydligare bild av den finansman vars imperium låg bakom en stor del av IT-störningarna och rånen. Finanspolisen meddelade att det var en samordnad IT-attack mot samhället.



# **Bilaga 2**

## **Metod och material**

I detta kapitel redovisas vilken utvärderingsmetod som valts för rapporten, vilka typer av datainsamling som utvärderarna har använt sig av, samt vilka källor som datainsamlingen baseras på.

## Syfte och frågeställningar

Utvärderingen av SAMÖ 2008 är en målbaserad utvärdering<sup>164</sup>. Denna typ av utvärdering avser att uppskatta i vilken mån en viss verksamhet har nått sina förbestämda mål, i detta fall hur SAMÖ 2008 har nått de uppsatta målen. En målbaserad utvärdering kretsar alltså kring att observera och jämföra faktiska resultat med avsedda resultat. Utvärderingar av detta slag inleds med att analysera och beskriva övningens intentioner och mål. Målen jämförs sedan med en beskrivning av verkligheten, i detta fall med övningens genomförande och resultat<sup>165</sup>.

Den övergripande målsättningen och delmålen för SAMÖ 2008 är nedbrutna i delmålspreciseringar för att ytterligare tydliggöra vad som avses med målen, d.v.s. klargöra vad som avses med varje enskilt övningsmål och att definiera nyckelbegrepp. Vad menas t.ex. med att "aktörerna samordnar sina krishanterande åtgärder och beslut"?

För att underlätta utvärderingsarbetet bröts de två delmålen ned i ett antal delmålspreciseringar:

### Delmål 1

- Aktörerna fattar beslut och vidtar åtgärder utifrån en gemensam uppfattning om läget och konsekvenserna (gemensam läges uppfattning).
- Det sker privat – offentlig samverkan för att åtgärderna ska bli samordnade.
- Offentliga aktörer samverkar med varandra för att åtgärderna ska bli samordnade.
- De övade aktörerna upplever en nytta av att samverka med varandra.

<sup>164</sup> För en mer ingående förklaring se Utvärdering av övningar: En handbok för utvärdering av stabs- och beslutsövningar, KBM:2006

<sup>165</sup> Allmänt sett bör en övningsutvärdering bedöma både de övades insatser samt hur upplägget och genomförandet av övningen har påverkat möjligheten att nå målet med övningen. När det gäller utvärderingen av SAMÖ 2008 sker den senare delen av detta inom ramen för processutvärderingen.

## Delmål 2

- Medier och allmänhet anser att aktörernas krisinformation är trovärdig, relevant och lättillgänglig.
- Aktörerna samverkar för att skapa ett entydigt budskap och för att upprätthålla allmänhetens förtroende för krishanteringen.
- Aktörerna kommunicerar med medier och allmänhet utifrån en gemensam uppfattning om läget och konsekvenserna (gemensam lägesuppfattning).
- Aktörerna bedriver omvärldsbevakning med syfte att hantera bilden av händelsen.
- Aktörerna upplever en nytta av att samverka med varandra för att kommunicera med medier och allmänhet.

Observationspunkter, enkäter, diskussionspunkter m.m. är skapade med delmålspreciseringarna som grund. Utvärderarna har med ovanstående underlag som grund följt övningen för att bedöma hur de övades agerande stämde överens med övningens målsättningar. Denna bedömning har skett utifrån tre huvudfrågeställningar:

- Hur agerade de övade? Detta moment är av undersökande karaktär och syftar till att kartlägga de övades agerande.
- Hur väl uppnåddes målen? Jämförelse mellan hur de övade agerade (beskrivning av verkligheten) och hur verksamheten är avsedd att bedrivas (beskrivning av mål).
- Har de övades förmåga ökat? Baseras på de övades uppfattning.

## Källor:

### Deltagandeobservationer

*Utvärderarnas egna observationer av motspelet under övningen:*

Motspelet bestod av ca 120 personer som tillsammans med spelledningen<sup>166</sup> och övningsledningen<sup>167</sup> placerades i KBM:s lokaler i Sollefteå. Motspelets främsta uppgift är att simulera verkligheten genom att mot de övade representera de personer, organisationer eller funktioner som inte övas. Personerna i motspelet interagerar med de övade och med omvärlden i enlighet med den roll som de för tillfället simulerar. Motspelet är vidare uppdelat på ett antal olika moduler som består av en modulchef och ett antal givare. Modulchefens roll är att se till att inspelen blir koordinerade i förhållande till tid, händelseutveckling och målsättningar. Givarna sköter den faktiska kontakten med de övade och "spelar omvärld". Under SAMÖ 2008 fanns det åtta moduler (Finans, Brott, Regional, Regeringskansliet, Övriga, Allmänhetsspel och Mediespel).

*KBM:s utvärderare:* För att observera och följa övningen ute hos de deltagande aktörerna har 13 personer från KBM varit utplacerade hos Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Finansinspektionen, Försäkringskassan, KBM, Lantmäteriet, Premiepensionsmyndigheten, Sveriges Riksbank, Riksgälden, Skatteverket samt länsstyrelserna i Dalarna, Gävleborg och Östergötland. Dessa observatörer följde hur aktörerna arbetade mot de övergripande målen för övningen. Tyvärr har KBM inte haft möjlighet att ha observatörer hos samtliga organisationer som deltog i övningen. Detta faktum gör att bilden av hur väl de övade har arbetat mot de gemensamma målen inte är lika tydlig som om det hade funnits observatörer hos samtliga. KBM-utvärderarna arbetade utifrån samma underlag och besvarade frågor vid åtta olika tillfällen under övningen (via spelstödsystemet Exonaut). Underlaget från KBM:s

<sup>166</sup> Spelledningens övergripande ansvar är att centrala händelser, moment och inspel spelas in under övningen på ett sätt som ger underlag för de övade att nå sina mål. Till sin hjälp har spelledaren det centrala motspelet och lokala spelledningar. Den centrala spelledaren leder det centrala motspelet, följer upp att inspelen i övningen har avsedd "verkan" och ökar eller minskar spelintensiteten vid behov genom samverkan med lokala spelledare via koordinatörer. Spelledarens uppgift är även att identifiera avvikelser som påverkar händelseutvecklingen av övningen samt ge förslag på förändringar i spelschemat och följa upp moment och inspel i Exonaut som inte sker enligt tidsplan. Central spelledning befann sig i KBM:s lokaler i Sollefteå.

<sup>167</sup> Övningsledningen är ansvarig för övningen.

utvärderare vid dessa åtta mättillfällen benämns i rapporten "KBM:s observationspunkter".

## Enkäter<sup>168</sup>

*Alla övade:* Samtliga övade hos samtliga deltagande aktörer (ej deltagare i motspel, spelledning och utvärdering) uppgick till ca 600 personer. Ett problem är att det inte med säkerhet har kunnat fastställas exakt hur många som har övat. Efter övningens slut fick samtliga övade möjlighet att svara på en enkät (utom Regeringskansliet som inte deltog i denna enkät utan valde att utforma en egen). Svarsfrekvensen på denna enkät ligger på 53 procent. Svarsfrekvensen är baserad på antagandet att ca 400 personer hade möjlighet att svara (200 övade på Regeringskansliet är borträknade).

*Allmänhetsnätverk:* allmänhetsnätverket utgjordes av "verklig" allmänhet som hade till uppgift att följa krisen i övningsmedierna och sedan i en enkät besvara frågor om hur de uppfattade aktörernas hantering av krisen samt hur de hanterade informationen. Huvudfrågorna gällde förtroende, samlad information och gemensam lägesbild. Till allmänhetsnätverket anmälde sig totalt 569 personer (432 män, 137 kvinnor). Exakt hur många som verkligen har deltagit av de 569 personerna har av tekniska skäl inte gått att fastställa men en uppskattning är att 150–200 personer verkligen har varit aktiva i allmänhetsnätverket. Det är viktigt att poängtera att detta nätverk inte utgör ett statistiskt urval av personer. Rekryteringen av deltagare till allmänhetsnätverket har främst skett genom KBM:s kontakter med olika nätverk och

<sup>168</sup> Ett ständigt återkommande huvudbry vid frågekonstruktioner är om respondenterna ska erbjudas möjligheten att svara "vet ej" eller liknande. Om det finns en "vet inte"-möjlighet kommer ett antal personer med en uppfattning i frågan att välja "vet-inte"-alternativet för att slippa besvara frågan. Om frågekonstruktionen däremot inte rymmer ett "vet inte"-alternativ kommer ett antal personer utan uppfattning att avge ett substantiellt ogrundat svar. Generellt bör dock ett "vet inte"-alternativ inte erbjudas när frågorna handlar om saker som de flesta bör kunna svara på. En fråga som ligger nära den om "vet inte"-svar är huruvida de erbjudna svarsmöjligheterna ska rymma ett så kallat mittenalternativ av typen "varken mycket eller litet" eller "varken bra eller dåligt". Ett mittenalternativ motiverar ofta sin plats eftersom det många gånger är att betrakta som ett substantiellt mittensvar. Om ett mittenalternativ används kan det självklart också "missbrukas" av personer som vill slippa ta ställning, men att inkludera ett mittenalternativ tycks inte påverka den relativa fördelningen mellan övriga svarsalternativ [Esaiasson et al (2007). Metodpraktikan. Norstedts Juridik 2007, s 278–279]. I denna utvärdering har utvärderarna i samtliga enkäter valt att använda ett mittenalternativ istället för ett "vet inte"-alternativ, eftersom vi tror att de flesta personer som svarat på enkäten har en uppfattning de frågorna som ställts.

organisationer (exempelvis Civilförsvarsförbundet och trossamfund), genom annonsering på [aftenbladet.se](http://aftenbladet.se), [dn.se](http://dn.se) och [metro.se](http://metro.se) samt via information i det elektroniska nyhetsbrevet Krisberedskapsnytt som KBM ger ut varannan vecka. Därefter har intresserade anmält sig till nätverket på KBM:s webbplats. Ovan nämnda faktorer gör att underlaget för analysen inte får samma tyngd som om personerna i nätverket hade utgjort ett statistiskt korrekt urval. Dock går det ändå att urskilja ett antal tendenser och faktorer som är intressanta utifrån frågeställningar om allmänhetens uppfattning av de deltagande aktörernas förmåga att inge förtroende. I snitt svarade 105 personer på enkäter vid fyra tillfällen 23–24 april. Med uppskattningen att 150–200 personer verkligen har varit aktiva i allmänhetsnätverket blir det en svarsfrekvens på 50–70 procent.

*Allmänhetsmotspelet:* Allmänhetsmotspelet utgjordes av 35 elever från Räddningsverkets skola i Sandö. Liksom allmänhetsnätverket skulle de följa övningen och bedöma om aktörerna lyckades förmedla information om krisen på ett förtroendegivande sätt. Detta gjorde de genom att följa rapportering i medierna men även genom direktkontakt med aktörerna via telefonsamtal och e-post. Allmänhetsmotspelet var till skillnad från allmänhetsnätverket styrt av inspel från övningsledningen. I snitt svarade 21 personer av totalt 35 deltagare i allmänhetsmotspelet på enkäter vid fyra tillfällen 23–24 april.

*Mediemotspelet:* Mediemotspelet bestod av 23 inhyrda frilansjournalister. Dessa arbetade med tidningen Krispressen som publicerades på övningswebbplatsen för SAMÖ 2008. Krispressen speglade hela skalan av tidningar från morgontidning till kvällstidning med allt vad det innebär av olika inriktningar i fråga om sätt att skriva och rapportera. Journalisterna i mediespelet arbetade precis som "riktiga" journalister, d.v.s. med intervjuer, rapportering om händelseutvecklingen, viss kritisk granskning o.s.v. I snitt svarade 19 personer av totalt 23 deltagare i mediemotspelet på enkäter vid fyra tillfällen 23–24 april.

## **Diskussionsunderlag**

*Diskussionspunkter:* I direkt anslutning till övningen höll flertalet av de övade organisationerna en avslutande diskussion, baserad på diskussionspunkter från utvärderarna. KBM har fått ta del av detta underlag från 12 deltagande organisationer.

*Avstämningsseminarium:* Det avstämningsseminarium som genomfördes den 11 juni med representanter från de övade har fungerat som en bra kvalitetssäkring av de preliminära resultaten i utvärderingen som presenterades. Seminariet har också gett kompletterande information och förtydliganden samt visat på vissa nödvändiga korrigeringar av innehållet i utvärderingsrapporten.

## **Sekundärt material**

*Övningsdokument:* Scenariobeskrivning, övningsbestämmelser, m.m.

*Remiss av utvärderingsrapport:* En remissversion av utvärderingsrapporten skickades ut till alla deltagande organisationer. Remissen besvarades av 16 instanser<sup>169</sup>. Remissvaren har ytterligare bidragit till att ge en helhetsbild av deltagarnas agerande under övningen och har även fungerat som kvalitetssäkring av utvärderingens slutsatser och utvecklingsbehov.

<sup>169</sup> Utvärderarna har dessutom fått synpunkter på rapporten från Regeringskansliet.



SAMÖ  
2008



# **Bilaga 3**

## **Definitioner**

Nedanstående definitioner är hämtade från regeringens proposition (2007/08:92), Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull.

**Allvarlig/extraordinär händelse:** Med allvarlig eller extraordinär händelse avses en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser. (Se lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap höjd beredskap).

**Förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar:** Förmågan inom ett verksamhets- eller ansvarsområdet att motstå allvarliga störningar så att verksamheten kan bedrivas på en sådan nivå att samhället fortfarande kan fungera och säkerställa en grundläggande service, trygghet och omvårdnad om allvarliga störningar skulle inträffa.

**Geografiskt områdesansvar:** Inom ett geografiskt område ska finnas ett organ som verkar för inriktning, prioritering och samordning av tvärssektoriella åtgärder som behöver vidtas i en krissituation. Områdesansvaret handlar om att få till stånd denna samordning. Aktörerna hanterar samma kris men har olika uppgifter. Varje aktör agerar självständigt och leder sin egen verksamhet. Aktörerna måste försäkra sig om att man har samma uppfattning om vad som hänt, hur krisen kommer att utvecklas, vilken inriktning man bör ha för sina åtgärder och vilka prioriteringar som bör göras. (Se 2 kap. 7 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt 5 och 6 §§ förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.)

**Kris:** Med kris avses en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och hotar grundläggande värden och funktioner. Kris är ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och organisation. En kris är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga och att lösa krisen kräver samordnade åtgärder från flera aktörer.

**Krisberedskap:** Förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krisituationer. (Förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. 4 §.)

**Krishantering:** Förmåga att kunna hantera en kris som inträffar. Bygger både på krisledningsförmåga och operativ förmåga.

**Krisledningsförmåga:** Förmågan inom ett verksamhets- eller ansvarsområde att vid allvarliga störningar leda den egna verksamheten, fatta beslut inom eget verksamhets- eller ansvarsområde, sprida snabb, korrekt och tillförlitlig information och vid behov kunna medverka i samordning och koordinering med andra aktörer och deras åtgärder.

**Lägesbild:** Lägesbild är en sammanställning av uppgifter för att få en bild över vad som har hänt, händer eller kommer att hända.

**Lägesuppfattning:** Lägesuppfattning är en bedömning av hur det som inträffat påverkar aktörens sammanhang. Lägesuppfattningar bygger således på en lägesbild. Både lägesbild och lägesuppfattning är kopplade till beslutsprocesser och behövs som underlag för att kunna avgöra om agerande krävs på något sätt och i så fall hur.

**Samhällsviktig verksamhet:** En samhällsviktig verksamhet uppfyller minst ett av följande villkor:

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

**Samverkan:** Samverkan avser den dialog som sker mellan självständiga och sidoordnade samhällsaktörer för att samordnat uppnå gemensamma mål.



**SAMÖ  
2008**

**Bilaga 4**  
**Användandet av WIS**  
**under SAMÖ 2008**

Följande bilaga tar upp användningen av skyddat webbaserat informationssystem (WIS) under övningen SAMÖ 2008. En separat analys av aktörernas användning av och inställning till WIS ingick inte som något mål för övningen utan har beställts separat av KBM, varför denna text är placerad som en bilaga.

När inget annat anges har underlaget för denna analys hämtats från den enkät som gick ut till alla övade efter övningen. Därutöver kommer informationen från de observationer som KBM-utvärderare gjort hos de olika aktörerna, samt från den dokumentation från övningen som finns i WIS. I den nämnda enkäten fick de övade svara på frågor om huruvida deras organisation använde WIS eller ej, och om WIS i så fall tjänade som ett stöd i samordningen, samt i strävan efter att skapa en gemensam lägesuppfattning. Följande aktörer använde WIS under övningen: Premiepensionsmyndigheten, Lantmäteriet, Krisberedskapsmyndigheten, Försäkringskassan, Regeringskansliet, Rikskriminalpolisen samt länsstyrelserna i Dalarnas, Gävleborgs och Östergötlands län.

### **Användning av WIS**

På frågan om organisationen använde WIS under övningen svarar 60 procent att den gjorde det och 16,7 procent att den inte gjorde det. Av de tillfrågade svarar 23,3 procent att de inte visste om deras organisation använde WIS.

Det mest intressanta när det gäller WIS under SAMÖ 2008 är egentligen varför man som aktör valde att inte använda WIS. På denna fråga finns det ett antal olika svar.

Flera tar upp att de inte uppfattar WIS som ett tillräckligt säkert system. På vilket sätt det inte skulle vara säkert preciseras dock inte i någon större utsträckning. Någon nämner att ett webbaserat verktyg inte är tillräckligt säkert att använda för krisledningsinformation, i synnerhet inte under en övning som handlar om en IT-attack. Ytterligare någon tar upp att de inte använde WIS för egen del (av säkerhetsskäl) men att de följde WIS för att se vad andra skrev.

Flera kommentarer handlar om det problematiska i att det var så få aktörer som använde WIS och att systemets betydelse under övningen därmed minskade. Ett antal övade framför kritik mot att det, inför övningen, hade varit för lite diskussion och information om WIS som system och hur det skulle användas under SAMÖ 2008. Det hade varit bra med en tydligare linje i fråga om WIS och att man (läs KBM) i större utsträckning skulle ha erbjudit utbildning i WIS. Som det var nu kom erbjudandena om utbildning för sent. En annan kommentar är att KBM i stor utsträckning prioriterade WIS som informationskanal trots att man redan innan övningen visste att majoriteten av de övade inte skulle använda sig av WIS.

Ytterligare en anledning (som till viss del hänger ihop med ovanstående stycke) till att aktörer valde bort WIS var att det tog för mycket tid att använda ytterligare en källa för informationsdelning och informationsinhämtning. Flera av de övade uppger att de hade fullt upp som det var och att det snarare hade blivit en belastning än en tillgång att använda ett system som man inte kände till särskilt väl.

### **WIS som stöd för samordning och gemensam lägesuppfattning**

Eftersom dessa två frågor hänger så nära samman (samordning leder förhoppningsvis till en mer gemensam lägesuppfattning) har vi valt att här redovisa dessa tillsammans. Först redovisar vi dock statistik för de två frågorna:

På frågan som gällde hur WIS hade fungerat som stöd för den egna organisationen avseende informationssamordning svarade majoriteten (42,6 procent) att det hade fungerat "varken bra eller dåligt". Vidare ansåg 34,9 procent att det fungerade "ganska bra", 11,6 procent svarade "ganska dåligt", 8,5 procent svarade "mycket bra" och 2,3 procent valde alternativet "mycket dåligt".

På frågan som gällde WIS funktion som ett stöd i samarbetet med andra organisationer svarade majoriteten (49,6 procent) att det hade fungerat "i varken stor eller liten utsträckning". Därefter var det ganska jämt mellan alternativen "i ganska stor utsträckning" (20,9 procent) och "i ganska liten utsträckning" (18,6 procent). 6,2 procent ansåg att det fungerade "mycket dåligt" och 4,7 procent ansåg att det fungerade "mycket bra".

Flera synpunkter och iakttagelser som är kopplade till WIS som ett verktyg för samordning har kommit fram. Många är i grunden positiva till WIS men anser att det finns utvecklingspotential både när det gäller WIS i sig men även i hur systemet ska användas. Eftersom relativt få aktörer hade tillgång till, alternativt aktivt använde, WIS under övningen fick systemet inte den betydelse för samordning och skapande av gemensam lägesbild som det skulle ha kunnat få. Ett annat problem som tas upp är att vissa aktörer inte delar inlagd information med alla som är berörda av den. Det är viktigt att aktörerna tänker på sina närmaste samarbetspartner och på att dela informationen med dem (om de nu inte väljer att dela med alla aktörer som ingår i övningen)<sup>170</sup>.

Flera övade nämner också att det tar lång tid att söka information i WIS. Därtill tar det tid att löpande sammanställa information, vilket gör att när informationen väl publiceras finns det risk för att den är inaktuell. En övad anser att "WIS fungerar bra och är lätt att lära sig och att använda för att lägga in information" men att informationen snabbt blir omfattande och svår att hinna sålla. En variant kan vara att en person i staben avsätts till att bevaka WIS, om möjlighet finns att avvara en person till detta. Andra anser att WIS i första hand bör användas för att lämna lägesinformation och inte för löpande information. Även möjligheter att sända kartinformation och bilder i systemet efterfrågas. En annan synpunkt som lyfts fram är att det är viktigt att den egna organisationen tydliggör vem eller vilka som bör ha tillgång till WIS. Det är inte säkert att de som har mest nytta av WIS har tillgång till det och vice versa. Det är viktigt att strategiska funktioner i staben har tillgång till samt är utbildade i WIS<sup>171</sup>.

<sup>170</sup> Försäkringskassan (080423) KBM:s observationspunkter: 05.

<sup>171</sup> Länsstyrelsen i Dalarnas län (080423) KBM:s observationspunkter: 05. Försäkringskassan (080423) KBM:s observationspunkter: 03.



### Slutsatser

Sammanfattningsvis kan sägas att WIS inte i någon större utsträckning har varit av avgörande betydelse för att samordna information och bidra till en gemensam lägesuppfattning under SAMÖ 2008. Detta beror främst på att det var för få aktörer som använde sig av WIS under övningen. De som använde systemet var dock genomgående nöjda och tyckte att det var ett bra system (om än med vissa brister) och att det hjälpte dem att samordna sig med andra. På grund av det låga antalet användare kan inte WIS i någon större omfattning anses ha bidragit till att skapa en gemensam lägesuppfattning.

Flera användare uttryckte en önskan om ett mer enhetligt sätt att använda WIS på. Vissa aktörer publicerade sina lägesrapporter vid ett fåtal tillfällen medan andra förde mer löpande anteckningar. Ett förslag är att en tydligare form av informationsuppdelning eller nivåindelning (efter engagemang) för användande tas fram.

Det kan konstateras att rutiner för att använda WIS generellt är mer utvecklade på regional (och lokal) nivå än vad de är på central nivå<sup>172</sup>. Detta syns även tydligt i rapporteringen i WIS, där rapporter och kommentarer till övervägande del kommer från de tre länsstyrelserna, som deltog i övningen<sup>173</sup>.

Flera synpunkter har också inkommit om hur KBM har skött utbildning och implementering av WIS inför övningen. Synpunkter har framförts om att det inför övningen var oklart i vilken utsträckning WIS skulle användas. Om KBM hade velat få fler att använda WIS borde myndigheten bättre ha informerat om detta och i ett tidigare skede ha gått ut med utbildningserbjudanden inför SAMÖ 2008. Som det nu blev kom dessa utbildningstillfällen för sent för många aktörer. Generellt hade en tydligare diskussion kunnat föras mellan de deltagande organisationerna för att på ett bättre sätt fånga upp synpunkter på hur WIS skulle användas under övningen.

<sup>172</sup> Länsstyrelsen i Gävleborgs län (080424) KBM:s observationspunkter: 08.

<sup>173</sup> WIS, externa dagböcker, kopplad nationell/kopplad regional (avslutade flikar).









ISBN 978-91-85797-22-6

**Krisberedskapsmyndigheten**

**Box 599  
101 31 Stockholm**

**Tel 08 593 710 00  
Fax 08 593 710 01**

**[kbm@kbm-sema.se](mailto:kbm@kbm-sema.se)**

**[www.kbm-sema.se](http://www.kbm-sema.se)**