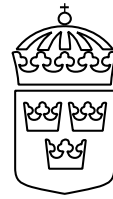


# Regeringens skrivelse

## 2016/17:53



### Riksrevisionens rapport om Utrikesförvaltningens konsulära krisberedskap

---

Skr.  
2016/17:53

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 14 december 2016

*Stefan Löfven*

*Margot Wallström*  
(Utrikesdepartementet)

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionen har granskat om utrikesförvaltningens konsulära krisberedskapsorganisation är ändamålsenlig och har förutsättningar att hantera en större konsulär kris utomlands på ett effektivt sätt. Den övergripande slutsatsen är att den konsulära krisberedskapsorganisationen har goda förutsättningar att hantera konsulära kriser utomlands och att organisationen använder sina resurser på ett effektivt sätt. Det finns några områden som Riksrevisionen anser kan förbättras för att ytterligare stärka krisberedskapen inom utrikesförvaltningen.

Riksrevisionen följer bland annat upp de förbättringsförslag som Katastrofkommissionen (2005:104) presenterade 2005 om UD:s roll och konsulära frågor och det konstateras att samtliga av dessa förslag har genomförts. Ett omfattande förändringsarbete har gjorts inom utrikesförvaltningen sedan dess för att höja Sveriges förmåga att hantera kris- och katastrofsituationer utomlands där svenskardrabbats.

## Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning .....	3
2	Riksrevisionens granskning och slutsatser .....	4
2.1	Den konsulära krisberedskapen – organisation .....	4
2.2	Beredskapsplanering .....	4
2.3	Utbildnings- och övningsverksamhet .....	5
2.4	Hur beredskapsorganisationen fungerat i kris .....	5
2.5	Dokumentation av krisarbete och utvärdering .....	5
2.6	Riksrevisionens rekommendationer .....	5
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer .....	6
3.1	Regeringens bedömning av Riksrevisionens övergripande slutsatser .....	7
3.1.1	Den konsulära krisberedskapen – organisation .....	7
3.1.2	Beredskapsplaneringen .....	7
3.1.3	Utbildnings- och övningsverksamheten .....	8
3.1.4	Hur beredskapsorganisationen fungerat i kris	9
3.1.5	Dokumentation av krisarbete och utvärdering .....	10
4	Regeringens bedömning och åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer .....	10
4.1	Årligt återkommande krisberedskapsövningar .....	10
4.2	Dokumentation av utvärderingar .....	11
4.3	Beredskapsansvarigas roll .....	11
Bilaga 1	Utrikesförvaltningens konsulära krisberedskap (RiR 2016:13) .....	13
Bilaga 2	Undersökning av krisberedskapsarbetet på svenska utlandsmyndigheter .....	79
Bilaga 3	Genomgång av utlandsmyndigheternas beredskapsplaner .....	131
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 december 2016 .....		146

# 1 Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat om utrikesförvaltningens konsulära krisberedskapsorganisation är ändamålsenlig och har förutsättningar att hantera en större kris utomlands där svenskar<sup>1</sup> drabbats på ett effektivt sätt (RiR 2016:13), se bilagorna 1, 2 och 3. Inom ramen för granskningen har Riksrevisionen genomfört intervjuer med chefer och handläggare på enheten för konsulära och civilrättsliga frågor (UD KC) och nyckelpersoner på Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Riksrevisionen har även deltagit i krisberedskapsutbildningar och krisövningar som genomförts av UD KC. För att inkludera utlandsmyndigheterna skickades en enkät till beredskapsansvariga på dessa, och granskningen omfattar även genomgång av enkätsvaren.

Riksrevisionens rapport överlämnades av riksdagen till regeringen den 29 juni 2016.

<sup>1</sup> Begreppen ”svenskar” och ”svenska medborgare” används i denna skrivelse som samlingsbegrepp för samtliga som omfattas av lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd samt lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser.

## 2 Riksrevisionens granskning och slutsatser

Riksrevisionens huvudslutsatser är att utrikesförvaltningens konsulära krisberedskapsorganisation har goda förutsättningar att hantera konsulära kriser utomlands och att de resurser som står till utrikesförvaltningens förfogande används på ett effektivt sätt. Det finns dock några områden som Riksrevisionen anser kan förbättras för att ytterligare stärka krisberedskapen, framför allt på utlandsmyndigheterna.

Riksrevisionen utgår från fem övergripande frågeställningar i sin granskning:

1. Är den konsulära krisberedskapsorganisationen ändamålsenligt utformad?
2. Är beredskapsplaneringen ändamålsenlig?
3. Är krisberedskapsorganisationen utbildad och övad på ett ändamålsenligt sätt?
4. Har krisberedskapsorganisationen fungerat som avsett i kris?
5. Omhändertas erfarenheter från verkliga händelser och övningar på ett systematiskt sätt?

Nedan redogörs för Riksrevisionens bedömningar och rekommendationer på dessa fem områden.

### 2.1 Den konsulära krisberedskapen – organisation

Riksrevisionen bedömer att den konsulära krisberedskapen är ändamålsenligt utformad. Det finns en tydlig ansvarsfördelning inom utrikesförvaltningen, löpande arbete med krisberedskapsfrågor och förstärkningsstyrkor som kan kallas in vid behov med kort varsel. Insatser kan på så sätt anpassas efter en specifik kris samtidigt som den fasta organisationen hålls nere. Riksrevisionen bedömer att detta är ett resurseffektivt sätt att organisera den konsulära krisberedskapen.

### 2.2 Beredskapsplanering

Riksrevisionen bedömer att beredskapsplaneringen är ändamålsenlig. Inom utrikesförvaltningen tillämpas en gemensam krisberedskapsmodell som innebär att krisberedskapen organiseras på ett likartat sätt på alla utlandsmyndigheter och att beredskapsplanerna följer samma struktur, vilket ger igenkänning. Detta är viktigt i en organisation där personalen roterar med jämna mellanrum. Riksrevisionen bedömer att den gemensamma krisberedskapsmodellen utgör en god grund för beredskapsplaneringen inom utrikesförvaltningen men att utlandsmyndigheterna kan förbättra delar av sin beredskapsplanering. De flesta utlandsmyndigheter följer beredskapsplansmallen men

Riksrevisionen anser att det finns utrymme för förbättring. Skr. 2016/17:53  
Riksrevisionen lyfter fram att fler utlandsmyndigheter bör uppdatera planen årligen, enligt rådande mall, och fler bör genomföra beredskapsövningar. Personalens kännedom om beredskapsplanen på utlandsmyndigheterna kan också förbättras.

## 2.3 Utbildnings- och övningsverksamhet

Riksrevisionen anser att utbildnings- och övningsverksamheten har utvecklats på ett målmedvetet och resurseffektivt sätt och den bedöms vara ändamålsenligt utformad. Riksrevisionen uttrycker tveksamhet över om utbildning och övning inom utrikesförvaltningen sker i tillräcklig omfattning.

## 2.4 Hur beredskapsorganisationen fungerat i kris

Utrikesförvaltningen har hanterat en rad konsulära kriser som alla ger viktig information om förutsättningarna för att hantera kriser i framtiden. Riksrevisionen har inte funnit något som tyder på att beredskapsorganisationen inte fungerat väl i kris. Riksrevisionen har läst skriftliga utvärderingar av konsulära kriser som inträffat de senaste åren. Riksrevisionen anser dock att underlaget inte är tillräckligt utförligt för att det ska gå att dra några slutsatser om förutsättningarna för hantering av framtida kriser.

## 2.5 Dokumentation av krisarbete och utvärdering

Slutligen har Riksrevisionen utvärderat om erfarenheter från verkliga händelser och övningar omhändertas på ett systematiskt sätt. Riksrevisionen anser att det finns brister och att de viktigaste erfarenheterna från krisarbete och övningar inte dokumenteras skriftligt på ett systematiskt sätt.

I sina sammanfattande iakttagelser konstaterar Riksrevisionen att det finns indikationer på att beredskapsansvaret kan behöva förtydligas i vissa fall för beredskapsansvariga på utlandsmyndigheterna och att inte tillräckligt med tid och prioritet ges till beredskapsansvaret på alla dessa myndigheter. Utrikesförvaltningen uppmanas att identifiera hur detta kan rättas till.

## 2.6 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen anser att den konsulära krisberedskapsorganisationens förutsättningar att hantera större kriser utomlands i huvudsak är goda men att det finns utrymme för förbättringar och ger följande rekommendationer:

- UD bör överväga att föra in ett krav på årligt återkommande konsulära krisberedskapsövningar i föreskrifterna för utrikesförvaltningen (UF 2011:5). Utlandsmyndigheter som inte övat under de senaste 12 månader bör följas upp.
- UD bör fortsätta att utveckla systematiken, strukturen och dokumentationen när det gäller utvärderingar. Detta är viktigt för att säkerställa att viktiga lärdomar och erfarenheter fångas upp och inte förloras i samband med att personal roterar. En mer systematisk utvärdering som dokumenteras skriftligt kan också förbättra öppenheten i krishantering.
- UD bör säkerställa att samtliga beredskapsansvariga är införstådda med uppdraget och får tillräcklig utbildning för att kunna fullgöra det ansvar de har för beredskapsfrågor vid utlandsmyndigheterna.

### 3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Samhällets krisberedskap är en ständigt prioriterad fråga för regeringen, så även beredskapen för att hantera större kriser som inträffar utomlands som berör svenska medborgare och deras anhöriga. Beredskapen att kunna bistå svenskar vid större kris- och katastrofsituationer utomlands hanteras av utrikesförvaltningen (Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna) inom ramen för den konsulära verksamheten.

Den konsulära verksamheten är en viktig och omfattande uppgift för utrikesförvaltningen. Flodvågskatastrofen 2004 visade brister i Sveriges förmåga att hantera större kriser utomlands med många drabbade svenskar. Denna hantering granskades 2005 av Katastrofkommissionen. Sedan dess har en rad förändringar gjorts för att utrikesförvaltningen ska vara bättre rustad för att kunna hantera olika större kriser som berör svenskar utomlands. Riksrevisionen konstaterar att samtliga av Katastrofkommissionens (SOU 2005:104) förslag som avsåg Utrikesdepartementets roll och konsulära frågor har genomförts, till exempel följande:

- I dag finns en tydlig ansvars- och uppgiftsfördelning för krishantering som är fastslagen i arbetsordningen för Utrikesdepartementet (UF 2016:1).
- Den konsulära och civilrättsliga enheten (UD KC) har utvidgats. En del av enheten arbetar uteslutande med krisberedskap och krishantering och en konsulär jour har inrättats för att hantera konsulära nödsituationer dygnet runt. I dag är UD alltid nåbart och det finns rutiner för att larma och starta upp krisarbete och sprida information dygnet runt. UD KC och UD har alltid en chef i beredskap utanför arbetstid.
- Det finns i dag flera förstärkningsresurser med förberedd personal som kan kallas in för att snabbt förstärka UD eller aktuell utlandsmyndighet. Genom samarbeten med andra relevanta

myndigheter kan UD och utlandsmyndigheterna även förstärkas med annan expertkompetens vid behov. Skr. 2016/17:53

- Hela utrikesförvaltningen arbetar i dag efter en sammanhållen krishanteringsmodell. Utlandsmyndigheternas krisberedskap är uppbyggd enligt samma struktur, och i en kris arbetar UD och utlandsorganisationen i en gemensam krisorganisation.
- UD och utlandsmyndigheterna har tydliga rutiner och organisationen är byggd för att vara flexibel och kunna anpassas till olika kriser. Krismedvetenheten har höjts inom hela utrikesförvaltningen, vilket gör att reaktionstiden kan förkortas.

### 3.1 Regeringens bedömning av Riksrevisionens övergripande slutsatser

#### 3.1.1 Den konsulära krisberedskapen – organisation

De kriser som utrikesförvaltningen arbetat med de senaste åren stöder Riksrevisionens bedömning att den konsulära krisberedskapen är ändamålsenligt utformad. Alla kriser är olika men utrikesförvaltningens uppdrag att bistå svenskar vid större krissituationer utomlands genererar ofta likartade uppgifter. Det handlar bland annat om att

- besvara telefonsamtal och frågor från drabbade, anhöriga, myndigheter, allmänhet och massmedier,
- omedelbart och kontinuerligt göra en lägesanalys med utgångspunkt från svenskars behov (liv och hälsa) och utifrån den ta ställning till vilka åtgärder regeringen eventuellt behöver vidta för att komplettera andra aktörer på plats,
- söka information och förmedla den vidare till berörda genom olika kommunikationskanaler internt och externt,
- handlägga enskilda konsulära ärenden,
- samordna och analysera information från olika lokala källor,
- utbyta information med andra ambassader och
- hålla kontakt med lokala myndigheter i det aktuella landet, med reseföretag, svenska myndigheter, kommuner, drabbade och deras anhöriga.

Den gemensamma krisberedskapsmodellen är utformad för att förbereda organisationen för att i kris snabbt kunna utföra dessa olika uppgifter på ett samordnat sätt. De olika förstärkningsresurserna har använts vid flertalet tillfällen för att stödja UD och utlandsmyndigheterna. Förstärkning har även sänts direkt till krisområden för att ingå i en utlandsmyndighets kristeam på plats.

#### 3.1.2 Beredskapsplaneringen

Riksrevisionen bedömer att även beredskapsplaneringen är ändamålsenlig. Inom utrikesförvaltningen tillämpas en gemensam krisberedskapsmodell som innebär att krisberedskapen organiseras på ett likartat sätt på alla utlandsmyndigheter och att beredskapsplanerna följer

samma struktur, vilket ger igenkänning. Detta är viktigt i en organisation där personalen roterar med jämna mellanrum. Riksrevisionen bedömer att den gemensamma krisberedskapsmodellen utgör en god grund för beredskapsplanering inom utrikesförvaltningen men att det finns utrymme för förbättringar framför allt på utlandsmyndigheterna. Syftet med den nuvarande mallen för beredskapsplanering är att vara ett stöd och verktyg i både krisberedskapsplaneringen och krishantering. Att hålla god beredskap innebär att utlandsmyndigheterna ska göra en beredskapsplan enligt gällande mall som uppdateras årligen, att en uppskattning av antalet svenskar i landet över året görs och att information och råd till svenska resenärer löpande uppdateras. Det innebär även att vara väl orienterad i hur verksamhetslandet fungerar och hanterar krissituationer, att bygga upp ett kontaktnät för snabba informationsvägar samt att göra bedömningar av risker i landet som kan få konsulära konsekvenser med mera.

Som Riksrevisionen konstaterar hade inte alla utlandmyndigheter uppdaterat beredskapsplanen enligt rådande mall när enkäten besvarades. Detta ses nu över (se nedan). Målsättningen är att alla utlandsmyndigheter ska arbeta löpande med sitt beredskapsarbete och uppdatera beredskapsplanen enligt rådande mall en gång om året. Enligt svaren på den enkät som Riksrevisionen skickade till utlandsmyndigheterna har drygt 90% angett att de uppdaterat beredskapsplanen.

### **3.1.3 Utbildnings- och övningsverksamheten**

Riksrevisionen anser att utbildnings- och övningsverksamheten har utvecklats på ett målmedvetet och resurseffektivt sätt och bedöms vara ändamålsenligt utformad. Riksrevisionen uttrycker tveksamhet över om utbildning och övning inom utrikesförvaltningen sker i tillräcklig omfattning.

Alla som ska arbeta med konsulära frågor (inklusive beredskapsfrågor) på en utlandsmyndighet uppmanas och förväntas genomgå en konsulär grundkurs före påbörjad utlandsstationering, om de inte redan nyligen gått en sådan kurs. Alla som ska stationeras utomlands erbjuds att gå en översiktskurs som ger en överblick även av krisberedskapsfrågorna och även nya myndighetschefer erbjuds utbildning där krisberedskapsfrågor ingår. Sedan 2014 arrangerar UD KC två konsulära regionmöten varje år. Alla konsulärt ansvariga och beredskapsansvariga i regionen bjuds in till fördjupning och utbyte med UD KC och med kollegorna i regionen.

Utlandsmyndigheterna uppmanas att utföra årliga krisberedskapsövningar. Det kan vara egna övningar på myndigheten eller övningar med stöd av UD KC. En del ambassader gör även samövningar med andra nordiska ambassader och EU-ambassader.

På UD KC finns sedan 2006 en särskild grupp, Beredskapsgruppen, som bland annat arbetar med att stödja utlandsmyndigheterna i deras beredskapsarbete. En viktig del av beredskapsarbetet är att genomföra krisövningar och Beredskapsgruppen har som målsättning att genomföra ett tiotal övningar varje år.



Främst används två olika typer av övningar: fördjupningsövningar och simuleringsövningar. Fördjupningsövningar är diskussionsövningar med praktiska inslag. De har tagits fram för att särskilt öva nyckelmoment i krishantering men även för att ge en helhetsbild av myndighetens uppdrag och krisarbete. Det är ett resurseffektivt format som gör det möjligt för UD KC att genomföra flera övningar varje år. Simuleringsövningar är mer omfattande. Genom motspel i Stockholm och på orten simuleras en kris. Utlandsmyndigheten ska agera på samma sätt som i en riktig kris och utföra de moment och uppgifter som beskrivs i myndighetens beredskapsplan. Simuleringsövningar genomförs med stöd av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och kräver mer förberedelser och personal vid genomförandet. Under 2015 genomfördes sex fördjupningsövningar och två simuleringsövningar och under 2016 planeras totalt nio fördjupningsövningar och två simuleringsövningar.

UD KC har även tagit fram diskussionsövningar med handledning för att underlätta för utlandsmyndigheterna att göra egna övningar.

Alla utlandsmyndigheter har inte övat under det senaste året, vilket Riksrevisionen påpekar. Detta kan ha flera förklaringar, till exempel att endast ett mycket begränsat antal svenska medborgare normalt befinner sig i landet i fråga. Flera myndigheter har även hanterat riktiga krissituationer det senaste året som i sig ger övning och lärdom för framtida krishändelser.

### 3.1.4 Hur beredskapsorganisationen fungerat i kris

Utrikesförvaltningen har hanterat en rad konsulära kriser de senaste åren. Inriktningen är tydlig: Om det finns information eller misstankar om att svenskar kan vara drabbade av en konsulär kris utomlands, ska UD och aktuell utlandsmyndighet agera direkt och med kraft för att efter hand kunna skala ner krisarbetet om det visar sig inte behövas. Samtliga aktuella kriser de senaste åren har varit av mindre eller medelstor karaktär och inte drabbat många svenskar. Men även mindre kriser kan generera ett omfattande krisarbete för UD och aktuell utlandsmyndighet. Det finns till exempel ofta ett stort behov av information om händelsen, dess olika konsekvenser och utrikesförvaltningens arbete och åtgärder internt inom Regeringskansliet och externt från drabbade, anhöriga, massmedierna och allmänheten i stort.

Riksrevisionen har inte funnit något som tyder på att beredskapsorganisationen inte fungerat väl i kris men anser sig inte kunna dra några slutsatser om förutsättningarna för att hantera framtida kriser utifrån det skriftliga material som Riksrevisionen granskat.

Regeringens uppfattning är att krisorganisationen har fungerat väl i kris. Krisorganisationen måste hela tiden kunna anpassas efter olika händelser men även eventuella nya hot och risker i omvärlden och svenskars resebetende som kan ändras över tid.

### **3.1.5 Dokumentation av krisarbete och utvärdering**

Riksrevisionen anser att det finns vissa brister i utrikesförvaltningens skriftliga dokumentation från krisarbete och övningar. Regeringen noterar detta, men vill samtidigt framhålla att lärdomar och erfarenheter alltid tillvaratas i samband med kriser och övningar. Efter avslutat krisarbete samlas berörda medarbetare direkt för en inledande muntlig utvärdering av den egna insatsen och av hur krisarbetet fungerat. Detta har lett till att beredskapsplaner har uppdaterats i de fall brister i rutiner har kunnat identifieras, och åtgärder har omhändertagits i det löpande beredskapsarbetet.

I samband med simuleringsövningar har muntliga utvärderingar gjorts på plats tillsammans med utlandsmyndigheten. Aktuell myndighet har ansvarat för att ta om hand lärdomar och föra in eventuella ändringar i sin beredskapsplan. Övningsformen fördjupningsövningar har kommit till som en följd av erfarenheter och utvärderingar av tidigare övningar och krishanteringar, och således fokuserat på just de svårigheter som därigenom identifierats. I samband med fördjupningsövningar ges alla som deltagit möjlighet att utvärdera övningen och den egna insatsen genom en enkät. Detta sker även efter konsulär grundkurs och regionmöten.

Behovet av kompletterande och mer systematisk skriftlig dokumentation är uppmärksammat sedan tidigare och under 2015 inleddes därför ett arbete på UD KC med att ta fram ett utvärderingsformat som kan användas efter avslutat krisarbete för att utvärdera den konsulära enhetens krisarbete. Formatet användes efter terroristattentaten i Bryssel i mars 2016, efter terroristattentatet i Nice och kuppöversöket i Turkiet sommaren 2016 och kommer att fastställas inom kort.

## **4 Regeringens bedömning och åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer**

### **4.1 Årligt återkommande krisberedskapsövningar**

Regeringen noterar att Riksrevisionen anser att det är rimligt att utlandsmyndigheterna årligen genomför en krisövning och att UD bör överväga hur de kan förmås att göra det. Riksrevisionen föreslår att krav på årlig övning förs in i föreskrifterna för utrikesförvaltningen och att detta följs upp. Regeringen delar uppfattningen att krisberedskapen bör övas varje år. Utrikesdepartementet avser därför att följa Riksrevisionens rekommendation och föra in årlig övning av krisberedskapen i föreskrifterna för utrikesförvaltningen. Redan i dag finns en checklista för verksamhetsstöd för utlandsmyndigheterna där bland annat årlig krisberedskapsövning ingår. Att använda checklistan är obligatoriskt för

utlandsmyndigheterna (RK-beslut UD2016/00427/PLAN). UD KC kommer även i dialog med utlandsmyndigheterna att se över hur beredskapsövningar kan ges högre prioritet. UD KC ser löpande över det övningsmaterial som finns för utlandsmyndigheterna. Skr. 2016/17:53

## 4.2 Dokumentation av utvärderingar

Utrikesdepartementet har tagit fram en modell för utvärdering av den konsulära enhetens arbete i samband med kriser som testats vid tre tillfällen under 2016. Utvärderingsmodellen kommer att fastställas inom kort. Vidare utveckling och justering av formatet kommer sedan att göras i det löpande arbetet.


Utvärderingar från utbildningar, vissa övningar och regionmöten kommer att dokumenteras på ett mer systematiskt sätt och ligga till grund för vidareutveckling av utbildningar och övningar.

## 4.3 Beredskapsansvarigas roll

UD anser att den konsulära grundutbildningen ger en god bild av vad det innebär att hålla beredskap på en utlandsmyndighet. Genom dialog med myndighetschefer och beredskapsansvariga på utlandsmyndigheterna kommer UD KC att följa upp synpunkter och förslag som framkommit i Riksrevisionens enkät för att bedöma behovet av ytterligare stöd och utbildningsinsatser.

Regeringen anser att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad i och med denna skrivelse.





Utrikesförvaltningens  
konsulära krisberedskap  
– förutsättningar för effektiv insats?

RIR 2016:13



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

---

ISBN 978-91-7086-406-3

RIR 2016:13

FOTO: NICKLAS BLOM

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2016

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2016-06-20

DNR: 3.1.1-2015-1155

RIR 2016:13

*Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevisionen:*

## Utrikesförvaltningens konsulära krisberedskap

### – förutsättningar för effektiv insats?

Riksrevisionen har granskat utrikesförvaltningens konsulära krisberedskapsorganisation. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna (ambassader och generalkonsulat).

Företrädare för Utrikesdepartementet och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten. Riksrevisionen vill tacka referenspersonen docent Fredrik Bynander samt seminariedeltagare vid Försvarshögskolan och medarbetare vid Riksrevisionen för synpunkter. Riksrevisionen står dock helt för de slutsatser som dras i rapporten.

Utöver den tryckta versionen av granskningsrapporten omfattar detta beslut bilagorna 1–2 i elektronisk form, vilka framgår av innehållsförteckningen.

Riksrevisor Margareta Åberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Lena Lakso har varit föredragande. Revisor Oskar Johansson har varit projektledare för granskningen till och med 3 maj 2016.

Margareta Åberg

Lena Lakso

*För kännedom:*

Regeringen, Utrikesdepartementet  
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

RIKSREVISIONEN

Skr. 2016/17:53  
Bilaga 1

UTRIKESFÖRVALTNINGENS KONSULÄRA KRISBEREDSKAP

RIKSREVISIONEN



## Innehåll

Sammanfattning och slutsatser	5
1 Inledning	9
1.1 Syfte och revisionsfrågor	10
1.2 Bedömningsgrunder	10
1.3 Metod och genomförande	11
1.4 Avgränsningar	12
1.5 Rapportens disposition	12
2 Konsulär krisberedskap	13
2.1 Vilket ansvar har staten vid en kris utomlands?	13
2.2 Vilket ansvar har utrikesförvaltningen?	14
2.3 Vad säger litteraturen om konsulär krisberedskap?	15
3 Är krisberedskapsorganisationen ändamålsenligt utformad?	19
3.1 Bedömningsgrunder	19
3.2 Utformning och dimensionering av utrikesförvaltningens beredskapsorganisation	20
3.3 Ansvars- och uppgiftsfördelningen inom utrikesförvaltningen	22
3.4 Katastrofkommissionens förslag har tagits om hand	23
3.5 Riksrevisionens sammanfattade iakttagelser	26
4 Är beredskapsplaneringen ändamålsenlig?	28
4.1 Bedömningsgrunder	28
4.2 Utrikesförvaltningens krisberedskapsmodell	29
4.3 Utrikesförvaltningens gemensamma beredskapsorganisation	29
4.4 De konsulära förstärkningsresurserna	32
4.5 Utlandsmyndigheternas beredskapsplanering	36
4.6 Riksrevisionens sammanfattade iakttagelser	42
5 Hur är organisationen utbildad och övad?	44
5.1 Bedömningsgrunder	44
5.2 Utbildnings- och övningsverksamheten har utvecklats över tid	45
5.3 Utlandsmyndigheterna kan göra mer	50
5.4 Riksrevisionens sammanfattade iakttagelser	54
6 Har organisationen fungerat som avsett i kris?	56
7 Hur omhändertats erfarenheter från verkliga händelser och övningar?	58
7.1 Bedömningsgrunder	58
7.2 UD-KC:s arbete med utvärdering och lärande	58
7.3 Utlandsmyndigheternas arbete med utvärdering och lärande	59
7.4 Riksrevisionens sammanfattade iakttagelser	61
Referenslista	62

UTRIKESFÖRVALTNINGENS KONSULÄRA KRISBEREDSKAP

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns två elektroniska bilagor att ladda ned från Riksrevisionens webbplats [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se). Dessa kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 1. Undersökning av krisberedskapsarbetet på svenska utlandsmyndigheter

Bilaga 2. Genomgång av utlandsmyndigheternas beredskapsplaner

## Sammanfattning och slutsatser

### Granskningens bakgrund och motiv

I samband med flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004 blottades stora brister i utrikesförvaltningens konsulära krisberedskapsorganisation. Regeringen och berörda myndigheter fick utstå hård kritik, framförallt för att de agerade sent. Efter katastrofen inleddes ett intensivt arbete med att utreda vad som gått fel och hur bristerna kunde åtgärdas. Utredningsarbetet resulterade i flera olika förslag på hur utrikesförvaltningen kunde höja sin beredskap och bli bättre rustad för framtida konsulära kriser, det vill säga kriser som inträffar utomlands och där många svenska medborgare och deras anhöriga behöver stöd. Sedan 2010 har staten också ett lagstadgat ansvar för att under vissa förutsättningar genomföra en konsulär katastrofinsats. Krisberedskapsorganisationen som utrikesförvaltningen byggt upp efter flodvågskatastrofen har aldrig granskats av någon extern aktör.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om den konsulära krisberedskapsorganisationens förutsättningar att hantera en större kris utomlands är ändamålsenliga. Det handlar till exempel om organisationens utformning, förberedelser inför aktivt krisarbete samt hur insatser följs upp så att organisationen kan stå bättre rustad inför nästa kris. Utgångspunkten är att ändamålsenliga förutsättningar skapar goda möjligheter att hantera en kris på ett effektivt sätt. Hur den konsulära krisberedskapsorganisationen kommer att hantera nästa kris kan dock Riksrevisionen inte uttala sig om. Det är helt enkelt inte möjligt att förutse.

Granskningen har fokuserat på utrikesförvaltningen, det vill säga Utrikesdepartementet (UD) och utlandsmyndigheterna (ambassader och generalkonsulat). Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har också omfattats eftersom myndigheten är involverad i vissa av utrikesförvaltningens övningar och utbildningar i krisberedskapsfrågor.

### Granskningens slutsatser

Granskningen har utgått från fem övergripande frågeställningar som omfattar krisförberedande arbete, aktiv krishantering, samt utvärdering och uppföljning. Varje fråga redovisas i ett eget kapitel i rapporten. Den övergripande slutsatsen är att den konsulära krisberedskapsorganisationen har goda förutsättningar att hantera konsulära kriser utomlands. Riksrevisionen bedömer också att organisationen använder sina resurser på ett effektivt sätt. Det finns dock några områden som kan förbättras för att ytterligare stärka förutsättningarna för krisberedskapen inom utrikesförvaltningen att fungera väl, framförallt på utlandsmyndigheterna.

### Är den konsulära krisberedskapsorganisationen ändamålsenligt utformad?

Frågan inriktar sig på den organisation som har byggts upp för att utveckla och underhålla den konsulära krisberedskapen inom utrikesförvaltningen. Riksrevisionen bedömer att den är ändamålsenligt organiserad. Bedömningen grundas framförallt på att det finns en tydlig ansvarsfördelning inom organisationen, att det finns en särskild beredskapsgrupp på UD som arbetar löpande med krisberedskapsfrågor, och att olika förstärkningsresurser vid behov kan kallas in med kort varsel. Insatserna kan på så vis anpassas till den specifika krisen, samtidigt som den fasta krisberedskapsorganisationen kan hållas nere. Riksrevisionen anser att detta är ett resurseffektivt sätt att organisera den konsulära krisberedskapen.

### Är beredskapsplaneringen ändamålsenlig?

Beredskapsplaneringen inom utrikesförvaltningen bedöms till stor del vara ändamålsenlig. Beredskapsplanering handlar om förberedelser för att kunna hantera en eventuell kris på ett effektivt sätt. En viktig del i planeringen är att ta fram en beredskapsplan med instruktioner om hur krishantering ska organiseras och bedrivas. Inom utrikesförvaltningen tillämpas en gemensam krisberedskapsmodell som innebär att krisberedskapen organiseras på ett likartat sätt på alla utlandsmyndigheter och att beredskapsplanerna följer samma struktur. Den som är förtrogen med beredskapsplanen på en myndighet kan därför snabbt sätta sig in i beredskapsplanen på en annan myndighet. Detta är viktigt eftersom personalen inom utrikesförvaltningen roterar med jämna mellanrum. Riksrevisionen bedömer att den gemensamma krisberedskapsmodellen utgör en god grund för beredskapsplaneringen inom utrikesförvaltningen. Utlandsmyndigheterna kan dock förbättra viktiga delar av sin beredskapsplanering. Det gäller framförallt att beredskapsplanerna uppdateras regelbundet och att all personal också tar del av dem. Ledningen vid varje utlandsmyndighet bör också se till att den beredskapsansvarige tjänstemannen vid myndigheten kan avsätta den tid som beredskapsansvaret kräver.

### Är krisberedskapsorganisationen utbildad och övad på ett ändamålsenligt och tillräckligt sätt?

Riksrevisionen anser att beredskapsgruppen på UD har utvecklat utbildnings- och övningsverksamheten inom utrikesförvaltningen på ett målmedvetet och resurseffektivt sätt. Bland annat har gruppen tagit fram övningar som utlandsmyndigheterna kan genomföra på egen hand. Riksrevisionen bedömer därför att utbildnings- och övningsverksamheten är ändamålsenligt utformad. Det är dock tveksamt om utbildning och övning inom utrikesförvaltningen sker i tillräcklig omfattning. Att alla utlandsmyndigheter över regelbundet är viktigt, inte minst med tanke på personalrotationen inom utrikesförvaltningen. UD uppmanar utlandsmyndigheterna att öva krishantering minst en gång varje år, men granskningen visar att mer än

hälften av utlandsmyndigheterna inte följer uppmaningen. Dessutom upplever många beredskapsansvariga tjänstemän på utlandsmyndigheterna att de inte har fått den utbildning som ansvaret kräver.

#### Har krisberedskapsorganisationen fungerat som avsett i kris?

Hur utrikesförvaltningen hittills har hanterat konsulära kriser kan ge viktig information om förutsättningarna för att hantera eventuella kriser i framtiden. Om krisberedskapsorganisationen har fungerat väl vid tidigare händelser, tyder det på att förutsättningarna att hantera framtida kriser är goda. Om krishanteringen har brutit i viktiga delar kan det istället finnas skäl att anta motsatsen, särskilt om bristerna inte åtgärdats. För att bedöma utrikesförvaltningens förutsättningar att hantera framtida kriser har Riksrevisionen granskat skriftliga utvärderingar från kriser som hanterats under senare år. Underlaget är dock inte tillräckligt utförligt för att Riksrevisionen ska kunna göra någon bedömning av förutsättningar att hantera framtida kriser utifrån det.

#### Omhändertats erfarenheter från verkliga händelser och övningar på ett systematiskt sätt?

Riksrevisionen bedömer att det finns brister i systematiken avseende utvärderingar inom utrikesförvaltningen. För att viktiga erfarenheter ska fångas upp och föras in i det fortsatta arbetet är det viktigt att utvärderingen är systematisk. I en organisation med regelbunden personalrotation är skriftlig dokumentation betydelsefull för att säkerställa organisatoriskt lärande. Den kan också göra krishanteringen mer transparent. Enligt egen uppgift bedriver UD ett kontinuerligt utvärderingsarbete av krisberedskapsverksamhetens olika delar, med fokus på förbättringsåtgärder. Riksrevisionen konstaterar dock att UD brister i hur utvärderingar dokumenteras skriftligt. Många utlandsmyndigheter kan också bli bättre på att utvärdera och dokumentera de viktiga erfarenheterna från sina övningar.

## Riksrevisionens rekommendationer

Den konsulära krisberedskapsorganisationens förutsättningar att hantera en större kris utomlands är i huvudsak goda. På några punkter finns det dock utrymme för förbättring. Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer:

- UD bör överväga att föra in ett krav på årligt återkommande konsulära krisberedskapsövningar i föreskrifterna för utrikesförvaltningen (UF 2011:5). Utlandsmyndigheter som inte övat under 12 månader bör följas upp.
- UD bör fortsätta att utveckla systematiken, strukturen och dokumentationen avseende utvärderingar. Detta för att säkerställa att viktiga lärdomar och erfarenheter fångas upp och inte förloras i samband med att personal roterar. En mer systematisk utvärdering som dokumenteras skriftligt kan också förbättra transparensen i krishantering.
- UD bör säkerställa att samtliga beredskapsansvariga är införstådda med uppdraget och får tillräcklig utbildning för att kunna fullgöra det ansvar de har för beredskapsfrågor vid utlandsmyndigheterna.

## 1 Inledning

Flodvägskatastrofen i Sydostasien júlhelgen 2004 krävde 543 svenscars liv och 1 500 skadades.<sup>1</sup> Katastrofen är därmed den händelse i modern tid där flest svenskar skadats eller omkommit – och den inträffade hundratals mil från Sveriges gränser. Samtidigt fanns en förväntan om att svenska staten skulle hjälpa de drabbade och ge information om händelsen till anhöriga och massmedia. Men insatserna dröjde. Regeringen och Regeringskansliet fick omgående hård kritik. En oberoende utredning<sup>2</sup> – *Katastrofkommisionen* – tillsattes för att utvärdera Sveriges insatser och ge förslag på hur förmågan att hantera liknande händelser kunde stärkas. Kommissionens huvudslutsats var att Regeringskansliet helt saknade en organisation för att hantera allvarliga kriser utomlands. På ett övergripande plan menade kommissionen att förvaltningens hantering av händelsen, och de brister som uppdagades, skadade tilltron till staten som yttersta garant för trygghet och säkerhet, även utanför den krets som var direkt eller indirekt drabbad.<sup>3</sup> Det var tydligt att utrikesförvaltningens krisberedskapsorganisation behövde förändras och förstärkas.

Arbetet med att bygga upp en ny krisberedskapsorganisation inom utrikesförvaltningen inleddes omgående efter flodvägskatastrofen. Sedan 2010 gäller också lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser som reglerar statens ansvar i händelse av en katastrof utomlands. Statens förmåga att hantera kriser har betydelse för medborgarnas förtroende. Enligt regeringen har Utrikesdepartementet (UD) och utlandsmyndigheterna numera en god beredskap för att hantera större kriser utomlands.<sup>4</sup> Utrikesförvaltningens nuvarande krisberedskapsorganisation har dock inte utvärderats av någon oberoende part. Samtidigt ökar antalet utlandssvenskar och resandet ständigt.<sup>5</sup> Det är mot denna bakgrund som Riksrevisionen har granskat förutsättningarna för den konsulära krisberedskapsorganisationen att effektivt hantera större kriser utomlands. Granskningens inriktning och tillvägagångssätt presenteras översiktligt i detta inledande kapitel.

<sup>1</sup> SOU 2005:104, Sverige och tsunamin – granskning och förslag, s. 102.

<sup>2</sup> SOU 2005:104.

<sup>3</sup> SOU 2005:104, s. 13.

<sup>4</sup> Regeringen. *Evakuering vid kriser och katastrofer*. <http://www.regeringen.se/uds-reseinformation/evakuering-vid-kriser-och-katastrofer>, publicerad 2015-01-12 och besökt 2015-05-04.

<sup>5</sup> Uppskattningsvis bor 660 000 svenskar utomlands och vid varje givet tillfälle befinner sig mer än mer 200 000 svenskar på resa. (Föreningen Svenskar i Världen. *660 000 svenskar bor utomlands*, <http://www.sviv.se/blog/2015/06/660-000-svenskar-bor-utomlands>, publicerad 2015-06-22 och besökt 2016-05-04, respektive SOU 2008:23 *Konsulär katastrofinsats*, s. 9.)

## 1.1 Syfte och revisionsfrågor

Större kriser inträffar lyckligtvis inte ofta. Det innebär att de organisationer som byggs upp för att hantera kriser relativt sällan ägnar sig åt storskaligt aktivt krishanteringsarbete. Vidare är varje kris unik och måste hanteras därefter. Det finns därmed naturliga svårigheter med att granska den *faktiska* krishanteringsförmågan i en krisberedskapsorganisation. Granskningens utgångspunkt är därför att Riksrevisionen inte kan bedöma hur organisationen i sin helhet *kommer att* prestera i en framtida akut situation. Vad Riksrevisionen däremot kan göra är att samla in information om organisationens beståndsdelar, granska dem, och utifrån resultatet dra slutsatser om krisberedskapsorganisationens *förutsättningar* att hantera en kris på ett effektivt sätt. Katastrofkommissionen angav just bristande förutsättningar som orsak till många av problemen som präglade hanteringen av flodvågskatastrofen. Syftet med granskningen är således att bedöma om den konsulära krisberedskapsorganisationen har *ändamålsenliga förutsättningar* att effektivt hantera en större kris utomlands. I detta ingår också att undersöka om resurserna inom organisationen används effektivt. Granskningen genomförs med hjälp av följande fem frågor.

1. Är den konsulära krisberedskapsorganisationen ändamålsenligt utformad?
2. Är beredskapsplaneringen ändamålsenlig?
3. Är krisberedskapsorganisationen utbildad och övad på ett ändamålsenligt och tillräckligt sätt?
4. Har krisberedskapsorganisationen fungerat som avsett i kris?
5. Omhändertags erfarenheter från verkliga händelser och övningar på ett systematiskt sätt?

Till varje fråga har ett antal bedömningsgrunder specificerats.

## 1.2 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunderna preciseras i anslutning till respektive revisionsfråga. Den övergripande utgångspunkten är dock att staten har ett ansvar för att hålla beredskap och ha en organisation för att kunna genomföra konsulära katastrofinsatser.<sup>6</sup> Om en kris inträffar utomlands har utlandsmyndigheten i det aktuella landet det operativa ansvaret för insatser på plats. UD i Stockholm hjälper till som strategiskt stöd och operativt nav för olika stödfunktioner. För att utrikesförvaltningens förutsättningar att hantera allvarliga kriser ska kunna betraktas som goda, anser Riksrevisionen att den konsulära krisberedskapsorganisationen ska vara utformad på ett ändamålsenligt sätt. Det gäller både det löpande arbetet och den särskilda organi-

---

<sup>6</sup> Prop.2009/10:98, s.19.



sation som aktiveras i händelse av kris. Det är också viktigt att organisationen i tillräcklig omfattning genomgått utbildning och övning som är anpassad till organisationens uppgifter. Erfarenheter från övningar och verkliga händelser ska tas till vara på ett systematiskt sätt så att organisationens förutsättningar att hantera framtida kriser kan förbättras.

### 1.3 Metod och genomförande

Riksrevisionen har intervjuat chefer och tjänstemän på Utrikesdepartementets enhet för konsulära och civilrättsliga ärenden (UD-KC) om framförallt krisberedskapsorganisationens utformning, uppgifter, arbetssätt och resurser. Personal vid Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har intervjuats om samarbetet med UD angående övning och utbildning i krisberedskapsfrågor. Intervjuerna har kompletterats med skriftliga frågor. Forskare vid Försvarshögskolan och Totalförsvarets forskningsinstitut har bidragit med värdefulla insikter i granskningens inledande skede.<sup>7</sup>

För att få en förståelse för utlandsmyndigheternas krisberedskapsarbete och förutsättningar att hantera kriser skickade Riksrevisionen ut en enkät till alla ambassader och generalkonsulat.<sup>8</sup> 90 respondenter besvarade enkäten vilket ger en svarsfrekvens på 96 procent. Riksrevisionen har också granskat totalt 85 utlandsmyndigheters beredskapsplaner för att undersöka om de följer rådande föreskrifter.<sup>9</sup> Projektgruppen vid Riksrevisionen har även deltagit i en krishanteringsövning som ingår i den utbildning som utrikesförvaltningens personal genomgår inför utlandstjänstgöring. Projektgruppen har också observerat en integrerad utbildnings- och övningsdag för beredskapsansvariga tjänstemän vid olika utlandsmyndigheter i Europa.

Riksrevisionen har också granskat skriftliga utvärderingar av kriser som UD har hanterat under de senaste åren. Syftet var att bidra till bedömningen av utrikesförvaltningens förmåga att hantera framtida kriser. Utvärderingarna har även lagts till grund för bedömningen av hur erfarenheter tas till vara inom krisberedskapsorganisationen. Den bedömningen vilar också på utvärderingar av övningar- och utbildningstillfällen samt intervjuer.

<sup>7</sup> Fredrik Bynander (Försvarshögskolan, FHS) och Per Larsson (Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI).

<sup>8</sup> Resultaten från enkäten presenteras i Bilaga 1: Undersökning av krisberedskapsarbetet på svenska utlandsmyndigheter. Bilagan finns tillgänglig elektroniskt via Riksrevisionens webbplats [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se).

<sup>9</sup> Resultaten från genomgången presenteras i Bilaga 2: Genomgång av utlandsmyndigheters beredskapsplaner. Bilagan finns tillgänglig elektroniskt via Riksrevisionens webbplats [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se).

## 1.4 Avgränsningar

Granskningen fokuserar på utrikesförvaltningens krisberedskapsorganisation. I den ingår UD och de konsulära förstärkningsresurser som är direkt knutna dit. Alla utlandsmyndigheter som ska ha en beredskapsplan, det vill säga ambassader och generalkonsulat, ingår också.<sup>10</sup> Granskningen omfattar även MSB i dess roll som stöd till UD när det gäller utbildning och övning.<sup>11</sup> Andra förstärkningsresurser som stödstyrkan<sup>12</sup> och Svenska Nationella Ambulansflyget omfattas inte av granskningen. Granskningsobjekten är därmed regeringen, Regeringskansliet (UD), MSB och utlandsmyndigheterna (ambassader och generalkonsulat).

Krishantering kan schematiskt delas in i fyra faser (se vidare kapitel 2.3): förebyggande, förberedande, aktiv krishantering, och utvärdering. Riksrevisionens granskning fokuserar på de tre sista faserna. Krisförebyggande åtgärder täcks inte in av granskningen. Till krisförebyggande åtgärder kan till exempel UD:s reserekommendationer räknas. Dessa har utvärderats och följts upp av riksdagens utvärderings- och forskningssekretariat på uppdrag av Utrikesutskottet, tillsammans med en uppföljning av lagen om konsulära katastrofinsatser.<sup>13</sup>

## 1.5 Rapportens disposition

Rapporten inleds med en introduktion till konsulär krisberedskap i kapitel 2. I kapitlet redogörs översiktligt för utrikesförvaltningens uppgifter och statens ansvar för konsulära katastrofinsatser. Därefter ägnas kapitel 3–7 i tur och ordning åt de fem revisionsfrågorna. Vart och ett av dessa fem kapitel inleds med en redogörelse för de bedömningsgrunder som granskningen utgått ifrån. Därefter följer Riksrevisionens iakttagelser. Varje kapitel avslutas med en kort sammanfattning. Riksrevisionens övergripande bedömning och rekommendationer redovisas i rapportens inledande avsnitt "Sammanfattning och slutsatser" med start på sidan 5.

---

<sup>10</sup> 1 § Regeringskansliets föreskrifter (2011:5) om beredskapsplanering vid utlandsmyndigheterna.

<sup>11</sup> Denna roll regleras i 5 § i förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, där det anges att myndigheten vid behov ska stödja Regeringskansliet i utbildnings- och övningsverksamhet inom krisberedskapsområdet.

<sup>12</sup> Vid en större kris eller katastrof kan Stödstyrkan engageras för att ge stöd till utlandsmyndigheter och nödställda. I stödstyrkan samverkar MSB, Socialstyrelsen, Polisen, Svenska kyrkan, Röda Korset och Rädda Barnen. Det är generaldirektören för MSB som på anmodan från UD beslutar om att stödstyrkan ska sättas in. Varje myndighet eller intresseorganisation beslutar självständigt om sitt deltagande i en insats.

<sup>13</sup> För Utrikesutskottets beslut om utvärdering och uppföljning se § 10 Utrikesutskottets protokoll 2014/15:36 (2015-06-17). Utvärderings- och forskningssekretariatets rapport har överlämnats till Utrikesutskottet och diskuterats vid utskottets sammanträden den 19 maj och den 16 juni 2016. Rapport var inte färdigbehandlad av Utrikesutskottet vid tryckningen Riksrevisionens aktuella granskning.

## 2 Konsulär krisberedskap

Detta kapitel ger en introduktion till konsulär krisberedskap, det vill säga beredskap för att hantera kriser som inträffar utomlands och medför att svenska medborgare och deras anhöriga behöver stöd och hjälp. Först beskrivs statens ansvar vid en kris- eller katastrofsituation utomlands. Därefter redogörs kort för utrikesförvaltningens krisberedskapsansvar. Därpå följer en sammanfattning av den litteratur som format analysramen för granskningen.

### 2.1 Vilket ansvar har staten vid en kris utomlands?

Den 1 augusti 2010 trädde lagen om konsulära katastrofinsatser i kraft. Lagen anger att staten ska genomföra en konsulär katastrofinsats för att bistå enskilda när många människor med anknytning till Sverige drabbas vid en kris eller katastrof utomlands. Bakgrunden till lagen var att flodvågskatastrofen 2004 samt evakueringen av svenska medborgare från Libanon 2006 aktualiserat frågan om vilket ansvar staten har när det gäller att hjälpa enskilda som hamnar i nödlägen i andra länder. Händelserna visade också på att regelverket om konsulärt bistånd som då gällde inte var anpassat till kris- eller katastrofhändelser.<sup>14</sup> Vad som utgör en kris eller katastrof definieras varken i lagtexten eller i dess förarbeten. Lagstiftaren har bedömt att en sådan definition riskerar att göra lagen svår att tillämpa. Av förarbetena framgår dock att både *kris* och *katastrof* avser allvarliga händelser där de ordinarie resurserna och den ordinarie organisationen inte räcker till för att hantera situationen.<sup>15</sup>

Det är regeringen som beslutar om konsulär katastrofinsats. Utgångspunkten för tillämpningen av lagen är att statens ansvar vid en kris eller katastrof utomlands är sekundärt och att den enskilde har ett grundläggande ansvar för sin egen säkerhet. Det innebär att en statlig katastrofinsats bara ska genomföras om hjälpbehoven inte kan tillgodoses på andra sätt, till exempel med hjälp av myndigheter i det drabbade landet eller via rese- och försäkringsbolag.<sup>16</sup> Insatsen ska inte heller möta "särskilda hinder".<sup>17</sup> Sådana hinder kan exempelvis vara att säkerhetsläget eller infrastrukturen i det drabbade området gör en insats omöjlig.<sup>18</sup> En konsulär katastrofinsats blir alltså aktuell först vid mycket speciella situationer och då som ett komplement till andra resurser. Lagen medför dock att staten måste ha en organisation och en

<sup>14</sup> Prop.2009/10:98, s. 7.

<sup>15</sup> Prop.2009/10:98, s. 22.

<sup>16</sup> Prop.2009/10:98, s. 49.

<sup>17</sup> 1 § lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser.

<sup>18</sup> Prop.2009/10:98, s. 49.

UTRIKESFÖRVALTNINGENS KONSULÄRA KRISBEREDSKAP

beredskap för att kunna gripa in och stötta svenskar vid kriser och katastrofer utomlands.<sup>19</sup> Det är UD som ansvarar för ärenden som rör lagen om konsulära katastrofinsatser.<sup>20</sup> Regeringen har ännu aldrig fattat beslut om att genomföra en konsulär katastrofinsats. Lagen är därför oprövad. De konsulära kriser som har inträffat sedan lagen trädde i kraft har alla kunnat hanteras inom ramen för utrikesförvaltningens beredskapsansvar och beredskapsförmåga med stöd av tillgängliga förstärkningsresurser.

## 2.2 Vilket ansvar har utrikesförvaltningen?

UD och utrikesrepresentationen utgör tillsammans utrikesförvaltningen. Utrikesrepresentationen består av Sveriges cirka 100 utlandsmyndigheter<sup>21</sup> och cirka 350 honorärkonsulat runtom i världen. Utrikesförvaltningens främsta uppgift är att bistå regeringen inom utrikes-, handels- och biståndspolitik och ansvara för Sveriges förbindelser med andra länder. I uppgifterna ingår också att bistå svenska medborgare i utlandet samt utländska medborgare som vill besöka eller arbeta i Sverige. Hela utrikesförvaltningen har knappt 2 600 anställda, varav cirka 750 personer arbetar på UD i Stockholm. På utlandsmyndigheterna arbetar drygt 500 tjänstemän som är utsända från UD och cirka 1 300 lokalt anställda.<sup>22</sup> Utlandsmyndigheternas huvuduppgift är att bevaka och främja svenska intressen. I de länder där Sverige bedriver utvecklingsarbete arbetar de också för effektiva biståndsinsatser. Utlandsmyndigheterna erbjuder även konsulärt stöd till svenska medborgare och personer bosatta i Sverige i händelse av nödsituationer, frihetsberövanden och dödsfall utomlands. Utlandsmyndigheterna hanterar också visum, uppehålls- och arbetstillstånd.

### 2.2.1 Enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden är navet i det konsulära krisberedskapsarbetet

På UD i Stockholm är det enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden (UD-KC) som ansvarar för frågor som rör konsulärt stöd till enskilda, konsulär krisberedskap och civilrättsliga frågor. Vid enheten finns en särskild grupp för konsulära beredskapsfrågor (KC-B). Beredskapsgruppen arbetar med att upprätthålla och utveckla utrikesförvaltningens förmåga att hantera kriser på det konsulära området. I arbetet

---

<sup>19</sup> Prop. 2009/10:98, s. 20.

<sup>20</sup> Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, bilaga, rubrik 3 Utrikesdepartementet.

<sup>21</sup> Utlandsmyndigheter är ambassader, generalkonsulat, representationer och delegationer. Endast ambassader och generalkonsulat ska ha en beredskapsplan. Representationer och delegationer omfattas inte av Riksrevisionens granskning.

<sup>22</sup> "Utrikesdepartementets organisation", <http://www.regeringen.se/sveriges-regering/utrikesdepartementet/utrikesdepartementets-organisation/> (Besökt 2016-05-04).

ingår bland annat att skapa tydliga strukturer, rutiner och verktyg för beredskapsplaneringen, samt att utveckla och förbättra dessa utifrån såväl övningar och erfarenheter av kriser som förändringar i omvärlden.

Om en kris inträffar aktiveras vad som kallas "särskild organisation". Då övergår den ordinarie organisationen i en funktionsbaserad organisation. Varje funktion ansvarar för olika uppgifter i krishanteringen. UD-KC:s löpande organisation går igenom mer utförligt i kapitel 3 och den särskilda organisationen i kapitel 4.

### 2.2.2 Utlandsmyndigheterna ska hålla beredskap

Varje utlandsmyndighet har ett ansvar för att hålla beredskap för att kunna bistå svenska medborgare och vissa övriga personer vid kris- eller katastrofsituationer. Det innebär att alla utlandsmyndigheter måste ha en egen beredskapsplanering. Ansvaret regleras i utlandsmyndigheternas instruktion och i Utrikesdepartementets föreskrifter. Ansvaret innebär konkret att utlandsmyndigheterna ska ha en uppdaterad beredskapsplan som exempelvis innehåller nödvändiga checklistor och information om antalet svenskar i verksamhetslandet. Vid varje utlandsmyndighet finns en tjänsteman med ansvar för beredskapsplaneringen. Ansvaret är i regel inget heltidsuppdrag utan tjänstemannen har även andra uppgifter i det löpande arbetet vid utlandsmyndigheten.

I händelse av kris aktiveras en särskild organisation också på utlandsmyndigheten. Organisationen bygger på samma funktionsbaserade modell som vid UD i Stockholm, vilket utvecklas mer i detalj i kapitel 4.

## 2.3 Vad säger litteraturen om konsulär krisberedskap?

För att identifiera relevanta frågeställningar, metoder och bedömningsgrunder för granskningen har Riksrevisionen gått igenom forskningslitteratur, offentliga rapporter och granskningar från andra internationella revisionsorgan. En kortfattad översikt av den litteratur som bedömts ha störst betydelse för granskningen presenteras nedan.

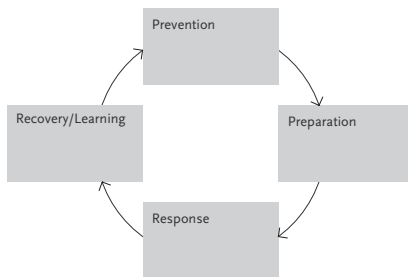
### 2.3.1 Forskningslitteratur

Forskningslitteraturen inom det specifika området konsulär krisberedskap är begränsad. Den generella litteraturen avseende krisberedskap är dock desto bredare. Mycket är i grunden gemensamt men det finns några särskilda utmaningar för krishantering utomlands jämfört med på hemmaplan. Framförallt på grund av avstånd och tillgänglighet, att ett annat lands jurisdiktion gäller på plats, och att situationen

ofta kräver samarbete och samordning såväl inom som mellan departement och myndigheter, men också med externa aktörer.<sup>23</sup>

Inom litteraturen poängteras det att ingen kris är den andra lik; sammanhanget måste alltid tillåtas styra hanteringen. Det innebär att organisationen inte kan vara alltför detaljstyrd eftersom det måste finnas utrymme för viss flexibilitet.<sup>24</sup> Därför är de krishanteringsmodeller som förekommer i litteraturen förhållandevis generella. Modellerna anger inte hur en krisorganisation ska byggas från grunden utan appliceras på en redan befintlig organisation. På det mest övergripande planet kan krishantering betraktas som ett cykliskt förlopp i fyra faser enligt Figur 1.

Figur 1 Krishanteringscykeln



Källa: Efter Drennan et al., 2015, s. 31.

Modellens fyra faser innehåller följande komponenter:

- *förebyggande* (prevention) – att föreställa sig det otänkbara, analysera risker, bedöma hotbilder och utforma strategier för att minska skadeverkningar
- *förberedande* (preparation) – beredskapsplanering, utbildning och övning
- *aktiv krishantering* (response) – katastrofarbete, operativa insatser och kommunikation
- *återhämtning/lärande* (recovery/learning) – avrapportering, stöd till anställda, återuppbyggnad, utredning, ansvarsutkrävande och lärande.

<sup>23</sup> Tindall, Karen, 2012. Governments' Ability to Assist Nationals in Disasters Abroad: What Do We Know about Consular Emergency Management? *Journal of Contingencies and Crisis Management* 20, s. 102–114.

<sup>24</sup> Se till exempel Boin, Arjen, 2005. "Att utforma effektiva krishanteringsstrukturer – En diskussion av kända fallor, mönsterlösningar och kritiska parametrar i utformningen" i SOU 2005:104. *Sverige och tsunamin – granskning och förslag. Expertrapporter från 2005 års katastrofkommission*, s. 339–358; eller Drennan, Lynn T., Allan McConnell, och Alastair Stark, 2015. *Risk and crisis management in the public sector*. Routledge.

Det finns andra modeller som delar upp krishantering i fler, förfinade steg<sup>25</sup>, eller som fokuserar på enskilda delar. Ett exempel på det är en kedjemodell för erfarenhetsåterföring<sup>26</sup> som MSB tillämpat.<sup>27</sup> Avslutningsvis kan nämnas att forskningslitteraturen ger viss vägledning för indikatorer vad gäller förutsättningarna för att hantera en kris,<sup>28</sup> alltså beredskapsförmåga, men inte för lednings- och samverkansförmåga,<sup>29</sup> det vill säga hur en organisation faktiskt kommer att agera vid en allvarlig händelse.

### 2.3.2 Offentliga rapporter

Som nämnts ovan är forskningslitteraturen om konsulär krisberedskap begränsad. Det finns dock statliga utredningar och liknande utvärderingar som kunnat bidra till den samlade kunskapen och även resulterat i förbättringsåtgärder. Den svenska Katastrofkommissionens arbete<sup>30</sup> framhålls som ett gott exempel.<sup>31</sup> Katastrofkommissionen redovisade sitt arbete i fyra huvudsakliga steg: identifierade brister, orsaker till bristerna, fördelning av ansvar, och åtgärder. Riksrevisionen har gått igenom kommissionens arbete inklusive underlag i form av expertrapporter, i syfte att utforma relevanta frågeställningar och bedömningsgrunder. Expertrapporten som berör utrikesförvaltningens krishantering<sup>32</sup> har varit av särskilt intresse.

En annan viktigt offentlig rapport är Socialstyrelsens utvärdering av de svenska insatserna i samband med inbördeskriget i Libanon sommaren 2006.<sup>33</sup> Socialstyrelsens slutsats är att svenska myndigheter var förberedda för att hantera situationen och att insatsen överlag var framgångsrik, mycket tack vare erfarenheterna från flodvågskatastrofen 2004 och att många inblandade hade arbetat med ett regeringsuppdrag om den konsulära krisberedskapen. Socialstyrelsens utvärdering identifierade

<sup>25</sup> Se t.ex. Boin, Arjen, Paul t'Hart, Eric Stern och Bengt Sundelius, 2005. *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*. Cambridge University Press; Boin, Arjen, 2009. *The New World of Crises and Crisis Management: Implications for Policymaking and Research*. *Review of Policy Research*, 26 (4), s. 367–377; eller Tindall, Karen och Paul t'Hart, 2011. Evaluating government performance during consular emergencies: Toward an analytical framework. *Policy and Society*, 30 (2), s. 137–149.

<sup>26</sup> Lindberg, Anna-Karin, Sven Ove Hansson, and Carl Rollenhagen, 2010. Learning from accidents – what more do we need to know? *Safety Science*, 48(6) s. 714–721.

<sup>27</sup> MSB, 2012. *Hur tar kommunerna tillvara erfarenheter från olyckor och allvarliga händelser? Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*.

<sup>28</sup> KBM, 2006. *Risk- och sårbarhetsanalyser – vägledning för statliga myndigheter*. Rapport 2006:4. Krisberedskapsmyndigheten; och KBM, 2007. *Indikatorer på krisberedskapsförmåga – Slutredovisning av uppdrag i Krisberedskapsmyndighetens regleringsbrev för år 2007*. Krisberedskapsmyndigheten.

<sup>29</sup> Jensen, Eva, Henrik Tehler och Berndt Brehmer, 2011. *Indikatorer på lednings- och samverkansförmåga: En förstudie på uppdrag av MSB*.

<sup>30</sup> SOU 2005:104.

<sup>31</sup> Se Tindall, 2012, s. 104.

<sup>32</sup> Boin, 2005.

<sup>33</sup> Socialstyrelsen, 2008. *Evakueringen av svenskar från Libanon 2006 – KAMEDO-rapport 92*.

UTRIKESFÖRVALTNINGENS KONSULÄRA KRISBEREDSKAP

dock områden med förbättringspotential. Framförallt bedömdes UD:s snabbinsatsstyrka ha varit för liten och ansvarsfördelningen mellan myndigheterna oklar i vissa fall. Dessutom saknades rutiner och riktlinjer för registrering och insamling av persondata.

### 2.3.3 Internationell utblick

Revisionsorganen i Storbritannien, USA och Australien har publicerat granskningar som berör konsulär krisberedskap.<sup>34</sup> Tillsammans betonar de krisorganisationens förmåga att agera snabbt vid kris; att beredskapsplanerna följer en mall och uppdateras regelbundet; att utbildning och övning är regelbunden och ändamålsenlig; att erfarenhetsåterföring sker på ett systematiskt sätt; och att samordning och kommunikation fungerar mellan alla inblandade aktörer. Metoderna som tillämpats vid granskningarna är främst intervjuer, enkätundersökningar till utlandsmyndigheter, och dokumentstudier. Besök på utlandsmyndigheter har också genomförts.

---

<sup>34</sup> NAO, 2005. The Foreign and Commonwealth Office – Consular Services to British Nationals. National Audit Office; GAO, 2007. State Department: Evacuation Planning and Preparations for Overseas Posts Can Be Improved. GAO-08-23. United States Government Accountability Office; och ANAO, 2015. Delivery of Australia's Consular Services – Department of Foreign Affairs and Trade. ANAO Report No. 21 201 –2015. Australian National Audit Office.



### 3 Är krisberedskapsorganisationen ändamålsenligt utformad?

Riksrevisionen har undersökt om organisationen som ska utveckla och upprätthålla den konsulära krisberedskapen är ändamålsenligt utformad. Frågan avser utrikesförvaltningens organisation av det löpande arbetet med krisberedskap på UD och ute på utlandsmyndigheterna. Vid akut kris aktiveras vad som kallas "särskild organisation". Då får det löpande beredskapsarbetet stå tillbaka för aktiv krishantering. Det här kapitlet fokuserar på den organisation som gäller när det inte råder akut kris. Den särskilda organisationen för aktivt krishanteringsarbete behandlas separat i nästa kapitel.

#### 3.1 Bedömningsgrunder

Frågan som Riksrevisionen ställer är om den konsulära krisberedskapsorganisationen är *ändamålsenligt* utformad. Med ändamålsenlighet avser Riksrevisionen att det ska finnas en balans mellan organisationens *mål* och *kapacitet*. Det innebär i sin tur att organisationens mål ska vara tydligt formulerade och att organisationen har de medel som krävs för att uppnå dem. Inom organisationsforskningen nämns också andra faktorer som är viktiga för att organisationer ska kunna fungera väl.<sup>35</sup> Till exempel bör uppgifts- och ansvarsfördelningen vara tydlig. På alla nivåer ska också ansvar och befogenheter vara i balans.

Riksrevisionens bedömningsgrunder utgår också från Katastrofkommissionens förslag till organisatoriska förändringar. Förslagen inkluderade bland annat att den konsulära enheten skulle förstärkas, att olika förstärkningsresurser skulle inrättas och att beredskapsplaneringen skulle utvecklas.<sup>36</sup>

Enligt Riksrevisionen innebär en ändamålsenlig utformning av den konsulära krisberedskapsorganisationen att:

- organisationens utformning och dimensionering bygger på tydliga ställningstaganden gällande de uppgifter som organisationen förväntas klara av
- ansvars- och uppgiftsfördelningen inom organisationen är tydlig
- de förslag på organisatoriska förbättringar som Katastrofkommissionen presenterar under avsnitt 6.4.1 – *Utrikesdepartementets roll och konsulära frågor* i slutbetänkandet<sup>37</sup> i allt väsentligt har genomförts.

<sup>35</sup> För en diskussion om ändamålsenliga offentliga organisationer, se ESO 2011:1. *UD i en ny sats – organisation, ledning och styrning i en globaliserad värld*, s. 67–78.

<sup>36</sup> SOU 2005:104, s. 326–330.

<sup>37</sup> SOU 2005:104, s. 326–330.

### 3.2 Utformning och dimensionering av utrikesförvaltningens beredskapsorganisation

I bedömningen av om organisationen är utformad och dimensionerad på ett sätt som främjar de uppgifter som organisationen förväntas klara av, måste Riksrevisionen först identifiera organisationens mål. Därefter identifieras organisationens struktur och de resurser den förfogar över.

#### 3.2.1 Organisationen har tydliga mål

Riksrevisionen har undersökt den konsulära krisberedskapsorganisationens mål. En intervju med enhetschefen vid UD-KC<sup>38</sup> visar att de mer konkreta målen och uppgifterna med viss logik faller ut från det övergripande kravet på kapacitet och beredskap som lagen om konsulära katastrofinsatser innebär. Till exempel måste det finnas en dygnet-runt-jour och en uppdaterad beredskapsplanering, både på UD i Stockholm och på utlandsmyndigheterna. Organisationen måste också kunna sätta igång krishanteringen – både i Stockholm och på utlandsmyndigheterna – och upprätthålla krisarbetet till dess att förstärkning kan anlåda. Riksrevisionens uppfattning är att UD-KC gör en rimlig bedömning av vilka konkreta uppgifter och mål den konsulära krisberedskapsorganisationen har utifrån de författningsreglerade kraven på kapacitet och beredskap som lagen anger.

#### 3.2.2 Resurserna för beredskapsarbetet på UD har ökat över tid

Riksrevisionen har undersökt vilka resurser som finns tillgängliga för det konkreta krisberedskapsarbetet på UD. Bemanningen på UD-KC har ökat från 27 anställda år 2003 till 39 anställda år 2015.<sup>39</sup> I personalstyrkan ingår beredskapsgruppen som sedan den inrättades år 2006 bemannats med mellan fem och sju heltidstjänster.<sup>40</sup> Chefen för UD-KC bedömer att beredskapsgruppen fått mer tid till renodlat beredskapsarbete sedan starten. En viktig del i detta är att den så kallade UD-Jouren när den inrättades 2011 övertog vissa uppgifter från beredskapsgruppen.<sup>41</sup>

Riksrevisionen har också tagit del av UD-KC:s budgetuppföljningar för åren 2013 till 2015. Inom UD-KC finns tre grupper. Beredskapsgruppen är en av dem. UD-KC:s budget är inte uppdelad på de olika grupperna utan gäller för enheten som helhet. Därför går det inte att särskilja kostnaderna för krisberedskap. Det är inte heller möjligt att fullt ut separera kostnaderna för det löpande arbetet med krisberedskap från det aktiva krishanteringsarbetet. För UD:s egna förstärkningsresurser snabbinsatsstyrkan och beredskapsstyrkan finns en särskild budget. Budgetmedlen

<sup>38</sup> Intervju UD, 2016-01-28 (a).

<sup>39</sup> E-post från UD, 2016-01-29.

<sup>40</sup> E-post från UD, 2016-02-02.

<sup>41</sup> Intervju UD, 2016-01-28 (a).

för snabbinsatsstyrkan täcker kostnader som uppstår vid en insats utomlands. Medlen som avsätts för beredskapsstyrkan används främst för beredskap och övertid. Det finns också medel avsatta för utrustning som används vid insatser utomlands, till exempel kläder.<sup>42</sup>

Chefen för UD-KC bedömer att den konsulära krisberedskapsverksamheten i Stockholm har tillräckliga personella och finansiella resurser för att klara av det löpande krisberedskapsarbetet. Stödfunktioner finns tillgängliga och alla UD-KC:s medarbetare kan åtminstone temporärt omfördelas vid behov.<sup>43</sup> Krisberedskapen är författningsreglerad. Därför bedömer chefen att det inte finns några problem att få extra medel vid större kriser.<sup>44</sup> Riksrevisionen noterar dock att beredskapsansvariga tjänstemän vid utlandsmyndigheterna ger uttryck för att de behöver mer utbildning och mer stöd från beredskapsgruppen än vad gruppen kan erbjuda i dagsläget.<sup>45</sup> Det kan därför ifrågasättas om UD-KC har tillräckliga resurser, alternativt om resurserna bör fördelas på annat sätt.

### 3.2.3 Beredskapsarbetet på många utlandsmyndigheter präglas av tidsbrist

I Riksrevisionens enkät till utlandsmyndigheterna uppger många av de tjänstemän som är beredskapsansvariga att de har svårt att prioritera beredskapsarbetet. Av de 88 beredskapsansvariga tjänstemän som besvarat enkätfrågan uppger 14 procent att de i mycket liten utsträckning eller inte alls kan avsätta den tid som ansvaret kräver. Ytterligare 55 procent svarar att de endast i viss utsträckning anser sig kunna avsätta den tid de behöver för att fullgöra sitt beredskapsansvar. Endast 31 procent uppger att de i ganska eller mycket stor utsträckning (24,1 respektive 6,9 procent) kan avsätta tillräckligt med tid till beredskapsansvaret. Att planera och genomföra övningar uppges ta mycket tid. Därför efterfrågas mer stöd från beredskapsgruppen i form av att gruppen leder övningar och utbildningar på plats. Resultaten från enkäten överensstämmer i det avseendet med Riksrevisionens intervjuer med beredskapsgruppen. Utlandsmyndigheterna efterfrågar mer utbildning och övning än vad beredskapsgruppens medarbetare har möjlighet till.<sup>46</sup>

<sup>42</sup> Intervju UD, 2016-01-28 (a). Se också KC budgetuppföljningar, överlämnade till Riksrevisionen 2016-01-28.

<sup>43</sup> Intervju UD, 2016-01-28 (a).

<sup>44</sup> Intervju UD, 2016-01-28 (a).

<sup>45</sup> Bilaga 1. Undersökning av krisberedskapsarbetet på svenska utlandsmyndigheter.

<sup>46</sup> Intervju UD, 2015-10-16 (a).

### 3.3 Ansvars- och uppgiftsfördelningen inom utrikesförvaltningen

Statens ansvar för att hålla beredskap och agera vid krissituationer är författningsreglerat. I praktiken är det utrikesförvaltningen som har det ansvaret. UD i Stockholm utgör navet, men alla utlandsmyndigheter ska också ha beredskap att agera.

#### 3.3.1 Utrikesdepartementets ansvar är tydligt

Ansvars- och uppgiftsfördelningen inom UD anges i departementets arbetsordning.<sup>47</sup> Av arbetsordningen framgår att det är expeditionschefen som närmast under departementschefen ansvarar för UD:s krishanteringsplan och krishanteringsorganisation. Utanför tjänstetid säkerställs den operativa ledningen av departementet med hjälp av en chefsberedskap efter ett fastlagt schema. Chefsberedskapen omfattar chefstjänstemän och enhetschefer enligt departementschefens beslut. Den chef som har beredskap ska kunna infinna sig på departementet inom en timme efter larm. Arbetsordningen anger också prioriterade arbetsuppgifter för den chef som kallas in vid en krissituation.

Det framgår också av arbetsordningen att UD-KC svarar för UD:s och utlandsmyndigheternas konsulära beredskapsplanering. Enheten har också det operativa ansvaret vid kris- eller katastrofsituationer utomlands som drabbar många svenskar. Enheten svarar också för UD-Jouren som är bemannad dygnet runt alla dagar. UD-Jouren hanterar akuta ärenden utanför utlandsmyndigheternas kontorstid. Arbetsordningen anger också att enheten förfogar över förstärkningsresurserna snabbinsatsstyrkan och beredskapsstyrkan och att det är chefen för UD-KC som beslutar om att kalla in dem.

#### 3.3.2 Utlandsmyndigheternas ansvar måste vara tydligt för alla ansvariga

Utlandsmyndigheternas krisberedskapsansvar preciseras i Regeringskansliets föreskrifter om beredskapsplanering vid utlandsmyndigheterna.<sup>48</sup> Varje utlandsmyndighet ska hålla beredskap för att kunna bistå svenska medborgare i händelse av en kris. Varje myndighet ska upprätta en beredskapsplan med ett antal bestämda delar. På varje utlandsmyndighet ska det finnas en tjänsteman som direkt under myndighetschefen ansvarar för beredskapsarbetet. UD-KC har i en vägledning till föreskrifterna preciserat krisberedskapsarbetet ytterligare. Bland annat anges att beredskapsplanen ska uppdateras minst en gång per år. Planen ska också följa den mall som UD-KC beslutar om. Beredskapsgruppen finns till hands för att ge stöd och råd när utlandsmyndigheten tar fram sin beredskapsplan. Beredskapsplanen ska

<sup>47</sup> Regeringskansliets föreskrifter (UF 2016:1) med arbetsordning för Utrikesdepartementet, beslutade den 8 april 2016.

<sup>48</sup> Regeringskansliets föreskrifter (2011:5) om beredskapsplanering vid utlandsmyndigheterna.

skickas till UD-KC. Det finns dock inte något angivet krav om att UD-KC ska godkänna planerna.<sup>49</sup>

Att utlandsmyndigheternas ansvar är tydligt i riktlinjer och föreskrifter är en sak. En annan är om de beredskapsansvariga upplever det ansvar de har som tydligt. Riksrevisionens enkätundersökning visar att 41 procent av dem anser att ansvaret är mycket tydligt och 42 procent att det är ganska tydligt. Cirka 17 procent anser dock att ansvaret är ganska eller mycket otydligt (4,5 respektive 12,5 procent). UD kan därför behöva klargöra beredskapsansvaret bättre för utlandsmyndigheterna och de beredskapsansvariga tjänstemännen.

### 3.4 Katastrofkommissionens förslag har tagits om hand

Katastrofkommissionen lämnade i sitt slutbetänkande flera förslag som avsåg Utrikesdepartementets roll och konsulära frågor.<sup>50</sup> De förslag som Riksrevisionen har följt upp listas i Tabell 1. Riksrevisionens bedömning är att förslagen i allt väsentligt har genomförts.

Tabell 1 Katastrofkommissionens förslag om UD:s roll och konsulära frågor är genomförda

Förslag från SOU 2005:104, kapitel 6.4.1.	Genomfört
Förbättrad samordning inom utrikesområdet	Ja. Ansvars- och uppgiftsfördelningen inom UD fastslagen i arbetsordningen (UF 2016:1).
Den konsulära enheten på UD: - Enheten behöver förstärkas - Beredskapsarbetet måste prioriteras högre - Handläggare på enheten måste få utbildning i krishantering	Ja.
Vaktsystem (Jourhavande): - Jourhavandefunktion för att larma organisationen - En chefsjour	Ja. UD-Jouren är bemannad dygnet runt årets alla dagar. UD-KC:s ledningsjour samt UD:s chefsjour tjänstgör utanför kontorstid enligt rullande schema med inställningstid på en timme.
UD bör i enlighet med sitt eget förslag inrätta en beredskapsstyrka som kan skickas ut till kris- eller katastrofområdet.	Ja. Benämns dock "Snabbinsatsstyrkan" i dagens organisation. Den resurs som benämns "Beredskapsstyrkan" förstärker

<sup>49</sup> Utrikesdepartementet, bilaga till beslut, daterat 2014-09-04, *Vägledning gällande Regeringskansliets ändrade föreskrifter (UF 2011:5) rörande utlandsmyndigheternas beredskapsplanering.*

<sup>50</sup> SOU 2005:104, kapitel 6.4.1 s. 326–330.

UTRIKESFÖRVALTNINGENS KONSULÄRA KRISBEREDSKAP

Förslag från SOU 2005:104, kapitel 6.4.1.	Genomfört
	istället krishantering på UD i Stockholm.
Inrätta ett centralt placerat krisrum som samordnas med Statsrådsberedningens motsvarande krisenhet.	<b>Ja.</b> Förberedda krisrum finns på UD. Vid behov samordning men inte samlokalisering med kansliet för krishantering vid Justitiedepartementet.
Utlandsmyndigheternas krisberedskap: - UD ska utveckla en mall för beredskapsplanerna - Det ska följas upp att planerna hålls uppdaterade - Större utlandsmyndigheter bör förbereda särskilda krisrum - Utlandsmyndigheterna bör förbereda för ett callcenter	<b>Ja,</b> men uppföljningen av att planerna är uppdaterade kan förbättras.

Källa: SOU 2005:104, kapitel 6.4.1 s. 326–330 och egen sammanställning av genomförda åtgärder.

### 3.4.1 Samordning inom utrikesområdet med UD som operativt ansvarig

Riksrevisionen bedömer att samordningen inom statsförvaltningen vad gäller konsulära krisberedskapsfrågor ligger i linje med Katastrofkommissionens förslag. UD-KC har som tidigare nämnts i kapitlet det operativa ansvaret vid en konsulär kris. Detta är i enlighet med ordningen att alla departement vid kriser ansvarar för sakfrågor inom sina ansvarsområden. UD förfogar över de egna förstärkningsresurserna beredskapsstyrkan och snabbinsatsstyrkan. Vidare kan UD anmoda MSB om stöd från stödstyrkan.<sup>51</sup> Om en kris berör andra departement, fungerar Kansliet för krishantering vid Justitiedepartementet som kontaktpunkt inom Regeringskansliet. Det samordnar och stöttar Regeringskansliets krishantering, men UD har fortfarande det operativa ansvaret. Kansliet är inte samlokaliserat med UD-KC:s krishanteringscentral. Riksrevisionen ser inte att detta utgör någon organisatorisk brist.

### 3.4.2 Konsulär krisberedskap prioriteras högre inom UD

Konsulär krisberedskap tycks av allt att döma ha fått större vikt inom UD jämfört med när flodvägskatastrofen inträffade 2004. Att beredskapsgruppen inrättats vid UD-KC är ett tydligt exempel på detta. Som beskrivits tidigare i kapitlet har UD-KC också tilldelats mer resurser över tid och beredskapsgruppens krisberedskapsarbete

<sup>51</sup> UD-KC gör en anmodan om stöd till MSB som i sin tur vidarebefordrar anmodan till Polisen och Socialstyrelsen. MSB kontaktar även Svenska kyrkan, Röda Korset och Rädda Barnen. Varje myndighet och organisation fattar självständigt beslut om att svara upp mot anmodan.

har renodlats. Ytterligare ett tecken på att beredskapsfrågorna numera uppmärksammas mer inom utrikesförvaltningen, är att beredskapsgruppen uppges vara en av de grupper inom UD som det är lättast att rekrytera personal till.<sup>52</sup> Statistik som Riksrevisionen tagit del av bekräftar detta.<sup>53</sup> Enligt ledningen på UD-KC avspeglar beredskapsgruppens ökade popularitet att det sedan flodvägskatastrofen 2004 har skett en markant kulturförändring till det bättre avseende beredskapsfrågorna.<sup>54</sup>

Vidare är de förstärkningsresurser som inrättats inom UD – beredskapsstyrkan som förstärker UD i Stockholm och snabbinsatsstyrkan som förstärker utlandsmyndigheten på plats – mer omfattande än vad Katastrofkommissionen föreslog. De två förstärkningsresurserna beskrivs mer utförligt i kapitel 4.4.

### 3.4.3 Det finns en beredskap för att snabbt kunna starta krishanteringen

När flodvägskatastrofen inträffade dröjde utrikesförvaltningens agerande. Katastrofkommissionen lämnade därför flera förslag som tillsammans skulle se till att detta inte upprepades. Numera finns jourfunktioner som innebär att krishanteringen snabbt kan sättas igång och att en arbetsledande chef med befogenhet att besluta om insats kan vara på plats på UD inom en timme. Inrättandet av UD-Jouren säkerställer att det alltid finns handläggare som kan ta emot samtal om akuta konsulära nödsituationer också utanför kontorstid. Utanför kontorstid finns beredskap i form av i första ledet UD-KC:s ledningsjour där enhetens hela ledningsgrupp på fem personer ingår, och i andra ledet UD:s chefsjour som består av departementets högsta ledning. UD-KC:s ledningsjour ska inom en timme efter alarmering kunna infinna sig på UD för att leda enhetens krisarbete. UD:s chefsjour kontaktas vid behov, det vill säga om en kris eller katastrof som inträffat kräver omedelbar konsulär krishantering. Chefsjouren förvarnas också när en händelse som kan komma att kräva särskilda insatser ägt rum. Även chefsjouren ska kunna infinna sig på UD inom en timme, med uppgift att leda departementets krishantering till dess att ordinarie befattningshavare är i tjänst. Chefstjänstemannen i beredskap ska då informera sig om situationen och säkerställa att nödvändiga åtgärder som inte kan vänta vidtas; upprätta kontakt med departementets politiska ledning; informera

<sup>52</sup> Intervju UD, 2016-01-28 (a).

<sup>53</sup> Sammanställning av ansökningsstatistik från UD-P, inkommen till Riksrevisionen 2016-02-04. Av statistiken framgår att befattningen som handläggare inom beredskapsgruppen var den femte mest populära tjänsten vid samlingsutlysningen 2014 med 20 intresseanmälningar. Även vid tidigare utlysningar har intresset varit högt.

<sup>54</sup> Intervju UD, 2016-01-28 (a).

och hålla kontakt med Statsrådsberedningen och berörda departement; samt övervaka att brådskande beslut som fattas av departementschefen eller regeringen verkställs.<sup>55</sup>

Vidare har Utrikesförvaltningens krisberedskapsmodell "hög medvetenhet" som en byggsten (se vidare kapitel 4.2). I praktiken innebär det att tröskeln för att larma ska vara låg och att larm ska ske omgående; att skala ner en insats bedöms vara enklare än att växla upp. Detta gäller såväl för utlandsmyndigheterna som för den handläggare på UD i Stockholm som tar emot ett samtal om att något akut har hänt. På UD i Stockholm finns också lokaler som är förberedda för krisarbete.<sup>56</sup> Ett rum ska fungera som lägescentral för den operativa ledningen och lägesbildfunktionen. Det är utrustat med fyra TV-skärmar, fem datorer och en skrivare. Beredskapsgruppen ansvarar för att utrustningen alltid fungerar. Ett annat rum är iordningsställt för att fungera som call center. Där finns 15 arbetsplatser med datorer och skrivare.

Den gemensamma beredskapsplaneringen som tillämpas inom utrikesförvaltningen är också betydelsefull (se vidare kapitel 4.3). Beredskapsgruppen har utvecklat en gemensam mall för utlandsmyndigheternas beredskapsplanering som alla ska följa. Av mallen framgår att utlandsmyndigheterna ska uppdatera sin beredskapsplan varje år och förbereda för att lägesrum och callcenter snabbt kan ställas i ordning. Riksrevisionen har som en del av granskningen gått igenom alla utlandsmyndigheters beredskapsplaner och jämfört dem mot mallen. Den genomgången utvecklas i kapitel 4, men i detta sammanhang kan helt kort nämnas att alla planer inte följer mallen i alla delar. Alla planer uppdateras inte heller varje år, vilket de ska enligt föreskrifterna. Det kan därför finnas anledning för UD att se över hur beredskapsplanerna följs upp och vilka styrmedel som kan tillämpas för att få utlandsmyndigheterna att följa mallen och verkligen uppdatera sina planer varje år.

### 3.5 Riksrevisionens sammanfattade iakttagelser

Riksrevisionens bedömning är att den konsulära krisberedskapsorganisationen i allt väsentligt är ändamålsenligt organiserad. Det är tydligt genom regleringar och föreskrifter att UD genom den konsulära och civilrättsliga enheten, och beredskapsgruppen som finns inrättad där, ansvarar för utrikesförvaltningens löpande krisberedskapsarbete och den operativa krishantering. Detta ansvar och de uppgifter som följer av det är också tydliga för enheten. Chefen för UD-KC bedömer att organisationen i Stockholm har tillräckliga resurser för att fullgöra sina uppgifter. Riks-

---

<sup>55</sup> 10 § Regeringskansliets föreskrifter (UF 2016:1) med arbetsordning för Utrikesdepartementet.

<sup>56</sup> UD-KC:s plan för konsulär krishantering, reviderad 15 april 2015, s. 24. UD-KC har under våren 2016 flyttat till nya lokaler. Detta har medfört att ett nytt rum tas i anspråk för lägesbild och operativ verksamhet medan rummet för call center finns kvar enligt tidigare.





EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

revisionen har dock noterat att många beredskapsansvariga tjänstemän på utlandsmyndigheterna efterfrågar mer utbildning och stöd från beredskapsgruppen än vad den kan erbjuda i dagsläget.

Den organisation som arbetar löpande med specifikt konsulär krisberedskap inom UD är begränsad. I händelse av kris kan istället olika förstärkningsresurser kallas in med kort varsel. De personer som ingår i dem har till vardags andra arbetsuppgifter inom UD. Riksrevisionen bedömer att detta är ett effektivt sätt att hushålla med begränsade resurser eftersom kostnader förknippade med överkapacitet minimeras. Organisationsformen ligger också helt i linje med den flexibilitet och situationsanpassning som betonas i forskningslitteraturen. Det är dock upp till ansvariga beslutsfattare och operativt ansvariga chefer att bedöma vad som är en rimlig beredskapsnivå och tilldela organisationen resurser därefter.

Avslutningsvis konstaterar Riksrevisionen att det finns indikationer på att beredskapsansvaret måste förtydligas för många av de beredskapsansvariga tjänstemännen på utlandsmyndigheterna. Det finns också indikationer på att beredskapsarbetet på vissa utlandsmyndigheter är eftersatt – många beredskapsansvariga vittnar om att de inte kan avsätta tillräckligt med tid till dessa frågor. Beredskapsansvaret är författningsreglerat och ytterst är det myndighetsledningens ansvar att se till att det efterlevs. En del i detta är att beredskapsfrågorna även på utlandsmyndigheterna tilldelas de resurser och ges den prioritet som krävs. Dessa brister är potentiellt allvarliga. Utrikesförvaltningen bör därför identifiera hur de kan rättas till.

## 4 Är beredskapsplaneringen ändamålsenlig?

Planering är en central del i krisberedskap.<sup>57</sup> Den andra frågeställningen tar därför sikte på planeringen av den organisation som är tänkt att aktiveras i händelse av kris. Inom utrikesförvaltningen används begreppet "särskild organisation" för den funktionsbaserade organisation som då träder i kraft. För att krishantering snabbt ska komma igång och kunna bedrivas effektivt krävs vissa förberedelser. Riksrevisionen har därför granskat beredskapsplaneringen inom utrikesförvaltningen. Inom ramen för frågan om ändamålsenlig beredskapsplanering ingår också en granskning av förutsättningarna för UD:s konsulära förstärkningsresurser: snabbinsatsstyrkan och beredskapsstyrkan.

### 4.1 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunderna utgår från de riktlinjer och föreskrifter som styr beredskapsplaneringen inom utrikesförvaltningen. Vidare utgår bedömningsgrunderna från den enkelhetsprincip som Katastrofkommissionen formulerade i sitt slutbetänkande, vilken innebär att krisorganisationen ska vara enkel och överblickbar samt att tröskeln för att aktivera den ska vara låg.<sup>58</sup> Avslutningsvis gäller att varje kris är unik och som tidigare nämnts i kapitel 2.3 måste det därför finnas en flexibilitet i den planerade krisorganisationen. Planeringen kan därför inte vara alltför detaljerad.

Mot bakgrund av det ovanstående anser Riksrevisionen att en ändamålsenlig beredskapsplanering:

- präglas av enkelhetsprincipen, det vill säga att det finns en tydlighet i den särskilda organisationens ledning, struktur, informationsvägar, beslutsansvar samt ansvar för förverkligande av fattade beslut
- följer de föreskrifter som finns
- innebär att förstärkningsresurserna kan engageras snabbt och har goda förutsättningar att genomföra insatser.

En central del i beredskapsplaneringen är själva beredskapsplanen. Den är en i förväg dokumenterad plan för hur organisationen ska arbeta i ett krisläge. Riksrevisionen anser att beredskapsplanerna ska vara:

- tydliga och lätta att använda
- kända av de som förväntas använda dem.

---

<sup>57</sup> Beredskapsplanering ingår i den andra fasen (*Preparation*) i modellen efter Drennan et al., 2015, som presenterats i Figur 1.

<sup>58</sup> SOU 2005:104, s. 299.

Utifrån dessa bedömningsgrunder har Riksrevisionen granskat beredskapsplaneringen inom utrikesförvaltningen, det vill säga både på UD i Stockholm och ute på utlandsmyndigheterna.

## 4.2 Utrikesförvaltningens krisberedskapsmodell

Inom utrikesförvaltningen tillämpas en krisberedskapsmodell som bygger på fyra övergripande byggstenar:<sup>59</sup>

- gemensam beredskapsorganisation
- hög medvetenhet
- utbildad och tränad personal
- förstärkningskapacitet.

Den *gemensamma beredskapsorganisationen* är basen. I korthet innebär detta att krisorganisationen på utlandsmyndigheterna och på UD i Stockholm är uppbyggda på samma sätt och kommunicerar med varandra. För att kunna agera snabbt krävs en *hög medvetenhet* – tjänstemännen inom utrikesförvaltningen ska larma direkt då något händer så att krishanteringens omgående kommer igång, såväl på UD som på berörd utlandsmyndighet. Tröskeln för att aktivera den särskilda organisationen och komma igång med krisarbetet ska vara låg, vilket kan innebära att förvaltningen måste agera utifrån knapphändig information. *Utbildad och tränad personal* är ytterligare en byggsten i beredskapsmodellen. Alla som arbetar inom utrikesförvaltningen ska kunna få igång den funktionsbaserade särskilda organisationen och upprätthålla krisarbetet till dess att förstärkning kan anlåda. Därför är utbildning och övning viktigt. I kapitel 5 granskas utrikesförvaltningens utbildnings- och övningsverksamhet särskilt och den berörs därför inte närmare i detta kapitel. *Förstärkningskapacitet* är den fjärde byggstenen. Möjligheten att förstärka krishanteringens med resurser som i största möjliga mån anpassas till varje situation är viktig för att kunna hantera kriser på ett ändamålsenligt sätt som samtidigt är resurseffektivt. Förstärkning är också viktig för uthålligheten i krishanteringens så att personalen kan få tid för vila och återhämtning mellan arbetspassen.

## 4.3 Utrikesförvaltningens gemensamma beredskapsorganisation

Beredskapsgruppen vid enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden har utarbetat en konsulär krishanteringsplan för den Stockholmsbaserade organisationen.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Intervju UD, 2015-09-30; PowerPoint "Konsulär krisberedskap" Rom 2016-03-18.

<sup>60</sup> UD-KC:s plan för konsulär krishantering, reviderad 15 april 2015.

UTRIKESFÖRVALTNINGENS KONSULÄRA KRISBEREDSKAP

För utlandsmyndigheterna har gruppen tagit fram en gemensam mall för beredskapsplaner som alla ska följa.<sup>61</sup> Varje utlandsmyndighet kompletterar enligt anvisningar mallen med egna uppgifter. Den ifyllda mallen utgör utlandsmyndighetens beredskapsplan. Tanken är att UD-KC:s krishanteringsplan och utlandsmyndigheternas beredskapsplaner ska vara ett operativt stöd för både förberedelser och aktiv krishantering. Samtliga medarbetare på UD-KC och all utsänd personal ska vara väl förtrogna med respektive plan och dess innehåll. Planerna ska uppdateras årligen, eller oftare vid behov. UD-KC:s krishanteringsplan beslutas av enhetschefen. Utlandsmyndigheternas beredskapsplaner beslutas av respektive myndighetschef, det vill säga ambassadör eller generalkonsul.

UD-KC:s plan för konsulär krishantering är indelad i tre delar. Larmfasen anger vad som initialt ska göras när en kris uppstår. Här ingår bland annat en beskrivning av larmrutinen och former för beslutsfattande om att aktivera den särskilda krisorganisationen. Uppstartsfasen beskriver hur den särskilda krisorganisationen ska arbeta under krisens gång. Här beskrivs också de olika förstärkningsresurserna (se vidare under 4.4). Avslutningsfasen preciserar vilka åtgärder som ska vidtas innan krisarbetet kan anses vara helt avslutat, som rapportering, erfarenhetsåterföring och stöd till personalen.

Mallen för utlandsmyndigheternas beredskapsplaner omfattar 41 sidor. Med ledning av olika frågeställningar ska utlandsmyndigheterna föra in egna uppgifter i rödmarkerade rutor och komplettera med bilagor. Del 1 i mallen fokuserar på uppstart och organisering av det aktiva krisarbetet och del 2 på fortlöpande förberedelser. Riksrevisionens intryck efter att ha tagit del av mallen är att uppgifter under flertalet rubriker i del 2 är relevanta vid ett aktivt krisarbete, som exempelvis beskrivning av larmrutin, uppgifter om svenskar i verksamhetslandet och platser för uppsamling och evakuering. Riksrevisionen bedömer därför att samtliga delar av beredskapsplanerna som baseras på mallen är relevanta för aktivt krisarbete.<sup>62</sup>

#### 4.3.1 Krisorganisationen är funktionsbaserad

Både UD-KC:s och utlandsmyndigheternas krisorganisationer är uppbyggda av olika funktioner, inte personer. Grundtanken med en funktionsbaserad organisation är att det aldrig går att veta exakt vilka personer som finns tillgå när något inträffat, eller hur många, medan de uppgifter som måste utföras är desamma. Figur 2 visar den funktionsbaserade krisorganisationen för UD-KC och Figur 3 den

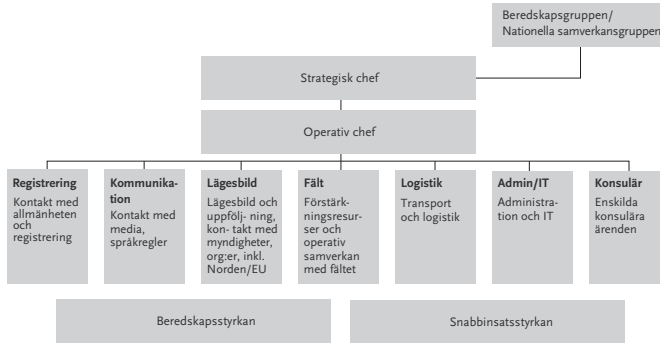
<sup>61</sup> Mall för myndighetens konsulära beredskapsplan.

<sup>62</sup> Denna bedömning bekräftas av UD-KC som vid faktagranskning av rapporten förtydligat att de förberedelser som ingår i del 2 är sådana som är möjliga att förbereda och som i vissa delar är en förutsättning för att kunna genomföra ett snabbt och effektivt krisarbete. Vid en kris finns således viktig information som på förhand är inhämtad och genomtänkt att hämta ur del 2.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

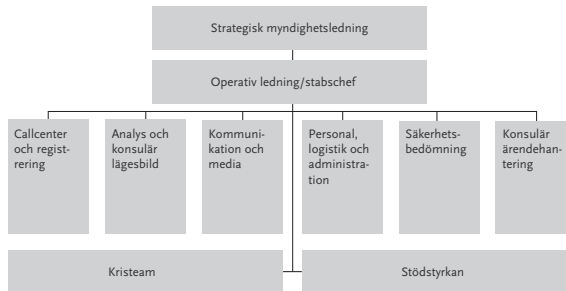
krisorganisation som skisseras i mallen för utlandsmyndigheternas beredskapsplanering.

**Figur 2** Krisorganisation för enheten för konsulära- och civilrättsliga ärenden



Källa: UD-KC:s plan för konsulär krishantering, s. 7.

**Figur 3** Krisorganisation för utlandsmyndigheterna



Källa: Mall för myndighetens konsulära beredskapsplan, s. 6.

Som framgår av figurerna är de två krisorganisationerna likartade. Beroende på specifika förhållanden, såsom krisens art och omfattning, eller utlandsmyndighetens storlek till exempel, kan funktionsindelning, uppgifter och bemanning avvika från den skisserade modellen.

#### 4.3.2 Tydliga uppgifter och kommunikationsvägar i särskild organisation

En av de bedömningsgrunder som specificerades inledningsvis anger att beredskapsplanerna ska präglas av enkelhetsprincipen, det vill säga att det finns en tydlighet i den särskilda organisationens ledning, struktur, informationsvägar, beslutansvar samt ansvar för förverkligande av fattade beslut. I enkäten till utlandsmyndigheterna ställdes därför en fråga om de olika funktionernas uppgifter upplevdes som tydliga, och ytterligare en fråga om det var tydligt till vem eller vilken funktion dessa skulle rapportera. Av svaren att döma uppfattas såväl uppgifter som rapportering som tydliga över lag. Dock uppger flera utlandsmyndigheter av mindre storlek att de kan ha svårt att upprätthålla de olika funktionerna i en krissituation och hålla hög kompetens inom dem; personalstyrkan är begränsad från början och givet arbetets natur med många tjänsteresor är sällan samtliga utsända på plats på utlandsmyndigheten. En medarbetare kan därför få ansvara för flera funktioner och det kan då bli svårt för denne att prioritera mellan de olika uppgifterna i en ansträngd situation.

### 4.4 De konsulära förstärkningsresurserna

När en konsulär kris är så omfattande att den inte kan hanteras av UD-KC:s och den berörda utlandsmyndighetens ordinarie personal kan enhetsledningen besluta om att kalla in de egna förstärkningsresurserna: beredskapsstyrkan och snabbinsatsstyrkan.<sup>63</sup>

#### 4.4.1 Beredskapsstyrkan

Beredskapsstyrkans uppgift är att med kort varsel förstärka UD-KC:s krisorganisation på plats i Stockholm. Styrkan har formell beredskap under helgdagar och veckoslut. De tre personer som har beredskap ska kunna infinna sig på UD inom en timme.<sup>64</sup> Det är chefen för UD-KC som beslutar om att kalla in beredskapsstyrkan. Det sker vanligtvis när UD-Jouren bedömer att en händelse genererar fler samtal än vad de kan hantera med ordinarie bemanning. Vid en kris är styrkans primära uppgifter att registrera information som kommer in till UD-KC och att förmedla information till allmänheten via olika kanaler.

I oktober 2015 ingick 23 personer i beredskapsstyrkan. Sju av dem är så kallade "KC Resurs".<sup>65</sup> Dessa sju arbetar på UD-KC och förväntas därmed ha en i högre grad arbetsledande och stödjande roll. Vid mindre förstärkningsbehov är det i första

<sup>63</sup> UD-KC:s plan för konsulär krishantering, reviderad 15 april 2015, s. 25.

<sup>64</sup> Intervju UD, 2015-10-15 (a).

<sup>65</sup> KC Resurs är en pool av tjänstemän från UD-KC. En KC Resurs har under helger (fredag kväll till måndag morgon) beredskap att vid behov förstärka UD-Jouren och arbetsleda registerfunktionen. Utanför kontorstid under ordinarie arbetsvecka tillfrågas personal ur KC Resurs-poolen på ad hoc-basis.

hand KC Resurs som kallas in. Beredskapen består alltid av en KC Resurs samt två medlemmar ur övriga beredskapsstyrkan.<sup>66</sup>

Till vardags har beredskapsstyrkans medlemmar olika uppgifter inom UD. Det finns en övervikt av UD-KC-tjänstemän vilket till stor del beror på att den efterfrågade kompetensen inkluderar tidigare konsulära erfarenheter, arbete vid utlandsmyndighet samt eventuell erfarenhet från krisarbete. Vidare efterfrågas också språkkunskaper och god empatisk förmåga.<sup>67</sup> En tjänsteman i beredskapsgruppen har särskilt ansvar för beredskapsstyrkan, t.ex. att medlemslistan är uppdaterad.

Beredskapsstyrkan har använts i större skala (5–10 personer) vid ett antal händelser de senaste åren, bland annat i samband med jordbävningen i Chile 2010, arabiska våren 2011 och kärnkraftsolyckan i Japan 2011.<sup>68</sup> Vid ytterligare ett antal tillfällen har styrkan använts i mindre skala, främst genom inkallandet av KC Resurs. Detta skedde exempelvis i samband med orkanen i Filipinerna 2013 och jordbävningen i Nepal 2015.<sup>69</sup> Efter en genomförd insats för UD-KC ett samtal med de medlemmar som deltagit om deras erfarenheter och tar emot eventuella synpunkter på det fortsatta krisarbetet.<sup>70</sup>

Enligt uppgift från UD-KC får nya medlemmar i styrkan utbildning i att registrera individuppgifter i UD:s krisregistreringsverktyg. De kan också löpande öva registrering på egen hand. Nya medlemmar får allmän information om uppdraget och en manual som uppdateras vid behov. Handläggaren i beredskapsgruppen som är ansvarig för beredskapsstyrkan följer upp medlemmarnas övningar i krisregistreringsverktyget vid ett par tillfällen under året. Några, men inte alla, medlemmar utnyttjar möjligheten att själva öva registrering. Utöver detta övas styrkan "vid behov när det anses motiverat för uppdraget".<sup>71</sup> Beredskapsstyrkans medlemmar deltar också regelbundet när UD tillsammans med MSB arrangerar större simuleringsövningar för utlandsmyndigheterna. Beredskapsstyrkan brukar då ingå i det så kallade motspelet som styrs från UD i Stockholm.<sup>72</sup>

#### 4.4.2 Snabbinsatsstyrkan

Snabbinsatsstyrkans uppgift är att snabbt förstärka en utlandsmyndighet i krisläge. Personerna som ingår i styrkan ska kunna lämna Sverige med mycket kort varsel. Det är chefen för UD-KC som efter förfrågan från myndighetschefen på den aktuella utlandsmyndigheten beslutar om att styrkan ska skickas iväg. När styrkan är på

<sup>66</sup> Intervju UD, 2015-10-15 (a).

<sup>67</sup> Intervju UD, 2015-10-15 (a).

<sup>68</sup> Intervju UD, 2015-10-15 (a).

<sup>69</sup> UD:s förstärkningsstyrkor SNITS & BESTYR. Informationsbroschyr från Utrikesdepartementet.

<sup>70</sup> E-post från UD, 2016-03-03.

<sup>71</sup> E-post från UD, 2016-03-03.

<sup>72</sup> E-post från UD, 2016-03-03.

UTRIKESFÖRVALTNINGENS KONSULÄRA KRISBEREDSKAP

plats är dess personal underställd myndighetschefen på den utlandsmyndighet som förstärks.<sup>73</sup> Enligt UD-KC ska de medlemmar som ska skickas iväg inställa sig för briefing inom cirka en timme efter det att UD-KC kontaktat dem. Enligt uppgift har medlemmar ur styrkan lämnat Sverige inom sex timmar från inställelse.<sup>74</sup>

Snabbinsatsstyrkan utgörs i dagsläget av cirka 30 tjänstemän, vilket UD-KC bedömer som rimligt mot bakgrund av de behov som funnits vid de senaste årens kriser.<sup>75</sup> Då har mellan en och fyra medlemmar varit på plats för att förstärka utlandsmyndighetens krisarbete.<sup>76</sup> När snabbinsatsstyrkan åker ut på ett uppdrag är tanken att den första gruppen ska stanna i tre till fyra dagar, maximalt en vecka. Under den tiden planeras avlösning som byter av den första gruppen om förstärkningsbehovet kvarstår.<sup>77</sup> För att snabbt kunna åka iväg har alla som ingår i styrkan ett så kallat "grab-kit" hemma med bland annat funktionskläder och kläder med svenska flaggan för igenkänning på plats.<sup>78</sup> De har också utrustats med en manual med information om uppdraget inför, under och efter en insats.<sup>79</sup>

Samtliga medlemmar i snabbinsatsstyrkan genomgår UD:s konsulära grundkurs (se vidare kapitel 5.2.5). Nya medlemmar kallas också till en särskild introduktionsträff där manualen och den utrustning som ska hanteras går igenom. UD-KC arrangerar också löpande utbildning för styrkan vid fyra till fem tillfällen per år. Då övas till exempel tillverkning av provisoriska pass, kriskommunikation, personlig säkerhet, konsulär ärendehantering och lägesbildrapportering. Medlemmarna deltar också i övningar som beredskapsgruppen genomför på utlandsmyndigheterna och i större övningar såsom nationella samverkansövningar i MSB:s regi.<sup>80</sup> Efter en genomförd insats arrangerar UD-KC alltid en uppsamlingsträff med dem som deltagit. Utvärderingen sker oftast muntligt och med fokus på operativa förändringar som kan förbättra nästa insats. Personalen erbjuds också debriefing av UD:s personalkonsulenter.<sup>81</sup>

---

<sup>73</sup> Prop. 2009/10:98, s. 17.

<sup>74</sup> E-post från UD, 2016-03-03.

<sup>75</sup> De senaste fem åren har medlemmar ur snabbinsatsstyrkan skickats till Tunisien (2011), Egypten (2011), Libyen (2011), Mali (2012), Egypten (2013), Filippinerna (2013), Israel (2014), Nepal (2015) och Belgien (2016).

<sup>76</sup> Sammanställning av snabbinsatsstyrkans insatser 2010-2015, mottagen från UD 2015-10-16.

<sup>77</sup> Intervju UD, 2015-10-16 (b).

<sup>78</sup> Intervju UD, 2015-10-16 (b).

<sup>79</sup> E-post från UD, 2016-03-03.

<sup>80</sup> E-post från UD, 2016-03-03.

<sup>81</sup> Intervju UD, 2015-10-16 (b) samt e-post från UD, 2016-03-03.



#### 4.4.3 De konsulära stödjepunkterna

Under 2006 utsågs ett tjugotal utlandsmyndigheter till så kallade *konsulära stödjepunkter*.<sup>82</sup> Syftet var att höja beredskapen regionalt och lokalt genom att prioritera utbildning och övning i krishantering till stödjepunkterna. Vid kris skulle dessa då kunna förstärka närliggande utlandsmyndigheter i samma region (se även kapitel 5.2.1).<sup>83</sup> Stödjepunkterna valdes ut mot bakgrund av faktorer som antalet bosatta svenskar i landet, antalet svenska turister, kommunikationsmöjligheter och aktuell hotbild. År 2009 fanns 20 stycken konsulära stödjepunkter där personalen hade särskild kompetens inom krisberedskapsområdet.<sup>84</sup>

Riksrevisionen har undersökt de konsulära stödjepunktens aktuella status. Beredskapsgruppen uppger att en intern översyn av systemet med konsulära stödjepunkter pågår och att det är sannolikt att konceptet avvecklas inom en nära framtid. Detta har främst två orsaker. För det första har beredskapsgruppen under de cirka tio år som stödjepunkterna funnits sett att det krävs hög flexibilitet i förstärkningsaktiviteterna. Varje kris är unik och kräver situationsanpassade lösningar. I praktiken har personal vid flera tillfällen flyttats från andra utlandsmyndigheter än just stödjepunkterna för att förstärka en utsatt myndighet. Detta har visat att systemet där personal hela tiden ska hämtas från stödjepunkterna inte alltid används i praktiken, helt enkelt för att det inte anses mest ändamålsenligt. Att hela tiden arbeta efter den modellen kan också bli stelbent i en krissituation då just snabbhet och flexibilitet är avgörande. Beredskapsgruppen har i sammanhanget framhållit att begreppet stödjepunkt bygger på att personalen på plats är övad och utbildad – beredskapen sitter i hög utsträckning i personalens kunskaper och är inte knuten till en fysisk plats.<sup>85</sup>

Det andra skälet till att konceptet med stödjepunkter kan avvecklas är enligt beredskapsgruppen att UD har en hög ambitionsnivå för hela utrikesförvaltningen vad gäller krisberedskap. Att fokusera på ett mindre antal utlandsmyndigheter var logiskt i uppbyggnadsfasen då kunskaperna var begränsade och utbildnings- och övningsinsatser behövde prioriteras mer riktat. Numera är ambitionen att alla utlandsmyndigheter och all utsänd personal ska kunna starta ett krisarbete och sedan upprätthålla detta till dess att förstärkning anländer. Som nämndes ovan framhåller beredskapsgruppen att det är *personer* snarare än fysiska platser som ska ses som stödjepunkter. Gruppen är medveten om att detta synsätt gör att kontakten med utlandsmyndigheterna är viktig i bemärkelsen att beredskapsgruppen får kunskap om vilka

<sup>82</sup> Myndigheterna var Ankara, Aten, Bangkok, Bogotá, Brasília, Dakar, Guatemala City, Kairo, London, Los Angeles, Nairobi, New Delhi, New York, Madrid, Mexiko City, Moskva, Peking, Pretoria, Riyad, Rom, Tokyo och Washington.

<sup>83</sup> Protokoll från UD, daterat 2006-06-22, dnr. UD2006/31256/EXPCH, *Utrikesförvaltningens krisberedskap och konsulära verksamhet – kompletterande inrkningsbeslut*, s. 2.

<sup>84</sup> Prop.2009/10:98, s. 17.

<sup>85</sup> Intervju UD, 2016-01-28 (b).

kompetenser olika personer har och var dessa personer finns.<sup>86</sup> I sammanhanget kan också nämnas att Riksrevisionens enkätundersökning visar att det inte är helt tydligt ens för de berörda ambassaderna om de är stödjepunkter eller inte.<sup>87</sup> Riksrevisionen ser inte att en formell avveckling av konceptet stödjepunkter skulle få några märkbara effekter på utrikesförvaltningens förutsättningar att hantera konsulära kriser jämfört med den kapacitet som finns idag.

#### 4.4.4 UD:s planering av transporter i händelse av kris

Katastrofkommissionen kritiserade i sitt slutbetänkande<sup>88</sup> hanteringen av transporter för att föra hem drabbade från katastrofområdena i Sydostasien. Transportinsatser hade varit försenade och vissa olämpliga för ändamålet. För att undvika liknande situationer i framtiden menade kommissionen att det var viktigt att hålla isär strategisk och operativ verksamhet. Regeringskansliets uppgifter borde enligt kommissionen ligga på det strategiska planet och de operativa uppgifterna utföras av myndigheter eller företag med expertkunskaper.<sup>89</sup> Riksrevisionen har undersökt hur UD-KC i dagsläget har planerat för ett eventuellt behov av transportkapacitet i händelse av kris. Enligt UD-KC har Försvarets materielverk slutit ett ramavtal med flyg- och båtmäklare. Avtalet är främst avsett för Försvarmakten, men även UD har avropsrätt. Vid behov kontaktar UD-KC Försvarmaktens transportavdelning. Den hjälper då UD med att avropa efterfrågad kapacitet från de avtalade leverantörerna.<sup>90</sup> Riksrevisionen konstaterar att detta förfaringsätt ligger i linje med Katastrofkommissionens rekommendationer om att skilja på strategiska och operativa verksamheter.

### 4.5 Utlandsmyndigheternas beredskapsplanering

Som beskrivits i kapitel 2 regleras statens beredskapsansvar i lagen om konsulär katastrofinsats. Regeringskansliets föreskrifter om beredskapsplanering vid utlandsmyndigheterna (UF 2011:5) har utformats med hänsyn till denna lag. Till föreskrifterna finns en vägledning som utarbetats av UD. Utifrån lagen och föreskrifterna har beredskapsgruppen tagit fram en mall för utlandsmyndigheternas beredskapsplaner. Samtliga svenska ambassader och generalkonsulat har uppmanats att från och med årsskiftet 2015/16 ha beslutat om beredskapsplaner i enlighet med

---

<sup>86</sup> Intervju UD, 2016-01-28 (b).

<sup>87</sup> I Riksrevisionens enkät (se elektronisk bilaga 1) uppgav 24 utlandsmyndigheter att de var konsulär stödjepunkt. Det officiella antalet stödjepunkter är emellertid 20. Vid en jämförelse kunde Riksrevisionen konstatera att det både fanns utlandsmyndigheter som enligt uppgift är stödjepunkter som svarat att de inte är det, och utlandsmyndigheter som inte är stödjepunkter men som uppgett att de är det.

<sup>88</sup> SOU 2005:104.

<sup>89</sup> SOU 2005:104, s. 335.

<sup>90</sup> E-post från UD, 2016-02-24.

denna mall. Undantaget är så kallade mini-utlandsmyndigheter<sup>91</sup> som följer en förkortad version av mallen. Enligt de bedömningsgrunder Riksrevisionen specificerat ska beredskapsplanerna följa rådande föreskrifter, i detta fall mallen. De ska även vara tydliga och lätta att använda, och kända av de som förväntas använda dem.

#### 4.5.1 De flesta men inte alla utlandsmyndigheter följer mallen

Riksrevisionen har gått igenom totalt 85 beredskapsplaner för svenska ambassader och generalkonsulat.<sup>92</sup> Syftet var att kontrollera i vilken utsträckning utlandsmyndigheternas beredskapsplaner följer den gemensamma mallen och innehåller de uppgifter som mallen anger. Genomgången gjordes på UD mellan den 19 och den 21 januari 2016. Tabell 2 redovisar en summering av huvudresultaten från genomgången. För en mer detaljerad beskrivning av metod och resultat hänvisas till Bilaga 2.

Majoriteten av utlandsmyndigheterna följer i stora drag den gemensamma mallen. Sammantaget är det 68 av 85 utlandsmyndigheter (80 procent) som både följer mallen och har uppdaterat sina respektive beredskapsplaner under det senaste året. I kontrast är det 12 utlandsmyndigheter (14 procent) som varken följer mallen eller har uppdaterat sin beredskapsplan under det gångna året.

**Tabell 2** Sammanställning av de viktigaste iakttagelserna från genomgången av utlandsmyndigheternas beredskapsplaner (procent, N = 85)

Kriterier för överensstämmelse med mall	Andel (procent)
Beredskapsplanen följer UD:s gemensamma mall	84
Beredskapsplanen har uppdaterats under de senaste 12 månaderna	82
Beredskapsplanen innehåller planering för arbete i särskild organisation	98
Det finns uppgifter om antalet svenska turister i verksamhetslandet	80
Det finns uppgifter om antalet svenska bofasta i verksamhetslandet	94
Det finns angivna platser för uppsamling och evakuering	75
Det finns uppgifter om den senaste övningen	62
Det finns uppgifter om myndighetens övningsbehov	39

<sup>91</sup> På en mini-utlandsmyndighet är en person ensam utsänd till ett specifikt land som svensk representant. Uppdraget är ofta begränsat till främjande eller politisk rapportering. Det regelverk som utrikesförvaltningen lyder under har delvis fått anpassas för att modellen ska kunna användas. Svenska minimyndigheter är ambassaderna i Baku, Jerevan, Doha, Alger, Pyongyang, Astana, Luanda och Reykjavik, samt generalkonsulaten i Hongkong, Mariehamn och Mumbai.

<sup>92</sup> Ambassaden i Kabul och generalkonsulatet i New York samt minimyndigheterna exkluderades från genomgången. Ambassaden i Kabul exkluderades eftersom UD sedan flera år avråder från alla resor till Afghanistan. Generalkonsulatet i New York är ny utlandsmyndighet från och med december 2015. För detta fanns vid tidpunkten för genomgången 19–21 januari 2016 ännu ingen beslutad beredskapsplan.

UTRIKESFÖRVALTNINGENS KONSULÄRA KRISBEREDSKAP

Kriterier för överensstämmelse med mall	Andel (procent)
Det finns uppgifter om larmrutin	97
Det finns uppgifter om test av larmrutin	62
Det finns kontaktuppgifter till andra aktörer (myndigheter i värdlandet, resebolag etc.) som kan vara värdefulla i krisarbetet	62 procent har uppgifterna i planen, ytterligare 24 procent hänvisar till annat dokument.

*Källa: Egen sammanställning av enkätresultat redovisade i Bilaga 2.*

Riksrevisionen har noterat att många utlandsmyndigheter uppger att det är mycket svårt att få fram exakta siffror om antalet svenskar i verksamhetslandet. Förutsättningarna för att bedöma svenskläget varierar stort från land till land. Detta innebär att uppgifterna som förekommer i många beredskapsplaner är uppskattningar med i vissa fall stor felmarginal. Riksrevisionen har uppfattat att beredskapsgruppen är medveten om detta men anser att en kvalificerad gissning är bättre än inga uppgifter alls.

De lägsta siffrorna i tabellen rör uppgifter om övningar. Mallen beskriver regelbunden övning som den mest framgångsrika metoden för kompetenshöjning inom krishanteringsarbetet, och i mallen uppmanas utlandsmyndigheterna att årligen genomföra minst en övning av hela eller delar av den särskilda krisorganisationen. Enligt mallen ska utlandsmyndigheterna fylla i när den senaste övningen ägde rum, vad som övades och vilka som deltog, uppgifter om utlandsmyndighetens övningsbehov samt vilka övningar som planeras inför kommande år. Riksrevisionens genomgång visar att det finns utrymme för förbättringar av beredskapsplanerna med avseende på dessa uppgifter: 38 procent av planerna saknar uppgifter om den senaste övningen, 27 procent redovisar inte vilka övningar som planeras under det kommande året och majoriteten av planerna, 61 procent, saknar en bedömning av myndighetens övningsbehov. För endast 23 av de 85 beredskapsplanerna (27 procent) finns samtliga efterfrågade uppgifter angivna.<sup>93</sup>

<sup>93</sup> Att uppgifter saknas i beredskapsplanen innebär inte nödvändigtvis att aktiviteter inte genomförts eller planeras, eller att myndigheten saknar uppfattning om sitt övningsbehov. Riksrevisionen kan dock inte vara försäkrad om att de aktuella utlandsmyndigheterna vidtagit rekommenderade åtgärder för att leva upp till sitt beredskapsansvar.

#### 4.5.2 Delade meningar om mallen som stöd för beredskapsplaneringen

Riksrevisionens bedömningsgrund om att beredskapsplanen ska vara tydlig och lätt att använda undersöktes med hjälp av enkäten till utlandsmyndigheterna.<sup>94</sup> Som tidigare nämnts består mallen av olika delar, och innehåller både information för aktivt krisarbete och information om hur utlandsmyndigheten ska arbeta löpande och förberedande. Resultaten indikerar att mallen i stort sett fungerar bra, men Riksrevisionen bedömer att det finns ett visst utrymme för förbättring och finjustering. Framförallt kan utformningen förbättras så att beredskapsplanerna fungerar ännu bättre som stöd för aktiv krishantering om en kris eller katastrofsituation skulle inträffa.

Mallen får ett gott betyg med avseende på hur väl den fungerar som stöd i det egna planeringsarbetet. Drygt hälften (53 procent) upplever att mallen fungerar "mycket bra" och ytterligare 41 procent att den fungerar "ganska bra". I enkäten ställdes också frågor om beredskapsplanens relevans för att dels förbereda myndigheten för en kris och dels för aktivt krisarbete. Av resultatet framgår att en klar majoritet (71 procent) av respondenterna upplever att beredskapsplanen är "mycket relevant" för att förbereda myndigheten inför en kris och 24 procent att den är "ganska relevant". När det gäller beredskapsplanens relevans för aktivt krisarbete upplever betydligt färre, 47 procent, beredskapsplanen som "mycket relevant" och en nästan lika stor andel, 45 procent, upplever den som "ganska relevant".

Respondenterna fick också ange hur stor praktisk användning de bedömde att utlandsmyndigheten skulle ha av den befintliga beredskapsplanen i händelse av kris. 40 procent av respondenterna bedömde att de skulle ha mycket stor användning av planen i ett sådant läge. En mindre andel (14 procent) bedömde att de endast skulle ha viss praktisk användning av beredskapsplanen för att hantera en verklig krissituation medan desto fler anser att de skulle ha ganska stor (46 procent) användning av planen i ett sådant läge. Sammantaget innebär detta att totalt 60 procent av respondenterna inte ger sina beredskapsplaner högsta möjlig betyg. Därmed finns förbättringspotential.

---

<sup>94</sup> Se Bilaga 1 för en beskrivning av genomförande och en komplett sammanställning av enkätsvaren.

#### 4.5.3 De flesta men inte alla har kännedom om beredskapsplanen

I enlighet med utrikesförvaltningens krisberedskapsmodell och målet om att all personal ska ha kännedom om beredskapsplanen, ställdes frågor om detta i enkäten till utlandsmyndigheterna. Resultatet visar att 93 procent av respondenterna, som alla har beredskapsansvar, uppger att all utsänd personal vid respektive myndighet vet var planen finns och att 81 procent också har tagit del av innehållet. Siffrorna för den lokalanställda personalen är dock lägre. 58 procent av respondenterna uppger att all lokalanställd personal vet var planen finns och lika många att alla lokalanställda har tagit del av det innehåll som berör dem. Drygt hälften av utlandsmyndigheterna har en rutin för att utsända tar del av beredskapsplanens innehåll inom en vecka efter det att de tillträtt sin tjänst och ytterligare 22,5 procent inom en månad. 18 procent saknar helt rutiner för detta vad gäller utsänd personal. För lokalanställda är motsvarande siffra drygt 40 procent.

#### 4.5.4 Utlandsmyndigheternas beredskap kan bli bättre

En viktig fråga för granskningen är hur väl utlandsmyndigheterna lever upp till det författningsreglerade kravet att hålla beredskap. I enkätundersökningen till utlandsmyndigheterna ombads därför de beredskapsansvariga att bedöma centrala aspekter av beredskap och krishanteringsförmåga. En fråga gällde den utsända personalens förmåga att larma och starta en särskild krisorganisation enligt de funktioner som finns angivna i beredskapsplanen. 42,2 procent anser att den är "mycket bra", vilket den översta raden i Tabell 3 visar. En majoritet, 53,3 procent, anser emellertid att förmågan är "ganska bra", vilket innebär att den fortfarande kan höjas hos de flesta utlandsmyndigheter. Liknande bedömningar görs av den samlade förmågan att upprätthålla ett krisarbete till dess att förstärkningsresurser kan vara på plats, vilket visas i den nedre raden i tabellen.

**Tabell 3** Förmåga att larma och starta en särskild krisorganisation kan bli bättre (procent, N = 90)

	Ganska dålig	Ganska bra	Mycket bra	Vet ej	Total
Larm och uppstart av särskild krisorganisation (utsänd personal)	2,2	53,3	42,2	2,2	100
Upprätthålla ett krisarbete till dess att förstärkning kan vara på plats (hela utlandsmyndigheten)	1,1	58,9	36,7	3,3	100

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar

När det gäller bedömningen av om den egna utlandsmyndigheten lever upp till det reglerade beredskapsansvaret visar Tabell 4 att endast 6,7 procent anser att de helt och hållet lever upp till detta, medan närmare hälften (46,7 procent) upplever att de gör detta till mycket stor del. Förhållandevis många, 36,7 procent, menar att de uppfyller sitt beredskapsansvar till ganska stor del och 10,0 procent att de endast gör detta till viss del. Det finns ett samband mellan i vilken utsträckning utlandsmyndigheten bedöms leva upp till det föreskrivna beredskapsansvaret och tillgänglig tid.<sup>95</sup> Ju mer tid de beredskapsansvariga upplever att de har till sitt förfogande, i desto högre grad bedömer de att utlandsmyndigheten lever upp till beredskapsansvaret.

**Tabell 4** Samlad bedömning av i vilket utsträckning utlandsmyndigheten lever upp till det föreskrivna beredskapsansvaret (N = 90)

	Antal	Procent
Till viss del	9	10,0
Till ganska stor del	33	36,7
Till mycket stor del	42	46,7
Helt och hållet	6	6,7
Total	90	100

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar

Riksrevisionen bedömer således att utlandsmyndigheterna har en god beredskap, men att det finns förbättringspotential på många håll.

#### 4.5.5 Rotationssystemet innebär en risk att beredskapsansvaret inte uppfylls

Den gemensamma beredskapsplaneringen och övad och utbildad personal är två av byggstenarna i utrikesförvaltningens krisberedskapsmodell. Alla medarbetare på en utlandsmyndighet förväntas ha kännedom om beredskapsplanen som det aktiva krishanteringsarbetet bygger på. Under granskningens gång har Riksrevisionen identifierat att det rotationssystem som tillämpas inom utrikesförvaltningen medför en organisatorisk utmaning för den konsulära krisberedskapen. Systemet innebär att en stor del av personalen med jämna mellanrum roterar mellan olika befattningar på UD i Stockholm och på utlandsmyndigheterna. Varje år roteras cirka 300

<sup>95</sup> Parvis korrelation, korrelationskoefficient 0,53. Statistiskt signifikant samband på femprocentnivån.

personer. Det motsvarar ungefär en fjärdedel av samtliga anställda inom utrikesförvaltningen.<sup>96</sup> Personalrotationen kan drastiskt påverka den enskilda utlandsmyndighetens kompetens i beredskapsfrågor. UD-KC uppger att de är medvetna om detta och att de hanterar denna risk genom att det alltid finns en beredskapsansvarig tjänsteman vid varje utlandsmyndighet som ska vara utbildad i krisberedskapsarbete. Planeringsenheten vid UD har också en kompetensdatabas där det framgår vilka utbildningar olika tjänstemän har gått. Därutöver uppges handläggarna i beredskapsgruppen ha så pass nära kontakt med utlandsmyndigheterna att de har god kännedom om när exempelvis en beredskapsansvarig tjänsteman på en utlandsmyndighet kommer att rotera.<sup>97</sup>

#### 4.6 Riksrevisionens sammanfattade iakttagelser

Riksrevisionens bedömning är att utrikesförvaltningens beredskapsplanering till stor del motsvarar de kriterier för ändamålsenlighet som specificeras i bedömningsgrunderna. Dock finns vissa områden som kan förbättras.

Utrikesförvaltningen tillämpar en gemensam krisberedskapsmodell. I händelse av kris aktiveras den särskilda krisorganisationen som är uppbyggd av ett antal olika funktioner. Vid behov kan förstärkningsresurser kallas in. Snabbinsatsstyrkan och beredskapsstyrkan ska kunna inställa sig på UD inom en timme. Båda styrkorna har använts i olika omfattning vid konsulära kriser. Riksrevisionen bedömer att dessa resurser motsvarar bedömningskriteriet om att förstärkningsresurser ska finnas tillgängliga och snabbt kunna kallas in.

UD-KC:s och utlandsmyndigheternas funktionsbaserade krisorganisationer är uppbyggda på ett likartat sätt. Riksrevisionens uppfattning är att funktionerna och deras respektive ansvarsområden är tydligt angivna i såväl UD-KC:s krishanteringsplan som i mallen för utlandsmyndigheternas beredskapsplanering. Beredskapsplanerna utgår från lagar, förordningar och riktlinjer. Om utlandsmyndigheterna följer mallen, menar Riksrevisionen att de får anses följa dessa. De allra flesta utlandsmyndigheter följer mallen, men många kan bli ännu bättre. Inte minst gäller det att uppdatera planen och öva krishantering varje år, samt se till att alla efterfrågade uppgifter förs in i planen. Personalens kännedom om beredskapsplanen ute på utlandsmyndigheterna kan också förbättras.

Mallen upplevs på det stora hela som ett bra stöd för utlandsmyndigheterna i deras löpande beredskapsplanering men det finns indikationer på att den beredskapsplan som mallen resulterar i inte är optimal som stöd i ett aktivt krisarbete. Det kan därför finnas anledning att se över hur de stödjande dokumenten till utlandsmyndigheterna bäst utformas. Det är möjligt att nuvarande mall kan behöva justeras så att

<sup>96</sup> SOU 2011:21, *Utrikesförvaltning i världsklass*, s. 347-348.

<sup>97</sup> Intervju UD, 2016-01-28 (b).





EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

myndigheterna får ett dokument som fungerar som manual för aktiv krishantering och ett annat dokument som anger inriktningen för hur de ska arbeta löpande och förberedande med krisberedskap, och följa upp insatser.

Avslutningsvis anser endast 6,7 procent av de beredskapsansvariga tjänstemännen på utlandsmyndigheterna att de helt och hållet lever upp till det reglerade beredskapsansvaret. Därmed finns utrymme för utlandsmyndigheterna att själva eller med stöd av beredskapsgruppen höja sin beredskapsförmåga.

## 5 Hur är organisationen utbildad och övad?

Utbildning och övning är centrala delar i en krisberedskapsorganisation.<sup>98</sup> I förarbetena till lagen om konsulära katastrofinsatser understryker regeringen att "det ständigt pågående arbetet med att öva och vidareutveckla [beredskapsorganisationen], är av avgörande betydelse för hur en framtida kris kommer att hanteras".<sup>99</sup> Utbildning och övning är följaktligen en central del i den verksamhet som krisberedskapsgruppen vid UD:s konsulära och civilrättsliga enhet ansvarar för. Övning betraktas som en framgångsrik metod för kompetenshöjning och utlandsmyndigheterna uppmanas att genomföra minst en krisövning om året. Riksrevisionen har därför granskat om utbildnings- och övningsverksamheten inom utrikesförvaltningen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och i tillräcklig omfattning.

### 5.1 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunderna utgår från den forskningslitteratur som presenterats i kapitel 2.3, de rekommendationer som de brittiska och amerikanska revisionsorganen lämnat i sina respektive granskningar<sup>100</sup>, samt utrikesförvaltningens interna riktlinjer<sup>101</sup>. Utifrån dessa källor bedömer Riksrevisionen att en *ändamålsenlig* utbildnings- och övningsverksamhet:

- har utformats utifrån identifierade behov
- har en tydlig koppling till beredskapsplaneringen
- upplevs som relevant av dem som deltar
- utgår från att utlandsmyndigheter med särskilda behov identifieras och prioriteras.

Med avseende på *tillräcklighet* anser Riksrevisionen att:

- all utsänd personal ska ha grundläggande kunskaper i konsulär krishantering
- utlandsmyndigheterna ska genomföra övningar kopplade till beredskapsplanen minst en gång per år
- övningar ska inkludera all personal som förväntas delta i krisarbetet.

Vidare anser Riksrevisionen att UD bör ha en systematisk registrering av övningar och övad personal eftersom personalrotationssystemet som tillämpas inom utrikesförvaltningen kan medföra vissa utmaningar när delar av personalstyrkan byts ut. Om inte samtliga utlandsmyndigheter övar regelbundet (åtminstone årligen) finns

<sup>98</sup> Se till exempel Boin et al., 2005; Boin 2009; Drennan et al., 2005; och KBM, 2006.

<sup>99</sup> Prop. 2009/10:98, s. 15.

<sup>100</sup> Brittiska NAO (National Audit Office) och Amerikanska GAO (Government Accountability Office) har båda rekommenderat att beredskapsplaner testas minst en gång per år. GAO konstaterar också att övningar upplevs som mer positiva och relevanta av utlandspersonalen om de är anpassade till lokala förhållanden och scenarierna de baseras på uppfattas som verklighetsförankrade.

<sup>101</sup> Mall för myndighetens konsulära beredskapsplan.

det i alla fall en teoretisk risk att en utlandsmyndighet, när en kris eller katastrof inträffar, bemannas av utsänd personal som aldrig har övat krishantering, eller att det gått lång tid sedan de senast deltog i en övning.

## 5.2 Utbildnings- och övningsverksamheten har utvecklats över tid

När den nuvarande krisberedskapsorganisationen inom utrikesförvaltningen tog form fanns ett stort behov av utbildning inom krisberedskap och praktiska övningar i krishantering. UD:s egen kompetens var begränsad och till en början fick UD därför mycket stöd från vad som sedan kom att bli MSB. Sedan dess har UD:s egen kompetens höjts succesivt och stödet från MSB har därför kunnat minskas. Numera driver UD verksamheten på egen hand men samarbetar fortfarande med MSB vid vissa övningar och utbildningar. Över tid har övnings- och utbildningssatsningarna förändrats. Inledningsvis prioriterades de konsulära stödjepunkterna men ganska snart påbörjades den satsning på hög kompetens i alla led i utrikesförvaltningen som präglar verksamheten idag.

### 5.2.1 Stödjepunkterna först ut i utbildningssatsningen

Den första utbildningsinsatsen som genomfördes i mars 2006 var en grundutbildning för beredskapsansvariga tjänstemän vid de 22 utlandsmyndigheter<sup>102</sup> som utsetts till konsulära stödjepunkter.<sup>103</sup> Med början under hösten samma år och fram till och med 2009 besökte dåvarande Krisberedskapsmyndigheten (KBM) och Statens Räddningsverk (SRV) tillsammans med UD alla stödjepunkter för att utbilda och öva dessa i krisberedskap och krishantering.<sup>104</sup> Totalt deltog cirka 500 personer i utbildnings- och övningstillfällena.<sup>105</sup> Fokus var att få igång utlandsmyndighetens krisorganisation. Utlandsmyndigheterna fick samtidigt möjlighet att testa sina beredskapsplaner.<sup>106</sup>

<sup>102</sup> Ankara, Aten, Bangkok, Bogotá, Brasília, Dakar, Guatemala City, Kairo, London, Los Angeles, Nairobi, New Delhi, New York, Madrid, Mexiko City, Moskva, Peking, Pretoria, Riyad, Rom, Tokyo och Washington.

<sup>103</sup> 2 § i protokoll från Utrikesdepartementet, daterat 2006-06-22, dnr. UD2006/31256/EXPCH. *Utrikesförvaltningens krisberedskap och konsulära verksamhet – kompletterande inriktningsbeslut*, s. 2.

<sup>104</sup> Insatserna gjordes inom ramen för SRV:s uppdrag att stärka förmågan att med kort varsel stödja utlandsmyndigheter och nödställda vid en krissituation utomlands. (Intervju MSB, 2015-09-30. För en beskrivning av SRV:s uppdrag, se Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Statens räddningsverk, rubrik 1.2.1.5, mål C.

<sup>105</sup> Internt PM från MSB, daterat 2014-09-15. *MSB:s stöd till Utrikesdepartementet*.

<sup>106</sup> Internt PM från MSB, daterat 2014-09-15. *MSB:s stöd till Utrikesdepartementet*.

### 5.2.2 Train-the-trainer: ett koncept för att nå ut till fler

Efter satsningen på stödjepunkterna fortsatte samarbetet mellan UD-KC och MSB, som 2009 ersatte SRV och KBM. Tillsammans utvecklade de ett nytt koncept: *train-the-trainer*. Konceptet innebär att beredskapsansvariga tjänstemän vid utlandsmyndigheterna i en region samlas för att under 2–3 dagar genomgå en fördjupad utbildning. Syftet är att de sedan ska kunna genomföra utbildningar och övningar på sina respektive tjänsteorter. Genom att samla flera beredskapsansvariga tjänstemän vid ett och samma tillfälle kan de tillgängliga resurserna utnyttjas bättre. Samtidigt ökar möjligheterna till erfarenhetsutbyte. Tanken är att en höjd kapacitet hos de beredskapsansvariga att själva genomföra utbildningar skapar kontinuitet i krisarbetet och bidrar till att upprätthålla kompetensen i organisationen.<sup>107</sup>

Mellan 2010 och 2012 genomförde beredskapsgruppen fem *train-the-trainer*-insatser i samtliga fem regioner tillsammans med MSB.<sup>108</sup> Därefter fokuserade beredskapsgruppen på att utveckla standardiserade övningspaket för simuleringsövningar och exempelövningar med handledning för att kunna ge ett mer systematiskt övningsstöd till de beredskapsansvariga vid utlandsmyndigheterna. Ett nytt utbildningsschema med fokus på simuleringsövningar togs fram. Sju sådana övningar genomfördes 2013–2014.

Sedan 2014 genomför UD-KC på egen hand så kallade regionmöten för beredskaps- och konsulärt ansvariga i en region. I mån av plats finns även möjlighet för lokalanställda att delta. En heldag ägnas åt konsulär krisberedskap och krishantering där teori varvas med en diskussionsövning enligt ett *train-the-trainer*-upplägg. Syftet är att deltagarna ska kunna leda samma eller en liknande diskussionsövning vid sin egen utlandsmyndighet. De kan då utgå från någon av de fem exempelövningar som beredskapsgruppen tagit fram eller utarbeta helt egna övningar. Genom att använda sig av någon av exempelövningarna kan de egna förberedelserna minimeras eftersom övningsmaterial inklusive handledning redan är framtagna. Övningarna finns både på svenska och engelska.

Som en del i granskningen har Riksrevisionen deltagit som observatörer vid den dag som ägnades åt krisberedskap och krishantering på ett regionmöte i Rom i mars 2016. Riksrevisionens intryck är att utbildningsupplägget är ett resurseffektivt sätt att stärka utlandsmyndigheternas beredskapsförmåga. Vidare framgick det tydligt under utbildningen att försiktighetsprincipen – det vill säga att ett krisarbete ska inledas så fort det finns minsta tecken på behov – genomsyrar tankesättet som beredskapsgruppen förmedlar.

<sup>107</sup> Internt PM från MSB, daterat 2014-09-15. MSB:s stöd till Utrikesdepartementet.

<sup>108</sup> Nairobi (2010), Bangkok (2010), Buenos Aires (2011), Wien (2012) och i Tbilisi (2012). PM från MSB, daterat 2016-01-19, dnr. 2015-5076. Redovisning av MSB:s svar på Riksrevisionens frågor om konsulära krisberedskapsorganisationen.

Riksrevisionen har också tagit del av utvärderingar från två regionmöten.<sup>109</sup> Kursdeltagarna ger utbildningen goda omdömen. Den uppfattas som lärorik och inspirerande. Möjligheten att utbyta erfarenheter med andra är mycket uppskattad.

### 5.2.3 Fördjupningsövningar kombinerar teori och praktik

Under 2014 påbörjade beredskapsgruppen en översyn av den övnings- och utbildningsverksamhet som dittills hade bedrivits. Översynen ledde fram till ett koncept med så kallade *fördjupningsövningar* – övningar med både diskussions- och simuleringsinslag. Bakgrunden var att beredskapsgruppen konstaterat att simuleringsövningarna som genomförts tillsammans med MSB var väldigt uppskattade, men samtidigt mycket resurskrävande. För att kunna dra maximal nytta av en simuleringsövning krävdes också att utlandsmyndigheten hade goda grundkunskaper i beredskapsfrågor, inklusive en uppdaterad beredskapsplan som personalen var förtrogen med. Annars fanns en risk att simuleringsövningen upplevdes som ett stress-test och att lärandet från övningen uteblev. Beredskapsgruppens erfarenhet var istället att de mindre resurskrävande diskussionsövningarna erbjöd större möjligheter till lärande och kompetensutveckling. Samtidigt, när personalen uppnått en högre kompetensnivå fanns fortfarande ett behov av att testa färdigheterna genom en praktisk övning, om än inte i samma omfattning som de resurskrävande simuleringsövningarna.<sup>110</sup>

Utifrån beredskapsgruppens samlade erfarenheter utvecklade gruppen ett koncept med fördjupningsövningar. Konceptet har implementerats och fortsätter att utvecklas. Fördjupningsövningarna kombinerar de mer teoretiska diskussionsövningarna med de praktiska simuleringsövningarna. De moment i krisarbetet som visat sig vara särskilt kritiska har uppmärksammats. Övningarna genomförs av beredskapsgruppen utan assistans från MSB. I dagsläget finns fördjupningsövningar för tre olika scenarier. Övningarna kan anpassas ytterligare efter aktuellt land. Fram till och med första kvartalet 2016 hade beredskapsgruppen genomfört fördjupningsövningar på totalt tio utlandsmyndigheter. Liksom exempelövningarna finns också fördjupningsövningarna på både svenska och engelska.

Beredskapsgruppens målsättning är att genomföra åtta fördjupningsövningar per år. Vilka utlandsmyndigheter som prioriteras styrs av identifierade behov. Gruppen tar också hänsyn till bland annat utlandsmyndigheternas önskemål och befintliga beredskapsplanering, antal svenskar i landet, risk för naturkatastrofer, och landets egen vana och förutsättningar att hantera kriser. Beredskapsgruppen försöker även få viss balans geografiskt så att alla övningar inte förläggs till en och samma region.

<sup>109</sup> Kursutvärderingar från regionutbildning i Tbilisi 22–24 maj 2012 och regionmöte i Rom 15–17 mars 2016.

<sup>110</sup> Intervju UD, 2016-01-28 (b).

#### 5.2.4 Simuleringsövningar sätter kunskaperna på prov, men är inte till för alla

Beredskapsgruppen tillämpar i dagsläget en utbildnings- och övningsstrategi som bygger på att en utlandsmyndighet successivt höjer sin kompetensnivå i tre olika steg:

**Steg 1:** Beredskapsansvarig genomför en diskussionsövning med sina kollegor. Övningen kan vara någon av beredskapsgruppens fyra exempelövningar.

**Steg 2:** Fördjupningsövning under ledning av beredskapsgruppen. Efter övningen uppdateras beredskapsplanen.

**Steg 3:** Lokalt anpassad simuleringsövning som beredskapsgruppen genomför med stöd av MSB. Simuleringsövningen sker i realtid med ett aktivt motspel i Stockholm.

Som tidigare nämnts, blir en simuleringsövning i mångt och mycket ett stresstest av den upparbetade förmågan snarare än ett tillfälle till lärande. För att vara utvecklande krävs därför att utlandsmyndigheten inför simuleringsövningen har uppnått en viss kunskapsnivå. Om en simuleringsövning ska kunna genomföras rent praktiskt måste även utlandsmyndigheten vara så pass stor att de olika funktionerna i den särskilda organisationen kan bemannas. Eftersom simuleringsövningarna dessutom tar stora resurser i anspråk måste beredskapsgruppen prioritera vilka utlandsmyndigheter som ska få genomföra en simuleringsövning. Då är en god beredskapsnivå sedan tidigare en faktor som spelar in, liksom bedömningen av hot och risker och en uppskattning av hur många svenskar som skulle kunna påverkas. Ambassaden i Brasília har exempelvis genomgått en simuleringsövning med anledning av sommar-OS i Brasilien 2016. Utöver att simuleringsövningarna är viktiga för att stärka kompetensen hos den aktuella utlandsmyndighetens personal, uppger beredskapsgruppen att de är betydelsefulla för att bibehålla en hög kompetensnivå hos den egna personalstyrkan.<sup>111</sup>

#### 5.2.5 Konsulär grundkurs för beredskapsansvariga

UD-KC arrangerar regelbundet utbildningar inom enhetens ansvarsområden, bland annat en konsulär grundutbildning som ges inför utlandstjänstgöring. Den veckolånga utbildningen hålls i Stockholm vid cirka fem tillfällen per år<sup>112</sup> och är

---

<sup>111</sup> Intervju UD, 2015-10-16 (a) och Intervju UD, 2016-01-28 (b).

<sup>112</sup> Under 2015 gavs den konsulära grundkursen i april, maj, juni, augusti och i oktober. Totalt deltog 82 personer under året (e-post från UD, 2016-01-25).

obligatorisk för alla konsulärt- och beredskapsansvariga vid utlandsmyndigheterna.<sup>113</sup> Den är uppdelad i fem olika moduler som täcker både krisberedskaps- och individkonsulära frågor.<sup>114</sup> Under en halvdag leder beredskapsgruppen ett teoretiskt utbildningspass i krishantering. Det handlar om utlandsmyndigheternas beredskapsansvar och krishanteringens olika faser: det förberedande arbetet, larm och uppstart, samt aktiv krishantering.<sup>115</sup> En heldag ägnas åt aktiv krishantering under ledning av personal från MSB. Dagen inleds med ett föreläsningsspass som följs av en praktisk övning. Övningen går ut på att få igång den funktionsbaserade krisorganisationen (se Figur 3, s.31) som ingår i utrikesförvaltningens gemensamma krisberedskapsmodell.

Riksrevisionen deltog vid beredskapsgruppens teoripass och MSB:s krisövning under ett kurstillfälle i oktober 2015. Riksrevisionen bedömer att utbildningen är väl anpassad efter de beredskapsansvarigas behov och att balansen mellan teori och praktik är god. Detta stärks av kursutvärderingar från de fem konsulära grundkurser som genomfördes under 2015.<sup>116</sup> Kursen som helhet får högsta betyg av 44 procent av dem som svarat och näst högsta betyg av resterande 56 procent.<sup>117</sup> MSB:s praktiska övning får högsta betyg av 90 procent av de svarande.<sup>118</sup> Kursdeltagarnas kommentarer som rör konsulär krisberedskap är övervägande positiva, inte minst vad gäller den praktiska övningsdagen.<sup>119</sup>

Den konsulära grundutbildningen ges för tjänstemän vid utlandsmyndigheterna. För chefer hålls en separat utbildning där en halvdag ägnas åt krishantering. Krisberedskap diskuteras även vid chefsmöten. Övergripande pass om konsulär krishantering ingår också i andra riktade utbildningar för tjänstemän inom utrikesförvaltningen.

<sup>113</sup> Även andra som har behov av utbildningen bereds plats, exempelvis kommunikatörer på UD, medlemmar i beredskaps- eller snabbinsatsstyrkan, lokalanställda eller tjänstemän som varit hemma i Sverige en tid och behöver fräscha upp sina kunskaper inför nya uppdrag.

<sup>114</sup> E-post från UD, 2016-01-25.

<sup>115</sup> Power-Point material gällande konsulär krisberedskap, utdelat i samband med konsulär grundutbildning 2015-10-19.

<sup>116</sup> UD:s interna kursutvärderingar från konsulär grundutbildning i april, maj, juni, augusti och oktober 2015.

<sup>117</sup> 41 av totalt 82 kursdeltagare svarade på frågan. Femgradig betygsskala från 1 – "Inte alls bra" till 5 – "Förträffligt bra". I och med att svarsfrekvensen är 50 procent kan det inte uteslutas att det finns en viss felmarginal i den bild som träder fram när utvärderingarna sammanställs.

<sup>118</sup> 39 av totalt 82 kursdeltagare svarade på frågan. Femgradig betygsskala från 1 – "Inte alls bra" till 5 – "Förträffligt bra".

<sup>119</sup> UD:s interna kursutvärderingar från konsulär grundutbildning i april, maj, juni, augusti och oktober 2015.

### 5.2.6 Stödet från MSB har minskat successivt och UD:s egen kompetens har höjts

MSB bedömer att stödet till UD omfattas av uppdraget att "stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris".<sup>120</sup> UD har därför inte betalat några avgifter till MSB för detta stöd. Kunskapsöverföring från MSB till UD har varit en viktig del av deras samarbete. MSB bedömer att UD:s egen kompetens och förmåga att internutbilda den egna organisationen i beredskapsfrågor har höjts successivt sedan samarbetet påbörjades.<sup>121</sup> Beredskapsgruppen bedömer att den har tillräcklig kompetens att utbilda och öva den egna organisationen<sup>122</sup> och från och med 2015 har MSB halverat stödet till UD.<sup>123</sup> Beredskapsgruppen framhåller dock att det är önskvärt att MSB även fortsättningsvis bidrar med viktiga expertkunskaper och resurser, särskilt vad gäller de mer komplicerade och omfattande simuleringsövningarna.<sup>124</sup>

Riksrevisionen vill i sammanhanget lyfta fram att beredskapsgruppen och MSB anser att deras samarbete är värdefullt och fungerar väl. Det kan delvis bero på att ett antal nyckelpersoner på MSB och i beredskapsgruppen har ingått i samarbetet under en längre tid. Ett tätt och väl fungerande samarbete och de personliga nätverk som det för med sig, underlättade enligt MSB exempelvis hanteringen av de konsulära kriser som hanterades under den arabiska våren 2011.<sup>125</sup>

## 5.3 Utlandsmyndigheterna kan göra mer

Beredskapsgruppen har ett stort ansvar för att utlandsmyndigheterna ges rätt förutsättningar att hantera konsulära kriser. Samtidigt har utlandsmyndigheterna själva

---

<sup>120</sup> PM från MSB, daterat 2016-01-19, dnr. 2015-5076. *Redovisning av MSB:s svar på Riksrevisionens frågor om konsulära krisberedskapsorganisationen*. Gällande MSB:s uppdrag se § 7 Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

<sup>121</sup> PM från MSB, daterat 2016-01-19, dnr. 2015-5076. *Redovisning av MSB:s svar på Riksrevisionens frågor om konsulära krisberedskapsorganisationen*. Gällande uppgiften om antalet simuleringsövningar och kostnader, se Intervju MSB, 2015-10-14.

<sup>122</sup> Intervju UD, 2016-01-28 (b).

<sup>123</sup> Efter att den stora initiala satsningen på stödjepunkterna avslutades 2009 och train-the-trainer-konceptet tog över allt mer, var MSB:s budgeterade medel för stöd till UD 400 000 kronor per år till och med 2014. Stödet halverades 2015 till 200 000 kronor och var oförändrat inför 2016. Varje simuleringsövning beräknas kosta MSB cirka 100 000 kronor och med nuvarande resurser kan alltså MSB delta vid två simuleringsövningar. MSB har motiverat det halverade anslaget med att antalet uppgifter och utgifter för den egna operativa verksamheten har ökat över tid samtidigt som resurstilldelningen har minskat. Detta har tvingat MSB att prioritera. En viktig faktor i prioriteringen är att MSB bedömer att UD:s egen kompetens inom krisberedskapsfrågor är god. (Internt PM från MSB, daterat 2014-09-15. *MSB:s stöd till Utrikesdepartementet*).

<sup>124</sup> Intervju UD, 2016-01-28 (b).

<sup>125</sup> Internt PM från MSB, daterat 2014-09-15. *MSB:s stöd till Utrikesdepartementet*.



ett stort ansvar för sin egen beredskapsplanering, inklusive övning. Här har de beredskapsansvariga en nyckelroll på sina respektive tjänstgöringsorter. Men cheferna måste också ge krisberedskapsarbetet det utrymme som krävs.

Riksrevisionens enkät visar att de övningar som utlandsmyndigheterna genomför till stor del kan anses vara ändamålsenliga. Men det finns förbättringspotential. Enligt riktlinjerna ska utlandsmyndigheterna öva minst en gång varje år. Över hälften av dem övade inte alls under 2015. Många beredskapsansvariga upplever också att de inte får tillräckligt med tid till krisberedskapsfrågorna. De vill att myndighetscheferna ger frågorna högre prioritet.

### 5.3.1 Övningsverksamheten på utlandsmyndigheterna kan bli mer ändamålsenlig

Utlandsmyndigheterna fick besvara tre frågor som knyter an till tre kriterier som Riksrevisionen angett för en ändamålsenlig övnings- och utbildningsverksamhet: övningar ska vara anpassade till utlandsmyndighetens behov, ha en tydlig koppling till beredskapsplanen, och upplevas som relevanta av deltagarna. Svaren på de tre frågorna summeras i Tabell 5. Drygt hälften av respondenterna på varje fråga har uppgett att den senaste övningen "till mycket stor del" var anpassad efter utlandsmyndighetens behov, hade en tydlig koppling till beredskapsplanen, och upplevdes som relevant. Totalt 34,4 procent av respondenterna ger högsta möjliga omdöme på samtliga tre frågor och ytterligare 23,3 procent antingen högsta eller näst högsta betyg.<sup>126</sup>

Den samlade bedömningen är att många av utlandsmyndigheterna tycks genomföra övningar som i mycket stor utsträckning kan anses vara ändamålsenliga. Det är bra. Samtidigt finns många utlandsmyndigheter som skulle kunna bli bättre. De utlandsmyndigheter som genomgående har gett höga omdömen har framförallt övat i egen regi, eller med stöd av beredskapsgruppen ensam eller tillsammans MSB. I tre fall hade utlandsmyndigheten övat tillsammans med andra nordiska beskickningar. Seminarieövningar är den vanligaste övningsformen. De som gett den senaste övningen låga omdömen hade också de genomfört övningar i egen regi, men hade även samövat med nordiska beskickningar, lokala myndigheter eller resebranschen. De övningar som bäst uppfyller de uppställda kriterierna för ändamålsenlighet tycks därför vara de i utlandsmyndighetens egen eller i utrikesförvaltningens regi, med eller utan stöd från MSB. Det är givetvis positivt om utlandsmyndigheterna övar så ofta som tillfälle ges, och även samövar med andra representationer och lokala myndigheter. Men det förefaller vara viktigt att utlandsmyndigheter som deltar i sådana övningar även genomför egna övningar som är utformade för

<sup>126</sup> Se Tabell 14 i Bilaga 1 som finns tillgänglig elektroniskt via [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se).

UTRIKESFÖRVALTNINGENS KONSULÄRA KRISBEREDSKAP

att tillgodose egna identifierade behov och där den egna beredskapsplaneringen testas. Samövning med andra bör således inte ersätta egna övningar utan ses som ett komplement.

**Tabell 5** Övningsverksamheten uppfyller till stor del uppsatta kriterier för ändamålsenlighet (Procent, N = 90)

	Till mycket liten del eller inte alls	Till viss del	Till ganska stor del	Till mycket stor del	Vet ej	Total
<b>DEN SENASTE ÖVNINGEN:</b>						
var anpassad efter utlandsmyndighetens behov	1,1	8,9	15,6	56,7	17,8	100,0
hade en tydlig koppling till beredskapsplanen	5,6	12,2	13,3	51,1	17,8	100,0
upplevdes som relevant av dem som deltog	0,0	3,3	21,1	55,6	20,0	100,0

*Källa: Egen sammanställning av enkätsvar*

### 5.3.2 Drygt hälften av alla utlandsmyndigheter övar inte tillräckligt ofta

Enligt mallen för utlandsmyndigheternas beredskapsplanering bör utlandsmyndigheterna varje år genomföra minst en krisövning där hela eller delar av krisorganisationen övas. Riksrevisionens enkätundersökning visar att det inte efterlevs av alla. Mer än hälften (53,3 procent) av utlandsmyndigheterna övade inte alls under 2015. 13,3 procent av de beredskapsansvariga vet inte när den senaste övningen ägde rum. Det får anses vara allvarligt. Riksrevisionen har förståelse för att det finns utlandsmyndigheter där sannolikheten för en konsulär katastrofinsats är mycket låg, till exempel på grund av lokala förhållanden eller ett lågt antal svenskar i landet. Samtidigt är det en kompetensförsörjningsfråga. Utrikesförvaltningens krisberedskapsmodell bygger på att personalen är utbildad och övad. I och med det rotationssystem som tillämpas kan utsänd personal – tjänstemän såväl som chefer – rotera från en utlandsmyndighet med låg sannolikhet för konsulär katastrofinsats till en med högre risk. Det finns då en inte försumbar risk att de inte är övade om eller när något allvarligt inträffar. Därför anser Riksrevisionen att det är viktigt att utlandsmyndigheterna övar regelbundet och så ofta som riktlinjerna föreskriver, oaktat lokala förhållanden.

### 5.3.3 De flesta men inte alla deltar i övningarna

Beredskapsgruppen rekommenderar att all personal som förväntas delta i krisarbetet ska vara med på övningar. Att personalgruppen övat tillsammans med varandra stärker förutsättningarna att effektivt kunna hantera en verklig krissituation. Det är viktigt att också lokalanställda deltar eftersom de står för kontinuitet och har värdefull lokal förankring. Deltagandet borde dock kunna bli högre. På drygt en tredjedel av utlandsmyndigheterna (36,0 procent) deltog all personal i den senaste övningen, utsänd såväl som lokalanställd. Om "de flesta" räknas med blir siffran 59,3 procent för lokalanställda och utsända tillsammans. Det är vanligare att "de flesta" eller "alla" utsända deltar i övning (72,1 procent) jämfört med lokalanställda (64,0 procent).<sup>127</sup> Riksrevisionen kan dock inte utesluta att frågan tolkats som hur många i den aktuella personalstyrkan som deltog vid den senaste övningen, och inte den personalgrupp som tjänstgjorde när den senaste övningen hölls. Det förändrar dock inte tolkningen av resultatet utan förstärker snarare Riksrevisionens uppfattning om att många utlandsmyndigheter inte övar så ofta som de borde enligt de interna riktlinjerna.

### 5.3.4 Beredskapsansvaret kan ges högre prioritet på utlandsmyndigheterna

De beredskapsansvariga tjänstemännen har en avgörande roll för krisberedskapen på utlandsmyndigheterna. Därför är det viktigt att de är väl förberedda för beredskapsansvaret. Riksrevisionen konstaterar att inte ens hälften av de beredskapsansvariga upplever att de genomgått utbildningar eller deltagit i övningar i tillräcklig omfattning för att de ska känna sig förberedda på ansvaret.<sup>128</sup> Mer specifikt upplever 17 procent att de till mycket liten del eller inte alls deltagit i övningar som förberett dem för uppgiften. Ytterligare 36,4 procent uppger att de gjort detta endast i viss utsträckning. Motsvarande siffror för övning är 11,4 respektive 45,5 procent. De beredskapsansvariga betraktar utbildning och övning som mycket viktigt för krisberedskapsförmågan av anledningen att såväl styrkor som svagheter i myndighetens beredskap då kan uppmärksammas. Övningar som är väl anpassade till utlandsmyndighetens behov och lokala förhållanden tycks vara särskilt uppskattade. Det finns också en insikt bland de beredskapsansvariga om att utbildning och övning bör ske regelbundet för att underhålla kompetensen och krishanteringsförmågan.

<sup>127</sup> Se Tabell 11, Bilaga 1, tillgänglig elektroniskt via [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)

<sup>128</sup> Se Tabell 22, Bilaga 1, tillgänglig elektroniskt via [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)

Som tidigare nämnts i samband med den första frågeställningen uppger de flesta beredskapsansvariga att de har svårt att prioritera beredskapsfrågorna. De uppger också att de inte kan avsätta tillräckligt med tid för att fullgöra sitt beredskapsansvar.<sup>129</sup> Att beredskapsfrågorna uppfattas som viktiga av utlandsmyndighetens ledning uppges vara en förutsättning för att de beredskapsansvariga ska få utrymme att jobba aktivt med krisberedskapsfrågorna. I det avseendet tycks det finnas viss variation utlandsmyndigheterna emellan. Ett förslag från de beredskapsansvariga är därför att göra årlig övning obligatorisk. Ett annat är att beredskapsansvaret läggs på en tjänsteman som har en rimlig chans att axla ansvaret givet övriga ansvarsområden och uppgifter i utlandsmyndighetens löpande arbete.<sup>130</sup>

## 5.4 Riksrevisionens sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionen bedömer att utrikesförvaltningens utbildnings- och övningsverksamhet är ändamålsenlig. Riksrevisionen ifrågasätter dock om verksamheten bedrivs i tillräcklig omfattning.

Verksamheten har utvecklets utifrån identifierade behov. Det är en viktig del i att Riksrevisionen betraktar verksamheten som ändamålsenlig. Till en början prioriterades stödjepunkterna. Därefter har beredskapsgruppen istället satsat på ett så kallat *train-the-trainer*-koncept för att nå ut till fler. Gruppen har också utvecklat så kallade exempelövningar som utlandsmyndigheterna ska kunna genomföra på egen hand med beredskapsplanen som grund. Majoriteten av utlandsmyndigheterna upplever också att de övningar som genomförs, både i egen regi eller med stöd av beredskapsgruppen, har en tydlig koppling till beredskapsplaneringen och är relevanta. Det är positivt.

Beredskapsgruppen har under tiden som granskningen pågått bemannats med sex heltidstjänster. Gruppen är navet i utrikesförvaltningens krisorganisation. Därför måste gruppen ta hänsyn till att det alltid ska finnas personal på plats i Stockholm som kan starta och leda krisarbetet om olyckan skulle vara framme. Tjänstemännen reser därför i regel parvis. Större övningar eller utbildningar kan engagera ytterligare någon person. Utbildning och övning på utlandsmyndigheterna måste därför planeras noga. Riksrevisionen bedömer att gruppen gör väl avvägda prioriteringar av vilka utlandsmyndigheter som ska besökas. Riksrevisionen bedömer också att enheten arbetar målmedvetet inom befintliga verksamhetsramar på ett sätt som är resurseffektivt. Utlandsmyndigheter med särskilda behov prioriteras för mer resursintensiva övningar, medan andra uppmuntras att använda sig av exempelövningarna för att öva på egen hand.

---

<sup>129</sup> Se Tabell 23, Bilaga 1, tillgänglig elektroniskt via [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)

<sup>130</sup> Se Bilaga 1, tillgänglig elektroniskt via [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)

Riksrevisionen bedömer att UD har god kompetens inom utbildning och övning på krisberedskapsområdet. Detta bekräftas av att MSB som bedömer att beredskapsgruppen har kompetens att på egen hand hålla utbildningar och genomföra övningar för utrikesförvaltningen. De utvärderingar av övningar och utbildningar som Riksrevisionen tagit del ger en samstämmig bild av att dessa är uppskattade av de beredskapsansvariga vid utlandsmyndigheterna.

Riksrevisionen noterar dock två brister som gör att det kan ifrågasättas om utbildnings- och övningsverksamheten inom utrikesförvaltningen bedrivs i tillräcklig omfattning. Utbildad och övad personal är en av fyra byggstenar i utrikesförvaltningens gemensamma krisberedskapsmodell. Utlandsmyndigheternas uppmanas att varje år genomföra minst en krisövning med den egna beredskapsplanen som grund. Riksrevisionens granskning visar att mer än hälften av utlandsmyndigheterna inte övade alls under 2015. Det är allvarligt. Att alla utlandsmyndigheter övar regelbundet är viktigt, inte minst med tanke på personalrotationen. Riksrevisionen anser att årlig övning är ett rimligt krav. UD bör därför överväga hur utlandsmyndigheterna kan förmås att öva minst en gång per år. En möjlighet kan vara att föra in kravet på årlig övning i föreskrifterna för utrikesförvaltningen. Eventuellt måste cheferna vid utlandsmyndigheterna också få tydliga direktiv om vilken prioritet krisberedskapsfrågorna bör ha, så att de kan ge de beredskapsansvariga tillräckligt med tid för uppdraget. Utlandsmyndigheter som inte övat under 12 månader bör följas upp.

Vidare upplever drygt hälften av de beredskapsansvariga tjänstemännen att de i mycket liten eller endast viss utsträckning deltagit i utbildningar och övningar som förbereder dem för beredskapsansvaret. Riksrevisionen bedömer således att dessa inte kan anses ha deltagit i utbildning eller övning i tillräcklig omfattning. Granskningen visar att efterfrågan på utbildning är större än vad det finns resurser för, framförallt råder brist på tid eftersom beredskapsgruppen är en liten grupp.<sup>131</sup>

Avslutningsvis anser Riksrevisionen att UD skulle kunna ha en systematisk registrering av utlandsmyndigheternas övningar och vilka som deltagit vid varje tillfälle. Detta skulle ge en god överblick den samlade kompetensen vid varje utlandsmyndighet.

---

<sup>131</sup> Intervju UD, 2016-01-28 (b).

## 6 Har organisationen fungerat som avsett i kris?

Hur utrikesförvaltningen hittills har hanterat konsulära kriser kan ge viktig information om förutsättningarna för att hantera eventuella kriser i framtiden. Om krisberedskapsorganisationen har fungerat väl vid tidigare händelser, tyder det på att förutsättningarna att hantera framtida kriser är goda. Om krishanteringens har brustit i viktiga delar kan det istället finnas skäl att anta motsatsen, särskilt om bristerna inte åtgärdats. Riksrevisionen har därför granskat skriftliga utvärderingar av konsulära kriser som inträffat under de senaste åren. Underlaget är dock inte tillräckligt utförligt för att Riksrevisionen utifrån det ska kunna dra några slutsatser om förutsättningar att hantera framtida kriser. Omständigheterna för detta beskrivs kort nedan.

De dokument som Riksrevisionen har tagit del av listas i Tabell 6. Dokumenten granskades på plats på UD. Sex dokument rör enskilda konsulära kriser och ytterligare två avser utrikesförvaltningens krisorganisation och krisberedskap på ett övergripande plan.

Tabell 6 Granskade dokument som rör hantering av konsulära kriser och krisberedskap

Rubrik	Typ	Datum	Sidor
Åtgärdslista grundad på lärdomar/erfarenheter från KC:s hantering av den konsulära krisen avseende Paris-attentaten i november 2015		Ej daterad	1
Utvärdering jordbävningen i Nepal	Arbetspapper	2015-07-09	3
Nairobi Westgate – KC uppföljning		2014-01-23	1
Uppföljning/utvärdering från det konsulära krisarbetet efter orkanen Haiyan	PM	2014-01-27	3
UD-KC:s utvärdering av hanteringen av krisen i Japan våren 2011		Ej daterad	1
Libyenkrisen – konsulär hantering 19 februari – 4 mars 2011		Ej daterad	1,5
UD och utlandsmyndigheternas krisorganisation 2004–2014		Ej daterad	5
Underlag – UD och utlandsmyndigheternas krisberedskap med anledning av 10-årsminnet av flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004	PM	2014-12-15	7

Källa: Egen sammanställning av utvärderingar som Riksrevisionen tagit del av på UD den 8 april 2016.

En första iakttagelse är att utvärderingarna inte följer någon gemensam systematik. De varierar i form (PM, arbetspapper, eller enkelt Word-dokument), utformning och längd. Endast utvärderingen av krisen i Japan innehåller ett samlat omdöme om hanteringen: "Överlag en väl fungerande krishantering, men som alltid några lärdomar att dra som gör enheten än bättre rustad vid nästa kris." Utvärderingen går sedan igenom olika delar av organisationen, som t.ex. KC-krisledning, informationsspridning, samarbeten, och förstärkningsresurser med en bedömning av hur krishanteringen fungerat i dessa delar. Övriga utvärderingar är inte lika tydliga. Vad utvärderingarna berör, uttryckliga lärdomar som anges och de åtgärdsförslag som presenteras ger dock vissa indikationer på vad i krishanteringen som uppmärksammas särskilt. Åtgärdslistan för Paris är den enda utvärdering som tydligt namnger en person eller anger vilken funktion som ansvarar för att genomföra föreslagna åtgärder, vilket är positivt. Enbart utifrån listan kan dock Riksrevisionen inte bedöma hur krishanteringen verkligen fungerat i praktiken.

Två av de granskade dokumenten rör krisorganisationens utveckling under perioden 2004–2010. Det ena, odaterade, dokumentet beskriver kort organisationen. Inga lärdomar eller omdömen om hur organisationen hanterat de konsulära kriser som omnämns finns med. PM:et som upprättats med anledning av 10-årsminnet av flodvägskatastrofen är också det beskrivande. Det redogör informativt för organisationens struktur. I övrigt skildras en målbild för organisationen snarare än verkliga förhållanden. Bland annat uppges att alla utlandsmyndigheter har beredskapsplaner som uppdateras årligen, att ambassaderna genomför återkommande övningar och att personalen utbildas och övas. Det finns dock inga uppgifter eller referenser som underbygger detta i PM:et, t.ex. antal genomförda övningar. Som Riksrevisionens granskning har visat, stämmer inte denna beskrivning in på samtliga utlandsmyndigheter. I samma PM uppges att "UD har hanterat ett antal kriser under senare år som visar att rutinerna och beredskapsorganisationen fungerar". Även om ingenting som tyder på motsatsen har framkommit i det skriftliga underlag som Riksrevisionen tagit del av, kan underlaget inte läggas till grund för bedömningen av krisberedskapsorganisationens förutsättningar att hantera framtida konsulära kriser. Det är helt enkelt inte tillräckligt omfattande. Granskningen av utvärderingarna leder istället Riksrevisionen till slutsatsen att UD tycks sakna en systematik för utvärdering och uppföljning av konsulära kriser. En konsekvens av detta är att krishanteringen inte är transparent. En annan är att det organisatoriska lärandet kan försvåras, vilket utvecklas i nästa kapitel.

## 7 Hur omhändertas erfarenheter från verkliga händelser och övningar?

Utvärdering av verkliga händelser och övningar är en fundamental del i en krisberedskapsorganisation eftersom det är en förutsättning för både individuellt och organisatoriskt lärande.<sup>132</sup> Samtidigt finns en risk att utvärdering och återkoppling glöms bort efter en inträffad händelse eller övning.<sup>133</sup> Om organisationen saknar en systematik för att samla in, dokumentera, analysera och implementera lärdomar påverkas förmågan att förbereda och planera för eventuella framtida kriser.<sup>134</sup> Organisationen blir också mer sårbar för kunskapsstapp i samband med personalförändringar. Mot den bakgrunden har Riksrevisionen granskat hur UD-KC och utlandsmyndigheterna följer upp och utvärderar det konsulära krisberedskapsarbetet. Som framgick i föregående kapitel 6 har Riksrevisionen funnit vissa brister i det avseendet.

### 7.1 Bedömningsgrunder

Riksrevisionen anser att det löpande konsulära krisberedskapsarbetet bör utvärderas systematiskt, vilket innebär att:

- varje händelse och övning utvärderas inom rimlig tid
- viktiga erfarenheter dokumenteras för att säkerställa organisatoriskt lärande
- viktiga lärdomar implementeras i det fortsatta arbetet.

Detta förutsätter i sin tur att:

- det är tydligt vem som ansvarar för att genomföra utvärdering
- det är tydligt vem som ansvarar för att viktiga lärdomar implementeras i det fortsatta beredskapsarbetet.

### 7.2 UD-KC:s arbete med utvärdering och lärande

UD-KC:s krisberedskapsplan är central för enhetens krishanteringsarbete. Utvärderingarna fokuserar därför på planens funktion och eventuella justeringar av denna. Chefen för beredskapsgruppen ansvarar för att krisberedskapsplanen uppdateras.<sup>135</sup>

---

<sup>132</sup> Detta är en viktig komponent i den fjärde fasen i modellen efter Drennan et al., 2015, som återges i Figur 1. CHAIN-modellen som läggs fram i Lindberg et al., 2010, kan tillämpas på den fasen, vilket gjorts av t.ex. MSB, 2012.

<sup>133</sup> MSB, 2009. *Handbok i att planera, genomföra och återkoppla övningar*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Publ.nr MSB 0063-09, s. 77.

<sup>134</sup> GAO, 2007 och ANAO, 2015.

<sup>135</sup> Intervju UD, 2016-02-29.



En handläggare vid beredskapsgruppen har ett övergripande ansvar för utvärderingsfrågor. Vid tidpunkten för rapportens färdigställande uppges handläggaren bedriva ett utvecklingsarbete som ska öka systematiken och strukturen i utvärderingarna.<sup>136</sup> Detta för att göra utvärderingen mer spårbar och enhetlig. Beredskapsgruppen uppger att de bland annat överväger en modell där varje funktion i krisorganisationen utvärderas enskilt. Enligt beredskapsgruppen skulle detta sannolikt öka tydligheten och möjliggöra djupdykningar inom enskilda funktioner eller vissa detaljer.

Enligt chefen för beredskapsgruppen utser denne efter varje större kris en handläggare som ansvarar för att följa upp och utvärdera krishantering. I regel faller ansvaret på den handläggare vid beredskapsgruppen som har regionansvar för den plats där krisen inträffat. Enligt uppgift handlar det till stor del om att prata med alla inblandade och ta in synpunkter från olika håll. Arbets sättet fungerar enligt chefen för beredskapsgruppen bra och alla som deltagit i krishantering får bidra. Det sker också en samlad återkoppling till hela enheten UD-KC när utvärderingen är klar.

Riksrevisionen har också undersökt hur UD-KC följer upp och utvärderar övningarna de genomför vid utlandsmyndigheterna. Enligt beredskapsgruppen hålls alltid ett uppföljningsmöte med utlandsmyndigheten efter övningen, oavsett om det rör sig om en fördjupningsövning eller en simuleringsövning. Uppföljningsmötet sker vanligtvis med ambassadledningen och den beredskapsansvarige tjänstemannen. Beredskapsgruppen brukar också skicka ett uppföljningsbrev via e-post med synpunkter, kommentarer och förslag från övningen. Det är utlandsmyndighetens eget ansvar att uppdatera sin beredskapsplan men beredskapsgruppen kan ställa upp med stöd och råd. Beredskapsgruppen använder i sin tur erfarenheterna från övningarna till att utveckla de olika övningskoncepten. Efter en genomförd övning sker alltid ett möte med alla som planerat och arrangerat den.<sup>138</sup>

### 7.3 Utlandsmyndigheternas arbete med utvärdering och lärande

Riksrevisionen har undersökt hur utlandsmyndigheterna arbetar med utvärdering och uppföljning av det konsulära krisberedskapsarbetet. I Tabell 7 redovisas en sammanställning av utlandsmyndigheternas rutiner för detta. Tabellen visar att drygt tre fjärdedelar av utlandsmyndigheterna har en särskild person eller funktion som ansvarar för att utvärderingar av övningar genomförs. Endast på hälften av dem finns någon som ansvarar för att dessa utvärderingar dokumenteras. En knapp fem-

<sup>136</sup> Intervju UD, 2016-02-29.

<sup>137</sup> Intervju UD, 2016-02-29.

<sup>138</sup> Intervju UD, 2015-10-15 (b).

UTRIKESFÖRVALTNINGENS KONSULÄRA KRISBEREDSKAP

tedel av utlandsmyndigheterna har dokumenterat den senaste utvärderingen skriftligt. När det gäller identifierade förbättringsåtgärder har närmare 90 procent en person eller funktion som ansvarar för att dessa identifieras och implementeras i beredskapsplanen.

**Tabell 7** Utlandsmyndigheternas utvärderingsrutiner för konsulärt krisberedskapsarbete

	Andel "ja" (%)	Antal svar (N)
Det finns en person/funktion som ansvarar för att utvärderingar av övningar genomförs	74,4	90
Det finns en person/funktion som ansvarar för att utvärderingar av övningar dokumenteras	56,2	89
Den senaste utvärderingen har dokumenterats skriftligt	21,6	88
Det finns en person/funktion som ansvarar för att identifierade förbättringsåtgärder implementeras i beredskapsplanen	89,9	89

*Källa: Egen sammanställning av enkätsvar*

I Tabell 8 redovisas en sammanställning av utlandsmyndigheternas utvärderingar av genomförda övningar. Tabellen visar att 61 procent har utvärderat den senaste övningen, medan en knapp femtedel inte gjort det. Ungefär lika många vet inte om någon utvärdering gjorts. Det finns därmed en viss brist på överensstämmelse mellan det ansvar som finns (Tabell 7) och det faktiska utfallet (Tabell 8).

**Tabell 8** Utlandsmyndigheternas utvärderingar av krishanteringsövningar

Har den senaste övningen utvärderats?	Antal	Procent
Ja, med alla som deltog	29	32,2
Ja, med större delen av dem som deltog	13	14,4
Ja, med en mindre del av dem som deltog	13	14,4
Nej	17	18,9
Vet ej	18	20,0
Total	90	100,0

*Källa: Egen sammanställning av enkätsvar*

## 7.4 Riksrevisionens sammanfattade iakttagelser

Riksrevisionen bedömer att det finns brister i systematiken för utvärdering av det konsulära krisberedskapsarbetet. Som framgick redan i kapitel 6 har UD-KC:s utvärderingar av konsulära kriser hittills inte följt någon enhetlig struktur. Detta medför en risk att viktiga lärdomar och erfarenheter inte fångas upp. Att det inte tydligt framgår vad i krishantering som fungerat väl respektive mindre väl innebär också att den konsulära krishantering är svår att överblicka för den som står utanför organisationen. Riksrevisionen ser därför positivt på att det nu bedrivs ett arbete för att öka systematiken och strukturen avseende utvärderingar. Chefen för beredskapsgruppen uppger att det finns en förståelse för att utvärdering är viktigt, liksom för att ansvarsfördelningen i samband med utvärdering och implementering måste vara tydlig.<sup>139</sup> Åtgärdslistan som upprättades efter Paris-attentaten (se tabell 6, s. 56) är ett gott exempel på detta. Av listan framgår tydligt vad som ska åtgärdas och vem som är ansvarig.

Även på utlandsmyndigheterna finns brister vad gäller utvärdering och uppföljning. Tre fjärdedelar har en person eller funktion som ansvarar för att övningar utvärderas, samtidigt som endast 61 procent uppger att de faktiskt har utvärderat den senaste övningen. Omkring 56 procent av utlandsmyndigheterna uppger att det finns någon som ansvarar för att utvärderingar dokumenteras, men samtidigt har bara drygt 20 procent dokumenterat den senaste utvärderingen skriftligt. Här finns utrymme för förbättringar.

För att åtgärda bristerna föreslår Riksrevisionen att UD-KC fortsätter att utveckla strukturen för utvärderingsarbetet i Stockholm och att alla utlandsmyndigheter utvärderar varje genomförd övning. De viktigaste erfarenheterna bör dokumenteras för att säkerställa att förbättringsåtgärder i beredskapsplaneringen genomförs.

---

<sup>139</sup> Intervju UD, 2016-02-29.

## Referenslista

### Författningar

Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet

Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Lag (2010:813) om konsulära katastrofinsatser

Regeringskansliets föreskrifter (UF 2016:1) med arbetsordning för Utrikesdepartementet

Regeringskansliets föreskrifter (UF 2011:5) om beredskapsplanering vid utlandsmyndigheterna

### Offentligt tryck

Regeringens proposition 2009/10:98. *Lag om konsulära katastrofinsatser*.

SOU 2005:104. *Sverige och tsunamin – granskning och förslag*.

SOU 2008:23. *Konsulär katastrofinsats*.

SOU 2011:21. *Utrikesförvaltning i världsklass*.

Utrikesutskottets protokoll 2014/15:36, daterat 2015-06-17.

### Litteratur

ANAO, 2015. *Delivery of Australia's Consular Services – Department of Foreign Affairs and Trade*. ANAO Report No. 21 2014–2015. Australian National Audit Office.

Boin, A., 2005. Att utforma effektiva krishanteringsstrukturer – En diskussion av kända fallor, mönsterlösningar och kritiska parametrar i utformningen, i: *Sverige och tsunamin – granskning och förslag. Expertrapporter från 2005 års katastrofkommission*. SOU 2005:104. Statens offentliga utredningar, s. 339–358.

Boin, A., 2009. The New World of Crises and Crisis Management: Implications for Policymaking and Research. *Review of Policy Research*, 26(4), s. 367–377.

Boin, A., t'Hart, P., Stern, E. & Sundelius, B., 2005. *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.

Drennan, L. T., McConnel, A. & Stark, A., 2015. *Risk and crisis management in the public sector, 2:a upplagan*. London/New York: Routledge.

Föreningen Svenskar i Världen, 2015. *660 000 svenskar bor utomlands*. [Online] Tillgänglig via: <http://www.sviv.se/blog/2015/06/660-000-svenskar-bor-utomlands/> [Använd 2 november 2015].

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

GAO, 2007. *State Department: Evacuation Planning and Preparations for Overseas Posts Can Be Improved*. GAO-08-23. United States Government Accountability Office.

Jensen, E., Tehler, H. & Brehmer, B., 2011. *Indikatorer på lednings- och samverkansförmåga – En förstudie på uppdrag av MSB*.

KBM, 2006. *Risk- och sårbarhetsanalyser – vägledning för statliga myndigheter*. Rapport 2006:4. Krisberedskapsmyndigheten.

KBM, 2007. *Indikatorer på krisberedskapsförmåga – Slutredovisning av uppdrag i Krisberedskapsmyndighetens regleringsbrev för år 2007*. Krisberedskapsmyndigheten.

Lindberg, A.-K., Hansson, S. O. & Rollenhagen, C., 2010. Learning from accidents – What more do we need to know? *Safety Science*, Volym 48, s. 714–721.

MSB, 2009. *Öva krishantering. Handbok i att planera, genomföra och återkoppla övningar*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Publ.nr MSB 0063-09.

MSB, 2012. *Hur tar kommunerna tillvara erfarenheter från olyckor och allvarliga händelser?* Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Publ.nr MSB393.

NAO, 2005. *The Foreign and Commonwealth Office – Consular Services to British Nationals*. National Audit Office.

Regeringen, 2015. *Evakuering vid kriser och katastrofer*. [Online] Tillgänglig via: <http://www.regeringen.se/uds-reseinformation/evakuering-vid-kriser-och-katastrofer/> [Använd 2 november 2015].

Socialstyrelsen, 2008. *Evakueringen av svenskar från Libanon 2006 – Observatörsstudier i samband med kriget i Libanon sommaren 2006*. Kamedo-rapport 92. Socialstyrelsen.

Tindall, K., 2012. Governments' Ability to Assist Nationals in Disasters Abroad: What Do We Know about Consular Emergency Management? *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 20(2), s. 102–114.

Tindall, K. & t'Hart, P., 2011. Evaluating government performance during consular emergencies: Toward an analytical framework. *Policy and Society*, Volym 30, s. 137–149.

UTRIKESFÖRVALTNINGENS KONSULÄRA KRISBEREDSKAP  
– FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR EFFEKTIV INSATS<sup>2</sup>

Vid flodvägskatastrofen i Sydostasien 2004 tog det lång tid innan de drabbade fick stöd och hjälp. Att krishantering brast berodde framförallt på att Regeringskansliet då saknade en organisation för att hantera större kriser utanför Sveriges gränser. Det fick allvarliga konsekvenser.

Utrikesförvaltningen har det primära ansvaret för kriser utomlands som drabbar svenska medborgare och deras anhöriga. Sedan flodvägskatastrofen har utrikesförvaltningens krisberedskapsorganisation förändrats och utvecklats mycket. Riksrevisionen har granskat om den nuvarande organisationen har ändamålsenliga förutsättningar att hantera en större kris.

Granskningen visar att förutsättningarna över lag är goda. Hela utrikesförvaltningen arbetar enligt en gemensam krisberedskapsmodell med det övergripande syftet att krishantering snabbt ska komma igång. Det är också tydligt vem i organisationen som ansvarar för vad. Olika jourfunktioner gör att det finns en beredskap dygnet runt. Utlandsmyndigheterna övar dock inte så ofta som de borde. Det finns också brister i UD:s utvärderingar av krishanteringsinsatser.

Riksrevisionen rekommenderar UD att överväga om det bör bli obligatoriskt för utlandsmyndigheterna att öva krishantering minst en gång per år. UD bör också förbättra systematiken och framförallt dokumentationen vad gäller utvärderingar av insatserna de gör. På varje utlandsmyndighet finns en tjänsteman med särskilt krisberedskapsansvar. UD bör säkerställa att deras uppdrag är tydligt och att de får tillräcklig utbildning.

ISSN 1652-6597  
ISBN 978-91-7086-406-3

Beställning: [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)

RIKSREVISIONEN

---

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM  
08-5171 40 00  
[WWW.RIKSREVISIONEN.SE](http://WWW.RIKSREVISIONEN.SE)

# Bilaga 1.

## Undersökning av krisberedskapsarbetet på svenska utlandsmyndigheter



RiR 2016:13

### Utrikesförvaltningens konsulära krisberedskap

---

– förutsättningar för effektiv insats?



## Bilaga 1 – Undersökning av krisberedskapsarbetet på svenska utlandsmyndigheter

Utlandsmyndigheterna är centrala vid en eventuell konsular kris. Det är de som är där det händer, när det händer. I syfte att få en förståelse för det krisberedskapsarbete som bedrivs vid utlandsmyndigheterna har projektgruppen genomfört en enkätundersökning riktad till de svenska ambassaderna och generalkonsulaten. Denna bilaga redogör för resultaten av undersökningen.

### Bedömningsgrunder

Enkätundersökningen till de svenska utlandsmyndigheterna har gjorts mot bakgrund av tre revisionsfrågor och tillhörande bedömningsgrunder:

- *Fråga 2: Är den beredskapsplanering som finns ändamålsenlig?* och de bedömningsgrunder som anger att beredskapsplaneringen ska präglas av enkelhetsprincipen – vilket innebär att det finns en tydlighet i organisationens ledning, struktur, informationsvägar, beslutsansvar samt ansvar för förverkligande av fattade beslut – samt att beredskapsplaneringen ska följa de föreskrifter och riktlinjer som finns; att beredskapsplanerna är tydliga och lätta att använda; och att planerna är kända av de som förväntas använda dem.
- *Fråga 3: Är organisationen utbildad och övad på ett ändamålsenligt och tillräckligt sätt?* och bedömningsgrunderna som anger att all utsänd personal ska ha grundläggande kunskaper i konsular krishantering, samt att övningar kopplade till beredskapsplanen ska genomföras minst en gång per år, inkludera all personal som förväntas delta i krisarbetet, vara utformade utifrån identifierade behov, ha en tydlig koppling till den planering som finns, och vara relevanta.
- *Fråga 5: Omhändertas erfarenheter från verkliga händelser och övningar på ett systematiskt sätt?* Med avseende på denna fråga, vill vi framförallt stämma av bedömningsgrunderna som anger att erfarenheter från övning ska tas om hand på ett systematiskt sätt, vilket innebär att övning utvärderas inom rimlig tid, att viktiga erfarenheter dokumenteras för att säkerställa organisatoriskt lärande, och att viktiga lärdomar implementeras i det fortsatta arbetet. För att säkerställa detta vill vi stämma av om det på utlandsmyndigheterna finns någon person eller funktion med ansvar för att



sådana utvärderingar genomförs, respektive ansvarar för att implementera dessa lardomar i beredskapsarbetet.

## Metod för genomförandet

Enkäten har konstruerats i webbenkätverktyget Webropol. Mejlutskick med följebrev och länk till enkäten skickades ut tisdagen den 12 januari enligt adresslista från KC-B. Sista svarsdatum var fredagen den 29 januari. Under tiden undersökningen var aktiv gick påminnelser ut vid tre tillfällen till de utlandsmyndigheter som vid dessa tidpunkter inte besvarat enkäten. Svarstiden förlängdes till onsdagen den 3 februari. Undersökningen stängdes torsdagen den 4 februari.

Innan enkäten skickades ut inhämtades synpunkter på ett utkast till enkät från KC-B och ämnessakkunnig för enkäter på Riksrevisionen. Dessa synpunkter har tagits i beaktande vid utformningen av den slutgiltiga versionen av enkäten.

I enkätinstruktionen angavs att enkäten i första hand skulle besvaras av beredskapsansvarig vid utlandsmyndigheten. Respondenterna rekommenderades att ha beredskapsplanen till hands när de besvarade enkäten.

Målgruppen för enkäten var samtliga ambassader och generalkonsulat inom utrikesförvaltningen. Enkäten utformades således primärt med ambassader och generalkonsulat i åtanke. På sändlistan från KC-B fanns även mini-utlandsmyndigheter<sup>1</sup> med och därför ingår också deras svar. Vi har dock exkluderat deras svar på de frågor som vi har bedömt inte är tillämpbara på minimyndigheterna från vår analys.

Enkäten skickades ut till totalt 94 utlandsmyndigheter varav 90 besvarade den, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 96 procent. Sju av de 90 utlandsmyndigheter som besvarade enkäten har vi identifierat som minimyndigheter.

Följebrevet och enkäten återfinns i bilagorna 1 och 2.

---

<sup>1</sup> På en mini-utlandsmyndighet är en person ensam utsänd till ett specifikt land som svensk representant. Uppdraget är ofta begränsat till främjande eller politisk rapportering. Det regelverk som utrikesförvaltningen lyder under har delvis fått anpassas för att modellen ska kunna användas. Svenska minimyndigheter är ambassaderna i Baku, Jerevan, Doha, Alger, Pyongyang, Astana, Luanda och Reykjavik, samt generalkonsulaten i Hongkong, Mariehamn och Mumbai.

## Metod för analys

De kvantitativa enkätsvaren har analyserats deskriptivt och presenteras här i löpande text och tabeller. De kvalitativa fritextsvaren har analyserats manuellt på en övergripande nivå. Någon ingående kodning av dem har alltså inte prioriterats, eftersom svaren varit frivilliga och syftet inte varit att kvantifiera denna information i någon form.<sup>2</sup>

## Resultat

### *Allmänna frågor*

#### **Beredskapsansvariga har besvarat enkäten**

Av de 90 respondenterna var 89 beredskapsansvariga och en biträdande beredskapsansvarig. Samtliga uppgav att de hade utlandsmyndighetens beredskapsplan till hands när de besvarade enkäten.

#### **Uppgifterna om stödjepunkter är osäkra**

24 utlandsmyndigheter uppgav att de utgjorde så kallade stödjepunkter för andra utlandsmyndigheter inom regionen. Det officiella antalet stödjepunkter är emellertid 20. Vid en jämförelse kunde vi konstatera att det i datamaterialet förekommer både utlandsmyndigheter som enligt uppgift är stödjepunkter som svarat att de inte är det, och utlandsmyndigheter som inte är stödjepunkter men som uppgett att de är det.

Konceptet med stödjepunkter var viktigt inledningsvis när den konsulära krisberedskapsorganisationen inom utrikesförvaltningen började byggas upp och de utlandsmyndigheter som utgjorde stödjepunkter prioriterades därför under de första åren av utbildnings- och övningsinsatser. Tanken var att medarbetare från stödjepunkterna i händelse av kris som berörde en utlandsmyndighet i ett närliggande land, skulle kunna förstärka denna utlandsmyndighet i dess krishantering.

Projektgruppen har under granskningens gång förstått att konceptet med stödjepunkter kan ha spelat ut sin roll i takt med att beredskapsarbetet inom utrikesförvaltningen har utvecklats, vilket gruppchef Emilia Strömsten redogör för under en intervju (se minnesanteckning daterad 2016-01-28). Strömsten förklarar att UD bedömer att de höjt grundnivån hos alla som jobbar inom utrikesförvaltningen. Dessutom arbetar KC-B:s regionansvariga för att ha goda kontakter med "sina" utlandsmyndigheter och kändedom om olika medarbetares kompetenser. Det innebär att KC-B vid en eventuell kris kan identifiera lämpliga förstärkningspersoner istället för att dra på resurser från en särskild

---

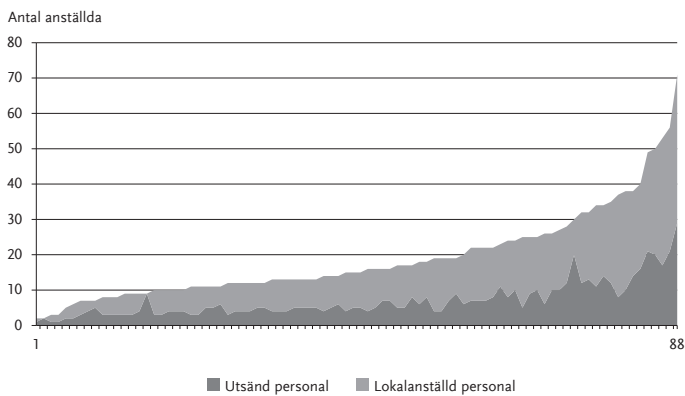
<sup>2</sup> Fritextsvaren är intressanta som indikatorer på respondenternas uppfattningar om krisberedskapsarbetet inom utrikesförvaltningen. De öppna svaren kan förmedla såväl positiv feedback som konstruktiva förslag av relevans för detta arbete, liksom viktig information om det krisberedskapsarbete som bedrivs på utlandsmyndigheterna.

utlandsmyndighet som utsetts till stödjepunkt. I ljuset av att betydelsen av stödjepunkterna falnat över tid, är det kanske inte heller förvånande att beredskapsansvariga vid utlandsmyndigheterna själva inte har full koll på om deras myndighet utgör en konsular stödjepunkt eller inte. Av samma anledning har detta troligtvis heller inga konsekvenser för utrikesförvaltningens förmåga att effektivt hantera eventuella kriser utomlands.

### Storleken på utlandsmyndigheterna varierar mycket

Diagram 1 visar det totala antalet anställda vid var och en av de 88 utlandsmyndigheter som besvarat frågan om antal anställda. I diagrammet är utlandsmyndigheterna ordnade från minsta till största, och av diagrammet framgår också fördelningen mellan utsänd och lokalanställd personal. Antalet anställda vid utlandsmyndigheterna varierar kraftigt, från en eller två utsända vid de mindre minimyndigheterna till sammanlagt ett sjuttiootal utsända och lokalanställda på den allra största. Storleksförhållandet lokalanställd kontra utsänd personal varierar en del mellan utlandsmyndigheterna, men på över 90 procent av utlandsmyndigheterna är majoriteten lokalt anställda.

Diagram 1 Antal anställda vid utlandsmyndigheterna



Källa: Egen bearbetning av enkätsvar

### De flesta har uppdaterat sina planer under de senaste 12 månaderna

Enligt instruktion i UD:s "Mall för myndighetens konsulära beredskapsplan" (mallen) ska beredskapsplanen uppdateras årligen. Tabell 1 redovisar enkätsvaren på vilket år planen senast uppdaterades. Så många som 83 utlandsmyndigheter (92 procent) uppger att de har uppdaterat sina beredskapsplaner under de senaste 12 månaderna (sedan 1 januari 2015). Det är en högre andel än vad vi registrerade vid vår genomgång av utlandsmyndigheternas beredskapsplaner och vi ville därför undersöka skillnaderna mellan de två dataseten närmare. Vi kunde då konstatera en viss diskrepans i de uppgifter som utlandsmyndigheterna själva uppgett i enkäten och den tidpunkt för senaste uppdatering som vi registrerat vid vår genomgång av beredskapsplanerna.

Tabell 1 År då beredskapsplanen senast uppdaterades

Uppdaterad senast år	Antal	Procent
2012	1	1,1
2013	3	3,3
2014	3	3,3
2015	48	53,3
2016	35	38,9
Total	90	100,0

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar

I och med att enkäten var öppen mellan den 12 januari och den 3 februari och genomgången av beredskapsplaner på UD genomfördes mellan den 19 – 21 januari, är det möjligt att enkäten kan ha besvarats såväl innan som efter det att planen uppdaterades, eller att planen uppdaterats under tiden enkäten var aktiv men att en uppdaterad version inte hade inkommit till UD innan den 21 januari. Ytterligare en möjlig förklaring, speciellt där vi registrerat att planen inte uppdaterats på länge, men enkätsvaret anger att planen uppdaterats sedan 1 januari 2015, är att UD inte har den beredskapsplan utlandsmyndigheten skulle följa i händelse av kris.

Enligt mallen ska alla utlandsmyndigheter sända sina beredskapsplaner till UD i Stockholm för att de medarbetare som ingår i krisorganisationen på hemmaplan ska kunna ta del av denna vid en eventuell krissituation. Om aktuella planer inte finns tillgängliga på UD, eller inte följer mallen, är båda faktorer som kan förhindra en effektiv krishantering.

Tabell 2 Skillnader i uppgift om senaste uppdatering mellan enkät och genomgång

Antal	Enkät	Genomgång	Kommentar
2	2015	2016	Kan ha besvarat enkäten före det att vi gjorde vår genomgång men uppdaterat planen innan dess
8	2016	2006 (1) 2012 (2) 2013 (2) 2015 (3)	Kan ha uppdaterat planen efter vår genomgång och därefter besvarat enkäten
4	2015	2013 (2) 2007 (1) 2006 (1)	Möjligt att senaste planen inte finns på UD

Källa: Egen bearbetning av enkätsvar

### De flesta planer följer den senaste mallen

Hela nio av tio utlandsmyndigheter har en beredskapsplan som är upprättad i enlighet med den senaste mallen från november 2014, vilket framgår av Tabell 3. Sex utlandsmyndigheter följer inte mallen och två vet inte om de gör det.

Tabell 3 Följer beredskapsplanen den senaste mallen?

Följer mall	Antal	Procent
Ja	82	91,1
Nej	6	6,7
Vet ej	2	2,2
Total	90	100,0

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar

Vid vår genomgång av utlandsmyndigheternas beredskapsplaner registrerade vi att 71 av 88 genomgångna planer följde den senaste mallen. Att siffran är högre i enkäten kan förklaras av att utlandsmyndigheterna uppdaterat sina planer under januari månad och att de uppdaterade planerna inte inkommit till UD innan den 21 januari 2016 då vår genomgång av beredskapsplanerna avslutades.

### De flesta planer finns på annat språk än svenska

Av utlandsmyndigheterna som besvarat enkäten har 58 procent (52 stycken) hela eller delar av sina beredskapsplaner på annat språk än svenska, medan 42 procent (38 stycken) endast har en beredskapsplan på svenska. Frågan om beredskapsplanerna helt eller delvis finns på annat språk än svenska motiverades av att lokalanställda förväntas delta i ett eventuellt krisarbete på myndigheten. Att lokalanställda själva kan ta del av beredskapsplanen, även vid övningsstillfällen, menar vi stärker utlandsmyndighetens

samlade förmåga att agera effektivt i en verklig krissituation. Det finns dock inget krav från UD:s sida om att beredskapsplanerna ska finnas tillgängliga på något annat språk.

### *Mall för beredskapsplan*

Mallen för utlandsmyndigheternas beredskapsplan består av tre delar:

- Del 1: Operativ krishantering med instruktion om uppstartsfas och information om hur utlandsmyndigheten ska organisera sig för ett effektivt krisarbete
- Del 2: Beredskapsplanering med information om vad utlandsmyndigheten fortlöpande bör göra för att vara rustad inför en kris
- Del 3: Bilagor (t.ex. relevanta telefon- och kontaktnummer, funktionskort, mall för loggbok, lagar och riktlinjer)

Mallen omfattar 41 sidor. Med ledning av olika frågeställningar ska utlandsmyndigheterna föra in egna uppgifter i rödmarkerade rutor och komplettera med bilagor. Om ingen bearbetning av mallen görs, kan sidantalet för myndighetens beredskapsplan därmed överstiga 41.

Del 1 i mallen fokuserar på uppstart och organisering av det aktiva krisarbetet och del 2 på fortlöpande förberedelser. Riksrevisionens intryck efter att ha tagit del av mallen är emellertid att uppgifter under flertalet rubriker i del 2 är relevanta för ett aktivt krisarbete, som exempelvis beskrivning av larmrutin, uppgifter om svenskar i verksamhetslandet och platser för uppsamling och evakuering. Riksrevisionen bedömer därför att samtliga delar av en beredskapsplan som baseras på gällande mall är relevanta för aktivt krisarbete.

### **Delade meningar om mallen som stöd för beredskapsplaneringen**

Utifrån mallens utformning med olika delar samt mycket allmänt hållen text, ville vi ta reda på beredskapsansvarigas uppfattningar om mallen och den egna beredskapsplaneringen som bygger på mallen. Notera att minimyndigheterna följer en förkortad tresidig version av mallen som omfattar endast två delar: fortlöpande beredskapsplanering och bilagor. Minimyndigheternas svar på dessa frågor har därför exkluderats från sammanställningen i Tabell 4. De sju minimyndigheterna bedömer dock att mallen de följer fungerar ganska bra (2) eller mycket bra (5).

Mallen får ett gott betyg av beredskapsansvariga vid utlandsmyndigheterna som stöd för den egna beredskapsplaneringen, vilket framgår av Tabell 4. Drygt hälften (53 procent) upplever att mallen fungerar mycket bra och ytterligare 41 procent att den fungerar ganska bra.

Tabell 4 Hur upplever beredskapsansvariga att mallen fungerar som stöd för att utarbeta en beredskapsplan som är användbar för utlandsmyndigheten i händelse av kris?

Omdöme	Antal	Andel (%)
Mycket dåligt	2	2,4
Ganska dåligt	1	1,2
Ganska bra	34	41,0
Mycket bra	44	53,0
Ej tillämpligt. Har aldrig tagit del av mallen.	2	2,4
Total	83	100,0

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar

Respondenterna hade också möjlighet att kommentera sina svar. Av de 41 fritextsvar som lämnats framgår att det finns delade meningar om hur bra mallen är för att ta fram en beredskapsplan som skulle vara användbar för myndigheten vid hantering av en verklig krissituation. Det finns ungefär lika många positiva som negativa omdömen, och en del är blandade. Här är några typexempel:

*”Det är bra med mycket malltext som därmed gör det lättare att sätta sig in i de olika planerna samt att beredskapsarbetet blir mer likvärdigt.”*

*”Tydlig, bra med tydlig uppdelning mellan del 1 och 2 samt mellan allmängiltiga checklistor och utlandsmyndighetens egen planering. Bra användbara bilagor.”*

*”Mallen är bra och förklarar utförligt vilka moment som bör finnas med i krisarbetet. Möjligtvis så är mallen inte så väl utformad när det gäller hur operationalisera en krisplan. Upplevs som lite rörig då den blandar generisk information gällande krisarbete med de specifika instruktioner som gäller för enskild utlandsmyndighet.”*

*”Mallen är mycket bra, men möjligtvis för detaljerad. Vid en kris kommer en kondenserad version att behöva användas, det går inte att slå i ett 30-sidigt dokument med 30-sidiga bilagor när det är bråttom.”*

*”Mallen är komplicerad och ej användarvänlig. Den innehåller för mycket text och är för lång vilket gör den svår att ha som manual i en krissituation.”*

Vi ställde också frågor om beredskapsplanens relevans för att dels förbereda myndigheten för en kris och dels för aktivt krisarbete. I Tabell 5 redovisas endast svaren för de utlandsmyndigheter som säkert följer den fullständiga versionen av mallen.

Tabell 5 Bedömning av beredskapsplanens relevans (N = 75)

Bedömning	Förbereda myndigheten för en kris		Aktivt krisarbete	
	Antal	Procent	Antal	Procent
I viss mån relevant	4	5,3	6	8,0
Ganska relevant	18	24,0	34	45,3
Mycket relevant	53	70,7	35	46,7

Källa: Egen bearbetning av enkätsvar

Av tabellen framgår att en klar majoritet (70,7 procent) av respondenterna upplever att beredskapsplanen är "mycket relevant" för att förbereda myndigheten inför en kris och 24,0 procent att den är "ganska relevant". När det gäller beredskapsplanens relevans för aktivt krisarbete upplever betydligt färre, 46,7 procent, beredskapsplanen som "mycket relevant" och en nästan lika stor andel, 45,3 procent, upplever den som "ganska relevant". Detta tyder på att det finns förbättringspotential av beredskapsplanerna, framförallt vad gäller beredskapsplanernas utformning för att fungera som ett relevant verktyg i det aktiva krishanteringsarbetet. I och med att beredskapsplanerna utgår från mallen, kan dessa omdömen behöva tas om hand i en uppdatering av nuvarande mall.

Vi bad också respondenterna att ange hur stor praktisk användning de bedömde att utlandsmyndigheten skulle ha av den befintliga beredskapsplanen i händelse av kris. Svaren redovisas i Tabell 6. En mindre andel (14,4 procent) bedömde att de endast skulle ha viss praktisk användning av beredskapsplanen för att hantera en verklig krissituation medan desto fler anser att de skulle ha ganska stor (45,6 procent) användning av planen i ett sådant läge. Sammantaget innebär detta att totalt 60 procent av respondenterna inte ger sina beredskapsplaner högsta möjlig betyg: mycket stor användning. Detta omdöme om beredskapsplanen anges av 40 procent av respondenterna. Det torde således finnas möjligheter att förbättra beredskapsplanernas utformning så att de fungerar ännu bättre som stöd för aktiv krishantering om en kris eller katastrofsituation skulle inträffa.



Tabell 6 Bedömning av praktisk användning av beredskapsplanen

Bedömning	Antal	Procent
Viss användning	13	14,4
Ganska stor användning	41	45,6
Mycket stor användning	36	40,0
Total	90	100,0

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar

### *Uppgifter och rapportering i särskild organisation*

I händelse av kris ska utlandsmyndigheten gå in i en så kallad "särskild organisation" som enligt mallen innebär att ett antal funktioner aktiveras. För att krisorganisationen ska fungera ändamålsenligt anser Riksrevisionen att det måste vara tydligt vilket ansvar de olika funktionerna har, och likaså att kommunikationsvägarna inom krisorganisationen är tydliga. Utöver de olika funktioner som mallen anger, inkluderades även "Kristeam". Ett kristeam kan behöva sändas ut för att bistå svenskar i det krisdrabbade området, vilket tas upp under särskild rubrik i del I i mallen.

#### **Tydliga uppgifter och kommunikationsvägar i särskild organisation**

De olika funktionernas uppgifter bedöms överlag vara mycket eller ganska tydliga, med genomgående stor övervikt på svarsalternativet "mycket tydligt" vilket framgår av Tabell 7. Jämför vi Tabell 7 med efterföljande Tabell 8, noterar vi en upplevd minskad tydlighet i funktionernas rapportering jämfört med deras respektive uppgifter; de flesta upplever att kommunikationsvägarna är mycket tydliga men relativt många väljer svarsalternativet "ganska tydligt" och en mindre andel upplever att det är otydligt till vem eller vilka de olika funktionerna ska rapportera.

Respondenterna gavs möjlighet att kommentera sina svar på frågorna om uppgifter och rapportering i särskild organisation. Att uppgifterna för de olika funktionerna upplevs som tydliga och ett bra stöd bekräftas av fritextsvaren som överlag är positiva. Flera utlandsmyndigheter av mindre storlek kommenterar emellertid att det kan vara svårt att upprätthålla de olika funktionerna i en krissituation och hålla hög kompetens inom dem; personalstyrkan är begränsad från början och givet arbetets natur med många tjänsteresor är sällan samtliga utsända på plats på utlandsmyndigheten. En medarbetare kan få ansvara för flera funktioner och det kan då bli svårt för denne att prioritera mellan de olika uppgifterna i en ansträngd situation.

Tabell 7 Hur tydliga är uppgifterna för de olika funktionerna i den särskilda krisorganisationen? (procent, N = 75)

Funktion	Mycket otydligt	Ganska otydligt	Ganska tydligt	Mycket tydligt	Ej tillämpligt
Den strategiska ledningen (myndighetschefen)		1,3	20,0	78,7	
Den operativa ledningen (stabschefen)			37,3	62,7	
Call center och registrering			26,7	72,0	1,3
Analys och konsulär lägesbild		4,0	41,3	54,7	
Kommunikation och media			25,3	74,7	
Personal, logistik och administration		1,3	26,7	72,0	
Säkerhetsbedömning		4,0	38,7	57,3	
Konsulär ärendehantering			24,0	76,0	
Kristeam	1,3	4,0	37,3	45,3	12,0

Källa: Egen bearbetning av enkätsvar

Tabell 8 Hur tydligt är det till vem eller vilka de olika funktionerna ska rapportera? (procent, N = 75)

Funktion	Mycket otydligt	Ganska otydligt	Ganska tydligt	Mycket tydligt	Ej tillämpligt
Den strategiska ledningen (myndighetschefen)		5,3	28,0	65,3	1,3
Den operativa ledningen (stabschefen)		2,7	28,0	69,3	
Call center och registrering		6,7	37,3	56,0	
Analys och konsulär lägesbild		9,3	41,3	49,3	
Kommunikation och media	1,3	1,3	44,0	53,3	
Personal, logistik och administration	1,3	10,7	40,0	48,0	
Säkerhetsbedömning	1,3	2,7	45,3	50,7	
Konsulär ärendehantering	1,3	5,3	34,7	58,7	
Kristeam	1,3	12,0	30,7	42,7	13,3

Källa: Egen bearbetning av enkätsvar

När det gäller kommunikationsvägar indikerar fritextsvaren att kommunikationsvägarna i många fall kan bli tydligare. Samtidigt framkommer goda exempel där till exempel en ambassad har en bilaga i beredningsplanen som illustrerar informationsflödet och en utlandsmyndighet har uppgett att de själva explicit uttryckt till vem eller vilka de olika funktionerna ska rapportera till där de upplevt att mallen varit otydlig. Även om kommunikationsvägarna är tydliga i teorin, poängteras i fritextsvaren att det kan vara svårt att få informationsspridningen att fungera i praktiken, t.ex. på grund av hur lokalerna är utformade med fysiska avstånd mellan olika funktioner, eller att personalstyrkan är liten och en person bemannar flera funktioner. I sammanhanget omnämns också vikten av övning för att testa att rapporteringen mellan de olika funktionerna fungerar.

När det gäller en funktion – callcenter – som Katastrofkommissionen omnämner i sitt slutbetänkande (SOU 2005:104) görs en viktig poäng i fritextsvaren, närmare bestämt att betydelsen av att utlandsmyndigheterna själva i alla lägen upprättar en callcenterfunktion har minskat av framförallt av två anledningar. För det första har jourfunktionen på UD i Stockholm förstärks och UD-jouren kan därför nyttjas för att avlasta utlandsmyndigheten när det kommer an på att besvara samtal. För det andra har de flesta svenskar som befinner sig utomlands idag mobiltelefoner och bedöms vara duktiga på att informera hem, även via sociala medier.<sup>3</sup> På så sätt minskar behovet för familj och vänner att kontakta UD för att få information om sina anhöriga.

### Övning

I mallen beskrivs övning som den mest framgångsrika metoden för kompetenshöjning inom krishanteringsarbetet. Där står också att utlandsmyndigheterna varje år bör genomföra minst en övning där hela eller delar av krisorganisationen övas. Små övningar som genomförs regelbundet framhålls som särskilt betydelsefulla för att stärka personalens kompetens i krishantering.

#### **De flesta utlandsmyndigheter har inte övat under de senaste 12 månaderna**

De flesta utlandsmyndigheterna efterlever inte utrikesförvaltningens riktlinjer om övning som finns i mallen. Drygt hälften, 53,3 procent, av utlandsmyndigheterna har inte genomfört någon krisövning under det senaste året vilket omvänt innebär att det endast är 46,7 procent av dem som genomfört någon form av övning under 2015 eller januari 2016. Tidpunkten för senaste övningen vid utlandsmyndigheten redovisas i Tabell 9. Faktum är att beredningsansvariga vid vissa utlandsmyndigheter (13,3 procent) inte vet

---

<sup>3</sup> Ett exempel på detta är Facebook-funktionen "Safety Check" som aktiveras då en användare befinner sig inom ett område som drabbats av någon form av katastrof eller kris. Användaren får ett meddelande på sin mobilskärm där de kan bekräfta att de är i säkerhet. Om de då markerar att de är okej får deras Facebook-vänner meddelande om detta i sina flöden.

när den senaste övningen hölls på den utlandsmyndighet där de nu tjänstgör och inte heller tycks nu tjänstgörande personal (inklusive lokalanställda) minnas detta.<sup>4</sup>

Tabell 9 De flesta utlandsmyndigheter har inte övat det senaste året

Tidpunkt för senaste övningen	Antal	Procent
Vet ej	12	13,3
2012	2	2,2
2013	14	15,6
2014	20	22,2
2015	34	37,8
2016	8	8,9
Total	90	100,0

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar

#### Seminarieövningar i egen regi är den vanligaste övningstypen

Oavsett tidpunkt, ville vi ta reda på vad utlandsmyndigheterna övade senast för att få ett tvärsnitt av vilka typer av övningar som förekommer på utlandsmyndigheterna. Svaren redovisas i Tabell 10. I tabellen har svarsalternativet "Annan övning, nämligen: \_\_\_\_" kodats om till ursprungliga svarsalternativ där så varit möjligt. För att lista de olika typer av övningar som förekommer har ytterligare kategorier skapats utifrån fritextsvaren.

Tabell 10 Vilka typer av övning genomfördes senast på utlandsmyndigheten? (N = 89)

Övningstyp	Antal	Procent
Seminarieövning, egen regi	29	32,6
Seminarieövning, med KC-B	8	9,0
Simuleringsövning, egen regi	14	15,7
Simuleringsövning, med KC-B och MSB	9	10,1
Övning med nordiska beskickningar, oklar typ	4	4,5
Övning med nordiska beskickningar, simuleringsövn.	2	2,2
Övning med lokala myndigheter, seminarieövn.	1	1,1
Övning med lokala myndigheter, simuleringsövn.	2	2,2

<sup>4</sup> Enkäten kunde pausas och beredskapsansvariga uppmanades att ta hjälp av någon ur personalen för att besvara frågor om den senaste övningen om de själva inte deltog i denna.

Övningstyp	Antal	Procent
Övning med lokala myndigheter, oklar typ	2	2,2
Övning med EU-kretsen, seminarieövn.	1	1,1
Övning med flygbolag/researrangör, seminarieövn.	2	2,2
Verklig händelse	3	3,4
Annan övning	1	1,1
Inte övat	2	2,2
Vet ej	9	10,1
<b>Total</b>	<b>89</b>	<b>100,0</b>

*Källa: Egen bearbetning av enkätsvar*

Seminarieövningar i egen regi är den övningstyp som tycks dominera. Med seminarieövning avses en övning där en övningsledare leder diskussioner med de övade kring en viss frågeställning eller ett scenario. Seminarieövningar kan också kallas table-top eller diskussionsövningar. Simuleringsövningar förekommer också i viss utsträckning. Med simuleringsövning avses en övning som i så stor utsträckning som möjligt imiterar en verklig händelse. I övningen ingår ett så kallat motspel, som förser de övade med händelser som de måste hantera under övningens gång. KC-B genomför simuleringsövningar på utlandsmyndigheterna med stöd av MSB (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) och som framgår av svaren förekommer det också att utlandsmyndigheterna deltar i simuleringsövningar med lokala myndigheter, nordiska eller andra EU-länders beskickningar. Det ska också noteras att tre utlandsmyndigheter anger en verklig händelse som det senaste övningstillfället, vilket indikerar att skarpa händelser också uppfattas som tillfällen till utveckling och lärande.

Respondenterna gavs också möjlighet att beskriva vad myndigheten övat sedan 1 januari 2015. Fritextsvaren innehåller emellertid beskrivningar av övningar som skett även innan dess vilka också beaktats.

Flera svar vittnar om samarbete med nordiska beskickningar i krisberedskapsfrågor i allt från samtal till seminarier och övningar. Fyra utlandsmyndigheter beskriver att de har genomfört större krisövningar med nordiska kollegor. Övning med lokala myndigheter förekommer också men förefaller inte vara lika utbrett som det nordiska samarbetet.

Sett till vad som övas, finns flera exempel på att larmkedjorna testas regelbundet.

Larmkedjorna används även i praktiken för andra händelser än konsulära kriser av det slag som den här granskningen fokuserar på. Larm och uppstart av särskild organisation

samt riggande av callcenter omnämns också av många, liksom hantering av satellittelefon och portabel passutrustning. Det är dock endast vid större seminarieövningar och simuleringsövningar som samtliga funktioner övas samtidigt. Vid dessa övningar kan också ingå kommunikation över satellittelefon, hantering av passutrustning, samtal med människor i kris, samordning med nordiska länder och kontakter med lokala myndigheter.

Några utlandsmyndigheter nämner att de övat evakuering. I ett par fall rör det sig dock om evakuering av ambassaden och inte svenska medborgare, i andra fall är det oklart vilken typ av evakuering som övats. Ett par ambassader har i närtid genomfört evakueringar av svenska medborgare (från Jemen och Juba) vilka tjänat som utbildnings- tillfällen i skarpt krishanteringsläge. Andra myndigheter nämner brandövningar och hjärt- och lungräddning som exempel på genomförda krisövningar, men denna typ av övningar faller dock utanför vad Riksrevisionen anser vara ändamålsenlig övnings- verksamhet med avseende på hantering av större konsulära kriser som berör många svenskar. I instruktionen till frågan specificerades även att sådana övningar som gällde säkerhet på ambassaden och ambassadens egen personal inte skulle inkluderas, vilket också de flesta respondenter tycks ha noterat.

#### **De flesta men inte alla deltar i övningarna**

Budskapet från KC-B är att alla som kan tänkas involveras i ett krisarbete också ska delta i övningarna. Även MSB poängterar vikten av att hela personalen deltar; såväl lokalanställd kökspersonal som utsända ambassadörer. Denna ambition förefaller också slå igenom på det verkliga utfallet. På 54,6 procent av de utlandsmyndigheter som besvarat frågan har all utsänd personal deltagit vid den senaste övningen och vid 38,4 procent har all lokalanställd personal varit med, vilket framgår av Tabell 11. På drygt en tredjedel av utlandsmyndigheterna (36,0 procent) har all personal – utsänd såväl som lokalanställd – deltagit i den senaste övningen, och inkluderas även "de flesta" blir siffran 59,3 procent för lokalanställda och utsända tillsammans. Det är dock vanligare att de flesta eller alla utsända deltar i övning (72,1 procent) än lokalanställda (64,0 procent).

Att några utlandsmyndigheter svarat att "ingen" i den utsända personalen deltog i den senaste övningen tyder på att frågan kan ha förståtts som om den gäller den nu anställda personalen, och att ingen i den nuvarande utsända personalstyrkan deltog i den senaste övningen. Det är således möjligt att deltagandet i den senaste övningen, för den personal som var anställd på utlandsmyndigheten vid den tidpunkten, är högre än vad som framgår av tabellen. Att ingen i den nuvarande utsända eller lokalanställda personalen deltagit i den senaste övningen gäller dock bara för fyra utlandsmyndigheter, varav en är en minimimyndighet och övriga tre i länder där få svenskar befinner sig.

Tabell 11 De flesta men inte alla deltar i övning (Procent, N = 86)

Lokalanställda	Utsända						Total lokal- anställda
	Alla	De flesta	Omkring hälften	Ett fåtal	Ingen	Vet ej	
Alla	36,0	1,2	0,0	1,2	0,0	0,0	38,4
De flesta	9,3	12,8	3,5	0,0	0,0	0,0	25,6
Omkring hälften	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2
Ett fåtal	2,3	3,5	0,0	2,3	0,0	0,0	8,1
Ingen	4,7	0,0	1,2	3,5	4,7	0,0	14,0
Vet ej	1,2	0,0	0,0	1,2	0,0	10,5	12,8
<b>Total utsända</b>	<b>54,7</b>	<b>17,4</b>	<b>4,7</b>	<b>8,1</b>	<b>4,7</b>	<b>10,5</b>	<b>100,0</b>

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar

I Tabell 12 redovisas en sammanställning av ja-svar på frågan om vilka deltagare som förekommit vid den senaste övningen utöver utlandsmyndigheternas egen utsända och lokalanställda personal. De fyra översta raderna är de svarsalternativ som fanns i enkäten. Övriga kategorier har skapats utifrån fritextsvaren på svarsalternativet "Annan aktör/representant, nämligen: \_\_\_\_". Där så varit möjligt har svaren korrigerats och kodats om till ursprungliga svarkategorier. Tabellen ligger i linje med tidigare svar om samövning där det nordiska samarbetet dominerar; när andra än utlandsmyndighetens egen utsända och lokalanställda personal deltar vid övning rör det sig oftast om representanter från andra nordiska ambassader eller konsulat. Deltagande av representanter från utomnordiska utlandsmyndigheter eller värdlandets myndigheter förekommer också men inte i samma utsträckning.

Totalt åtta utlandsmyndigheter uppger att honorärkonsuler i värdlandet eller närliggande länder deltagit vid den senaste övningen och två utlandsmyndigheter att personal från andra svenska beskickningar i närliggande länder varit med vid den senaste övningstillfället. I en handfull fall uppges att deltagare från vad som kan beskrivas som "svenskkolonin" deltagit; medföljande, representanter för svenska företag och svenska kontaktpersoner bosatta i landet. Vid ett par övningar har präst/Svenska kyrkan deltagit.

Tabell 12 Övriga deltagare vid övning

	Antal	Total
Representant från resebolag	4	86
Representant från nordisk ambassad eller konsulat	32	86
Representant från utomnordisk ambassad eller konsulat	7	85
Honorärkonsul i landet eller regionen	8	86
Präst eller Svenska kyrkan	2	77
Lokala myndigheter	6	77
Svenskkoloni	5	77
Personal vid annan svensk utlandsmyndighet i landet eller regionen	2	77
Ja*	3	77

\* Kategorier skapades för två eller fler svar. Dessa tre svar utgörs av kommentarerna "Världlandets myndigheter, präst, psykolog och media"; "FN"; "MSB".

Källa: Egen bearbetning av enkätsvar

#### Övningsverksamheten uppfyller till stor del uppsatta kriterier för ändamålsenlighet

Beredskapsplanerna ska ligga till grund för övningarna vid utlandsmyndigheterna. I beredskapsplanerna (Del 2) ska även lämnas uppgift om utlandsmyndighetens övningsbehov. Vidare har det amerikanska revisionsorganet GAO (Government Accountability Office) i sin granskning av USA:s utrikesförvaltning<sup>5</sup> identifierat att övningar som upplevs som relevanta av dem som deltar också betraktas som mest givande. Utifrån detta har vi ställt tre frågor till utlandsmyndigheterna som knyter an till tre kriterier som vi angett för en ändamålsenlig övnings- och utbildningsverksamhet, nämligen att övningar ska vara anpassade till utlandsmyndighetens behov, ha en tydlig koppling till beredskapsplanen, och upplevas som relevanta av dem som deltar. Svaren på dessa tre frågor summeras i Tabell 13 och i Tabell 14 redovisas antalet respondenter som svarat antingen "till ganska stor del" eller "mycket stor del" på samtliga tre frågor. Som framgår av tabellerna har drygt hälften av respondenterna på varje fråga uppgett att den senaste övningen var anpassad efter utlandsmyndighetens behov, hade en tydlig koppling till beredskapsplanen och upplevdes som relevant av dem som deltog. Totalt 57,8 procent av utlandsmyndigheterna ger omdömet till ganska eller mycket stor del på samtliga tre frågor, och drygt en tredjedel ger högsta möjliga omdöme på samtliga tre kriterier för ändamålsenlighet.

<sup>5</sup> GAO (2007). Evacuation Planning and Preparations for Overseas Posts Can Be Improved. GAO-08-23.



Tabell 13 Övningsverksamheten uppfyller till stor del uppsatta kriterier för ändamålsenlighet (Procent, N = 90)

	Till mycket liten del eller inte alls	Till viss del	Till ganska stor del	Till mycket stor del	Vet ej	Total
Övningen var anpassad efter utlandsmyndighetens behov	1,1	8,9	15,6	56,7	17,8	100,0
Övningen hade en tydlig koppling till beredningsplanen	5,6	12,2	13,3	51,1	17,8	100,0
Övningen upplevdes som relevant av dem som deltog	0,0	3,3	21,1	55,6	20,0	100,0

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar

Tabell 14 Sammantagna omdömen om ändamålsenlighet (N = 90)

	Antal	Procent
Genomgående "till ganska stor del"	4	4,4
"Till ganska stor" eller "till mycket stor del"	17	18,9
Genomgående "till mycket stor del"	31	34,4
Total	52	57,7

Källa: Egen bearbetning av enkätsvar

Vi tittade därefter närmare på vilken typ av övning de utlandsmyndigheter som genomgående avgett höga omdömen om ändamålsenlighet senast genomfört (ej redovisat i tabell). Det visade sig att dessa framförallt övat i egen regi eller med stöd av KC-B eller KC-B och MSB, samt i tre fall tillsammans med andra nordiska beskickningar. De som gett den senaste övningen låga omdömen med avseende på ändamålsenlighet hade också de genomfört övningar i egen regi, men de hade även samövat med nordiska beskickningar, lokala myndigheter eller flygbolag/resarrangörer. Detta indikerar att de övningar som bäst uppfyller de uppställda kriterierna för ändamålsenlighet är de som genomförs i utlandsmyndighetens egen eller utrikesförvaltningens regi, med eller utan stöd från MSB.

### Övning visar ofta på att delar av planen bör revideras

Enligt mallen ska beredskapsplanen uppdateras årligen. Övningar kan fylla flera syften, varav revidering av beredskapsplanen kan vara ett. Av de 90 utlandsmyndigheter som besvarat enkäten svarade drygt en fjärdedel att den senaste övningen helt eller delvis genomförts i syfte att revidera planen, medan strax över hälften svarade nej på samma fråga. Oavsett om det varit ett syfte med övningen eller inte, var vi intresserade av om den senaste övningen visat på att någon del av planen behövde revideras och om detta i så fall skett. Som framgår av Tabell 15 visar de flesta övningar på att någon del i beredskapsplanen behövde uppdateras och att detta i de flesta fall också åtgärdats.

Tabell 15 Visade senaste övningen på behov av att uppdatera beredskapsplanen? (N = 90)

	Antal	Procent
Ja, och planen har uppdaterats	40	44,4
Ja, men planen har ännu inte uppdaterats	6	6,7
Nej	24	26,7
Vet ej	20	22,2
Total	90	100,0

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar

### Konceptövningarna som KC-B utarbetat upplevs som mycket användbara

KC-B har tagit fram material som utlandsmyndigheterna kan använda sig av för att genomföra krisövningar på egen hand. De beredskapsansvariga som arrangerat eller planerat att genomföra någon övning utifrån detta, ombads att beskriva hur användbart de upplevde materialet. Omkring 40 respondenter lämnade omdömen om KC-B:s övningsmaterial och kommentarerna var genomgående mycket positiva. Också stödet från KC-B upplevdes som mycket bra. Över lag upplevs övningarna som gångbara för lokala förhållanden, men i vissa fall kan utlandsmyndigheterna behöva göra vissa justeringar för att de ska passa dem med avseende på t.ex. storlek, antal lokalanställda, rådande situation och svenskläge i landet. Ett fåtal utlandsmyndigheter har ändå valt att utforma helt egna övningar. Att övningarna passar bra för en halvdag omnämns också i positiva ordalag.

En utlandsmyndighet som planerar en övning om explosion på sportarena (terrordåd) beskriver scenariot som "mycket relevant i tjänstgöringslandet, även om antalet civila svenskar på plats är betydligt mindre än i många andra tjänstgöringsländer". Detta är en viktig poäng; oavsett om läget i landet är lugnt och få svenskar normalt sett befinner sig där, kan olika event innebära ett större antal tillresta svenskar under en begränsad tid.

Några utlandsmyndigheter uttrycker här en önskan om aktivt deltagande på plats från KC-B, men en utlandsmyndighet kommer med ett konstruktivt förslag att genomföra övningen som en videokonferens med KC-B i Stockholm.

#### De flesta övningar utvärderas, men inte skriftligt

En viktig del i krisberedskapsarbetet är utvärdering eller uppföljning av såväl övning som verkliga händelser för att föda in erfarenheter från dessa i det ständigt pågående krisberedskapsarbetet, vilket underlättas av att det finns en systematik för erfarenhetsåterföring på plats. Knappt 60 procent av utlandsmyndigheterna har utvärderat den senaste övningen, vilket Tabell 16 visar. Tabellen visar också att en knapp femtedel inte gjort någon utvärdering av den senaste övningen och en femtedel av respondenterna vet inte om någon sådan gjorts. Drygt tre fjärdedelar av utlandsmyndigheterna har en särskild person eller funktion som ansvarar för att utvärderingar av övningar genomförs (Tabell 17) medan det på endast hälften finns någon som ansvarar för att dessa utvärderingar dokumenteras. En knapp femtedel av utlandsmyndigheterna har dokumenterat den senaste utvärderingen skriftligt (Tabell 17).

Tabell 16 De flesta utlandsmyndigheterna har utvärderat den senaste övningen

Har den senaste övningen utvärderats?	Antal	Procent
Ja, med alla som deltog	29	32,2
Ja, med större delen av dem som deltog	13	14,4
Ja, med en mindre del av dem som deltog	13	14,4
Nej	17	18,9
Vet ej	18	20,0
Total	90	100,0

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar

Sammanställningen i Tabell 17 visar att det på cirka tre fjärdedelar av de utlandsmyndigheter som besvarat enkäten finns en person eller en funktion som ansvarar för att utvärderingar av övningar genomförs och på cirka hälften finns någon som ansvarar för att dessa utvärderingar dokumenteras. När det gäller identifierade förbättringsåtgärder har närmare nittio procent av utlandsmyndigheterna en person eller funktion som ansvarar för att dessa implementeras i beredskapsplanen.

Tabell 17 En femtedel av utlandsmyndigheterna dokumenterar utvärdering skriftligt (N = 88)

	Antal	Procent	Totalt	Total procent
Utvärderingen har dokumenterats skriftligt	19	21,6	88	100,0
Det finns en person/funktion som ansvarar för att utvärderingar av övningar genomförs	67	74,4	90	100,0
Det finns en person/funktion som ansvarar för att utvärderingar av övningar dokumenteras	50	56,2	89	100,0
Det finns en person/funktion som ansvarar för att identifierade förbättringsåtgärder implementeras i beredskapsplanen	80	89,9	89	100,0

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar

#### **Många utlandsmyndigheter har rutiner för att personalen ska få kännedom om beredskapsplaneringen**

Enligt 6 § UF 2011:5 ska all personal vara informerad om innehållet i beredskapsplanen. Mallen för utlandsmyndigheternas beredskapsplanering anger också att myndigheterna ska fylla i uppgifter om hur de har eller planerar att göra beredskapsplanen känd för personalen. Med anledning av detta ställde vi frågan om det finns någon rutin för att utsänd såväl som lokalanställd personal som är nya på utlandsmyndigheten tar del av dess beredskapsplan. Som framgår av Tabell 18 har drygt hälften av utlandsmyndigheterna en rutin för att utsända tar del av beredskapsplanens innehåll inom en vecka efter det att de tillträtt sin tjänst och ytterligare 22,5 procent inom en månad. 18 procent saknar dock helt rutiner för detta. Vad gäller den lokalanställda personalen finns inte rutiner i samma utsträckning som för den utsända personalen, men sammanlagt ca 50 procent av utlandsmyndigheterna har rutiner för att även de tar del av beredskapsplanen inom den första månaden. Drygt 40 procent av utlandsmyndigheterna saknar emellertid rutiner för att den lokalanställda personalen tar del av de delar av beredskapsplaneringen som berör dem.

Tabell 18 De flesta utlandsmyndigheter har rutiner för att utsända tar del av beredskapsplanens innehåll inom en viss tid (Procent, N = 89)

Lokalanställda	Utsända						Total lokalanställda
	Ja, inom en vecka	Ja, inom en månad	Ja, inom tre månader	Ja, inom ett halvår	Ja, inom ett år	Nej	
Ja, inom en vecka	29,2						29,2
Ja, inom en månad	3,4	15,7	1,1				20,2
Ja, inom tre månader	1,1			1,1	0,0		2,2
Ja, inom ett halvår	1,1				0,0		1,1
Ja, inom ett år	1,1				2,2		3,4
Nej	15,7	6,7	3,4			18,0	43,8
<b>Total utsända</b>	<b>51,7</b>	<b>22,5</b>	<b>4,5</b>	<b>1,1</b>	<b>2,2</b>	<b>18,0</b>	<b>100,0</b>

Källa: Egen bearbetning av enkätsvar

### Samordning med värdlandet och andra länders beskickningar

Vid en krissituation kan svenska medborgare behöva evakueras. En sådan operation kräver i regel samordning med värdlandet men också med andra länders beskickningar. Som ett exempel skedde evakueringen av svenskar från Libanon 2006 framförallt sjövägen från Libanon till Cypern, vilket innebar samarbete med bland annat den libanesiska hamnmyndigheten. Både grekiska och turkiska fartyg användes, bland annat en grekisk färja som danska UID hyrt in. Sverige var det första land som hade personal på plats i Larnaca och hade sedan koordineringsansvar för hela EU på Cypern.

Med anledning av detta ställde vi ett antal frågor till utlandsmyndigheterna om samordning med värdlandet och andra länders beskickningar. En fråga gällde om utlandsmyndigheten identifierat lokala kontakter som skulle kunna bidra till att underlätta en evakuering av svenska medborgare, som till exempel tjänstemän vid flygplatser och hamnar. Svaren i Tabell 19 visar att närmare 45 procent av utlandsmyndigheterna identifierat och kontaktat sådana lokala kontakter, medan ytterligare 30 procent identifierat men inte kontaktat dessa.

Tabell 19 Har utlandsmyndigheten identifierat lokala kontakter som kan underlätta en evakuering av svenska medborgare?

	Antal	Procent
Ja, identifierat och kontaktat	40	44,4
Ja, identifierat men inte kontaktat	27	30,0
Nej, varken identifierat eller kontaktat	20	22,2
Vet ej	3	3,3
<b>Total</b>	<b>90</b>	<b>100,0</b>

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar

När det gäller samarbete med andra utländska representationer, har knappt 40 procent av utlandsmyndigheterna övat med sådana under de senaste två åren, vilket framgår av Tabell 20. Etablerade samarbeten med andra utländska representationer i krisberedskapsfrågor finns i mycket hög utsträckning, hela 90 procent av utlandsmyndigheterna ingår i sådana samarbeten. I drygt hälften av värdländerna finns gemensamma nordiska beredskapsplaner som den svenska utlandsmyndigheten ingår i.

Tabell 20 Samarbete med andra utländska representationer (procent)

	Ja	Nej	Vet ej	Total	Antal svar
Utlandsmyndigheten har övat med andra utländska representationer under de senaste två åren (sedan 1 januari 2014)	36,7	57,8	5,6	100,0	90
Det finns etablerade samarbeten med andra utländska representationer i krisberedskapsfrågor	90,0	8,9	1,1	100,0	90
Det finns en gemensam nordisk beredskapsplan för kriser som berör två eller flera nordiska länder som inkluderar den svenska utlandsmyndigheten	53,9	39,3	6,7	100,0	89

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar

I fritextsvar kunde utlandsmyndigheterna beskriva sitt samarbete med andra beskickningar i krisberedskapsfrågor. Samarbetena beskrivs till stor del som formaliserade med regelbundna möten, ofta i en mindre krets av beredskapsansvariga och myndighetschefer. Gemensamma beredskapsplaner med andra EU-länder förekommer, men gemensamma nordiska planer är vanligast. De nordiska länderna kan då ha olika ansvarsområden, t.ex. finns ett exempel där den svenska ambassaden ansvarar för transportfrågor. Erfarenhetsutbyte kan också ske vid behov, som till exempel efter att en särskild händelse inträffat i ett land träffades de nordiska ländernas ambassadtjänstemän

för att diskutera sina respektive reaktioner och erfarenheter från denna händelse. Fritextsvaren vittnar också om att lokala myndigheter, researrangörer, honorärkonsuler med flera också bjuds in till vissa möten där olika länder (foreträdesvis nordiska) träffas för att diskutera krisberedskapsfrågor.

### *Beredskapsansvarigas ansvar och kompetens*

Ett frågeblock i enkäten gällde särskilt de beredskapsansvariga vid utlandsmyndigheten. Frågorna som ställdes handlade om de beredskapsansvarigas erfarenheter av utbildning och övning, liksom om det ansvar de har för krisberedskapsfrågor.

#### **En femtedel har inte deltagit i övning eller utbildning de senaste två åren**

Av de 88 beredskapsansvariga som besvarade frågeblocket hade 80 procent deltagit i någon krisövning eller krisberedskapsutbildning under de senaste två åren, medan 20 procent inte hade gjort det. Som framgår av Tabell 21 är ansvaret ganska eller mycket tydligt för de allra flesta beredskapsansvariga (42,0 respektive 40,9 procent). Det finns dock ett femtontal beredskapsansvariga som upplever att deras ansvar är mycket eller ganska otydligt (12,5 respektive 4,5 procent), vilket framgår av Tabell 21.

Tabell 21 Beredskapsansvaret är tydligt för de allra flesta (N = 88)

Upptatning om ansvaret som beredskapsansvarig	Antal	Procent
Mycket otydligt	11	12,5
Ganska otydligt	4	4,5
Ganska tydligt	37	42,0
Mycket tydligt	36	40,9
Total	88	100

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar

#### **Mer än hälften anser att de saknar nödvändig utbildning och övningserfarenhet**

Som ansvariga för krisberedskapen vid utlandsmyndigheten är det av relevans för granskningen att undersöka om de beredskapsansvariga upplever att de har genomgått utbildningar och deltagit i krisövningar i sådan utsträckning att de är rustade för det ansvaret. Svaren på dessa två frågor redovisas i Tabell 22.

Tabell 22 I vilken utsträckning upplever beredskapsansvariga att de deltagit i utbildning och övning som förbereder dem för beredskapsansvaret? (Procent, N = 88)

	Utbildning	Övning
I mycket liten utsträckning eller inte alls	17,0	11,4
I viss utsträckning	36,4	45,5
I ganska stor utsträckning	26,1	21,6
I mycket stor utsträckning	20,5	21,6
Total	100,0	100,0

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar

Ungefär en femtedel av de beredskapsansvariga upplever att de i mycket stor utsträckning fått utbildning och deltagit i övningar som förbereder dem för deras beredskapsansvar, och något fler att de fått detta i ganska stor utsträckning. De allra flesta upplever emellertid att de endast genomgått utbildningar och deltagit i övningar i viss utsträckning. Dessutom har en knapp femtedel (17 procent) svarat i mycket liten utsträckning eller inte alls på frågan om utbildning och en dryg tiondel (11 procent) valde det svarsalternativet med avseende på övning.

De beredskapsansvariga kunde i fritextsvar kommentera vilka utbildningar och övningar de deltagit i, samt vilka av dem som de upplevt som mest värdefulla. Utbildning och övning betraktas av samtliga som mycket betydelsefullt för krisberedskapsförmågan eftersom detta visar på såväl styrkor som svagheter i myndighetens beredskap. Övningar som är väl anpassade till utlandsmyndighetens behov och lokala förhållanden förefaller vara särskilt uppskattade. De som har praktisk erfarenhet av krishantering från verkliga händelser tillskriver denna större betydelse än utbildning och övning. Det finns också en insikt bland de svarande om att utbildning och övning bör ske med jämna mellanrum för att underhålla kompetensen och krishanteringsförmågan.

*”Alla övningar och utbildningar är mycket värdefulla. [...] När det väl händer måste beredskapstänket sitta i ryggmärgen”.*

*”Praktiska övningar är oerhört värdefulla – det är först i dessa situationer, snarare än vid genomläsning av beredskapsplanen, som det blir tydligt vari de främsta utmaningarna i en krissituation ligger. Regelbundna möten i ambassadens externa beredskapsgrupp bidrar till att bredda och stärka det förberedande beredskapsarbetet. Min egen främsta ”tillgång” i beredskapssammanhang [är] erfarenheterna efter tsunamin i Thailand då jag tjänstgjorde vid ambassaden i Bangkok under 10 dagar.”*



*”Krisseminarium på UD KC på ambassaden därför att det var en interaktiv och gemensam övning av ambassadens personal som gav tid för reflektion över vad vi kan förbättra och var våra sårbarheter ligger. Det var också en bra övning för att öka kris- och beredskapstänket hos personalen.”*

*”Skulle behöva gå ytterligare en utbildning eftersom det var så länge sedan, men 2011 i Japan var förstås en övning i sig”.*

#### **Många beredskapsansvariga har svårt att prioritera arbetet med beredskapsfrågor**

Många utlandsmyndigheter är små och de beredskapsansvariga har också andra arbetsuppgifter i det löpande arbetet. En väsentlig fråga är därför huruvida de upplever att de kan avsätta den tid de anser sig behöva för att fullgöra sitt beredskapsansvar. Vi ställde därför frågan i vilken utsträckning de upplevde att de kunde avsätta tillräckligt med tid för detta. Svaren redovisas i Tabell 23 och indikerar att de beredskapsansvariga har vissa svårigheter att avsätta tid till beredskapsarbetet. Drygt hälften av dem anger att de endast kan avsätta erforderlig tid i viss utsträckning och ytterligare drygt tio procent anser att de i mycket liten utsträckning eller inte alls har den tiden.

Tabell 23 Alla beredskapsansvariga kan inte avsätta den tid som behövs för att fullgöra beredskapsansvaret (Procent, N = 87)

	Antal	Procent
I mycket liten utsträckning eller inte alls	12	13,8
I viss utsträckning	48	55,2
I ganska stor utsträckning	21	24,1
I mycket stor utsträckning	6	6,9
Total	87	100,0

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar

#### **Lättare att avsätta tid om krisberedskap prioriteras på ledningsnivå**

Respondenterna gavs möjlighet att kommentera sin roll som beredskapsansvarig. Svaren vittnar om att det finns skillnader utlandsmyndigheterna emellan vad gäller hur renodlat detta ansvar är, och hur mycket tid de beredskapsansvariga kan lägga på denna uppgift. Många vittnar dock om att det är svårt att få tiden att räcka till och att det finns skillnader i hur ledningen prioriterar krisberedskapsarbetet. Här följer ett urval av citat för att exemplifiera de åsikter som förekommer:

*”P.g.a. mycket hög arbetsbelastning finns det aldrig tillräcklig tid för det stora arbete som planering, övning och tillämpning kräver.”*

"För att inte beredskapsarbete och övningar ska drunkna i alla andra uppgifter vid ambassaden tycker jag att det borde vara obligatoriskt med övning varje år."

"Jag tycker man kan ifrågasätta varför ansvaret ligger på en administrativ chef [...] Det borde ligga på en konsulär utsänd handläggare."

"Jag har delvis möjlighet att själv styra min arbetstid och avsätta tid för beredskapsplanering. Beredskap och säkerhet är viktiga områden för mig och jag avsätter en hel del tid till detta. Jag har erfarenhet av flera kriser och vet att god planering och säkerhetstänk är mycket viktigt."

"Rollen som beredskapsansvarig begränsas ibland av varierande säkerhets- och beredskapstänk vid utlandsmyndigheten, där olika utsändas/chefsfunktioners bedömningar av vad som är relevant och nödvändigt skiljer sig."

"Rollen som beredskapsansvarig läggs ofta på en utsänd som redan har flera andra portföljer att bevaka/arbota med. Svårt att hitta tid och utrymme att ta helhetsgrepp om kris- och beredskapsfrågor eftersom det är komplext, spänner över hela personalen och verksamheten och samtidigt kräver uppmärksamhet på praktiska frågor [...] samt analyserande/teoretiska element. Utbildningen OK men resurser att genomföra är bristande."

"Som beredskapsansvarig är det viktigt att ambassadens ledning prioriterar och aktivt driver att beredskapsfrågorna ska prioriteras. Utan ledningens aktiva stöd är det svårt att jobba aktivt med dessa frågor".

"... det vore värdefullt att genomföra en KC-ledd övning förslagsvis under varje ambassadörsperiod för att säkra viss kontinuitet kring beredskapsarbetet."

### *Övergripande krisberedskapsbedömning*

Skyldigheten att hålla beredskap är författningsreglerad. Målsättningen inom utrikesförvaltningen är att all personal ska vara förtrogen med beredskapsplanen och att alla utlandsmyndigheter ska kunna starta upp och upprätthålla en särskild krisorganisation till dess att förstärkning kan vara på plats. Allra sist i enkäten ställde vi därför några frågor med bäring på utlandsmyndighetens övergripande förmåga att hantera en eventuell krissituation.

#### **Kännedomen om beredskapsplanen kan förbättras**

Kännedomen om beredskapsplanens innehåll och var den förvaras är inte hundraprocentig, varken bland utsända eller lokalanställda. Att de medarbetare som förväntas delta i ett krisarbete inte tagit del av utlandsmyndighetens beredskapsplan, och kanske inte heller vet var beredskapsplanen finns, är omständigheter som kan försvåra en effektiv krishantering. Ett fritextsvar ger exempelvis vid handen att delar av den utsända och lokalanställda personalen, däribland ambassadören, befann sig på

resande fot då ett terrorattentat inträffade, men att personalen på plats på utlandsmyndigheten inte hade tillgång till beredskapsplanen.

Tabell 24 Kännedomen om beredskapsplanen är inte hundraprocentig (Procent, N = 90)

	Ja	Nej	Vet ej	Total
All utsänd personal vet var beredskapsplanen finns	93,3	2,2	4,4	100
Alla utsänd personal har tagit del av innehållet i beredskapsplanen	81,1	6,7	12,2	100
All lokalanställd personal vet var beredskapsplanen finns	57,8	34,4	7,8	100
All lokalanställd personal har tagit del av de delar av beredskapsplanen som berör lokalanställda	57,8	28,9	13,3	100

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar

#### Förmågan att aktivt hantera kriser kan stärkas

När det gäller beredskapsansvarigs bedömning av den utsända personalens förmåga att larma och starta upp en särskild krisorganisation enligt de funktioner som finns angivna i beredskapsplanen, anser 42,2 procent att den är "mycket bra", vilket den översta raden i Tabell 25 visar. En majoritet (53,3 procent) anser emellertid att förmågan är "ganska bra", vilket innebär att den fortfarande kan höjas ett snäpp hos de flesta utlandsmyndigheter. Liknande bedömningar görs av utlandsmyndighetens samlade förmåga att upprätthålla ett krisarbete till dess att förstärkningsresurser kan vara på plats, vilket visas i den nedre raden i tabellen.

Tabell 25 Den utsända personalens förmåga att larma och starta upp en särskild krisorganisation kan bli bättre (N = 90)

	Ganska dålig	Ganska bra	Mycket bra	Vet ej	Total
Larm och uppstart av särskild krisorganisation (utsänd personal)	2,2	53,3	42,2	2,2	100
Upprätthålla ett krisarbete till dess att förstärkning kan vara på plats (hela utlandsmyndigheten)	1,1	58,9	36,7	3,3	100

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar

#### Endast ett fåtal anser att de helt och hållet lever upp till beredskapsansvaret

Avslutningsvis ville vi få ett samlat omdöme om hur väl utlandsmyndigheten lever upp till det författningsreglerade beredskapsansvaret. Enligt Regeringskansliets föreskrifter om beredskapsplanering vid utlandsmyndigheterna (UF 2011:5) innebär detta ett kontinuerligt ansvar och arbete, i vilket ingår att löpande uppdatera beredskapsplanen, bedöma hot och risker, uppskatta svenskläget, underhålla viktiga kontakter och nätverk

samt kontinuerligt öva krishanteringsförmågan. Vi ställde därför frågan i vilken utsträckning beredskapsansvarig anser att utlandsmyndigheten lever upp till detta ansvar. Svaren redovisas i Tabell 26. Endast 6,7 procent anser att de helt och hållet lever upp till det föreskrivna beredskapsansvaret, medan nästan hälften (46,7 procent) upplever att de gör detta till mycket stor del. Förhållandevis många, 36,7 procent, menar att de uppfyller sitt beredskapsansvar till ganska stor del och endast 10,0 procent att de endast gör detta till viss del.

Tabell 26 Samlad bedömning av i vilket utsträckning utlandsmyndigheten lever upp till det föreskrivna beredskapsansvaret

	Antal	Procent
Till viss del	9	10,0
Till ganska stor del	33	36,7
Till mycket stor del	42	46,7
Helt och hållet	6	6,7
Total	90	100

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar

### Övriga kommentarer

Sist i enkäten kunde respondenterna lämna ytterligare kommentarer om utlandsmyndighetens krisberedskap samt förmedla eventuella övriga synpunkter till Riksrevisionen med anledning av vår granskning. Frågorna var snarlika till sin karaktär och svaren överlappar också varandra i stor utsträckning, varför de har behandlats tillsammans under samlingsrubriken "övriga kommentarer".

#### Konstruktiva kommentarer

Flera respondenter ger uttryck för att de anser att utrikesförvaltningens krisorganisation har blivit bättre.

Mer övning med inblandning av KC efterfrågas, liksom att den som är ansvarig för beredskapsarbetet också ska ges tillräckligt med tid för att arbeta med frågorna.

En utlandsmyndighet anser att beredskapsarbetet bör bli bättre på epidemiska smittor. Sådan krishantering, menar respondenten, fungerar inte på samma sätt en enskild händelse. Smittor får andra konsekvenser och kräver annan hantering både internt och externt, vilket påverkar ambassadens arbete.

Några utlandsmyndigheter anser att alla delar i mallen inte är tillämpliga på en mindre utlandsmyndighet i ett land med få svenskar.

### **Praktisk erfarenhet**

I samband med omfattande översvämningar med många berörda svenskar på olika platser i det aktuella landet som behövde undsättas eller få läkarvård, fick utlandsmyndigheten möjlighet till praktisk övning. Respondenten uppger att denna händelse visade på att ambassadens organisation fungerade väl, liksom lokala myndighetskontakter. Lokal räddningstjänst fungerade också bra.

### **Svårt att uppskatta svenskläget**

Många utlandsmyndigheter vittnar om att det är svårt att uppskatta svenskläget i landet. Detta ligger emellertid utanför ramen för denna granskning och behandlas därför inte mer i detalj.

### **Olika länder – olika omständigheter**

Hur infrastruktur och lokal krisorganisation (räddningstjänst, sjukvård mm.) fungerar har betydelse för hur väl utlandsmyndigheten kan uppfylla sitt ansvar gentemot svenska medborgare i landet i händelse av kris.

Hur många svenskar som befinner sig i landet och vilken typ av svenskar det rör sig om har också viss betydelse. I till exempel Saudiarabien finns just inga svenska turister, utan de svenskar som vistas i landet arbetar främst för svenska företag som bedöms ha en god egen krisberedskap. För andra länder gäller avrådan från resor för hela eller delar av landet och möjligheterna till konsulärt bistånd är därmed mycket små, vilket de berörda utlandsmyndigheterna upplyser om på sina respektive webbplatser.

Om de svenska medborgarna har lokal anknytning, till exempel på grund av att de har dubbelt medborgarskap eller till och med har sin permanenta hemvist där, är det rimligt att anta att de har möjlighet att själva söka information och det är inte säkert att de skulle vända sig till den svenska utrikesrepresentationen vid händelse av kris i landet.

### **Pågående arbete**

Många kommentarer beskriver att beredskapsarbetet är under utveckling, vilket vittnar om att detta är ett ständigt pågående arbete där hänsyn måste tas till lokala förhållanden. Man blir aldrig "färdig".

### **Bemannning av krisorganisationen**

Mindre ambassader uppger att de förmodligen skulle få svårt att bemanna krisorganisationen enligt de funktioner som mallen anger vid en verklig kris, detta på grund av ett normalläge med få anställda och en verklighet där utlandsmyndigheten sällan har full personalstyrka på plats. Det sistnämnda kan också gälla också för större utlandsmyndigheter, exempelvis under semestertider.

## Följebrev

### Riksrevisionen granskar den konsulära krisberedskapsorganisationen

Riksrevisionens uppdrag är att granska vad statens pengar går till och hur effektivt de används. Genom att utföra oberoende revision bidrar vi till att stärka den demokratiska insynen, en god resursanvändning och en effektiv förvaltning i staten. Den här undersökningen är en del i Riksrevisionens granskning av den konsulära krisberedskapsorganisation som byggts upp efter flodvågskatastrofen 2004. Syftet med granskningen är att bedöma om den befintliga organisationen har förutsättningar för att effektivt kunna hantera större kriser utomlands.

Enligt Regeringskansliets föreskrifter om beredskapsplanering vid utlandsmyndigheterna (UF 2011:5) ska utlandsmyndigheterna hålla beredskap för att kunna bistå svenska medborgare och övriga personer som nämns i föreskrifterna vid en kris- eller katastrofsituation. Med hjälp av den här enkäten önskar vi få en fördjupad förståelse för krisberedskapen vid svenska ambassader och konsulat.

#### *Vem ska svara?*

Denna enkät bör besvaras av **beredskapsansvarig** vid utlandsmyndigheten. Den som svarar uppmanas att ha beredskapsplanen till hands. Enkäten tar uppskattningsvis **45 – 60 minuter** att svara på. Vissa frågor kan behöva stämmas av med annan personal vid utlandsmyndigheten, vilket kan kräva ytterligare tid. Enkätsvaren sparas efter hand och enkäten behöver därför inte fyllas i vid ett och samma tillfälle.

Vi uppskattar om ni besvarar enkäten så snart som möjligt, dock senast **fredagen den 29 januari 2016**.

#### *Samverkans- och uppgiftsskyldighet*

Statliga myndigheter skall på begäran lämna Riksrevisionen den hjälp och de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen behöver för granskningen. Detta framgår av 6 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. I egenskap av granskningsobjekt omfattas ni som utlandsmyndighet av denna skyldighet.

### *Hantering av uppgifter*

Enskilda enkätsvar avidentifieras och sammanställs i aggregerad form för arkivering. Detsamma gäller för publicering. Det innebär att vi inte kommer att redovisa hur enskilda ambassader och konsulat svarat på olika frågor, utan enbart publicera sammanställningar av resultat.

### *Känsliga uppgifter och sekretess*

Frågorna har stämts av med UD-KC i Stockholm. Inga frågor eller svarsalternativ bedöms omfatta känsliga uppgifter. Vi ber er att inte lämna uppgifter som kan vara belagda med sekretess i fritextsvaren.

### *Om ni har frågor*

Om ni har frågor om enkäten eller om Riksrevisionens granskning är ni välkomna att kontakta de ansvariga utredarna Oskar Johansson [oskar.johansson@riksrevisionen.se](mailto:oskar.johansson@riksrevisionen.se) (projektledare) och Lena Fredriksson [lena.fredriksson@riksrevisionen.se](mailto:lena.fredriksson@riksrevisionen.se). Riksrevisionens kontaktperson på UD är gruppchef Emilia Strömsten.

Tack på förhand för er medverkan. Era svar är värdefulla för oss.

/Oskar Johansson och Lena Fredriksson



## Enkät



### Konsulär krisberedskap

#### *Instruktion*

##### **Beredskapsansvarig bör besvara enkäten**

Riksrevisionen önskar att enkäten i första hand besvaras av beredskapsansvarig vid utlandsmyndigheten. Om detta inte är möjligt inom svarstiden för enkäten 29 januari 2016 kan frågorna besvaras av någon annan i personalen med god kännedom om ambassadens eller generalkonsulatets krisberedskap.

##### **Ha beredskapsplanen till hands**

Du som besvarar enkäten bör ha tillgång till beredskapsplanen för utlandsmyndigheten när du besvarar enkäten. Det underlättar för dig som svarar och kan också ge oss på Riksrevisionen mer rättvisande information. Om du behöver hämta planen kan du göra det innan du går vidare till frågorna.

##### **Tidsåtgång**

Vi bedömer att enkäten tar **45 – 60 minuter** att besvara. Dina svar sparas efter hand. Du kan därför pausa ifyllandet och återuppta enkäten vid ett senare tillfälle om du behöver det.

---



*Frågor*

Är du beredskapsansvarig på utlandsmyndigheten?

- Ja, jag är beredskapsansvarig  
 Nej, jag är inte beredskapsansvarig utan har annan funktion, nämligen:

\_\_\_\_\_

Vi rekommenderar att du har beredskapsplanen till hands när du besvarar enkäten. Om du inte har planen kan du hämta den och fortsätta med enkäten om en stund.

- Jag har beredskapsplanen. Ta mig vidare till frågorna.  
 Jag har inte beredskapsplanen. Ta mig vidare till frågorna ändå.

Är utlandsmyndigheten stödjepunkt för andra svenska ambassader och konsulat i regionen vad gäller krisberedskap?

- Ja  
 Nej

Hur många personer arbetar vid utlandsmyndigheten? Frågan avser all personal som förväntas delta i ett krisarbete.

Utsänd personal: \_\_\_\_\_

Lokalanställd personal: \_\_\_\_\_

När uppdaterades beredskapsplanen senast? (Månad och år) \_\_\_\_\_

Finns hela eller delar av beredskapsplanen på annat språk än svenska?

- Ja, hela eller delar av planen finns på annat språk  
 Nej, planen finns bara på svenska  
 Vet ej

Följer beredskapsplanen den mall från november 2014 som utarbetats av UD-KC:  
”Mall för myndighetens konsulära beredskapsplan”?

- Ja
- Nej
- Vet ej

*Mall för beredskapsplan*

Den gemensamma mallen ”Mall för myndighetens konsulära beredskapsplan” som KC-B tagit fram ska hjälpa utlandsmyndigheterna att utforma beredskapsplaner som är anpassade till den egna ambassaden eller konsulatet. Hur upplever du att mallen fungerar som stöd för att utarbeta en beredskapsplan som är användbar för utlandsmyndigheten i händelse av kris?

- Mycket dåligt
- Ganska dåligt
- Ganska bra
- Mycket bra
- Ej tillämpligt. Har aldrig tagit del av mallen.

Kommentera gärna ditt svar här:

---

---

---

500 tecken

*Uppgifter i särskild organisation*

I händelse av kris ska utlandsmyndigheten gå in i en så kallad "särskild organisation". Enligt UD KC:s mall innebär detta att ett antal funktioner aktiveras, t.ex. call center och registrering samt analys och konsulär lägesbild. Vi vill att du funderar över hur tydligt det är **vilka uppgifter** de olika funktionerna i den särskilda organisationen har. Utgå från funktionskortet och om det finns, en skiss över den särskilda organisationen.

Klicka [här](#) för typexempel på organisationsskiss för särskild organisation (se sista sidan i dokumentet).

	Mycket otydligt	Ganska otydligt	Ganska tydligt	Mycket tydligt	Ej tillämpligt
Den strategiska ledningen (myndighetschefen)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Den operativa ledningen (stabschefen)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Call center och registrering	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Analys och konsulär lägesbild	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunikation och media	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Personal, logistik och administration	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Säkerhetsbedömning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Konsulär ärendehantering	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kristeam	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Kommentera gärna ditt svar här:

---



---



---

500 tecken

### Rapportering i särskild organisation

Vi vill också att du funderar över hur tydligt det är till vem eller vilka de olika funktionerna i den särskilda organisationen ska **rapportera**. Utgå från funktionskortet och om det finns, en skiss över den särskilda organisationen.

Klicka [här](#) för typexempel på organisationsskiss för särskild organisation (se sista sidan i dokumentet).

	Mycket otydligt	Ganska otydligt	Ganska tydligt	Mycket tydligt	Ej tillämpligt
Den strategiska ledningen (myndighetschefen)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Den operativa ledningen (stabschefen)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Call center och registrering	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Analys och konsulär lägesbild	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunikation och media	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Personal, logistik och administration	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Säkerhetsbedömning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Konsulär ärendehantering	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kristeam	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Kommentera gärna ditt svar här:

---

---

---

500 tecken

### Användbarhet av gällande beredskapsplan

Oavsett om utlandsmyndighetens gällande beredskapsplan baseras på mallen från UD-KC eller inte, vill vi att du tar ställning till följande frågor:

	Inte alls relevant	I viss mån relevant	Ganska relevant	Mycket relevant
Hur relevant är beredskapsplanen för att <i>förbereda</i> myndigheten för en kris?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hur relevant är innehållet i beredskapsplanen för <i>aktivt</i> krisarbete?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Hur stor **praktisk användning** bedömer du att ni skulle kunna ha av beredskapsplanen i händelse av kris?

- Mycket liten eller ingen användning alls
- Viss användning
- Ganska stor användning
- Mycket stor användning

### Övning

Här följer ett frågeblock om krisövning vid utlandsmyndigheten. Med *krisövning* menar vi allt från planerade diskussioner om hur man hanterar en begränsad uppgift vid kris, som t.ex. larm- och uppstart eller kommunikation, till större simuleringsövningar av ett fiktivt scenario som exempelvis en jordbävning.

Notera att vi bara är intresserade av övningar som gäller beredskapsansvaret för svenska medborgare och andra personer som utlandsmyndigheten enligt UF ansvarar för i händelse av kris. Övningar som rör säkerheten på själva ambassaden eller konsulatet ingår inte i Riksrevisionens granskning.

Har utlandsmyndigheten övat under de senaste 12 månaderna (sedan 1 januari 2015)?

- Ja
- Nej
- Vet ej

Lista gärna vad utlandsmyndigheten övade under 2015. Till exempel larm och uppstart av särskild organisation, larmkedja, evakuering, hantering av portabel passutrustning, samtal med människor i kris etcetera:

---

---

### *Den senaste övningen*

Här följer några frågor om **den senaste övningen** som genomfördes på utlandsmyndigheten där du nu tjänstgör. Om du själv inte deltog i den senaste övningen, ta hjälp av någon ur personalen som gjorde det. Dina svar har sparats och du kan därför återuppta enkäten när du kontaktat din kollega.

När genomfördes den senaste krisövningen på utlandsmyndigheten?

(Månad och år) \_\_\_\_\_

Vilken typ av övning genomfördes?

Det finns olika typer av övningar. Med **seminarieövning** menar vi en övning där en övningsledare leder diskussioner med de övade kring en viss frågeställning eller ett scenario. Seminarieövningar kan också kallas *table-top* eller *diskussionsövningar*. Med **simuleringsövning** avser vi en övning som i så stor utsträckning som möjligt imiterar en verklig händelse. I övningen ingår ett så kallat motspel, som förser de övade med händelser som de måste hantera under övningens gång.

- Seminarieövning, egen regi
- Seminarieövning, med KC-B
- Simuleringsövning, egen regi
- Simuleringsövning, med KC-B och MSB (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap)
- Annan övning, nämligen: \_\_\_\_\_
- Vet ej

Hur många av dem som arbetar vid utlandsmyndigheten deltog i den senaste övningen?

Notera att frågan endast gäller dem som förväntas delta i ett krisarbete.

	Alla	De flesta	Omkring hälften	Ett fåtal	Ingen	Vet ej
Utsänd personal	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lokalanställd personal	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Deltog någon av följande i den senaste övningen?

	Ja	Nej	Vet ej
Representant från resebolag	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Representant från nordisk ambassad eller konsulat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Representant från utomnordisk ambassad eller konsulat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Honorärkonsul i landet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annan aktör/representant, nämligen: _____	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Ange till vilken del följande gäller för den senaste övningen:

	Till mycket liten del eller inte alls	Till viss del	Till ganska stor del	Till mycket stor del	Vet ej
Övningen var anpassad efter utlandsmyndighetens behov	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Övningen hade en tydlig koppling till beredskapsplanen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Övningen upplevdes som relevant av dem som deltog	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Genomfördes den senaste övningen helt eller delvis i syfte att revidera beredskapsplanen?

- Ja
- Nej
- Vet ej

Oavsett syftet med övningen, visade den på att någon del av beredskapsplanen behövde revideras?

- Ja, och planen har uppdaterats
- Ja, men planen har ännu inte uppdaterats
- Ja, men vet ej om planen har uppdaterats
- Nej
- Vet ej



**Har den senaste övningen utvärderats?**

Med *utvärdering* avser vi att man diskuterat vad som fungerat bra och mindre bra under övningen. Det är också möjligt att man under utvärderingen identifierat saker i beredskapsplanen eller i det allmänna beredskapsarbetet som kan behöva förändras.

- Ja, med alla som deltog
- Ja, med större delen av dem som deltog
- Ja, med en mindre del av dem som deltog
- Nej
- Vet ej

**Har utvärderingen dokumenterats skriftligt?**

- Ja
- Nej
- Vet ej

Finns det en person eller funktion vid myndigheten som har ansvar för att:

	Ja	Nej	Vet ej
Utvärderingar av övningar genomförs	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Utvärderingar av övningar dokumenteras	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Identifierade förbättringsåtgärder implementeras i beredskapsplaneringen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

KC-B har tagit fram material som utlandsmyndigheterna kan använda sig av för att genomföra krisövningar på egen hand. Om du har arrangerat eller planerar att genomföra någon övning utifrån detta, hur användbart upplever du att det underlaget är?

---

---

---

500 tecken

### *Personalrotation*

Finns det någon rutin för att säkerställa att **utsänd** personal tar del av myndighetens beredskapsplan när de tillträder sin tjänst?

- Ja, inom en vecka
- Ja, inom en månad
- Ja, inom tre månader
- Ja, inom ett halvår
- Ja, inom ett år
- Nej

Finns det någon rutin för att säkerställa att **lokanställd** personal tar del av de delar av beredskapsplanen som berör lokalanställda när de tillträder sin tjänst?

- Ja, inom en vecka
- Ja, inom en månad
- Ja, inom tre månader
- Ja, inom ett halvår
- Ja, inom ett år
- Nej

### *Samordning med värdlandet och andra länders beskickningar*

Har utlandsmyndigheten där du tjänstgör identifierat lokala kontakter som kan bidra till att underlätta en evakuering av svenska medborgare, som till exempel tjänstemän vid flygplatser och hamnar?

- Ja, identifierat och kontaktat
- Ja, identifierat men inte kontaktat
- Nej, varken identifierat eller kontaktat
- Vet ej

Under de senaste två åren (sedan 1 januari 2014), har utlandsmyndigheten genomfört eller deltagit i övning tillsammans med andra utländska representationer?

- Ja
- Nej
- Vet ej

Finns etablerade samarbeten med andra utländska representationer i krisberedskapsfrågor?

- Ja
- Nej
- Vet ej

Finns det någon gemensam nordisk beredskapsplan för kriser som berör två eller flera nordiska länder som inkluderar er utlandsmyndighet?

- Ja
- Nej
- Vet ej

Beskriv gärna ert samarbete med andra utländska representationer angående krisberedskapsfrågor:

---

---

---

500 tecken

*Frågor till dig som är beredskapsansvarig*

Det här frågeblocket ska endast besvaras av den som har beredskapsansvar på myndigheten. Om du inte är beredskapsansvarig, klicka här för att komma vidare:

Jag är inte beredskapsansvarig. Ta mig vidare till nästa frågeblock.

Har du under de senaste två åren (sedan 1 januari 2014) deltagit i någon krisövning eller krisberedskapsutbildning?

- Ja  
 Nej  
 Vet ej

Vänligen lista de utbildningar/övningar som du deltagit i:

Frågan avser de senaste två åren (sedan 1 januari 2014).

---

---

---

500 tecken

Vilken eller vilka av de övningar/utbildningar som du deltagit i har du haft störst nytta av och varför?

Frågan avser de senaste två åren (sedan 1 januari 2014).

---

---

---

500 tecken

Hur tydligt är det för dig vilket ansvar du har som beredskapsansvarig?

- Mycket otydligt
- Ganska otydligt
- Ganska tydligt
- Mycket tydligt

I vilken utsträckning upplever du att du genomgått utbildningar respektive deltagit i övningar som förberett dig för det ansvar du har som beredskapsansvarig?

	I mycket liten utsträckning eller inte alls	I viss utsträckning	I ganska stor utsträckning	I mycket stor utsträckning
Utbildningar inom krisberedskap och krishantering	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Övningar av krishantering	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

I vilken utsträckning upplever du att du kan avsätta den tid du anser dig behöva för att fullgöra ditt ansvar som beredskapsansvarig?

- I mycket liten utsträckning eller inte alls
- I viss utsträckning
- I ganska stor utsträckning
- I mycket stor utsträckning

Om du har några ytterligare kommentarer angående din roll som beredskapsansvarig och det stöd och den utbildning som du får, är du välkommen att lämna dem här:

---

---

---

500 tecken kvar

*Samlad bedömning av utlandsmyndighetens krisberedskap*

Avslutningsvis vill vi ställa några övergripande frågor om krisberedskapen vid utlandsmyndigheten.

Vilken kännedom har utlandsmyndighetens personal om beredskapsplanen?  
Markera ett alternativ för varje påstående.

	Ja	Nej	Vet ej
All <i>utsänd</i> personal vet var beredskapsplanen finns	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
All <i>utsänd</i> personal har tagit del av innehållet i beredskapsplanen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
All <i>lokanställd</i> personal vet var beredskapsplanen finns	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
All <i>lokanställd</i> personal har tagit del av de delar av beredskapsplanen som berör lokalanställda	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Hur bedömer du den **utsända personalens** förmåga att larma och starta upp en särskild krisorganisation enligt de funktioner som finns angivna i beredskapsplanen?

Frågan endast gäller den personal som förväntas delta i ett krisarbete.

- Mycket dålig
- Ganska dålig
- Ganska bra
- Mycket bra
- Vet ej

Hur bedömer du utlandsmyndighetens samlade förmåga att upprätthålla ett krisarbete till dess att förstärkning från Sverige eller konsulär stödjepunkt kan vara på plats?

- Mycket dålig
- Ganska dålig
- Ganska bra
- Mycket bra
- Vet ej

Enligt Regeringskansliets föreskrifter om beredskapsplanering vid utlandsmyndigheterna (UF 2011:5) innebär beredskapsplanering ett kontinuerligt ansvar och arbete, i vilket ingår att löpande uppdatera beredskapsplanen, bedöma hot och risker, uppskatta svenskläget, underhålla viktiga kontakter och nätverk samt kontinuerligt öva krishanteringsförmågan. Mot bakgrund av detta, i vilken utsträckning anser du att utlandsmyndigheten där du arbetar lever upp till sitt beredskapsansvar?

- Till mycket liten del eller inte alls
- Till viss del
- Till ganska stor del
- Till mycket stor del
- Helt och hållet

Om du har några ytterligare kommentarer angående utlandsmyndighetens beredskap för större kriser som kan drabba många svenskar i landet är du välkommen att lämna dem här:

OBS! Vi ber er att inte lämna känsliga uppgifter som kan omfattas av sekretess.

---

---

---

500 tecken

Det var alla frågor vi hade. Om det finns något mera som du vill förmedla till oss på Riksrevisionen med anledning av vår granskning tar vi gärna emot synpunkter här:

OBS! Vi ber er att inte lämna känsliga uppgifter som kan omfattas av sekretess.

---

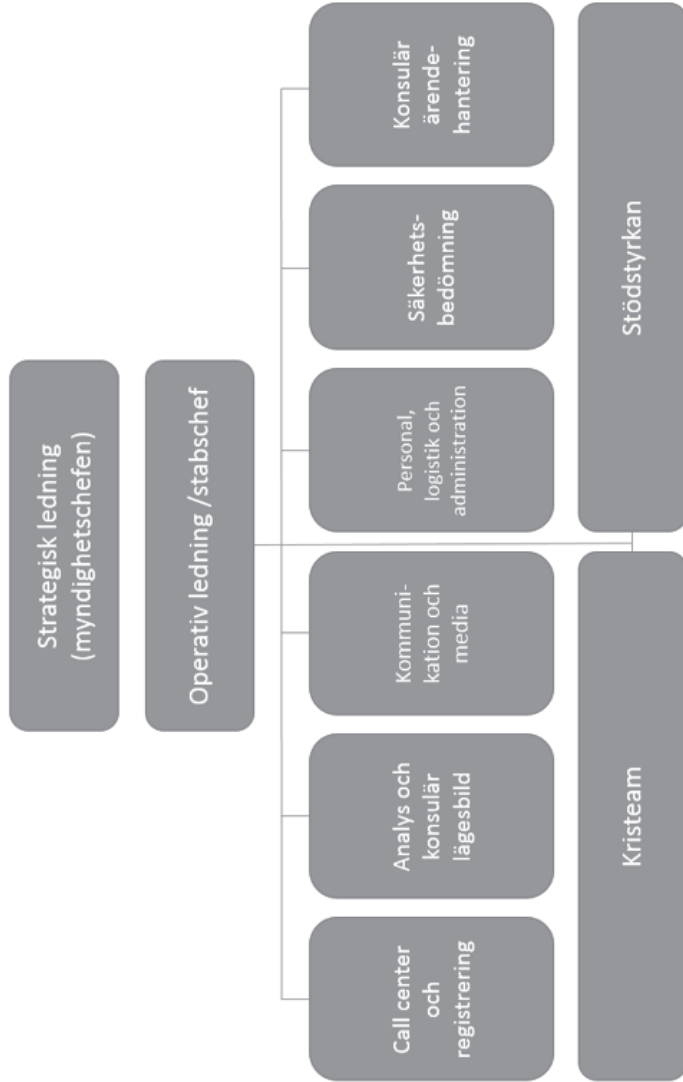
---

---

500 tecken



# Krisorganisation för utlandsmyndigheterna



DNR: 3.1.1-2015-1155  
DATUM: 2016-01-12

Källa: Mall för myndighetens konsulära beredskapsplan, s.6

Skr. 2016/17:53  
Bilaga 2

BILAGA

---

DNR: 3.1.1-2015-1155  
DATUM: 2016-01-12

## Bilaga 2.

# Genomgång av utlandsmyndigheternas beredskapsplaner



RiR 2016:13

### Utrikesförvaltningens konsulära krisberedskap

---

– förutsättningar för effektiv insats?



## Bilaga 2 – Genomgång av utlandsmyndigheternas beredskapsplaner

Som ett led i granskningen har projektgruppen granskat utlandsmyndigheternas beredskapsplaner. Den här bilagan redogör för denna genomgång.

### Bedömningsgrunder

Genomgången av myndigheternas beredskapsplaner har gjorts mot bakgrund av primärt två revisionsfrågor och tillhörande bedömningsgrunder:

- *Fråga 2: Är den beredskapsplanering som finns ändamålsenlig?* med särskild tonvikt på att beredskapsplaneringen ska följa de föreskrifter och riktlinjer som finns men även på att beredskapsplanerna ska vara kända av dem som förväntas använda dem.
- *Fråga 3: Är organisationen utbildad och övad på ett ändamålsenligt och tillräckligt sätt?* med tyngdpunkt på de uppställda tillräcklighetskriterierna om att övning bör ske minst en gång per år med samtlig personal som förväntas delta i ett krisarbete.

Utöver dessa två frågor har genomgången även bärning på revisionsfråga 1 och bedömningsgrunden som avser att de förslag på organisatoriska förbättringar som Katastrofkommissionen (SOU 2005:104) presenterar under avsnitt 6.4.1 – *Utrikesdepartementets roll och konsulära frågor* i allt väsentligt bör ha genomförts. Här anges att UD bör fortsätta arbetet med att utveckla mallen för utlandsmyndigheternas beredskapsplaner och att utlandsmyndigheterna själva bör vidta vissa förberedelser, som att planera för krisrum och callcenter, och identifiera nätverk som kan hjälpa till vid katastrofsituationer men även personer (företrädesvis honorärkonsuler) som kan upparbeta kontaktvägar till lokala katastrofmyndigheter och svenskkolonier.

Statens beredskapsansvar regleras i lagen (2010:813) om konsulär katastrofinsats. Regeringskansliets föreskrifter om beredskapsplanering vid utlandsmyndigheterna (UF 2011:5) har utformats med hänsyn till denna lag. Till UF 2011:5 finns en vägledning som utarbetats av UD. Enligt UF 2011:5 har utlandsmyndigheterna ett ansvar att hålla beredskap för att bistå svenska medborgare och övriga personer som nämns i UF med åtgärder vid en kris- eller katastrofsituation. Utlandsmyndigheten måste då snabbt kunna gå in i en så kallad "särskild organisation".

Som ett stöd i utlandsmyndigheternas beredskapsplanering har UD KC-B tagit fram en mall för utlandsmyndigheternas beredskapsplaner. Den senaste mallen är från november 2014. Samtliga svenska ambassader och generalkonsulat har uppmanats att från och med årsskiftet 2015/16 ha beslutat om beredskapsplaner i enlighet med denna mall. Undantaget är så kallade mini-utlandsmyndigheter<sup>1</sup> som har en förkortad version av mallen.

## Metod för genomförandet

Genomgången skedde på plats på Utrikesdepartementet (UD) över tre dagar, 19 – 21 januari 2016. Riksrevisionen disponerade ett arbetsrum i samma korridor som UD-KC:s konsulära beredskapsgrupp (KC-B), för vilken projektgruppens kontaktperson på UD, Emilia Stromsten, är gruppchef. Inför vår genomgång hade KC-B enligt önskemål ordnat så att alla beredskapsplaner fanns utskrivna på papper. Genomgången gjordes i webbverktyget Webropol och följde det formulär som återfinns med start på sidan 11. Utgångspunkten för frågorna är KC-B:s ovan nämnda mall för utlandsmyndigheternas beredskapsplaner från november 2014: "Mall för myndighetens konsulära beredskapsplan".

## Urval

Genomgången omfattar ambassader och generalkonsulat, med undantag för de så kallade mini-utlandsmyndigheterna. Sveriges ambassad i Kabul exkluderades från genomgången eftersom UD sedan flera år tillbaka avråder från alla resor till Afghanistan. Generalkonsulatet i New York är ny utlandsmyndighet från och med december 2015 och för detta fanns vid tidpunkten för genomgången ännu ingen beredskapsplan.

Det totala antalet observationer som registrerats i Webropol uppgår till 88. Två planer uppdaterades dock under granskningens gång varför de två planerna av äldre datum rensats från det dataset som analyserats. Även en observation för ett minikonsulat har exkluderats. Det totala antalet observationer summerar därmed till 85. På grund av saknade värden uppgår det totala antalet giltiga observationer för tre av variablerna till 84.

---

<sup>1</sup> På en mini-utlandsmyndighet är en person ensam utsänd till ett specifikt land som svensk representant. Uppdraget är ofta begränsat till främjande eller politisk rapportering. Det regelverk som utrikesförvaltningen lyder under har delvis fått anpassas för att modellen ska kunna användas. Svenska minimyndigheter är ambassaderna i Baku, Jerevan, Doha, Alger, Pyongyang, Astana, Luanda och Reykjavik, samt generalkonsulaten i Hongkong, Mariehamn och Mumbai.

## Deskriptiv analys av resultat

I följande avsnitt presenteras resultaten från vår genomgång av utlandsmyndigheternas beredskapsplaner, fråga för fråga, motsvarande granskningsformuläret (se ss. 11–14).

### *Beredskapsplanen ska följa mallen och uppdateras varje år*

Enligt föreskrifterna (UF 2011:5) ska planerna uppdateras minst en gång per år. Som framgår av Tabell 1 följer 71 (83,5 procent) av utlandsmyndigheternas beredskapsplaner den påbjudna mallen. Ungefär lika många (70 eller 82,4 procent) har uppdaterat sina planer under det senaste året (sedan 1 januari 2015). I ett fall är det oklart om planen kan anses följa mallen, då den endast innehåller mallens första del som avser det operativa krisarbetet och det inte finns några uppgifter om det löpande krisberedskapsarbetet. Två beredskapsplaner saknar beslutsdatum men följer dock den senaste mallen från november 2014. Sett till de två kriterierna i kombination, är det 68 av 85 utlandsmyndigheter (80,0 procent) som både följer mallen och har uppdaterat sina planer under det senaste året. I kontrast är det 12 myndigheter som varken följer mallen eller har uppdaterat beredskapsplanen under det senaste året.

Tabell 1 Äre beredskapsplanerna uppdaterade enligt mall under det senaste året?

		Beredskapsplan uppdaterad efter 1 januari 2015			
		Ja	Nej	Oklart	Total
Beredskapsplanen följer senaste mallen	Ja	68 (80,0 %)	1 (1,2 %)	2 (2,4 %)	71 (83,5%)
	Nej	1 (1,2 %)	12 (14,1%)	0	13 (15,3%)
	Oklart	1 (1,2 %)	0	0	1 (1,2 %)
	Totalt	70 (82,4 %)	13 (15,3 %)	2 (2,4 %)	85 (100,0 %)

Om en beredskapsplan inte uppdateras regelbundet innebär det en ökad risk för att de kontaktuppgifter som finns i beredskapsplanerna är inaktuella (ambassadernas egen personal, personal vid UD i Stockholm, honorärkonsuler och andra kontakter i verksamhetslandet). Att en plan inte är uppdaterad på länge utesluter dock inte att utlandsmyndigheten ändå har aktuella kontaktuppgifter till personal och andra på annan plats, men detta framgår då inte av beredskapsplanen.

*Beredskapsplanen ska innehålla planering för arbete i särskild organisation*

Avstämning av utlandsmyndigheternas arbete i särskild organisation, inrättande av lägesrum och callcenter gjordes mot bakgrund av den information som utlandsmyndigheterna enligt UD:s mall för utlandsmyndigheternas beredskapsplaner ska fylla i (frågorna 5 – 7 i granskningsformuläret). I de fall där utlandsmyndigheterna inte följt den senaste mallen, gjordes en bedömning av om motsvarande information fanns tillgänglig i myndighetens senaste beslutade beredskapsplan. Resultatet presenteras i Tabell 2.

Tabell 2 Planering för arbete i särskild organisation

	Ja	Nej	Total	
Har planering om särskild organisation	83 (97,6 %)	2 (2,4 %)	85 (100 %)	
Har angiven plats för lägesrum	82 (96,5%)	3 (3,5 %)	85 (100 %)	
Har angiven plats för callcenter	73 (85,9 %)	8 (9,4 %)	+ 4 (4,7 %) } saknar särskild plats men kopplar växel till gruppnummer	85 (100 %)

I det närmaste samtliga utlandsmyndigheter (83 av 85) har redogjort för sin planering av arbete i särskild organisation och utsett en lokal som i händelse av kris ska fungera som lägesrum (82 av 85). En klar majoritet av utlandsmyndigheterna (73 av 85) har också en bestämd plats som i händelse av kris ska tas i anspråk för callcenterfunktionen. Ytterligare fyra utlandsmyndigheter saknar särskild plats för denna, men har möjlighet att koppla inkommande samtal till ett gruppnummer som gör att flera personer kan besvara inkommande samtal, även om de inte sitter samlade på en och samma plats. Åtta utlandsmyndigheter saknar helt uppgifter i sina beredskapsplaner om hur de planerat för att organisera en callcenterfunktion vid en krissituation.

### *Uppgifter om svenskar i verksamhetslandet ska finnas*

Hur många svenskar som befinner sig i ett krisdrabbat område eller på en olycksplats är direkt avgörande för hur allvarlig den konsulära krisen kan förväntas bli. Därför uppmannas utlandsmyndigheterna, i enlighet med 5 § UF 2011:5 och mallen, föra in uppgifter om hur många bofasta samt besökande svenska medborgare samt utländska familjemedlemmar till svenska medborgare som uppskattas befinna sig i landet. Som framgår av Tabell 3 innehåller sammanlagt 80 procent av beredskapsplanerna uppskattningar av svenska besökare, antingen i beredskapsplanen eller i annat dokument som planen hänvisar till. Med avseende på bofasta svenskar är siffran ca 94 procent.

Vid genomgången har Riksrevisionen kunnat notera att många utlandsmyndigheter uppger att det är svårt att göra korrekta uppskattningar av antalet svenskar och att de siffror som förekommer i planerna därför inte alltid är tillförlitliga. Schengensamarbetet är en faktor som försvårar en träffsäker bedömning eftersom in- och utresor inte registreras. En annan försvärande omständighet som nämns är dubbelt medborgarskap. Det kan då finnas svenska medborgare i landet som normalt sett inte har någon kontakt med ambassaden, men som skulle kunna ta kontakt om de upplever ett hjälpbehov, t.ex. med anledning av naturkatastrofer eller krigsutbrott. Om det finns viseringskrav för svenska medborgare kan detta underlätta bedömningen av antalet besökande svenskar.

Tabell 3 Svenskar i verksamhetslandet

	Ja	Nej	Hänvisning*	Total
Numerisk uppskattning av hur många svenskar som besöker landet	64 (75,3 %)	17 (20,0 %)	4 (4,7 %)	85 (100 %)
Numerisk uppskattning av hur många svenskar som är bosatta i landet	75 (88,2 %)	5 (5,9 %)	5 (5,9 %)	85 (100 %)

\* Informationen finns inte i beredskapsplanen, men det finns hänvisning till var den finns

### *Förberedelser för uppsamling och evakuering*

Vissa situationer kan medföra att svenska medborgare behöver evakueras. De allmänna bestämmelserna för evakuering följer av 1 § lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser och utlandsmyndigheterna ska enligt 5 § UF 2011:5 ha en plan för evakuering. Om en evakuering skulle bli aktuell, kan det underlätta om möjliga uppsamlingsplatser identifierats i förväg, liksom att det finns kontaktuppgifter till personer i områden där svenskar kan befinna sig, t.ex. honorärkonsuler eller resebolag.



Mallen uppmanar därför utlandsmyndigheterna att ange sådana uppgifter. Tabell 4 redovisar resultatet från vår genomgång av beredskapsplanerna på dessa punkter.

Tabell 4 Uppsamling och evakuering

	Ja	Nej	Hänvisning*	Total
Tydligt angivna uppsamlingsplatser vid evakuering	61 71,8 %	21 24,7 %	3 3,5 %	85 (100 %)
Uppgifter om kontaktpersoner i områden där svenskar befinner sig	47 55,3 %	28 32,9 %	10 11,8 %	85 (100 %)

\* Informationen finns inte i beredskapsplanen, men det finns hänvisning till var den finns.

Knappt en fjärdedel av de genomgångna beredskapsplanerna saknar angivna uppsamlingsplatser för eventuell evakuering. Vidare saknar en knapp tredjedel uppgifter om kontaktpersoner i områden där svenskar befinner sig.

Riksrevisionen har förståelse för att behovet av och möjligheterna att ange specifika uppsamlingsplatser för evakuering samt kontaktpersoner i områden där svenskar befinner sig kan variera stort olika utlandsmyndigheter emellan. Till exempel förekommer det i beredskapsplanerna att utlandsmyndigheten bedömer att uppsamlingsplatser för samling/evakuering måste ta hänsyn till krisens natur, storlek och plats. Vidare kan det faktum att det saknas kontaktuppgifter till personer i områden där svenskar befinner sig, bero på det är få svenskar i landet och/eller att de svenskar som finns är väldigt utspridda. I det här avseendet ska även beaktas att det finns ca 400 svenska honorärkonsulat världen över, företrädesvis på platser där svenskar vistas, och det är ofta dessa som omnämns som kontaktpersoner i beredskapsplanerna.

### *Övning och utbildning främjar effektiv krishantering*

Utrikesförvaltningen arbetar mot att all utsänd personal ska ha grundläggande kunskaper i krishantering och att all personal ska kunna larma och starta ett krisarbete som kan hållas igång till dess att förstärkning är på plats. Mallen beskriver regelbunden övning som den mest framgångsrika metoden för kompetenshöjning inom krishanteringsarbetet, och i mallen uppmanas utlandsmyndigheterna att årligen genomföra minst en övning där hela eller delar av krisorganisationen övas. Enligt mallen ska utlandsmyndigheterna fylla i vilka aktiviteter som planeras för att göra planen känd för personalen; när den senaste övningen ägde rum, vad som övades och vilka som deltog; uppgifter om utlandsmyndighetens övningsbehov; samt vilka övningar som planeras

infor kommande år. I Tabell 5 redovisas en sammanställning av hur utlandsmyndigheternas uppgifter motsvarar mallen i dessa delar.

Tabell 5 Övning och utbildning

	Ja	Nej	Total
Uppgift om att planen har gjorts eller ska göras känd för personalen	63 (74,1 %)	22 (25,9 %)	85 (100 %)
Uppgift om tidpunkt för den senaste övningen	53 (62,4 %)	32 (37,6 %)	85 (100 %)
Uppgift om planerade övningar det kommande året	61 (72,6 %)	23 (27,4 %)	84 (100 %)
Uppgift om myndighetens övningsbehov	33 (38,8 %)	52 (61,2 %)	85 (100 %)

Som framgår av tabellen finns utrymme för förbättringar av beredskapsplanerna med avseende på dessa uppgifter: 25,9 procent av beredskapsplanerna saknar uppgifter om hur personalen har eller ska informeras om planerna; 37,6 procent saknar uppgift om den senaste övningen; 27,4 procent redovisar inte vilka övningar som planeras under det kommande året och majoriteten av planerna, 61,2 procent, saknar bedömning av myndighetens övningsbehov. Det framgår inte av tabellen, men för endast 23 av planerna har vi kunnat bocka av att samtliga efterfrågade uppgifter finns angivna. Att uppgifter saknas i beredskapsplanen innebär inte nödvändigtvis att aktiviteter inte genomförts eller planeras, eller att myndigheten saknar uppfattning om sitt övningsbehov. Riksrevisionen kan dock inte vara förvissad om att de aktuella utlandsmyndigheterna vidtagit rekommenderade åtgärder för att leva upp till sitt beredskapsansvar.

#### *Det ska finnas en fungerande larmrutin*

Vid en allvarlig händelse är det viktigt att snabbt kunna kontakta personalen. För att underlätta detta är det viktigt att det finns en fungerande rutin för larm. För att larmrutinen ska fungera måste den övas regelbundet; dels för att säkerställa att larmkedjan inte bryts och dels för att säkerställa att kontaktuppgifterna till dem som ska kontaktas är aktuella. Som framgår av Tabell 6 saknar endast tre beredskapsplaner uppgifter om larmrutin. Drygt 60 procent av planerna uppger också hur ofta larmrutinen ska testas, vilket följaktligen innebär att uppgiften saknas i knappt 40 procent av planerna. Mallen efterfrågar inte datum för när larmrutinen faktiskt testats, utan endast uppgift om hur ofta utlandsmyndigheten har för avsikt att testa sin rutin. Detta innebär att Riksrevisionen inte på ett betryggande sätt kan uttala sig om huruvida utlandsmyndigheterna har fungerande larmrutiner på plats för att snabbt kontakta sin personal i vid en eventuell krissituation. Det kan dock konstateras att uppstarten av

myndighetens arbete i särskild organisation riskerar att fördrojas om rutinen för att larma personalen inte fungerar.

Tabell 6 Larmrutin

	Ja	Nej	Hänvisning*	Total
Larmrutin beskriven	77 (91,7 %)	3 (3,6 %)	4 (4,8 %)	84 (100,0 %)
Uppgift om hur ofta larmrutinen ska testas	53 (62,4 %)	32 (37,6 %)	-	85 (100,0 %)

\* Informationen finns inte i beredskapsplanen, men det finns hänvisning till var den finns

### *Kontaktuppgifter till andra som kan underlätta krisarbetet*

Utöver utlandsmyndighetens egen personal och eventuella förstärkningsresurser, kräver ett skarpt krisarbete i regel att man måste kunna kontakta exempelvis honorärkonsuler, myndighetspersoner i värdlandet eller representanter för resebolag. I mallen föreslås att sådana relevanta telefon- och kontaktnummer förs in i beredskapsplanen som bilaga.

Som framgår av Tabell 7 har 52 stycken av planerna dessa uppgifter som medan ytterligare 20 har dessa uppgifter på annan plats, vilket innebär att det finns en hänvisning i beredskapsplanen till var på den aktuella utlandsmyndigheten dessa uppgifter finns att tillgå. 12 planer saknar helt dessa uppgifter, eller hänvisning till att de ska finnas på annan plats.

Tabell 7 Telefon- och kontaktlistor

	Ja, som bilaga	Ja, på annan plats	Nej	Total
Relevanta telefon- och kontaktuppgifter	52 61,9%	20 23,8%	12 14,3%	84 100,0%

### *Övriga noteringar*

Under genomgången av utlandsmyndigheternas beredskapsplaner har Riksrevisionen gjort ytterligare en del iakttagelser som kan vara av viss relevans, vilka redovisas nedan. Dessa iakttagelser har dock inte gjorts med samma systematik som ovan redovisade genomgång och utgör därför inte något underlag i kvantitativ bemärkelse, men bidrar ändå till värdefulla insikter om det krisberedskapsarbete som bedrivs på utlandsmyndigheterna.

#### **Missuppfattningar förekommer**

Ett litet antal utlandsmyndigheter förefaller ha missuppfattat vilken information som ska föras in beredskapsplanen med avseende på uppsamling och evakuering. Riksrevisionen har exempelvis kunnat notera att angivna uppgifter endast avser den egna personalen och inte, som avsett, personer för vilka utlandsmyndigheten har ett beredskapsansvar.

Missuppfattningar förekommer också vad gäller larmrutin. Till exempel förekommer en beskrivning av larm till polisstation och inte hur man ska larma inom den egna myndigheten.

#### **Rotationssystemet påverkar det organisatoriska minnet**

Inom utrikesförvaltningen tillämpas ett rotationssystem vilket innebär att utsänd personal tjänstgör på en viss utlandsmyndighet under en begränsad tid. Detta system medför att det organisatoriska minnet i vissa avseenden kan vara begränsat, vilket kan yttra sig i att ingen nu tjänstgörande personal vid utlandsmyndigheten deltagit vid den senaste övningen och inte heller har kännedom om när den senaste övningen ägde rum, vilket vi kunnat se exempel på. Vi har också noterat exempel på utlandsmyndigheter som i relation till frågan om övningsbehov anger att hela eller stora delar av personalen bytts ut sedan den senaste övningen.

#### **Goda exempel**

Riksrevisionen har också kunnat notera några särskilt goda exempel på beredskapsarbetet. Hit hör planer som har kvar frågorna som ställs i mallen med tydliga svar i den egna beredskapsplanen, vilket gör det enklare att hitta den information som efterfrågas. En utlandsmyndighet uppger att de ställer krav på att beredskapsplanen aktivt ska läsas och kännas till av samtlig utsänd personal, vilket säkerställs genom att dessa ska skriva under på att de läst och tagit del av innehållet. När det gäller övning, finns exempel på utlandsmyndigheter som samövar med andra utlandsmyndigheter och då framförallt de nordiska. En utlandsmyndighet uppger att de har diskussionsövningar så ofta som varannan månad.

#### **Beredskapsplanen är inte det enda dokumentet för beredskapsarbetet**

Flera utlandsmyndigheter har larmlistor och viktiga kontaktuppgifter på annan plats än i krisberedskapsplanen, ofta i en särskild pärm som refereras till som "krispärm" eller liknande. Det går inte att avgöra utifrån den information som finns i beredskapsplanerna huruvida det är en sådan pärm, snarare än beredskapsplanen som upprättats enligt mallen, som skulle vara det praktiska stödet vid en konkret krissituation, men i åtminstone ett fall tycks det vara så.

#### **Det finns upplevda problem med mallen**

En ambassad har i ett mejl som bifogats den utskrivna planen uttryckt följande åsikt om mallen:

*"Den mall som departementet beslutat ska gälla alla UUM har det goda syftet att utgöra ett praktiskt verktyg i beredskapsplaneringen och den konkreta krishanteringen. Inklusiva bilagor är det dock ett dokument på väl över 40 sidor vars omfångsrika textmassa till stor del motverkar det angivna syftet att vara praktiskt och ändamålsenligt, särskilt i en konkret krissituation.*

*Enligt ambassadens uppfattning hade det – i alla fall för vår del – varit mer ändamålsenligt att ha en kortare och mer lättillgänglig mall för själva beredskapsplanen och istället ha alla förklarande textavsnitt och flertalet av UD-bilagorna (dvs. huvuddelen av den aktuella mallen) i ett separat bakgrundsdokument av vägledningstyp eller dyligt".*

## Granskningsformulär



RIKSREVISIONENS WEBBUNDERSÖKNINGAR

RIKSREVISIONEN

### Utlandsmyndigheternas beredskapsplaner

#### FÖRSTA SIDAN

1. Vilken utlandsmyndighet gäller svaren?

Svarsformat: Myndighet, stad, land (ex. Ambassaden i Berlin, Tyskland)

\_\_\_\_\_

2. Är beredskapsplanen uppdaterad efter den nya mallen från UD-KC?

- Ja
- Nej
- Oklart

3. Ange beslutsdatum för planen:

Om endast månad och år framgår, välj den 1:a i månaden.

Datum: \_\_\_\_\_ 

4. Om beslutsdatum saknas klicka här:

- Beslutsdatum saknas

## 1.2. DET LÖPANDE KRISARBETET

### 5. Rubrik 1.2.1. Att arbeta i särskild organisation

Har myndigheten fyllt i uppgifter i rutan om utlandsmyndighetens planering?  
Om beredskapsplanen inte följer senaste mallen, men motsvarande uppgifter om krisorganisation finns, välj alternativet "ja".

- Ja  
 Nej

### 6. Rubrik 1.2.2. Inrätta ett lägesrum

Finns det ett angivet rum/plats som ska användas som lägesrum?

- Ja  
 Nej

### 7. Rubrik 1.2.4. Organisera call center, registrering och konsulär ärendehantering

Finns det ett angivet rum/plats som ska användas för callcenter?

- Ja  
 Nej, men växel kopplas om till gruppnummer  
 Nej

### 2.1.1 Svenskar i verksamhetslandet

8. Finns en numerisk uppskattning av hur många svenskar som besöker landet?

- Ja  
 Nej  
 Informationen finns inte i beredskapsplanen, men det finns hänvisning till var den finns

9. Finns en numerisk uppskattning av hur många svenskar som är bosatta i landet?

- Ja  
 Nej  
 Informationen finns inte i beredskapsplanen, men det finns hänvisning till var den finns

### 2.1.5 Uppsamling och evakuering

10. Finns det tydligt angivna uppsamlingsplatser vid evakuering?

- Ja
- Nej
- Informationen finns inte i beredningsplanen, men det finns hänvisning till var den finns

11. Finns det uppgifter om kontaktpersoner i områden där svenskar befinner sig?

Att kontaktpersoner/organisationer *finns angivna* är tillräckligt för "ja". Kontaktuppgifter behövs *inte*.

- Ja
- Nej
- Informationen finns inte i beredningsplanen, men det finns hänvisning till var den finns

### 2.2.1 Övning och utbildning

12. Finns uppgift om att planen har gjorts eller ska göras känd för personalen (UF 2011:5, p. 5)?

- Ja
- Nej

13. Finns uppgift om tidpunkt för den senaste övningen?

- Ja
- Nej

14. Finns uppgift om vilka övningar som planeras under kommande år?

- Ja
- Nej

15. Finns uppgifter om myndighetens övningsbehov?

- Ja
- Nej



### 2.2.2 Larmrutin

16. Finns larmrutin beskriven?

Ja

Nej

Informationen finns inte i beredskapsplanen, men det finns hänvisning till var den finns

17. Finns uppgift om hur ofta den ska testas?

Om det anges att planen ska testas "regelbundet" klicka för "Ja".

Ja

Nej

#### Bilagor

18. Finns uppgifter om relevanta telefon- och kontaktnummer?

Notera att i den version som UD har telefonlistorna inte alltid bifogats. Finns det dock rubriker som anger att bilagor med kontaktuppgifter finns, ange "Ja".

Ja, som bilaga i beredskapsplanen

Ja, på annan plats än i beredskapsplanen

Nej

19. Riksrevisionens kommentarer

OBS! Inga sekretessbelagda uppgifter.

---

---

---

## Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 december 2016

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Wallström, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Andersson, Hellmark Knutsson, Ygeman, A Johansson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Eriksson, Linde, Skog, Ekström

Föredragande: statsrådet Wallström

---

Regeringen beslutar skrivelse 2016/17:53 Riksrevisionens rapport om Utrikesförvaltningens konsulära krisberedskap



