

Utrikesförvaltningens konsulära krisberedskap

– förutsättningar för effektiv insats?

RIR 2016:13



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 INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2016

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

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 sammanfattande iakttagelser	54
6 Har organisationen fungerat som avsett i kris?	56
7 Hur omhändertas 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

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns två elektroniska bilagor att ladda ned från Riksrevisionens webbplats 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 bedrivs. 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 övar 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.

Omhändertas 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 viktigaste 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 krishanteringen.
- 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

Flodvågskatastrofen i Sydostasien júlhelgen 2004 krävde 543 svenskars liv och 1 500 skadades.¹ 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 utredning² – *Katastrofkommissionen* – 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.³ Det var tydligt att utrikesförvaltningens krisberedskapsorganisation behövde förändras och förstärkas.

Arbetet med att bygga upp en ny krisberedskapsorganisation inom utrikesförvaltningen inleddes omgående efter flodvågskatastrofen. 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.⁴ Utrikesförvaltningens nuvarande krisberedskapsorganisation har dock inte utvärderats av någon oberoende part. Samtidigt ökar antalet utlandssvenskar och resandet ständigt.⁵ 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.

¹ SOU 2005:104. Sverige och tsunamin – granskning och förslag, s. 102.

² SOU 2005:104.

³ SOU 2005:104, s. 13.

⁴ 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.

⁵ 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. Omhändertas 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.⁶ 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-

⁶ 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 tillvara 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 Myn-digheten 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.⁷

För att få en förståelse för utlandsmyndigheternas krisberedskapsarbete och förut-sättningar att hantera kriser skickade Riksrevisionen ut en enkät till alla ambassader och generalkonsulat.⁸ 90 respondenter besvarade enkäten vilket ger en svarsfre-kvens på 96 procent. Riksrevisionen har också granskat totalt 85 utlandsmyndighet-ers beredskapsplaner för att undersöka om de följer rådande föreskrifter.⁹ Projekt-gruppen vid Riksrevisionen har även deltagit i en krishanteringsövning som ingår i den utbildning som utrikesförvaltningens personal genomgår inför utlandstjänst-göring. Projektgruppen har också observerat en integrerad utbildnings- och öv-ningsdag 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 utrikesför-valtningens förmåga att hantera framtida kriser. Utvärderingarna har även lagts till grund för bedömningen av hur erfarenheter tas till vara inom krisberedskapsorga-nisationen. Den bedömningen vilar också på utvärderingar av övningar- och utbild-ningstillfällen samt intervjuer.

⁷ Fredrik Bynander (Försvarshögskolan, FHS) och Per Larsson (Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI).

⁸ Resultaten från enkäten presenteras i Bilaga 1: Undersökning av krisberedskapsarbetet på svenska utlandsmyndigheter. Bilagan finns tillgänglig elektroniskt via Riksrevisionens webbplats www.riksrevisionen.se.

⁹ Resultaten från genomgången presenteras i Bilaga 2: Genomgång av utlandmyndigheters beredskapsplaner. Bilagan finns tillgänglig elektroniskt via Riksrevisionens webbplats 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.¹⁰ Granskningen omfattar även MSB i dess roll som stöd till UD när det gäller utbildning och övning.¹¹ Andra förstärkningsresurser som stödstyrkan¹² 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 reserekommandationer 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.¹³

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.

¹⁰ 1 § Regeringskansliets föreskrifter (2011:5) om beredskapsplanering vid utlandsmyndigheterna.

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ 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. Rapporten 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.¹⁴ 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.¹⁵

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.¹⁶ Insatsen ska inte heller möta ”särskilda hinder”.¹⁷ Sådana hinder kan exempelvis vara att säkerhetsläget eller infrastrukturen i det drabbade området gör en insats omöjlig.¹⁸ 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

¹⁴ Prop.2009/10:98, s. 7.

¹⁵ Prop.2009/10:98, s. 22.

¹⁶ Prop.2009/10:98, s. 49.

¹⁷ 1 § lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser.

¹⁸ Prop.2009/10:98, s. 49.

beredskap för att kunna gripa in och stötta svenskar vid kriser och katastrofer utomlands.¹⁹ Det är UD som ansvarar för ärenden som rör lagen om konsulära katastrofinsatser.²⁰ 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 utlandsmyndigheter²¹ 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.²² Utlandsmyndigheternas huvuduppgift är att bevaka och främja svenska intressen. I de länder där Sverige bedriver utvecklingssamarbete 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

¹⁹ Prop.2009/10:98, s. 20.

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

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

²² "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 krishantering. 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.

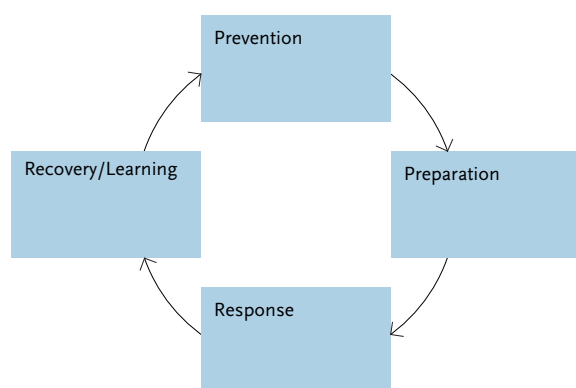
2.3.1 Forskningslitteratur

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.²³

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.²⁴ 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.

²³ 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.

²⁴ 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 steg²⁵, eller som fokuserar på enskilda delar. Ett exempel på det är en kedjemodell för erfarenhetsåterföring²⁶ som MSB tillämpat.²⁷ Avslutningsvis kan nämnas att forskningslitteraturen ger viss vägledning för indikatorer vad gäller förutsättningarna för att hantera en kris,²⁸ alltså beredskapsförmåga, men inte för lednings- och samverkansförmåga,²⁹ 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 arbete³⁰ framhålls som ett gott exempel.³¹ 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 krishantering³² har varit av särskilt intresse.

En annan viktigt offentlig rapport är Socialstyrelsens utvärdering av de svenska insatserna i samband med inbördeskriget i Libanon sommaren 2006.³³ 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

²⁵ 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.

²⁶ 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.

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

²⁸ 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.

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

³⁰ SOU 2005:104.

³¹ Se Tindall, 2012, s. 104.

³² Boin, 2005.

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

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.³⁴ 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.

³⁴ 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.³⁵ 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.³⁶

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 slutbetänkandet³⁷ i allt väsentligt har genomförts.

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

³⁶ SOU 2005:104, s. 326–330.

³⁷ 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-KC³⁸ 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 krishantering – både i Stockholm och på utlandsmyndigheterna – och upprätthålla krisarbetet till dess att förstärkning kan anlända. 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 2015.³⁹ I personalstyrkan ingår beredskapsgruppen som sedan den inrättades år 2006 bemannats med mellan fem och sju heltidstjänster.⁴⁰ 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.⁴¹

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

³⁸ Intervju UD, 2016-01-28 (a).

³⁹ E-post från UD, 2016-01-29.

⁴⁰ E-post från UD, 2016-02-02.

⁴¹ 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.⁴²

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.⁴³ Krisberedskapen är författningsreglerad. Därför bedömer chefen att det inte finns några problem att få extra medel vid större kriser.⁴⁴ 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.⁴⁵ 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 uppger 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.⁴⁶

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

⁴³ Intervju UD, 2016-01-28 (a).

⁴⁴ Intervju UD, 2016-01-28 (a).

⁴⁵ Bilaga 1. Undersökning av krisberedskapsarbetet på svenska utlandsmyndigheter.

⁴⁶ 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.⁴⁷ 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.⁴⁸ 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

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

⁴⁸ 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.⁴⁹

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.⁵⁰ 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

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

⁵⁰ SOU 2005:104, kapitel 6.4.1 s. 326–330.

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.	Ja. Förberedda krisrum finns på UD. Vid behov samordning men inte samlokalisering med kansliet för krishantering vid Justitiedepartementet.
Utlandsmyndigheternas krisberedskap: <ul style="list-style-type: none"> - 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 	Ja, 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.⁵¹ 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 krishanteringcentral. 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 flodvågskatastrofen 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

⁵¹ 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.⁵² Statistik som Riksrevisionen tagit del av bekräftar detta.⁵³ Enligt ledningen på UD-KC avspeglar beredskapsgruppens ökade popularitet att det sedan flodvågskatastrofen 2004 har skett en markant kulturförändring till det bättre avseende beredskapsfrågorna.⁵⁴

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 flodvågskatastrofen 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

⁵² Intervju UD, 2016-01-28 (a).

⁵³ 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.

⁵⁴ 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.⁵⁵

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.⁵⁶ 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-

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

⁵⁶ 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.

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.⁵⁷ 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.⁵⁸ 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.

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

⁵⁸ 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:⁵⁹

- 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.⁶⁰

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

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

För utlandsmyndigheterna har gruppen tagit fram en gemensam mall för beredskapsplaner som alla ska följa.⁶¹ 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.⁶²

4.3.1 Krisorganisationen är funktionsbaserad

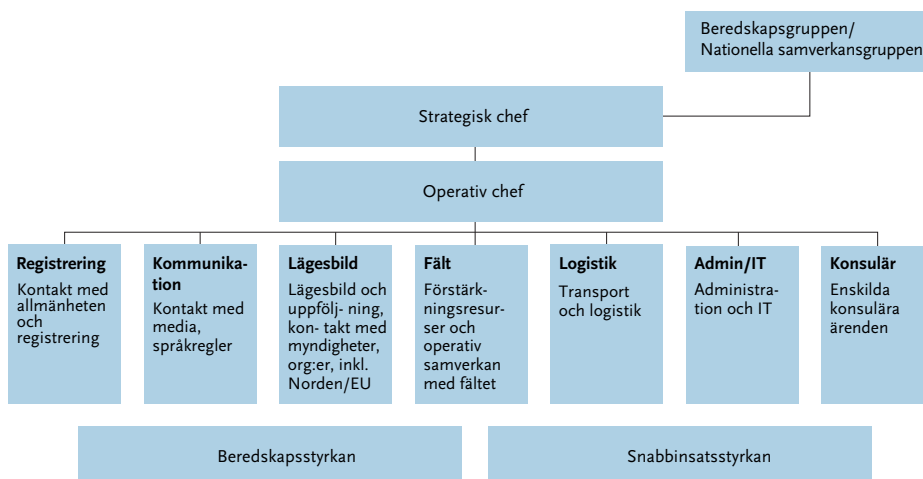
Både UD-KC:s och utlandsmyndigheternas krisorganisationer är uppbyggda av olika funktioner, inte personer. Grundtanken med en funktionsbaserad organisation är att det aldrig går att veta exakt vilka personer som finns att tillgå när något inträffat, eller hur många, medan de uppgifter som måste utföras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

⁶¹ Mall för myndighetens konsulära beredskapsplan.

⁶² 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.

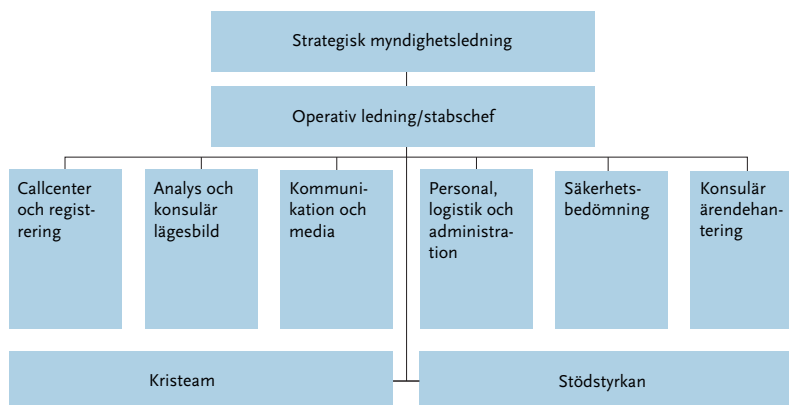
krisorganisation som skisseras i mallen för utlandsmyndigheternas beredskapsplanering.

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.⁶³

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.⁶⁴ 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".⁶⁵ 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

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

⁶⁴ Intervju UD, 2015-10-15 (a).

⁶⁵ 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.⁶⁶

Till vardags har beredskapsstyrkans medlemmar olika uppgifter inom UD. Det finns en överblick 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.⁶⁷ 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 2011.⁶⁸ 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 2015.⁶⁹ 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.⁷⁰

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”.⁷¹ 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.⁷²

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

⁶⁶ Intervju UD, 2015-10-15 (a).

⁶⁷ Intervju UD, 2015-10-15 (a).

⁶⁸ Intervju UD, 2015-10-15 (a).

⁶⁹ UD:s förstärkningsstyrkor SNITS & BESTYR. Informationsbroschyr från Utrikesdepartementet.

⁷⁰ E-post från UD, 2016-03-03.

⁷¹ E-post från UD, 2016-03-03.

⁷² E-post från UD, 2016-03-03.

plats är dess personal underställd myndighetschefen på den utlandsmyndighet som förstärks.⁷³ 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.⁷⁴

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.⁷⁵ Då har mellan en och fyra medlemmar varit på plats för att förstärka utlandsmyndighetens krisarbete.⁷⁶ 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.⁷⁷ 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.⁷⁸ De har också utrustats med en manual med information om uppdraget inför, under och efter en insats.⁷⁹

Samtliga medlemmar i snabbinsatsstyrkan genomgår UD:s konsulära grundkurs (se vidare kapitel 5.2.5). Nya medlemmar kallas också till en särskild introduktions-träff 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.⁸⁰ 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.⁸¹

⁷³ Prop.2009/10:98, s. 17.

⁷⁴ E-post från UD, 2016-03-03.

⁷⁵ 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).

⁷⁶ Sammanställning av snabbinsatsstyrkans insatser 2010-2015, mottagen från UD 2015-10-16.

⁷⁷ Intervju UD, 2015-10-16 (b).

⁷⁸ Intervju UD, 2015-10-16 (b).

⁷⁹ E-post från UD, 2016-03-03.

⁸⁰ E-post från UD, 2016-03-03.

⁸¹ 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*.⁸² 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).⁸³ 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.⁸⁴

Riksrevisionen har undersökt de konsulära stödjepunkternas 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.⁸⁵

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

⁸² 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.

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

⁸⁴ Prop.2009/10:98, s. 17.

⁸⁵ Intervju UD, 2016-01-28 (b).

kompetenser olika personer har och var dessa personer finns.⁸⁶ 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.⁸⁷ 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 slutbetänkande⁸⁸ 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.⁸⁹ 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.⁹⁰ Riksrevisionen konstaterar att detta förfaringssätt 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

⁸⁶ Intervju UD, 2016-01-28 (b).

⁸⁷ 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.

⁸⁸ SOU 2005:104.

⁸⁹ SOU 2005:104, s. 335.

⁹⁰ E-post från UD, 2016-02-24.

denna mall. Undantaget är så kallade mini-utlandsmyndigheter⁹¹ 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.⁹² 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

⁹¹ 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 minimimyndigheter är ambassaderna i Baku, Jerevan, Doha, Alger, Pyongyang, Astana, Luanda och Reykjavik, samt generalkonsulaten i Hongkong, Mariehamn och Mumbai.

⁹² Ambassaden i Kabul och generalkonsulatet i New York samt minimimyndigheterna 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.

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.⁹³

⁹³ 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.⁹⁴ 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.

⁹⁴ 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.⁹⁵ 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

⁹⁵ Parvis korrelation, korrelationskoefficient 0,53. Statistiskt signifikant samband på femprocentnivån.

personer. Det motsvarar ungefär en fjärdedel av samtliga anställda inom utrikesförvaltningen.⁹⁶ 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.⁹⁷

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

⁹⁶ SOU 2011:21, *Utrikesförvaltning i världsklass*, s. 347-348.

⁹⁷ Intervju UD, 2016-01-28 (b).

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.⁹⁸ 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".⁹⁹ 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 granskningar¹⁰⁰, samt utrikesförvaltningens interna riktlinjer¹⁰¹. 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

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

⁹⁹ Prop. 2009/10:98, s. 15.

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ 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 utlandsmyndigheter¹⁰² som utsetts till konsulära stödjepunkter.¹⁰³ 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.¹⁰⁴ Totalt deltog cirka 500 personer i utbildnings- och övningstillfällena.¹⁰⁵ Fokus var att få igång utlandsmyndighetens krisorganisation. Utlandsmyndigheterna fick samtidigt möjlighet att testa sina beredskapsplaner.¹⁰⁶

¹⁰² 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.

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

¹⁰⁴ Insatserna gjordes inom ramen för SRV:s uppdrag att stärka förmågan att med kort varsel stödja utlandsmyndigheter och nödställda vid en krisituation 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.

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

¹⁰⁶ 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.¹⁰⁷

Mellan 2010 och 2012 genomförde beredskapsgruppen fem *train-the-trainer*-insatser i samtliga fem regioner tillsammans med MSB.¹⁰⁸ Därefter fokuserade beredskapsgruppen på att utveckla standardiserade övningspaket för simuleringsövningar och exempelövningar med handledning för att kunna ge ett mer systematiserat 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.

¹⁰⁷ Internt PM från MSB, daterat 2014-09-15. *MSB:s stöd till Utrikesdepartementet*.

¹⁰⁸ 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.¹⁰⁹ 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.¹¹⁰

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.

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

¹¹⁰ 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.¹¹¹

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 år¹¹² och är

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

¹¹² 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.¹¹³ Den är uppdelad i fem olika moduler som täcker både krisberedskaps- och individkonsulära frågor.¹¹⁴ 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.¹¹⁵ En heldag ägnas åt aktiv krishantering under ledning av personal från MSB. Dagen inleds med ett föreläsningspass 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 2015.¹¹⁶ Kursen som helhet får högsta betyg av 44 procent av dem som svarat och näst högsta betyg av resterande 56 procent.¹¹⁷ MSB:s praktiska övning får högsta betyg av 90 procent av de svarande.¹¹⁸ Kursdeltagarnas kommentarer som rör konsulär krisberedskap är övervägande positiva, inte minst vad gäller den praktiska övningsdagen.¹¹⁹

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.

¹¹³ 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.

¹¹⁴ E-post från UD, 2016-01-25.

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

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

¹¹⁷ 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.

¹¹⁸ 39 av totalt 82 kursdeltagare svarade på frågan. Femgradig betygsskala från 1 – ”Inte alls bra” till 5 – ”Förträffligt bra”.

¹¹⁹ 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”.¹²⁰ 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.¹²¹ Beredskapsgruppen bedömer att den har tillräcklig kompetens att utbilda och öva den egna organisationen¹²² och från och med 2015 har MSB halverat stödet till UD.¹²³ 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.¹²⁴

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 2011.¹²⁵

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

¹²⁰ 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.

¹²¹ 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.

¹²² Intervju UD, 2016-01-28 (b).

¹²³ 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*).

¹²⁴ Intervju UD, 2016-01-28 (b).

¹²⁵ 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.¹²⁶

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

¹²⁶ Se Tabell 14 i Bilaga 1 som finns tillgänglig elektroniskt via www.riksrevisionen.se.

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
DEN SENASTE ÖVNINGEN: 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).¹²⁷ 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.¹²⁸ 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.

¹²⁷ Se Tabell 11, Bilaga 1, tillgänglig elektroniskt via www.riksrevisionen.se

¹²⁸ Se Tabell 22, Bilaga 1, tillgänglig elektroniskt via 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.¹²⁹ 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.¹³⁰

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 utvecklats 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.

¹²⁹ Se Tabell 23, Bilaga 1, tillgänglig elektroniskt via www.riksrevisionen.se

¹³⁰ Se Bilaga 1, tillgänglig elektroniskt via 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.¹³¹

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.

¹³¹ 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 krishanteringen 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 flodvågskatastrofen 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.¹³² Samtidigt finns en risk att utvärdering och återkoppling glöms bort efter en inträffad händelse eller övning.¹³³ Om organisationen saknar en systematik för att samla in, dokumentera, analysera och implementera lärdomar påverkas förmågan att förbereda och planera för eventuella framtida kriser.¹³⁴ 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.¹³⁵

¹³² 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.

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

¹³⁴ GAO, 2007 och ANAO, 2015.

¹³⁵ 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 att öka systematiken och strukturen i utvärderingarna.¹³⁶ 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 krishanteringen.¹³⁷ 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 krishanteringen 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.¹³⁸

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-

¹³⁶ Intervju UD, 2016-02-29.

¹³⁷ Intervju UD, 2016-02-29.

¹³⁸ Intervju UD, 2015-10-15 (b).

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.¹³⁹ 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.

¹³⁹ 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 fällor, 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].

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.

Vid flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004 tog det lång tid innan de drabbade fick stöd och hjälp. Att krishanteringen 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 flodvågskatastrofen 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 krishanteringen 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

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE