

Bilaga 1.

Undersökning av krisberedskapsarbetet på svenska utlandsmyndigheter



RiR 2016:13

Utrikesförvaltningens konsulära krisberedskap

– förutsättningar för effektiv insats?



Bilaga 1 – Undersökning av krisberedskapsarbetet på svenska utlandsmyndigheter

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

Bedömningsgrunder

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

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

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

Metod för genomförandet

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

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

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

Målgruppen för enkäten var samtliga ambassader och generalkonsulat inom utrikesförvaltningen. Enkäten utformades således primärt med ambassader och generalkonsulat i åtanke. På sändlistan från KC-B fanns även mini-utlandsmyndigheter¹ med och därför ingår också deras svar. Vi har dock exkluderat deras svar på de frågor som vi har bedömt inte är tillämpbara på minimyndigheterna från vår analys.

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

Foljebrevet och enkäten återfinns i bilagorna 1 och 2.

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

Metod för analys

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

Resultat

Allmänna frågor

Beredskapsansvariga har besvarat enkäten

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

Uppgifterna om stödjepunkter är osäkra

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

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

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

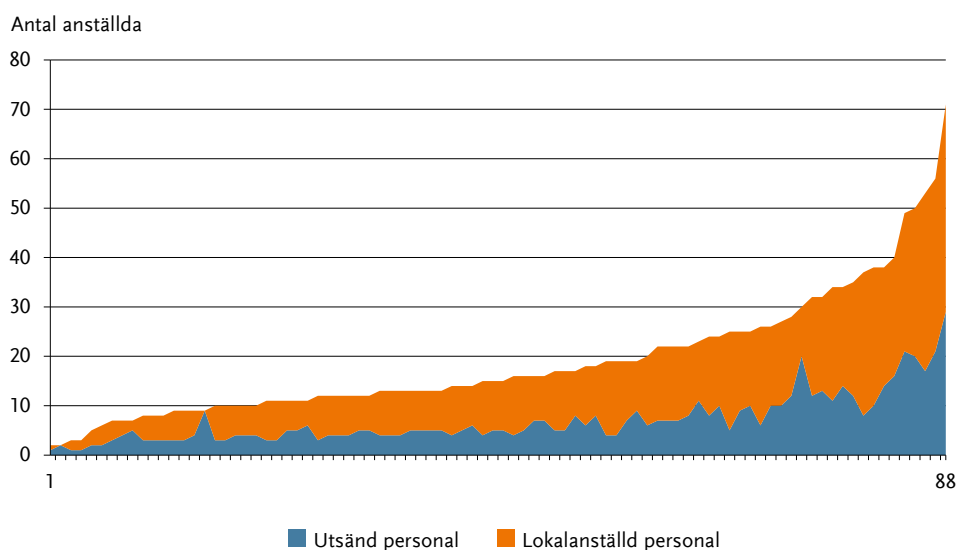
² Fritextsvaren är intressanta som indikatorer på respondenternas uppfattningar om krisberedskapsarbetet inom utrikesförvaltningen. De öppna svaren kan förmedla såväl positiv feedback som konstruktiva förslag av relevans för detta arbete, liksom viktig information om det krisberedskapsarbete som bedrivs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

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

Storleken på utlandsmyndigheterna varierar mycket

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

Diagram 1 Antal anställda vid utlandsmyndigheterna



Källa: Egen bearbetning av enkätsvar

De flesta har uppdaterat sina planer under de senaste 12 månaderna

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

Tabell 1 År då beredskapsplanen senast uppdaterades

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

Källa: Egen sammanställning av enkät svar

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

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

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

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

Källa: Egen bearbetning av enkätsvar

De flesta planer följer den senaste mallen

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

Tabell 3 Följer beredskapsplanen den senaste mallen?

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

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar

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

De flesta planer finns på annat språk än svenska

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

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

Mall för beredskapsplan

Mallen för utlandsmyndigheternas beredskapsplan består av tre delar:

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

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

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

Delade meningar om mallen som stöd för beredskapsplaneringen

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

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

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

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

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar

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

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

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

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

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

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

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

Tabell 5 Bedömning av beredskapsplanens relevans (N = 75)

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

Källa: Egen bearbetning av enkätsvar

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

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

Tabell 6 Bedömning av praktisk användning av beredskapsplanen

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

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar

Uppgifter och rapportering i särskild organisation

I händelse av kris ska utlandsmyndigheten gå in i en så kallad "särskild organisation" som enligt mallen innebär att ett antal funktioner aktiveras. För att krisorganisationen ska fungera ändamålsenligt anser Riksrevisionen att det måste vara tydligt vilket ansvar de olika funktionerna har, och likaså att kommunikationsvägarna inom krisorganisationen är tydliga. Utöver de olika funktioner som mallen anger, inkluderades även "Kristeam". Ett kristeam kan behöva sändas ut för att bistå svenskar i det krisdrabbade området, vilket tas upp under särskild rubrik i del 1 i mallen.

Tydliga uppgifter och kommunikationsvägar i särskild organisation

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

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

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

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

Källa: Egen bearbetning av enkätsvar

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

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

Källa: Egen bearbetning av enkätsvar

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

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

Övning

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

De flesta utlandsmyndigheter har inte övat under de senaste 12 månaderna

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

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

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

Tabell 9 De flesta utlandsmyndigheter har inte övat det senaste året

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

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar

Seminarieövningar i egen regi är den vanligaste övningstypen

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

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

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

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

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

Källa: Egen bearbetning av enkätsvar

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

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

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

Sett till vad som övas, finns flera exempel på att larmkedjorna testas regelbundet. Larmkedjorna används även i praktiken för andra händelser än konsulära kriser av det slag som den här granskningen fokuserar på. Larm och uppstart av särskild organisation

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

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

De flesta men inte alla deltar i övningarna

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

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

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

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

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar

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

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

Tabell 12 Övriga deltagare vid övning

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

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

Källa: Egen bearbetning av enkätsvar

Övningsverksamheten uppfyller till stor del uppsatta kriterier för ändamålsenlighet

Beredskapsplanen ska ligga till grund för övningarna vid utlandsmyndigheterna. I beredskapsplanerna (Del 2) ska även lämnas uppgift om utlandsmyndighetens övningsbehov. Vidare har det amerikanska revisionsorganet GAO (Government Accountability Office) i sin granskning av USA:s utrikesförvaltning⁵ identifierat att övningar som upplevs som relevanta av dem som deltar också betraktas som mest givande. Utifrån detta har vi ställt tre frågor till utlandsmyndigheterna som knyter an till tre kriterier som vi angett för en ändamålsenlig övnings- och utbildningsverksamhet, nämligen att övningar ska vara anpassade till utlandsmyndighetens behov, ha en tydlig koppling till beredskapsplanen, och upplevas som relevanta av dem som deltar. Svaren på dessa tre frågor summeras i Tabell 13 och i Tabell 14 redovisas antalet respondenter som svarat antingen ”till ganska stor del” eller ”mycket stor del” på samtliga tre frågor. Som framgår av tabellerna har drygt hälften av respondenterna på varje fråga uppgett att den senaste övningen var anpassad efter utlandsmyndighetens behov, hade en tydlig koppling till beredskapsplanen och upplevdes som relevant av dem som deltog. Totalt 57,8 procent av utlandsmyndigheterna ger omdömet till ganska eller mycket stor del på samtliga tre frågor, och drygt en tredjedel ger högsta möjliga omdöme på samtliga tre kriterier för ändamålsenlighet.

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

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

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

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar

Tabell 14 Sammantagna omdömen om ändamålsenlighet (N = 90)

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

Källa: Egen bearbetning av enkätsvar

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

Övning visar ofta på att delar av planen bör revideras

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

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

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

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar

Konceptövningarna som KC-B utarbetat upplevs som mycket användbara

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

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

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

De flesta övningar utvärderas, men inte skriftligt

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

Tabell 16 De flesta utlandsmyndigheterna har utvärderat den senaste övningen

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

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar

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

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

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

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar

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

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

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

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

Källa: Egen bearbetning av enkätsvar

Samordning med värdlandet och andra länders beskickningar

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

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

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

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

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar

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

Tabell 20 Samarbete med andra utländska representationer (procent)

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

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar

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

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

Beredskapsansvarigas ansvar och kompetens

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

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

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

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

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

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar

Mer än hälften anser att de saknar nödvändig utbildning och övningserfarenhet

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

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

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

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar

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

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

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

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

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

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

Många beredskapsansvariga har svårt att prioritera arbetet med beredskapsfrågor

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

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

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

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar

Lättare att avsätta tid om krisberedskap prioriteras på ledningsnivå

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Övergripande krisberedskapsbedömning

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

Kännedomen om beredskapsplanen kan förbättras

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

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

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

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

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar

Förmågan att aktivt hantera kriser kan stärkas

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

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

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

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar

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

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

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

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

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

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar

Övriga kommentarer

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

Konstruktiva kommentarer

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

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

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

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

Praktisk erfarenhet

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

Svårt att uppskatta svenskläget

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

Olika länder – olika omständigheter

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

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

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

Pågående arbete

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

Bemanning av krisorganisationen

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

Följebrev

Riksrevisionen granskar den konsulära krisberedskapsorganisationen

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

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

Vem ska svara?

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

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

Samverkans- och uppgiftsskyldighet

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

Hantering av uppgifter

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

Känsliga uppgifter och sekretess

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

Om ni har frågor

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

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

/Oskar Johansson och Lena Fredriksson



Enkät



Konsulär krisberedskap

Instruktion

Beredskapsansvarig bör besvara enkäten

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

Ha beredskapsplanen till hands

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

Tidsåtgång

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

Frågor

Är du beredskapsansvarig på utlandsmyndigheten?

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

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

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

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

- Ja
- Nej

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

Utsänd personal: _____

Lokalanställd personal: _____

När uppdaterades beredskapsplanen senast? (Månad och år) _____

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

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

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

- Ja
- Nej
- Vet ej

Mall för beredskapsplan

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

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

Kommentera gärna ditt svar här:

500 tecken

Uppgifter i särskild organisation

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

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

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

Kommentera gärna ditt svar här:

500 tecken

Rapportering i särskild organisation

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

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

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

Kommentera gärna ditt svar här:

500 tecken

Användbarhet av gällande beredskapsplan

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

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

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

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

Övning

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

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

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

- Ja
 Nej
 Vet ej

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

Den senaste övningen

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

När genomfördes den senaste krisövningen på utlandsmyndigheten?

(Månad och år) _____

Vilken typ av övning genomfördes?

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

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

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

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

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

Deltog någon av följande i den senaste övningen?

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

Ange till vilken del följande gäller för den senaste övningen:

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

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

- Ja
- Nej
- Vet ej

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

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

Har den senaste övningen utvärderats?

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

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

Har utvärderingen dokumenterats skriftligt?

- Ja
- Nej
- Vet ej

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

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

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

500 tecken

Personalrotation

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

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

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

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

Samordning med värdlandet och andra länders beskickningar

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

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

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

- Ja
- Nej
- Vet ej

Finns etablerade samarbeten med andra utländska representationer i krisberedskapsfrågor?

- Ja
- Nej
- Vet ej

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

- Ja
- Nej
- Vet ej

Beskriv gärna ert samarbete med andra utländska representationer angående krisberedskapsfrågor:

500 tecken

Frågor till dig som är beredskapsansvarig

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

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

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

Ja

Nej

Vet ej

Vänligen lista de utbildningar/övningar som du deltagit i:

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

500 tecken

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

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

500 tecken

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

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

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

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

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

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

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

500 tecken kvar

Samlad bedömning av utlandsmyndighetens krisberedskap

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

Vilken kännedom har utlandsmyndighetens personal om beredskapsplanen?

Markera ett alternativ för varje påstående.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

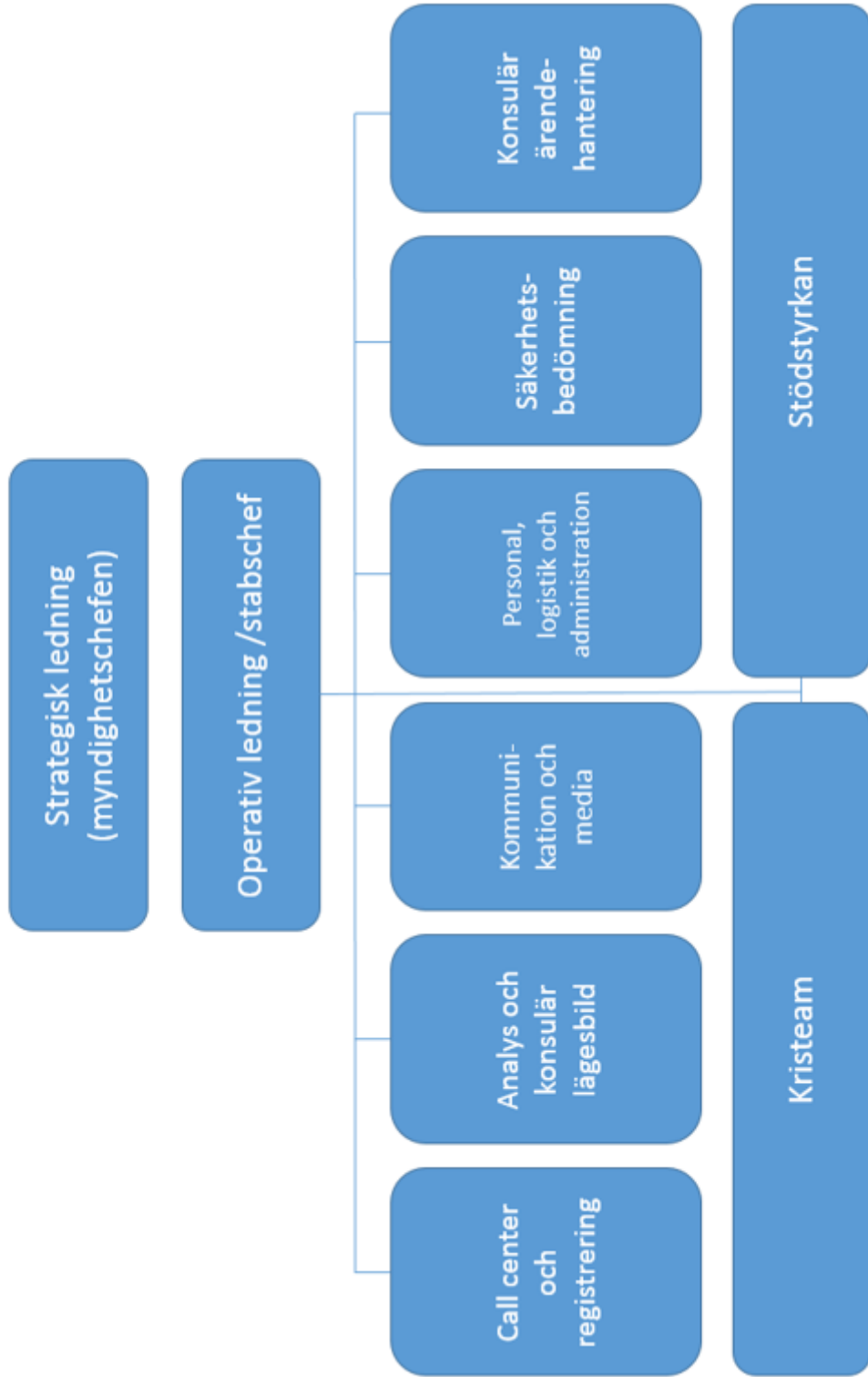
500 tecken

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

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

500 tecken

Krisorganisation för utlandsmyndigheterna



Källa: Mall för myndighetens konsulära beredskapsplan, s.6

