

National Sårbarhedsrapport 2006



National Sårbarhedsrapport 2006

Udgivet af:

Beredskabsstyrelsen
Datavej 16
3460 Birkerød
Telefon: 45 90 60 00
Fax: 45 90 60 60
E-mail: brs@brs.dk
www.brs.dk

Layout: Bjerg Kommunikation
Tryk: J.H. Schultz Grafisk A/S
ISSN 1901-4090
B 2132 – CSB/06

Rapporten kan downloades på www.brs.dk
Citat og eftertryk tilladt ved angivelse af kilde.

Foto og illustrationer

Tegningekrisen, POLFOTO / forside
Motorvejsbrokollaps, Henning Bagger / Scanpix / forside
Fugleinfluenza, POLFOTO / forside
Evakuering fra Libanon, Michael Elmquist, Beredskabsstyrelsen / forside
Direktør Frederik Schydt, Beredskabsstyrelsen / side 3
Tegningekrisen, POLFOTO / side 8
Evakuering fra Libanon, Michael Elmquist, Beredskabsstyrelsen / side 9
Motorvejsbrokollaps, Henning Bagger / Scanpix / side 10
Strømafbrydelse, The Union for the Co-ordination of Transmission of Electricity (UCTE) / side 11
Eksplodingsbrand i Buncefield Oil Storage Depot, Royal Chiltern Air Support Unit / side 12
Pressemøde om fugleinfluenza, POLFOTO / side 13
Isslag i København, POLFOTO / side 13
Stormflodsskade, POLFOTO / side 14
EU DANEX 2006, Beredskabsstyrelsen / side 18
Udenrigsministeriets Callcenter, POLFOTO / side 43
Beredskabsøvelse, Forsvaret / side 52
ROS-modellen, Beredskabsstyrelsen / side 58
Logoer, Energistyrelsen og Energinet.dk / side 59
Workshop om ROS-modellen, Beredskabsstyrelsen / side 59
Oversvømmelse, POLFOTO / side 64

Forord

I 2006 fortsatte det forstærkede fokus på samfundets samlede beredskab.

Redaktionen af den første udgave af den nationale sårbarhedsrapport (2005) sluttede netop som den store nationale krisestyringsøvelse KRISØV 2005 blev gennemført, og lige før regeringen fremlagde sin handlingsplan for terrorbekæmpelse. Det var i november 2005, og vi gennemgår de vigtigste hændelser og initiativer, som har præget beredskabet siden da.

Derudover har vi udvalgt tre tværgående temaer, som det er vigtigt, at alle har for øje i forbindelse med beredskabsplanlægningen. Temaerne er sektoransvar, krisestyringskapacitet og beredskabsøvelser. Vi afslutter rapporten med en erfaringsopsamling vedrørende Beredskabsstyrelsens model for risiko- og sårbarhedsanalyse samt en opfølgning på rapporten om orkanen den 8. januar 2005.

Sidst på året 2006 har forsvarsministeren indledt drøftelser med alle Folketingets partier om en ny politisk aftale om redningsberedskabet efter 2006 - en aftale, som også vil have betydning for den løbende sårbarhedsvurdering, som denne rapport er et væsentligt element i.

Der findes flere informationer på vores hjemmeside www.brs.dk.

God læselyst.

Frederik Schydt
Direktør



Indholdsfortegnelse

1	Resumé	5
2	Det forløbne år – hændelser og beredskabstiltag	7
	Hændelser af beredskabsmæssig relevans i det forløbne år	7
	Nye tiltag inden for samfundets samlede beredskab	15
	Tidslinje: Hændelser og initiativer november 2005 – november 2006	19
3	Præcisering af sektoransvaret for ministerier og styrelser	22
	Sektoransvaret er det bærende princip	22
	Seks principper for god praksis	23
	Tre vigtige fokusområder	30
4	Statslige myndigheder bør råde over krisestyringskapacitet	34
	Begrebet krisestyringskapacitet	34
	Krisers karakteristika	36
	Centrale principper og aktiviteter i krisestyring	39
	Eksempler på krisestyringskapacitet – og potentielle sårbarheder	40
5	Fire råd om beredskabsøvelser	48
	Grunde til at øve beredskabet	48
	Der er for få øvelser på overordnet ledelsesniveau	48
	Fire råd om øvelser	49
6	ROS-modellen virker	58
	ROS-modellen – kort fortalt	58
	Hvad viser erfaringerne fra 2006?	59
	Erfaringerne gav anledning til forbedringer	63
7	Nye beredskabstiltag siden orkanen i 2005	64
	Beredskabsaktørerne har forbedret varslingen	64
	Mere kommunikation og information til borgerne	65
	To tiltag inden for elforsyningen	66
	Forbedret overblik over ressourcer	66
	Koordinationen mellem beredskabsaktørerne styrkes	67

Kapitel 2 er delt i tre dele. Først gennemgår vi nogle danske og udenlandske hændelser fra det forløbne år, som enten har givet eller kan give anledning til at se beredskabet i den civile sektor efter. Vi inddeler og beskriver hændelser som menneskeskabte, teknologiske og naturskabte. Billedet i 2006 domineredes af de menneskeskabte hændelser. Tegningekrisen blev årets største udfordring i mange dele af samfundet, og konflikten i Libanon nødvendiggjorde evakuering af tusindvis af danskere. Begge episoder satte fokus på beredskabet i forhold til danskere og danske interesser i udlandet i et globaliseret samfund. De naturskabte hændelser påvirkede også 2006. Isslag, kraftig regn, storm og stormflod skabte bl.a. strømsvigt, oversvømmelser og transportproblemer. Fugleinfluenzaen ankom som ventet til Danmark, hvilket medførte en stor indsats fra mange myndigheders side. Endelig var der en række teknologiske hændelser i 2006, som medførte forstyrrelser, særligt i samfundets kritiske transport- og energiinfrastruktur.

I anden del af kapitel 2 gennemgår vi udvalgte initiativer, som i årets løb har, eller fremover vil, kunne styrke samfundets samlede beredskab. Eksemplerne vedrører bl.a. det kommende fælles radiokommunikationssystem, politireformen, Center for Terroranalyse, beredskabsøvelsen EU DANEX 2006, en beredskabsplan for pandemisk influenza, beredskabsplaner og sårbarhedsvurderinger i el- og naturgassektorerne samt den fælles statslige standard for it-sikkerhed. For flere af disse initiativer gælder, at vi først vil se resultaterne til næste år, og vi vil berette mere herom i National Sårbarhedsrapport 2007.

Tredje og sidste del af kapitlet 2 giver et overblik i form af en tidslinje over de vigtigste hændelser og initiativer i perioden november 2005 – november 2006.

I **kapitel 3, 4 og 5** giver vi nogle råd, som retter sig mod at opnå et effektivt og tidssvarende beredskab uanset sektor. De tre kapitler er af tematisk karakter, og handler om sektoransvar, krisestyringskapacitet og beredskabsøvelser. De supplerer på flere områder kapitlerne om varslings og alarmering, kommunikationsberedskab samt risiko- og sårbarhedsanalyser i National Sårbarhedsrapport 2005 (www.brs.dk/info/151205.htm).

Kapitel 3 handler om det beredskabsmæssige sektoransvar. Sektoransvaret er det bærende princip for ansvarsfordelingen mellem aktørerne i samfundets samlede beredskab. Beredskabsstyrelsen vurderer imidlertid, at der mangler en fælles forståelse af, hvilke overordnede opgaver myndighederne bør løse for at løfte dette ansvar. Derfor præsenterer vi et oplæg til god praksis, for myndigheder, der skal varetage sektoransvaret. Vi udpeger også tre fokusområder med relation til sektoransvaret, som vi mener, der skal tages fat på: fælles forståelse af sektoransvaret, bedre overblik over de overordnede ansvarsforhold samt mere samarbejde mellem det offentlige og private om beredskab.

Kapitel 4 handler om krisestyringskapacitet. Den nationale sårbarhedsudredning fra 2004 slog fast, at departementerne skal kunne lede den overordnede krisestyring inden for eget område, men alle dele af centraladministrationen kan blive ramt eller berørt af kriser. Svagheder i krisestyringskapaciteten hos enkelte aktører kan hurtigt blive til en generel sårbarhed, der påvirker alle under en krise. Derfor bør alle myndigheder, som en del af deres sektoransvar, nøje overveje deres behov for intern krisestyringskapacitet. For at understøtte dette arbejde udpeger vi bl.a. en række karakteristika ved kriser, de centrale principper for krisestyring og krisestyringens praktiske aktiviteter. Vi gennemgår også de typer af kapaciteter, som statslige myndigheder på forhånd bør have på plads for at kunne håndtere kriser effektivt, og vi giver nogle bud på, hvor de typiske sårbarheder kan ligge.

Kapitel 5 handler om øvelser. Øvelser hører til de basale elementer i et robust beredskab, fordi de er med til at sikre, at beredskabet virker efter hensigten. Samtidig er der en klar politisk forventning om, at beredskabet bliver øvet – på alle niveauer. Beredskabsstyrelsens undersøgelse viser, at de fleste øvelser gennemføres på det operative eller taktiske niveau. Dette gælder f.eks. politi, sygehusvæsen, forsvar og redningsberedskab. På det centrale, administrative niveau har øvelsesaktiviteten imidlertid generelt været lav. Formålet med dette kapitel er at bidrage til, at myndighederne i større omfang selv planlægger og gennemfører beredskabsøvelser. Vi opstiller og uddyber derfor fire overordnede råd om øvelser: fokuser på sårbarhederne i beredskabet, gør formålet med øvelsen klart, gør øvelserne realistiske, og brug erfaringerne fra øvelsen aktivt til at forbedre beredskabet.

I kapitel 6 beskrives nogle af de erfaringer, som brugere har opnået med Beredskabsstyrelsens generelle model for risiko- og sårbarhedsanalyse (ROS-modellen). Da vi udviklede modellen, blev der opstillet klare krav og forventninger til både brugervenligheden og det potentielle udbytte af analysearbejdet. Vi har undersøgt, om disse krav og forventninger er blevet indfriet – og konklusionen er positiv: ROS-modellen virker. Undersøgelsen viste dog også, at der er en række forhold, som potentielle brugere bør være opmærksomme på, f.eks. sammensætningen af analysegrupper og udarbejdelse af scenarier. I slutningen af kapitlet kommer vi ind på de forbedringer af ROS-modellen, som erfaringerne har givet anledning til.

Kapitel 7 fortæller, hvordan der i 2006 er blevet fulgt op på en række problemområder og anbefalinger, som fremkom ved evalueringen af den orkan, som ramte Danmark den 8. januar 2005. Beredskabsstyrelsens samlede indtryk er, at der er iværksat en række tiltag, der kan reducere samfundets sårbarhed over for voldsomme vejrphenomener, og som – alt andet lige – gør Danmark mere robust, når den næste orkan rammer landet.

2

Det forløbne år – hændelser og beredskabstiltag

Dette kapitel indeholder tre dele. Først beskriver vi udvalgte større hændelser i Danmark og udlandet i det forløbne år. Dernæst redegøres for en række af de tiltag, der er gjort i årets løb. Kapitlet afsluttes med et overblik i form af en tidslinje over hændelser og initiativer.

Hændelser af beredskabsmæssig relevans i det forløbne år

Vi kategoriserer og beskriver hændelser som menneskeskabte, teknologiske og natur-skabte. I sidste års nationale sårbarhedsrapport var vægten hovedsagelig på natur-skabte hændelser – tsunamien i Sydøstasien, januarorkanen i Danmark og den tropiske orkan Katrina i USA. Der var også naturskabte hændelser i år, blandt andet ankomsten af fugleinfluenza til Danmark og en alvorlig storm og stormflod, men billedet domine-res af menneskeskabte hændelser, såsom "tegningekrisen" og Libanon-evakueringen.



Menneskeskabte hændelser

Det forløbne år illustrerede tydeligt, at Danmark er en integreret del af et interna-tionalt samfund, hvor begivenheder i udlandet får virkninger i Danmark og omvendt. Det viste sig ikke mindst i to tilfælde:

- Reaktionen på Jyllands-Postens offentliggørelse af 12 karikaturer af profeten Muhammed, som satte Danmark under stort udenrigspolitisk pres.
- Konflikten i Libanon, som fik betydning for Danmark, fordi der var flere tusind danske statsborgere i Libanon, da de militære kamphandlinger begyndte.

Karikaturtegninger satte Danmark under pres

Kriser kommer i mange former. I starten af 2006 begyndte store grupper i Mellem-østen at demonstrere, boykotte danske varer, lave optøjer og sætte ild til danske repræsentationer på grund af 12 avistegninger. Det krævede en ganske særlig indsats af Udenrigsministeriet, Statsministeriet, danske firmaer med aktiviteter i Mellemøsten og mange andre aktører. Krisen er blevet kaldt Danmarks værste udenrigspolitiske krise siden Anden Verdenskrig.

Sagen startede i september 2005, da Jyllands-Posten offentliggjorde 12 satiriske tegninger af profeten Muhammed. Selvom der i efteråret 2005 opstod en diplomatisk sag mellem Danmark og nogle muslimske lande, var der endnu ikke tale om en krise. I begyndelsen af 2006 optrappedes reaktionerne på offentliggørelsen dog, og

"tegningesagen" blev pludselig til "tegningekrisen".

Der var reaktioner i udlandet på flere niveauer, da krisen nåede sit højdepunkt:

- Skarpe diplomatiske reaktioner fra en række muslimske lande og organisationer.
- Demonstrationer i en lang række muslimske lande – hvoraf flere udviklede sig voldeligt. De voldsomste demonstrationer resulterede i brandattentater mod de danske repræsentationer i Syrien, Libanon og i Iran i begyndelsen af februar 2006.
- En kampagne mod at købe varer fra Danmark.
- Specifikke trusler mod tegnerne og generelle trusler mod Danmark og danskere cirkulerede i nogle muslimske lande og på internettet.



Begivenhederne i udlandet medførte, at Udenrigsministeriet i slutningen af januar aktiverede tre krisecentre, som døgnet rundt analyserede krisens politiske, mediemæssige og konsulære aspekter og kom med anbefalinger. Krisecentrene var bemandede med medarbejdere, som dækkede et meget bredt kompetenceområde, herunder politik, sprog, kultur, borgerservice, handel og sikkerhed. Også Forsvarsministeriet udlånte medarbejdere til krisecentrene. Som led i det konsulære kriseberedskab blev der udsendt medarbejdere for at bistå danskere i Beirut og Damaskus. Der blev oprettet en telefonisk hotline, en sms-service og rådgivning på Udenrigsministeriets

hjemmeside for at sikre bedst mulig vejledning af danskere i de berørte lande. Der blev etableret en tæt koordination mellem myndigheder, rejsebranchen og dansk erhvervsliv, bl.a. gennem Den Internationale Operative Stab (IOS) og Det Handelspolitiske Specialudvalg. Rejsevejledninger blev løbende opdateret. I den voldsomste periode rådede Udenrigsministeriet danskere til at undgå alle unødvendige rejser til en lang række lande især i Mellemøsten, men også Pakistan, Indonesien og Nigeria.

Politiets Efterretningstjeneste tog en række initiativer for at forhindre, at krisen eskalerede yderligere i Danmark. Initiativerne omfattede bl.a. opfordringer til befolkningen om ikke at bidrage til at eskalere krisen, møder med en kreds af imamer, præventive samtaler med personer i radikale muslimske miljøer og højre-ekstremistiske kredse samt tiltag for at hæve samfundets modstandskraft over for den forhøjede terrortrussel.

Tegningekrisen er i beredskabsmæssig forstand lærerig på flere punkter, fordi den udviklede sig anderledes, end det forløb man oftest ser ved kriser:

- Krisen udviklede sig langsomt med et glidende starttidspunkt og sluttidspunkt.
- Krisen var uforudsigelig med hensyn til, hvilke danske interesser hjemme og ude der kunne blive sat under pres.
- Krisen var langvarig, og der var mange forbundne enkelthændelser i flere lande på samme tid.

- Krisen kompliceredes af, at væsentlige aktører var forurettede befolkningsgrupper og ophidsede menneskemængder.
- Krisen satte krisestyringen under pres, uanset at de få hændelser i Danmark kunne klares med det daglige beredskab.
- Krisen fik afledte virkninger i forskellige dele af det danske samfund og verden over.

Selvom krisen var usædvanlig, blev de traditionelle dele af det indenlandske beredskab ikke sat under pres. De enkelte demonstrationer og trusler i Danmark kunne klares af politiets daglige beredskab.

Alligevel kunne krisen mærkes i forskellige dele af det danske samfund. Virksomheder med en væsentlig eksport til muslimske lande oplevede store tab, idet de ikke kunne afsætte deres varer. Eksporten til muslimske lande var ifølge Danmarks Statistik 17 pct. lavere i perioden januar til april 2006 end året før. Krisen påvirkede f.eks. også nødhjælpsindsatsen til Pakistan efter jordskælvet i 2005 i Kashmir, idet der var trusler mod danskere i Pakistan. Beredskabsstyrelsen så sig nødsaget til at trække sine medarbejdere ud af landet og overlade opgaven til andre.

5.873 danskere blev evakueret fra et krigsramt Libanon

Da den væbnede libanesiske gruppe Hizbollah tog to israelske soldater til fange i juli 2006, reagerede Israel militært og invaderede Libanon. På det tidspunkt befandt et større antal danskere sig i Libanon. De kunne ikke komme tilbage til Danmark ved egen hjælp, fordi civile flyvninger til og fra Libanon blev indstillet, og veje og trafikknudepunkter blev bombet. Udenrigsministeriet organiserede derfor i samarbejde med en række danske myndigheder og organisationer en hurtig og effektiv evakuering af danske statsborgere og personer med fast opholdstilladelse i Danmark. I alt 5.873 danskere blev evakueret til Danmark via Damaskus og Cypern.

Evakueringen var den største, danske myndigheder nogensinde har været involveret i, men Danmark var alligevel et af de hurtigste lande til at evakuere sine borgere. Den Internationale Operative Stab i regi af Udenrigsministeriet blev hurtigt aktiveret og var et væsentligt instrument til at koordinere indsættelsen af ressourcer fra Udenrigsministeriet, politiet, forsvaret, sundhedsvæsenet, Beredskabsstyrelsen og andre aktører. Sektoransvaret gælder også for samarbejdet under internationale indsatser, så Sundhedsstyrelsen var eksempelvis ansvarlig for den sundhedsfaglige indsats under evakueringen. Ud over det tætte samarbejde mellem danske aktører var der en tæt koordination med EU og de nordiske lande.

Den udbygning og effektivisering af kriseberedskabet, som Udenrigsministeriet havde iværksat på baggrund af erfaringerne med tsunamien i Sydøstasien, viste sig værdifuld. Ministeriet havde en intern krisestyringsorganisation på plads, som gjorde opgaveløsningen klar. Uanset at ministeriet ikke havde en specifik beredskabsplan for større evakueringer, muliggjorde



samarbejdet i den internationale operative stab hurtige og effektive reaktioner. Ministeriets nye opkaldscentral, registreringsdatabase m.m. fungerede også efter hensigten.

Efter at evakueringen var afsluttet, blev Danmark involveret i konsekvenserne af den fortsatte krise i Libanon. Beredskabsstyrelsen og forsvaret sendte bidrag til bekæmpelse af en olieforurening i Middelhavet forårsaget af bombardementerne. Endvidere sendte forsvaret to Standard Flex skibe til at indgå i FN-styrken UNIFIL's flådestyrke, der har til opgave at gennemføre overvågnings-, kontrol- og patruljeopgaver med henblik på at håndhæve FN's våbenembargo.



Teknologiske hændelser

Samfundets kritiske transport- og energiinfrastruktur bliver med mellemrum ramt af ulykker, som har direkte konsekvenser og afledte virkninger i resten af samfundet. Eksemplerne nedenfor omfatter en brand i Storebæltstunnelen, den sammenstyrtede motorvejsbro i Nørresundby, en omfattende europæisk strømafbrydelse, og en eksplosionsbrand i et britisk oliedepot.

Knudepunkter i trafikken blev kortvarigt sat under pres

Veje og jernbaner er væsentlige for, at samfundet kan fungere. Problemer for trafikken kan især opstå ved knudepunkter som broer og tunneler, hvilket Danmark oplevede flere gange i løbet af det forløbne år. Selvom årets hændelser var kortvarige, så viste de, hvor vigtigt det er at have et beredskab, der kan håndtere trafikken, når f.eks. en bro eller tunnel er blokeret.

Jernbanetrafikken blev i årets forløb forsinket eller afbrudt i kortere tid, bl.a. på grund af brand i en relæstation, dæmningsskred, isslag, varmt vejr, it-nedbrud, nedslidte skinner og strejke. En nævneværdig hændelse skete den 5. juni 2006, da der opstod brand i et af Storebæltsforbindelsens tunnelrør. Beredskabet var på plads, og selvom en arbejdstrolley brændte ud, og tunnelrøret blev lukket for trafik, så skete der ikke permanent skade. Indtil det ramte tunnelrør kunne genåbnes fem dage efter branden, kunne togene kun bruge det ene tunnelrør, men det betød ikke større forsinkelser, fordi togene kunne anvende sporskifter tæt på tunnelen. Storebæltsforbindelsen er et centralt knudepunkt for trafikken i Danmark, og derfor er det væsentligt, at der er tænkt på forebyggelse og håndtering af større ulykker i tunnelen og på broen.



En anden del af den trafikale infrastruktur kom under regionalt pres, da en motorvejsbro under konstruktion ved Limfjordstunnelen styrtede sammen den 25. april 2006 på grund af en fejl i stilladset. En bygningsarbejder blev dræbt, og tunnelen blev midlertidigt helt lukket, hvilket betød store trafikale problemer og

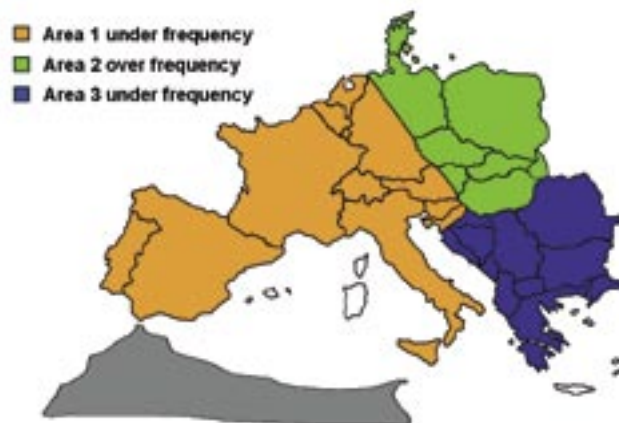
lange køer ved de alternative overgange over Limfjorden. Limfjordstunnelen er det vigtigste trafikknudepunkt i Nordjylland. De kommende fire dage var kun det ene tunnelrør åbnet for trafik, hvorefter begge tunnelrør igen kunne anvendes. Der var i første omgang frygt for, at der ville opstå trafikkaos, indtil tunnelen kunne bruges i begge rør. Det viste sig heldigvis ikke at holde stik, selvom der var et stort pres på alternative ruter.

Den vanskelige trafiksituation i Aalborg og omegn på ulykkesdagen fik desuden afledte virkninger på blandt andet mobilnettet, som blev overbelastet. Aalborgs rådmand på ældreområdet oplyste, at kommunens vagtsystem i en periode ikke fungerede, fordi det var afhængigt af mobilnettet.

Europa blev ramt af den største strømafbrydelse i 10 år

Omkring 10 millioner elforbrugere i store dele af det centrale Europa mistede strømmen i op mod en time, da en alvorlig hændelse i transmissionsnettet lørdag den 4. november kl. 22.10 medførte omfattende strømafbrydelser. Hændelsen berørte også det vstdanske elsystem, men uden at forbrugerne mærkede noget.

Ifølge den tyske systemansvarlige transmissionsvirksomhed E.ON Netz hang afbrydelsen sammen med overbelastning i det nordvest-tyske net. Overbelastningen startede efter en afbrydelse af en højspændingsforbindelse i Niedersachsen, hvor E.ON Netz planmæssigt havde udkoblet en ledning over floden Ems, for at et krydstogtskib kunne passere.



Kort tid efter denne udkobling startede overbelastningen af nettet, og udfaldet førte til kaskadeudkobling af transmissionslinjer ned igennem Europa, som blev opdelt i tre "elektriske ø-områder" (se kortet herover). I to af områderne var der produktionsunderskud, og her skete der automatiske udkoblinger af elforbrugere for at undgå et større blackout. Udregnet efter udkoblet forbrug i MW påvirkede den automatiske udkobling Frankrig mest, efterfulgt af Tyskland, Spanien, Østrig, Italien, Belgien, Portugal, Holland og Slovenien.

I det nordøstlige område, som Vestdanmark er en del af, var der produktionsoverskud. I Jylland og på Fyn ændrede frekvensen sig midlertidigt fra 50 Hz til 50,4 Hz, hvilket er en usædvanlig høj frekvens. De danske kraftværker bidrog automatisk ved at reducere produktionen, og Energinet.dk's jævnstrømsforbindelser til Norden overgik automatisk til et nødprogram, hvor en del af strømoverskuddet blev sendt til Norge og Sverige.

Hændelsen er et eksempel på en krisesituation forårsaget af flere samtidige hændelser, og på at behovet for koordinering i elsektoren rækker langt ud over landegrænserne. The Union for the Co-ordination of Transmission of Electricity (UCTE), en samarbejdsorganisation for de europæiske transmissionsselskaber, er ved at klarlægge årsagerne til strømafbrydelsen. Desuden har the Council of European

Energy Regulators (CEER) iværksat en undersøgelse. Udredningsarbejdet følges af Energistyrelsen og Energinet.dk. Samtidig arbejder Energinet.dk på at klarlægge, hvordan det vstdanske elsystem reagerede.

En eksplosionsbrand i Storbritannien pressede olieforsyningen lokalt



Den 11. december 2005 eksploderede Buncefield Oil Storage Depot, som er et stort tank-lager af olieprodukter nær London. Eksplosionen skyldtes en tank, som lakkede og udsendte brandfarlige dampe, der blev antændt. Det forårsagede en af de værste brande i Europa i fredstid, og krævede blandt andet indsats fra 180 brandmænd. Selve olielageret blev voldsomt ødelagt, og der blev konstateret skader op til tre km væk. Cirka 2.000 mennesker blev evakueret, og over 40 personer blev såret, men heldigvis omkom ingen.

Ulykken skabte et længerevarende pres på den engelske olieforsyning, specielt i den sydøstlige del af England. Årsagen var primært, at mange olieprodukter måtte transporteres over større afstande. Den længere transporttid forværede samtidig en eksisterende mangel på chauffører.

I England har myndighederne afklaret årsagen til eksplosionen og kommet med anbefalinger til forbedring af beredskab og forebyggelse. Endvidere har der i EU været et tæt samarbejde mellem medlemsstaterne via Kommissionens "Committee of Competent Authorities" (myndigheder ansvarlige for implementering af Seveso-direktivet), som sikrer hurtig og direkte adgang til erfaringerne fra ulykker på risikovirksomheder.

I Danmark samarbejder miljømyndigheder, de kommunale beredskaber, Beredskabsstyrelsen og Arbejdstilsynet om tilsyn og godkendelse af risikovirksomheder. Eksplosionsbranden i Buncefield gav anledning til, at myndighederne i løbet af 2006 gennemførte inspektioner af alle relevante større anlæg, f.eks. olie- og benzinlagre og raffinaderier, og bad virksomhederne om at redegøre for, hvordan de havde forholdt sig til de specifikke problemer, der havde været årsagen til branden i Storbritannien. Det interne beredskab på anlæggene blev gennemgået som en del af de lokale beredskabschefers tilsyn. Inspektionerne viste bl.a., at de danske virksomheder ikke anvender den specifikke type sikkerhedssystemer, som svigtede på Buncefield Oil Storage Depot.

Spørgsmålet om mulige konsekvenser for forsyningssikkerheden ved en ulykke af denne type i Danmark er blandt andet blevet drøftet i Foreningen af Danske Olieberedskabslagre, Energistyrelsen og i det faglige koordinationsforum for energi, it og tele.

►► Naturskabte hændelser

Set med danske øjne var de naturskabte hændelser mindre dramatiske i år end sidste år. Fugleinfluenzaen kom til Danmark, men blev inddæmmet. Vejret skabte

løbende problemer året igennem. De værste situationer opstod under et større is-slag i januar og en storm og stormflod i november 2006.

Fugleinfluenzaen kom til Danmark

I løbet af den sidste del af 2005 blev fugleinfluenza i stigende grad set som en trussel. I offentligheden var der forvirring om forskelle og sammenhænge mellem fugleinfluenza og pandemisk influenza. I løbet af 2006 blev offentligheden gjort opmærksom på, at fugleinfluenza i den dødelige form, H5N1, kan volde stor skade i besætninger med fjerkræ og være farlig for mennesker, der lever tæt op af ramte besætninger. Offentligheden blev også klar over, at fugleinfluenza ændrer sig løbende, og at risikoen for mennesker er, at dette virus udvikler sig til en ny, meget smittefarlig og dødelig menneskeinfluenza – og i værste fald til en pandemi.



Før fugleinfluenzaen kom til Danmark, var der opmærksomhed omkring truslen, og der blev igangsat flere initiativer. I december 2005 indførtes særlige varslings-systemer for fugleinfluenza, og fra 1. februar gjaldt nye regler for opdræt af fjerkræ, som skulle modvirke risikoen for fugleinfluenza. I februar besluttede sundhedsmyndighederne at købe lagre af antivirale midler til beskyttelse af udsatte grupper.

I løbet af 2006 bredte fugleinfluenzaen sig til flere lande i Europa, primært blandt vilde fugle. Den frygtede variant H5N1 blev første gang konstateret i Danmark den 15. marts, og i løbet af marts konstateredes flere tilfælde af vildfugle med H5N1. I de berørte områder iværksatte Fødevarestyrelsen særlige forholdsregler med karantænezoner for transport af fjerkræbesætninger og hobbyfjerkræ for at forhindre, at smitten blev spredt til tamfugle. Inden for zonerne skulle fjerkræholderne iværksætte en række forholdsregler mod smitten. Uanset at fugleinfluenza type H5N1 primært blev fundet i vilde fugle i Danmark, gav det bl.a. problemer for den danske fjerkræbranche, som vurderede, at det kostede branchen 330 mio. kr. i tabte eksportordrer.

Vejret skabte problemer i form af isslag, kraftig regn, storm og stormflod

Vinteren 2005 – 2006 skabte problemer i Danmark, men heldigvis ingen som kunne karakteriseres som større ulykker eller katastrofer. Specielt isslagsituationen fredag den 20. januar gav voldsomme konsekvenser for trafikken. S-togs-driften var indstillet i ca. 8 timer som følge af et kraftigt spændingsfald pga. overisning af køreledningerne. Fjerntogstrafikken blev ligeledes ramt af større forsinkelser. For Storebæltsforbindelsen betød risikoen for faldende istapper lukning for biltrafik i ca. 22 timer. Det var første gang broen har været lukket pga. isslag, men rederierne satte ekstra kapacitet ind for at afhjælpe trafiksituationen mellem lands-



delene. Københavns Lufthavn aflyste på et tidspunkt alle starter og landinger, fordi flyene ikke kunne holdes fri af is. Isslaget gik også ud over el-nettet. I alt var der ca. 140.000 afbrydelser af forbrugere den 19.-21. januar, hvoraf de fleste dog varede under en time. Nogle forbrugere var afbrudt i kort tid mere end en gang. I Aalborg gik det ud over varmforsyningen, som blev afbrudt i flere timer.

I juli og august 2006 skabte en række episoder med kraftig regn og skybrud alvorlige lokale oversvømmelser i kældre, kloakker og gader. Forsikringsselskaberne meddelte, at antallet af skadesanmeldelser på grund af kraftig regn i perioden var 4-6 gange højere end normalt.

En efterårsstorm den 1. november pressede vandet sammen i de indre danske farvande og sendte vandstanden kraftigt i vejret. Den rekordhøje vandstand skyldtes ifølge Danmarks Meteorologiske Institut et meget sjældent vind- og havfænomen, hvor vandet blev presset sydpå i Kattegat og samtidigt sydpå og vestpå i Østersøen. Derved blev der sat "prop" i bæltterne – vandet kunne ikke strømme igennem og hobede sig i stedet op. Den maksimale vandstand i Bælthavet og det sydlige Kattegat var 10-15 centimeter højere end det højeste, der er registreret siden Danmarks Meteorologiske Institut begyndte at måle vandstand i 1880'erne.



Efterårsstormen medførte oversvømmelser og strømafbrydelser i kystbyerne på Fyn, langs Jyllands østkyst og Sjællands vestkyst. F.eks. oplevede Lilleø ved Lolland omfattende oversvømmelser, da vandet brød gennem diger og satte store dele af øen under vand. Over 9.000 forbrugere fik afbrudt elforsyningen, og dagen efter var der fortsat 3.000, som ikke havde strøm. Strømafbrydelserne skyldtes, at kabelskabe og transformatorstationer blev sat under vand, da vandet steg op i gaderne.

Oversvømmelserne medførte mange assistancer fra både de kommunale og statslige redningsberedskaber. Bl.a. blev fire ud af Beredskabsstyrelsens fem statslige centre og styrelsens frivilligcenter kaldt ud for at assistere de kommunale redningsberedskaber. Beredskabsstyrelsens befalingsmænd, værnepligtige og frivillige hjalp de lokale redningsberedskaber med at pumpe vand væk fra oversvømmede arealer og udbedre skader på diger.

Efterfølgende besluttede Stormrådet, at der var tale om en stormflod. Det betyder, at der kan ydes erstatning for visse typer skader til de berørte. Stormrådets beslutning omfattede samtlige indre danske farvande syd for Limfjordens udmundning til den tyske grænse, dog ikke selve Limfjorden og Bornholm. En foreløbig opgørelse fra Stormrådet peger på omkring 3.000 skader. Dermed er det den værste stormflod i de 15 år, stormflodspuljen har eksisteret. Den hidtil værste stormflod var i 1993, hvor der blev registreret 994 skader.

Nye tiltag inden for samfundets samlede beredskab

Der er i det forløbne år taget flere langsigtede initiativer af betydning for beredskabet. Vi beskriver udvalgte eksempler i det følgende.



Regeringen drøfter politisk aftale for det statslige redningsberedskab med Folketingets partier

Det gældende forlig for det statslige redningsberedskab udløber med udgangen af 2006. Regeringen har derfor indledt drøftelser med Folketingets partier om en ny 4-årig aftale om det statslige redningsberedskab. Regeringen foreslår bl.a., at initiativerne i regeringens terrorhandlingsplan vedrørende beredskabsområdet samt andre initiativer til styrkelse af beredskabet gennemføres inden for rammerne af det nye beredskabsforlig.

Det foreslås blandt andet at udvide indsatslederruddannelsen, afholde flere krisestyringsøvelser, forbedre informationen og formidlingen heraf til befolkningen i krisesituationer, samt etablere et fælles civilt-militært CBRN-institut, der kan varetage alle kemiske, biologiske, radiologiske og nukleare specialopgaver relateret til de sikkerhedsmæssige trusler. Herudover foreslår regeringen, at der anskaffes et nyt landsdækkende radiokommunikationssystem til alle beredskabsaktører (se næste afsnit).

Man kan læse mere om den politiske aftale om det statslige redningsberedskab på Forsvarsministeriets og Beredskabsstyrelsens hjemmesider (www.fmn.dk og www.brs.dk).



Regeringen besluttede, at det samlede beredskab skal have et nyt radiokommunikationssystem

Med finanslovaftalen for 2007 blev der taget beslutning om, at der skal indkøbes et nyt radiosystem, som skal anvendes af alle beredskabsmyndigheder. På den baggrund er der etableret et forhandlingssekretariat under Økonomistyrelsen, som – på vegne af og i tæt samarbejde med de kommende brugere af systemet – forestår forhandlinger og udbud m.v. med en privat leverandør om adgang til et fælles radionet. I august 2006 udpegede sekretariatet de virksomheder, som inviteres til at give tilbud på et landsdækkende radiokommunikationssystem for beredskabet i Danmark, som får navnet SINE (SikkerhedsNETtet). Det forventes, at en leverandør er valgt i første halvdel af 2007, og at de første forsøg med at tage de nye radioer i brug foretages i sidste halvdel af 2007.



Folketinget vedtog politireformen

Folketinget vedtog i juni 2006 den største samlede reform af politiet i nyere tid. Politireformen vedrører i første række politiorganisationens struktur, ledelse og styring m.v. Reformen indebærer, at Rigspolitiet skal fungere som en overordnet styrelse for politiet i hele landet samtidig med, at der etableres nye politikredse, som personale- og ressourcemæssigt har den fornødne størrelse til at kunne klare stort set alle deres opgaver selv, og som både administrativt og operativt vil kunne bruge deres ressourcer mere

effektivt. Der vil i takt med gennemførelsen af den foreslåede reform blive frigjort et betydeligt antal betjente fra administrative funktioner til operativt politiarbejde.

Et af elementerne i politireformen er, at de hidtidige 54 politikredse lægges sammen i 12 nye store kredse. Beslutninger om den konkrete tilrettelæggelse af politiets arbejde og administrationen af politikredsenes ressourcer skal i videst muligt omfang træffes lokalt i de nye politikredse. Det indgår som centrale elementer i politiets fremtidige organisering, at lokalpolitiet skal styrkes inden for de enkelte politikredse, og at politiets beredskab (døgnvagttjeneste) skal moderniseres og tilrettelægges på en måde, der sikrer, at politiet overalt i landet kan gribe hurtigere og mere effektivt ind, når der er behov for det. Forslaget indeholder også en række initiativer med henblik på at styrke de formelle rammer om politiets aktive og løbende samarbejde med lokalsamfundet.

Som led i politireformen ophæves de hidtidige syv politiregioner. Rigspolitiet og de øvrige berørte myndigheder har i sidste halvdel af 2006 drøftet, hvordan arbejdet i de regionale koordinerende stabe skal videreføres.

►► Regeringen oprettede Center for Terroranalyse

På baggrund af regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse fra november 2005, blev der i sommeren 2006 oprettet et Center for Terroranalyse. Centeret er etableret med henblik på at intensivere samarbejdet mellem de to efterretningstjenester og tjenesternes samarbejde med andre myndigheder i relation til terrortruslen mod Danmark. Centeret sammensættes af medarbejdere fra Politiets Efterretningstjeneste, Forsvarets Efterretningstjeneste, Udenrigsministeriet og Beredskabsstyrelsen. Derudover kan medarbejdere fra øvrige relevante myndigheder tilknyttes centeret i forbindelse med konkrete projekter.

Hovedopgaven for centeret er at udarbejde analyser og trusselsvurderinger, så myndighederne så tidligt som muligt bliver i stand til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at imødegå terror. Der vil være tre hovedområder: Trusselsvurderinger, vurderinger af terrorgrupper og trusler i udlandet samt tendensanalyser. Hovedmodtagerne af centerets produkter vil typisk være offentlige myndigheder, kritiske sektorer (f.eks. transport, it, telekommunikation og energi), offentligheden samt internationale samarbejdspartnere.

►► Sundhedsstyrelsen udgav en beredskabsplan for pandemisk influenza

Sundhedsstyrelsen udsendte i april 2006 en national beredskabsplan for pandemisk influenza. Pandemiplanen angiver de nationale strategier for forebyggelse og sundhedssektorens håndtering af en influenzapandemi. Formålet med planen er at fremme tidlig opdagelse af en pandemi, minimere smittespredning i de indledende faser, sikre bedst mulig behandling og pleje af alle syge, reducere dødeligheden samt sikre en hensigtsmæssig og kontinuerlig information til beslutningstagere, sundhedsvæsenet og befolkningen.

Planen angiver, hvordan syge og potentielt smittede skal behandles i sundhedsvæs-

net under en pandemis forskellige faser, og hvordan forskellige metoder skal anvendes, f.eks. antivirale midler, antibiotika, vaccination, hygiejne og værnemidler samt isolation og karantæne. Planen beskriver også ansvarsfordelingen i sundhedsberedskabet og kommunikation til borgere, beslutningstagere og sundhedspersonale.

Efter planen var udgivet, blev det i øvrige sektorer fremhævet, at der også var behov for en vejledning, som retter sig mod andre sektorer end sundhedssektoren. Beredskabsstyrelsen vil derfor i samarbejde med Sundhedsstyrelsen, politiet samt kommunale og regionale parter udarbejde en kort vejledning om, hvordan aktører uden for sundhedssektoren kan planlægge en strategi i forhold til pandemisk influenza. Derudover vil stabsudvalget for den nationale operative stab sammen med Sundhedsstyrelsen fastlægge og beskrive rammerne for den tværgående nationale krisestyring under en influenzapandemi.



El- og naturgassektorerne færdiggjorde sårbarhedsvurderinger og beredskabsplaner

I 2005 trådte to nye bekendtgørelser om beredskab for el- og naturgassektorerne i kraft. I overensstemmelse med bekendtgørelserne færdiggjorde de enkelte el- og naturgasselskaber i maj 2006 sårbarhedsvurderinger og detaljerede såvel som overordnede beredskabsplaner. Beredskabsplanerne blev indsendt til Energinet.dk, som har det overordnede systemansvar for el- og naturgassystemerne i Danmark, og som varetager de overordnede, koordinerende beredskabsopgaver for de to sektorer inden for de samlede rammer for beredskabsarbejdet på energiområdet. På grundlag af de selskabsmæssige beredskabsplaner har Energinet.dk i oktober 2006 udarbejdet sektorvise sårbarhedsvurderinger og sektorvise beredskabsplaner for el- og naturgassektorerne på et sammenfattende niveau. Forløbet er et godt eksempel på succesfuld koordination af beredskabsplaner på forskellige niveauer.



Den fælles statslige standard for it-sikkerhed skal følges før udgangen af 2006

Alle statslige myndigheder skal inden udgangen af 2006 følge en fælles standard for it-sikkerhedsprocesser. Standarden blev besluttet af regeringen i januar 2004, og med fokus på it-sikkerhed indeholder den retningslinjer for blandt andet organisering af informationssikkerhed, medarbejdersikkerhed og fysisk sikkerhed. IT- og Telestyrelsen har udviklet en række materialer og værktøjer og afholdt en række workshops for at støtte myndighedernes arbejde. Ultimo 2006 udsender IT- og Telestyrelsen en revideret vejledning om beredskabsstyring til brug for myndighedernes beredskabsplanlægning i relation til it-understøttede arbejdsgange, ligesom der også i 2007 er planlagt workshops, der skal støtte implementeringen af standarden i staten.



EU-samarbejdet på beredskabsområdet afprøvet under EU DANEX 2006

Som følge af EU-landenes solidaritetserklæring fra 2004 om gensidig støtte i tilfælde af terrorangreb og naturkatastrofer, afprøver EU jævnlige landenes evne til

at bistå hinanden. Beredskabsstyrelsen var vært for øvelsen EU DANEX 2006 den 18.-22. september 2006. Det var en fuldskalaøvelse, som bestod af en række samtidige terrorhændelser i Korsør, Kastrup Lufthavn og Revinge i Sverige. Omkring 350 beredskabsfolk fra syv EU medlemsstater deltog. Formålet var primært at træne og forbedre procedurer for alarmering, modtagelse og indsættelse af international redningsassistance i tilfælde af en stor eller langvarig ulykke.



Der er efterfølgende blevet udtrykt stor tilfredshed med EU DANEX 2006 fra både deltagerne, øvelsesledelsen og EU-kommissionens terrorbekæmpelseskoordinator, Gijs M. de Vries. Landenes repræsentanter fandt det generelt givtigt at træne sammen med kolleger fra andre lande. Det meste, men ikke alt, på øvelsen forløb som planlagt. Det havde f.eks. været et øvelsesteknisk krav, at indsatsholdene ikke måtte bruge mobiltelefoner, men det viste sig, at der var store problemer med radiokommunikationsudstyret. Mange af indsatsholdene kunne ikke operere på de radiofrekvenser, de var blevet tildelt på forhånd, hvorfor øvelsesledelsen til sidst måtte tillade brugen af det almindelige mobilnet.



Den kemiske del af prognosesystemet ARGOS fik sin ilddåb

Da der udbrød brand i en skrotplads ved Kolding Nordhavn den 9. oktober 2006, blev dele af Kolding by afspærret på grund af giftig røg, og befolkningen blev anmodet om at holde sig inden døre. Ved samme lejlighed fik den nyudviklede kemiske del af prognosesystemet ARGOS (Accident Reporting and Guidance Operationel System) sin ilddåb. Beredskabsstyrelsens Kemiske Beredskab foretog beregninger med ARGOS om eftermiddagen, som, på baggrund af prognoser stillet til rådighed for beredskabet af Danmarks Meteorologiske Institut, præcist forudså, hvordan røgskyen ville udbrede sig med vinden. Prognosen var så korrekt, at indsatslederen i Kolding bad om en ny prognose frem til næste morgen.

Den kemiske del af ARGOS, som stadig er under udvikling, kan fremover i videre udstrækning tænkes brugt som planlægningsværktøj i forbindelse med kommunal risikobaseret dimensionering, og ved branden i Kolding beviste systemet sit værd og potentiale ved en operativ beredskabsindsats. ARGOS er oprindeligt udviklet som et beslutningsstøtteværktøj i forbindelse med ulykker på kernekraftværker, som kan få konsekvenser på dansk område.

Hændelser og initiativer november 2005 – november 2006

Dato	Hændelser og initiativer
2005	
November	Fødevarestyrelsen offentliggør rapporten "Styrkelse af det tværministerielle beredskab på fødevareområdet".
3/11	Den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse offentliggør sin rapport om det danske samfunds indsats og beredskab over for terror og giver 49 anbefalinger om initiativer på området.
7-11/11	National Krisestyringsøvelse 2005 (KRISØV 2005) afholdes for Kriseberedskabsgruppen samt en række ministerier og styrelser, herunder relevante operative stabe, på det centrale niveau.
16/11	Regeringen offentliggør sin handlingsplan for terrorbekæmpelse på baggrund af rapporten fra den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse.
26/11	EU's direktiv om bedre havnesikring træder i kraft.
7/12	To fragtskibe kolliderer i Storebælt, og det ene synker.
11/12	Et olielager i Buncefield, England, bryder i brand. Branden er en af de værste, Europa har oplevet i fredstid.
13/12	Beredskabsstyrelsen offentliggør "Fyrværkeriulykken i Kolding – En teknisk beredskabsfaglig erfaringsopsamling".
14/12	Beredskabsstyrelsen afholder beredskabskonference for deltagerne i de faglige koordinationsfora.
16/12	FN's Generalforsamling beslutter at oprette en permanent katastrofefond.
16/12	Beredskabsstyrelsen offentliggør National Sårbarhedsrapport 2005.
22/12	Søkablet til Bornholm rives over for anden gang inden for et år og forårsager større strømsvigt på øen.
24/12	Danmark indfører særlige varslingsystemer for fugleinfluenza.
2006	
Januar	Et nyt system betyder, at alarmcentralerne modtager nødopkald fra mobiltelefoner direkte.
17/1	Den første af Forskningscenter Risøs atomreaktorer er nedbrudt og rensat.
17-18/1	FN og Verdensbanken afholder en donorkonference i Beijing om fugleinfluenza.

Dato	Hændelser og initiativer
20/1	Isslag skaber store trafikale problemer, standser S-togs-trafikken og lukker Storebæltsbroen. Enkelte steder er varme og strøm afbrudt.
Januar - februar	12 avistegninger af profeten Muhammed ophidser muslimer i og uden for Danmark, hvilket blandt andet resulterer i boykot af danske produkter, omfattende demonstrationer imod Danmark, og brandattentater mod danske repræsentationer.
Februar	Trafikovervågningscenter for Storebælt får et nyt overvågningssystem.
1/2	Den maritime redningscentral i Århus og flyredningscentralen i Karup samles i Joint Rescue Coordination Center (JRCC) under Søværnets Operative Kommando (SOK).
1/2 og 15/2	Fødevarestyrelsen indfører nye regler for opdræt af fjervildt og fjerkræ for at imødegå fugleinfluenza.
28/2	Kemikalieudslip i Skovby i Østjylland sender over 20 personer på skadestuen.
1/3	Fødevarestyrelsen opretter en fødevareberedskabsenhed.
3/3	Sundhedsstyrelsen udgiver "Vejledning om forebyggende foranstaltninger hos mennesker ved influenza hos fugle".
15/3	Fugleinfluenza af typen H5N1 konstateres for første gang i Danmark. Fødevarestyrelsen tager forholdsregler for at hindre smittespredningen.
22/3	EU-kommissionen beslutter at sortliste usikre flyselskaber.
April	Sundhedsstyrelsen udsender beredskabsplan for pandemisk influenza.
5/4	Sundhedsstyrelsen udgiver ny udgave af "Håndbog om sundhedsberedskab".
25/4	En sammenstyrtet motorvejsbro dræber 1 og sårer 5, samt blokerer Limfjordstunnelen helt eller delvist i fem dage, hvilket skaber trafikproblemer i Nordjylland.
Maj	Rapporten "Alternative transportmuligheder ved en afbrydelse af den faste forbindelse over Storebælt" færdiggøres.
17/5	Benchmarkingundersøgelser af Forsvarets Efterretningstjeneste og Politiets Efterretningstjeneste viser, at Danmark får godt udbytte af tjenesterne.
24/5	Regeringen offentliggør sin årlige redegørelse om indsatsen mod terrorisme.
2/6	Folketinget vedtager politireformen og anti-terrorlovpakke II.
5/6	En brand i Storebæltstunnelen slukkes hurtigt og effektivt.
1/7	EU's Crises Coordination Arrangement (CCA) etableres.

Dato	Hændelser og initiativer
1/7	Center for Terroranalyse oprettes under Politiets Efterretningstjeneste.
3/7	Beredskabsstyrelsen udsender på vegne af Kriseberedskabsgruppen tredje udgave af den nationale beredskabsplan.
Medio juli	Udenrigsministeriet evakuerer i samarbejde med andre aktører over 5.800 danskere fra Libanon pga. militære kamphandlinger.
18-22/9	Beredskabsstyrelsen afholder den internationale beredskabsøvelse EU DANEX 2006 som del af EU-samarbejdet på civilbeskyttelsesområdet.
26/9	Indenrigs- og Sundhedsministeriet udsteder bekendtgørelse nr. 977 om planlægning af sundhedsberedskabet og det præhospitale beredskab samt uddannelse af ambulancepersonale m.v. Bekendtgørelsen træder i kraft den 1. januar 2007.
29/9	Transport- og Energiministeriet udsteder bekendtgørelse nr. 989 om sikring af havne og havnefaciliteter. Bekendtgørelsen træder i kraft den 14. oktober 2006.
Oktober	EU-Kommissionen og EU's Health Security Committee godkender en fælles europæisk guideline for biologisk indsats. Guidelinen er udarbejdet af Center for Biologisk Beredskab på baggrund af øvelsen BIOTECT 2006.
2/10	Et glas med strychnin (rottegift) findes nær et opbrudt dæksel til en vandboring i Greve. Efterfølgende vandprøver viser intet indhold af giftstoffet. Tre drenge i 12-15 års alderen har siden erkendt, at de fandt glasset i et forladt hus og smed det ved vandboringen.
9/10	Der udbryder brand i et lager af skrot ved Kolding Nordhavn. Dele af Kolding by afspærres på grund af giftig røg, og befolkningen anmodes om at holde sig indendørs med døre og vinduer lukkede. To personer indlægges til observation for røgforgiftning. Den nyudviklede kemiske del af prognosesystemet ARGOS får ved samme lejlighed sin ilddåb med præcise beregninger for, hvordan røgskyen ville udbrede sig.
27/10	Beredskabsstyrelsen lancerer en scenarietank med 22 scenarier som supplement til en revideret udgave af styrelsens model for risiko- og sårbarhedsanalyse (ROS-modellen).
30/10	Beredskabsstyrelsen, Rigspolitiet og Kort & Matrikelstyrelsen afholder et seminar om anvendelsen af geodata i den tværgående krisestyring på nationalt niveau.
30/10	EU-formandskabet afvikler den første øvelse for at afprøve Crises Coordination Arrangement (CCA).
1/11	Storm og stormflod i Danmark forårsager omfattende oversvømmelser og strømsvigt.
4/11	Store dele af Europa oplever strømsvigt i omkring en time på grund af en overbelastning i det nordvesttyske net.

3

Præcisering af sektoransvaret for ministerier og styrelser

I dette kapitel redegør Beredskabsstyrelsen for nødvendigheden af, at alle statslige myndigheder har en fælles forståelse for indholdet i sektoransvaret. Vi opstiller seks principper for god praksis og udpeger tre fokusområder, som vi mener, der skal tages fat på. Kapitlet er målrettet de statslige myndigheder, men en række af grundtankerne kan også anvendes i kommuners og regioners beredskabsplanlægning.

Sektoransvaret er det bærende princip

Der er ingen tvivl om, at sektoransvaret er det bærende princip for den praktiske ansvarsfordeling mellem de forskellige aktører i samfundets samlede beredskab.

Sektoransvaret betyder, at den myndighed, virksomhed eller institution, som til daglig har ansvaret for et område, også har ansvaret for området ved en større ulykke eller katastrofe. Ansvarer omfatter også at planlægge, hvordan man vil opretholde og videreføre funktionerne inden for ens ansvarsområde, hvis der indtræffer en ekstraordinær hændelse.

Sektoransvaret og bestemmelserne om den civile sektors planlægningsforpligtigelser er indeholdt i beredskabslovens kapitel 5 (§§ 24 - 28).

Ud over de generelle opgaver, som følger af § 24, stk. 1, pålægger beredskabsloven forsvarsministeren et særligt koordinations- og planlægningsansvar, jf. beredskabslovens § 24, stk. 2. Opgaven er delegeret til Beredskabsstyrelsen, hvilket bl.a. indebærer, at styrelsen skal fremme beredskabsplanlægningen på det centrale niveau og sikre sammenhæng mellem de enkelte myndigheders planlægning. Indholdet i denne opgave vil dog ikke blive behandlet nærmere i dette kapitel, da formålet er at komme med en generel beskrivelse af god praksis vedrørende de enkelte ministerier og styrelseres sektoransvar.

Sektoransvarsprincippet nævnes ofte, når deltagerne i beredskabet drøfter konkrete spørgsmål om planlægning og opgavefordeling. Det er dog Beredskabsstyrelsens opfattelse, at der mangler en fælles forståelse for, hvilke overordnede opgaver sektoransvaret indebærer for myndighederne.

Det er et helt centralt element i sektoransvarsprincippet, at myndighederne skal være forberedt på, at ekstraordinære hændelser kan indtræffe, og at de kan få konsekvenser for myndighedernes ansvarsområde. Derfor er det vigtigt, at alle myndigheder har overvejet beredskabet inden for deres eget område, og har kendskab til den overordnede ansvarsfordeling. I modsat fald kan det udgøre en sårbarhed, fordi

evnen til at yde en hurtig og effektiv indsats afhænger af, om myndighederne har forberedt deres beredskab og kender deres eget og andres ansvar. Derfor har vi udarbejdet følgende seks principper for "god praksis", der skal sikre, at myndighederne har en fælles forståelse af indholdet af § 24 i beredskabsloven. Det langsigtede mål er at fremme, at de centrale myndigheder opfatter sektoransvaret ens, og at de varetager deres forpligtigelser og opgaver ud fra en sådan fælles forståelse.

Seks principper for god praksis

De senere års ændringer i trusselsbilledet og det stadig større fokus på beredskabsområdet har medført et stigende behov for at præcisere, hvad sektoransvaret og planlægningsforpligtigelsen indebærer. Den Nationale Sårbarhedsudredning fra 2004 og regeringens politik for beredskabet fra 2005 berører emnet, men der foreligger ingen samlet autoritativ fremstilling af indholdet i sektoransvaret. De forskellige lovforarbejder til beredskabsloven kommer heller ikke nærmere ind på disse forhold.

Beredskabsstyrelsens oplæg til god praksis består af seks overordnede principper, der tager udgangspunkt i beredskabslovens § 24, stk. 1. Beskrivelsen er udarbejdet på baggrund af skriftlige kilder, herunder lovforarbejder, og samtaler med medarbejdere i Statsministeriet, Transport- og Energiministeriet, Rigspolitiet, Nationalbanken, Finanstilsynet, Sundhedsstyrelsen samt IT- og Telestyrelsen.

De seks principper følger her i punktform, og hvert punkt uddybes på de følgende sider.

1. Alle ministre skal sikre et forsvarligt beredskab inden for deres eget ressortområde.
2. Sektoransvaret omfatter alle kritiske funktioner og opgaver, som er pålagt lovgivningsmæssigt, politisk eller administrativt.
3. Myndighedernes beredskabsplanlægning skal bygge på en løbende og systematisk risikostyringsproces, som er forankret i ledelsen.
4. Myndighederne skal forebygge større ulykker og katastrofer, hvor det er muligt, håndtere dem, når det er nødvendigt, og genoprette samfundets funktioner så hurtigt som muligt.
5. Myndighederne skal løbende overvåge risikobilledet inden for egen sektor.
6. Myndighederne skal sammen med forsvaret fastlægge behovet for civil støtte til forsvaret.



1. Alle ministre skal sikre et forsvarligt beredskab inden for eget ressortområde

§ 24. De enkelte ministre

skal hver inden for deres område planlægge for opretholdelse og videreførelse af samfundets funktioner i tilfælde af ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger, samt for at kunne yde støtte til forsvaret.

Som led i sektoransvaret har hver minister pligt til at sikre, at der samlet set er gennemført en forsvarlig beredskabsplanlægning inden for vedkommendes ressortområde. Ministeren kan delegere beredskabsarbejdet til underliggende statslige myndigheder.

Departementerne er ministrenes administration, og de har derfor en central rolle i forhold til beredskabsarbejdet. Det er departementernes opgave at sikre, at planlægningsforpligtigelsen er opfyldt på forsvarlig vis. Det indebærer:

- Departementet bør udmelde de overordnede, strategiske mål for sektorens beredskab, herunder sikre at regeringens generelle prioriteter bliver inddraget i det sektorspecifikke beredskabsarbejde.
- Departementet bør på ministerens vegne have kendskab til beredskabsarbejdet inden for ministerområdet, herunder også det internationale beredskabssamarbejde, såvel i EU, NATO og FN som bilateralt.
- Beredskabslovens § 24, stk. 1, fastlægger alene de overordnede rammer. Departementet skal derfor sørge for, at der i ministerområdets lovgivning er hjemmel til at fastsætte sektorspecifikke bestemmelser og udarbejde særlige vejledninger, der kan fylde de rammer ud, der er fastsat i beredskabsloven og egen sektorlovgivning (jf. illustration på side 25).
- Beredskab bør indgå i myndighedernes daglige arbejde. Departementet bør derfor ved organiseringen af beredskabsarbejdet skabe en tæt integration mellem beredskabsarbejdet og de underliggende myndigheders faglige opgaver.
- Endelig bør der foreligge en plan for, hvordan departementet opretholder de funktioner, der er forbundet med ministerbetjening og videreførelse af departementets øvrige virksomhed i en krisesituation. Det kan f.eks. indebære flytning til en anden lokalitet i tilfælde af brand, terrorangreb eller lignende.

Herudover har myndighederne pligt til at vejlede dels hinanden, dels kommuner og regioner om beredskabsforhold (jf. beredskabslovens § 27). Formålet er at sikre et ensartet, fagligt planlægningsgrundlag og pege på de forhold, som man finder relevante at inddrage i beredskabsarbejdet. Formålet er også at sikre et forsvarligt niveau for beredskabet, selv om flere forskellige decentrale enheder planlægger arbejdet. Myndighederne bør inddrage Beredskabsstyrelsen, når de udarbejder sektorspecifikke vejledninger.

"Det er vigtigt at tage hensyn til regeringens forventninger til beredskabet. Vi bruger ofte regeringens beredskabspolitik som referenceramme. Det giver nogle "søm at hænge hatten på", når vi skal have resten af organisationen med i beredskabsarbejdet."

Fra interview om indholdet i sektoransvaret.

Eksempel på udmøntning af planlægningsforpligtigelsen i sektorlovgivningen

Som nævnt skal departementet bl.a. sørge for at fastsætte sektorspecifikke bestemmelser og udarbejde særlige vejledninger, der kan fylde de rammer ud, der er fastsat i beredskabsloven og egen lovgivning. Med illustrationen nedenfor viser vi et eksempel på, hvordan Energistyrelsen med afsæt i beredskabsloven har udmøntet den generelle planlægningsforpligtigelse i ressortlovgivning rettet mod private virksomheder i elsektoren.

Bekendtgørelse af beredskabsloven

Kapitel 5

Beredskabsplanlægning m.v. inden for den civile sektor

§ 24. De enkelte ministre skal hver inden for deres område planlægge for opretholdelse og videreførelse af samfundets funktioner i tilfælde af ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger, samt for at kunne yde støtte til forsvaret.

Beredskabslovens § 24, stk. 1, slår fast, at hver minister har pligt til at sikre, at der samlet set er gennemført en forsvarlig beredskabsplanlægning inden for vedkommendes område. Denne bestemmelse udgør den overordnede ramme for myndighedernes beredskabsarbejde.

Elforsyningsloven § 85 b.

§ 85 b. Virksomheder, som er bevillingspligtige efter §§ 10 og 19 samt elforsyningsvirksomhed, der varetages af Energinet.dk eller denne virksomheds helejede datterselskaber i medfør af § 2, stk. 2 og 3, i lov om Energinet.dk, skal foretage nødvendig planlægning og træffe nødvendige foranstaltninger for at sikre elforsyningen i beredskabssituationer og andre ekstraordinære situationer.

I ressortlovgivningen fastsætter myndighederne sektorspecifikke regler for og krav til beredskabet, både i den offentlige og den private sektor. Det gælder bl.a. på energiområdet, teleområdet, sundhedsområdet m.v.

Bekendtgørelse om beredskab for elsektoren

§ 2. Beredskabet skal sikre opretholdelse og videreførelse af samfundets elforsyning i tilfælde af beredskabssituationer og andre ekstraordinære situationer, dvs. krisesituationer i freds- og krigstid forårsaget af naturskæbte, menneskeskabte og teknologiske trusler (beredskabssituationer).

Med hjemmel i ressortlovgivningen kan myndighederne udarbejde sektorspecifikke bestemmelser og særlige vejledninger, der kan fylde de rammer ud, der er fastsat i beredskabsloven og egen lovgivning, f.eks. bestemmelser der regulerer elforsyningsvirksomhedernes beredskabsarbejde.



2. Sektoransvaret omfatter alle kritiske funktioner og opgaver, som er pålagt lovgivningsmæssigt, politisk eller administrativt

§ 24. De enkelte ministre skal hver **inden for deres område** planlægge for opretholdelse og videreførelse af **samfundets funktioner** i tilfælde af ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger, samt for at kunne yde støtte til forsvaret.

For at sektoransvarsprincippet kan fungere i praksis skal myndighederne afgrænse og klarlægge deres ansvar i to henseender: Hvilke funktioner og opgaver ligger inden for området, og hvilke af disse skal opretholdes og videreføres i tilfælde af ekstraordinære hændelser?

Klare ansvarsforhold er en helt afgørende forudsætning for, at ekstraordinære hændelser kan håndteres effektivt. Det er i denne sammenhæng væsentligt, at myndighederne hele tiden er opmærksomme på, om der findes kritiske funktioner og opgaver, som ingen vedkender sig, samt om der er overlappende ansvarsområder. Myndighederne skal derfor løbende afklare de spørgsmål, der opstår i forhold

til den overordnede ansvarsfordeling. Det kan enten ske bilateralt eller i beredskabsfaglige netværk, f.eks. de faglige koordinationsfora. Hvis det er nødvendigt, kan myndighederne inddrage Beredskabsstyrelsen i forbindelse med afklaring om ansvarsfordeling.

Det er myndighedernes ansvar at identificere de funktioner og aktiviteter, der er mest kritiske, og som skal opretholdes og videreføres, når der indtræffer en ekstraordinær hændelse. Planlægningsforpligtigelsen omfatter som udgangspunkt alle funktioner og opgaver, som en myndighed er pålagt enten lovgivningsmæssigt, politisk eller administrativt, men der kan opstå situationer, hvor det ikke er muligt at opretholde driften på normalt niveau. I den situation er det væsentligt, at myndighederne på forhånd har prioriteret deres opgaver. Når man prioriterer sine opgaver, er det vigtigt at være opmærksom på, at andre myndigheder, firmaer eller borgere kan være kritisk afhængige af fortsat at have adgang til de ydelser, man leverer. Elforsyning er et oplagt eksempel, men det kan også være ydelser, såsom adgang til registre, f.eks. CPR og CVR.

"Det er nødvendigt at kortlægge de vigtigste opgaver. Det er simpelthen ikke realistisk at etablere et beredskab, som kan videreføre den almindelige drift i alle situationer."

Fra interview om indholdet i sektoransvaret.



3. Myndighedernes beredskabsplanlægning skal bygge på en løbende og systematisk risikostyringsproces, som er forankret i ledelsen

Myndighederne har pligt til at sikre, at der eksisterer opdaterede beredskabsplaner, som dækker deres ansvarsområde, samt at planlægge og øve beredskabet i deres egen organisation. Ledelsen har ansvaret for at fastlægge de overordnede retningslinjer, tilvejebringe de nødvendige ressourcer og følge op på, om opgaverne er blevet løst. Det er væsentligt, at myndighedernes ledelse har et overblik over niveauet for beredskabet inden for deres ansvarsområde. Det overblik opnås via tilsyn med underliggende myndigheder og private aktører. Det gælder særligt i de tilfælde, hvor opgaverne bliver udført af private virksomheder, f.eks. ved udlicitering. Selv om opgaverne bliver udført i privat regi ved udlicitering, har myndighederne det overordnede ansvar for løsningen.

§ 24. De enkelte ministre skal hver inden for deres område **planlægge** for opretholdelse og videreførelse af samfundets funktioner i tilfælde af ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger, samt for at kunne yde støtte til forsvaret.

Beredskabsplanlægningen bør være baseret på en helhedsorienteret, løbende og systematisk risikostyringsproces. Systematiske vurderinger og revurderinger af trusler, risici og sårbarheder er en forudsætning for to ting: at opstille dækkende, prioriterede beredskabsplaner og at gennemføre relevante foranstaltninger i praksis. Risiko- og sårbarhedsanalyser kan bidrage til denne proces. Læs mere om risiko- og sårbarhedsanalyser i kapitel 6, samt National Sårbarhedsrapport 2005, kapitel 5.

I beredskabsplanlægningen skal myndighederne desuden holde sig fire væsentlige aspekter for øje:

For det første skal de – uopfordret og med jævne mellemrum – revurdere deres beredskab, og justere beredskabsplanerne, når planlægningsgrundlaget ændrer sig. Det kan f.eks. være ved større organisatoriske ændringer, ændringer i trusselsbilledet, eller hvis myndighederne opdager væsentlige sårbarheder.

For det andet skal planlægningen koordineres gennem løbende kontakt til underliggende myndigheder og andre relevante aktører inden for eget område. De relevante aktører kan bl.a. være private virksomheder samt myndigheder fra andre ministerområder, når beredskabet har snitflader over mod disse sektorer. Som en del af planlægningsarbejdet skal myndighederne desuden bidrage til den løbende udbygning og ajourføring af den nationale beredskabsplan.

For det tredje har større ulykker og katastrofer ofte både nationale og internationale implikationer, og Danmark har internationale forpligtigelser og aftaler på en lang række områder. Myndighederne har derfor også pligt til at sikre, at deres planlægning tager højde for det internationale samarbejde, der finder sted om beredskabsforhold inden for deres ansvarsområde. Det kan f.eks. være samarbejde om varslings- og alarmering, krisestyring og katastrofebistand.

Som det fjerde bør risikostyringsprocessen i videst muligt omfang understøttes af et datagrundlag og erfaringsopsamlinger, som giver mulighed for at følge udviklingen i sektorens beredskab over tid. Det overordnede formål med at indsamle og tolke data er at vurdere sektorernes sårbarheder, og om de gennemførte foranstaltninger har den ønskede effekt. Myndighederne bør derfor indsamle data både om de voldsomme, ekstraordinære hændelser og om hændelser af mindre alvorligt omfang. De mindre alvorlige hændelser er interessante, da de kan pege på sårbarheder, som senere kan resultere i mere alvorlige hændelser. Myndighederne skal i den forbindelse også være opmærksomme på hændelser og erfaringer fra udlandet, hvor der kan drages paralleller til danske forhold.

"Planlægningen skal starte på det strategiske niveau – det skal være en målrettet top-down proces."

Fra interview om indholdet i sektoransvaret.

"Vi er afhængige af hinanden, og det medfører et behov for koordination og samarbejde. Man kan ikke betragte sin sektor som en ø, det er nødvendigt at se på sammenhængen med det øvrige samfund."

Fra interview om indholdet i sektoransvaret.



4. Myndighederne skal forebygge større ulykker og katastrofer, hvor det er muligt, håndtere dem, når det er nødvendigt, og genoprette samfundets funktioner så hurtigt som muligt

§ 24. De enkelte ministre skal hver inden for deres område planlægge for **opretholdelse og videreførelse** af samfundets funktioner i tilfælde af ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger, samt for at kunne yde støtte til forsvaret.

Forebyggende og skadesbegrænsende foranstaltninger udgør en væsentlig del af den samlede indsats med at opbygge et robust samfund. De sektoransvarlige myndigheder har derfor pligt til at sikre, at kritiske infrastruktur og kritiske funktioner inden for deres ansvarsområde er beskyttet. Det indebærer bl.a., at myndighederne i videst muligt omfang skal træffe foranstaltninger, der forhindrer, at større ulykker eller katastrofer opstår. Foranstaltningernes formål kan også være at reducere konsekvenserne af større ulykker og katastrofer for personer, kritisk infrastruktur (nøglepunkter), systemer m.v. Myndighederne bør sikre en hensigtsmæssig prioritering ved at planlægge forebyggelsen med

udgangspunkt i systematiske risiko- og sårbarhedsanalyser. Læs mere om risiko- og sårbarhedsanalyser i kapitel 6 samt i National Sårbarhedsrapport 2005, kapitel 5.

Den operative håndtering af større ulykker og katastrofer omfatter to overordnede opgaver, som myndighederne skal tage stilling til i beredskabsarbejdet:

- **"Forretningsvidereførelse"** (business continuity management), dvs. at kunne modstå forstyrrelse eller afbrydelse af den normale drift. Denne del af den operative indsats er særdeles væsentlig, da det er evnen til forretningsvidereførelse, som skal forhindre, at konsekvenserne af en ekstraordinær hændelse spredt sig inden for og imellem sektorer.

Forretningsvidereførelse omfatter beskyttelse af kritisk infrastruktur og kritiske funktioner på samfunds niveau, som f.eks. elektroniske betalinger, fødevarerforsyning, energiforsyning, it- og telekommunikation og transport. Men myndighedernes planlægning skal også omfatte de vigtigste interne opgaver, herunder de opgaver, som ikke relaterer sig til selve hændelsen. Målet er, at organisationen kan fungere forsvarligt under alle forhold. Det indebærer bl.a., at myndighederne skal tage stilling til, hvordan man under en ekstraordinær hændelse vil opretholde bemanningen og interne støttefunktioner som egen it-drift, telekommunikation, energiforsyning m.v. Planlægningen skal også omfatte de funktioner, som private virksomheder varetager på myndighedens vegne.

- **Krisestyring**, dvs. hvordan organisationen forholder sig fra det øjeblik, hvor man konstaterer, at der er indtruffet en ekstraordinær hændelse, som kræver overordnet ledelse og aktiv indsats fra myndighedens side. Det betyder, at myndighederne på forhånd skal tage stilling til de grund-

"Fokus har ændret sig i de seneste år. Vi er gået fra kun at se på katastrofeberedskab til at arbejde mere målrettet med "business continuity". Målet er at kunne fortsætte vores drift, både ved større og mindre hændelser."

Fra interview om indholdet i sektoransvaret.

"Det er vores vurdering, at manglende erfaring med kriser og begrænset krisestyringskapacitet er to af de største sårbarheder i det samlede beredskab. Det er på det faldt, at risikoen for sammenbrud er størst."

Fra interview om indholdet i sektoransvaret.

læggende forhold vedrørende krisestyringskapacitet, f.eks. ledelse, ansvarsfordeling, varslingsrutiner, krisekommunikation, koordinering, dispositionsret ved større uventede udgifter, samarbejdsaftaler m.v. Samtidig skal myndigheder og andre aktører gøre sig klart, i hvilket omfang de forventes at indgå i tværgående krisestyringsorganer (enten på internationalt, centralt, regionalt eller lokalt niveau), og hvordan de sikrer, at kapaciteten hertil er til stede. Myndighedernes krisestyringsorganisation skal afspejle de risici, der er forbundet med de trusler, der kan ramme området. Læs mere om krisestyringskapacitet i kapitel 4.

De to opgaver – forretningsvidereførelse og krisestyring – kan med fordel beskrives i beredskabsplaner eller interne instrukser.

Myndighederne skal planlægge forretningsvidereførelse og krisestyring, så de kan løse deres opgaver under alle ekstraordinære hændelser. Men planlægningen kan ikke stå alene. Myndighederne skal også øve både forretningsvidereførelse og krisestyring jævnligt. Øvelser er vigtige bl.a. for at teste, at organisation, planer og procedurer virker efter hensigten, for at afprøve om de fysiske og tekniske ressourcer er til stede og for at opbygge den nødvendige erfaring og rutine hos ledelse og medarbejdere. Læs mere om øvelser i kapitel 5.

Endelig skal de sektoransvarlige myndigheder planlægge reetablering, dvs. hvordan de hurtigst muligt genopretter normal drift og normale tilstande, når den akutte del af en hændelse er overstået. Myndigheder og private aktører skal i den forbindelse bl.a. gennemtænke, hvilke kapaciteter de skal råde over vedrørende personale, materiel, lagre m.v. Endvidere skal man overveje alternative løsninger, hvis det ikke er muligt at udbedre skaderne inden for en kortere periode. Det kan især være relevant i forhold til omfattende skader på bygninger og andre fysiske installationer.



5. Myndighederne skal løbende overvåge risikobilledet inden for egen sektor

§ 24. De enkelte ministre skal hver inden for deres område planlægge for opretholdelse og videreførelse af samfundets funktioner i tilfælde af **ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger**, samt for at kunne yde støtte til forsvaret.

Beredskabsloven pålægger de sektoransvarlige myndigheder at planlægge for alle større ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger. Det er en ændring af de sektoransvarlige myndigheders planlægningsforpligtigelse i forhold til under og umiddelbart efter den kolde krig, hvor fokus var på krise eller krig.

Pligten indebærer i dag, at en myndighed skal holde sig ajour med hele det spektrum af potentielle hændelser,

der kan ødelægge eller afbryde de kritiske funktioner og aktiviteter inden for sektoren (menneskeskabte, natur-skabte og teknologiske), hvad enten hændelserne skyldes forhold i Danmark eller udlandet. Det er således en del af sektoransvaret at overvåge risikobilledet inden for egen sektor både nationalt og internationalt, samt at dele denne viden med andre sektoransvarlige myndigheder.

"Det er vanskeligt at se, hvordan man kan planlægge sit beredskab, hvis man ikke løbende overvåger trusselsbilledet og tager hensyn til det."

Fra interview om indholdet i sektoransvaret.

Identifikationen af potentielle hændelser gør det muligt at analysere risici og sårbarheder, og den danner grundlaget for at planlægge forebyggende og skadesbe- grænsende foranstaltninger samt udarbejde dækkende beredskabsplaner.

►► 6. Myndighederne skal sammen med forsvaret fastlægge behovet for civil støtte til forsvaret

§ 24. De enkelte ministre skal hver inden for deres område planlægge for opretholdelse og videreførelse af samfundets funktioner i tilfælde af ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger, samt for at kunne **yde støtte til forsvaret**.

Princippet om det civile samfunds støtte til forsvaret har ligget fast i mange år. Bestemmelsen har i kraft af det ændrede trusselsbillede en anden relevans i dag end tidligere pga. fraværet af en direkte militær trussel mod dansk territorium. Der er dog fortsat konkrete områder, hvor civile myndigheder indgår direkte i forsvarets planlægning og bidrager med ressourcer.

De civile myndigheder støtter især på de områder, hvor forsvaret har det overordnede ansvar for at løse "civile opgaver". Forsvaret anvender således civile ressourcer i forbindelse med bl.a. søredningstjenesten, slukning af brand i skibe til søs og i forbindelse med havmiljøberedskabet. Der er dog stadig dele af den rent militære planlægning, som også involverer civile myndigheder, f.eks. i forbindelse med meteorologi, hvor forsvaret anvender meteorologer fra Dansk Meteorologiske Institut både nationalt og internationalt ved udsendelse af f.eks. F-16 kampfly i internationale opgaver.

Bestemmelsen er samtidig en udmøntning af tanken om "samfundets samlede beredskab". Det overordnede formål er at sikre, at samfundets samlede ressourcer bliver anvendt fleksibelt under ekstraordinære hændelser. Beredskabsloven understreger således behovet for et tæt samarbejde mellem den civile og militære del af beredskabet. Civile myndigheders pligt til at yde støtte til forsvaret modsvarer bestemmelsen i forsvarsloven om, at forsvaret skal kunne støtte det civile samfund.

"Snitflader i forhold til andre sektorer skal være på plads.."

Fra interview om indholdet i sektoransvaret.

Tre vigtige fokusområder

Beskrivelsen af god praksis i dette kapitel er et skridt på vejen mod at uddybe og præcisere indholdet i beredskabslovens § 24, stk. 1. Flere myndigheder har under udarbejdelsen understreget behovet for dette arbejde. Spørgsmålet blev bl.a. drøftet på et møde i det faglige koordinationsforum for beredskabsplanlægning og krisekommunikation i september 2006.

I myndighedernes fortsatte arbejde med at planlægge beredskabet, er der tre områder, der bør sættes særligt fokus på, fordi de i dag udgør væsentlige sårbarheder på tværs af beredskabet. Disse tre fokusområder beskrives på de næste sider.



Fokusområde 1

Myndighederne bør have en fælles forståelse af sektoransvaret

Der er forskel på, hvor stort fokus myndighederne har på sektoransvaret og planlægningsforpligtelsen. Det viser erfaringerne fra øvelser, ekstraordinære hændelser og samarbejdet generelt. Forskellene kan skyldes forskelle i organisation og opgaver, men de afspejler også, at myndighederne ikke prioriterer beredskabsarbejdet ens – både når det gælder ledelsesbevågenhed og ressourceallokering. Endelig spiller aktørernes erfaring og fortrolighed med beredskabsarbejdet en væsentlig rolle.

I Norge, Sverige og Storbritannien har man for nylig valgt at præcisere myndighedernes overordnede opgaver vedrørende beredskabsplanlægning i den generelle beredskabslovgivning. I Danmark har man gjort noget lignende på de fagspecifikke områder, f.eks. i den nye bekendtgørelse vedrørende sundhedsberedskabet og bekendtgørelserne om beredskab for el- og naturgassektorerne fra 2005. Men i forhold til mere generelle og tværgående retningslinjer anvender man i Danmark især vejledninger som grundlag for en forsvarlig beredskabsplanlægning, f.eks. Sundhedsstyrelsens "Håndbog i sundhedsberedskab" og Beredskabsstyrelsens "Vejledning om helhedsorienteret beredskabsplanlægning".

Forskellige metoder rummer forskellige fordele og ulemper. Der er imidlertid ikke noget endegyldigt svar på, hvordan man bedst uddyber og præciserer indholdet i sektoransvaret, eller hvordan man bedst sørger for, at god praksis bliver inddraget i myndighedernes beredskabsarbejde. Men fortsatte drøftelser er nødvendige for at sikre udviklingen af beredskabet på det centrale niveau. Beredskabsstyrelsen vil derfor i 2007 følge op på dette emne i samarbejde med de sektoransvarlige myndigheder.



Fokusområde 2

Behov for bedre overblik over de overordnede ansvarsforhold

Beredskabslovens § 24, stk. 1, nævner ikke begrebet "sektorer", men der er i praksis sat lighedstegn mellem ministerområderne og samfundets sektorer. Der er tale om en funktionel inddeling, hvor man i princippet har sikret sig, at alle sektorer i samfundet falder ind under et ministerområde. Problemet er dog, at denne inddeling hverken er enkel eller fri for modsætninger eller gråzoner, og det kan være en sårbarhed i beredskabet. Ekstraordinære hændelser vil meget ofte involvere flere centrale myndigheder, og ikke alle samfundets kritiske funktioner er pr. automatik omfattet af beredskabsplanlægningen. Der kan endvidere være kritiske funktioner, hvor beredskabsarbejdet fastlægges af flere forskellige sektormyndigheder ud fra forskellige hensyn. Derfor er der behov for, at det står klart, hvem der gør hvad.

Man kan ikke planlægge sig ud af alt, men drøftelser mellem myndigheder indikerer, at der kan være kritiske funktioner, som ikke klart varetages af en myndighed eller ikke varetages i sammenhæng med andre dele af beredskabsarbejdet. Der er bl.a. behov for en afklaring i forhold til aktiviteter i de dele af den private sektor, som ikke er omfattet af specifikke bestemmelser om forsyningspligt, beredskabslagre eller lignende foranstaltninger. Dette gælder især på de områder, hvor den offentlige sektor ikke selv løser de konkrete opgaver med produktion, levering og lignende, men til gengæld har det endelige ansvar for, at samfundet kan opret-

holdes så uforstyrret som muligt i alle ekstraordinære situationer.

Der er f.eks. behov for et bedre overblik over, hvilke myndigheder der har det overordnede ansvar for at opretholde den private sektors produktion og distribution af lægemidler. Det er også uklart, hvilke myndigheder der skal planlægge, at basale forsyningskæder kan opretholdes i tilfælde af større hændelser, f.eks. distribution af benzin og andre olieprodukter (fra producenter/grossister via detaileddet til forbrugerne). Et tredje eksempel er, at sygesikringsloven og sygesikringsoverenskomsterne ikke fastlægger, hvordan de privatpraktiserende læger skal inddrages ved en ekstraordinær hændelse, eller hvordan de skal indgå i planlægningen af sundhedsvæsenets beredskab.

Klarhed over ansvarsfordelingen er som nævnt en væsentlig forudsætning for at sektoransvarsprincippet kan fungere i praksis. Vi finder derfor, at der er behov for at gennemføre en mere systematisk og tværgående analyse af de overordnede ansvarsforhold i relation til sektoransvaret. Beredskabsstyrelsen ønsker i 2007 at drøfte med de sektoransvarlige myndigheder om – og i givet fald hvordan – en sådan analyse vil kunne gennemføres.



Fokusområde 3

Det offentlige bør samarbejde mere med den private sektor om beredskab

§ 28. Vedkommende minister kan pålægge offentlige myndigheder og offentlige og private virksomheder og institutioner at yde bistand ved planlægningen eller udførelsen af opgaver inden for den civile sektors beredskab.

Hovedparten af samfundets kritiske infrastruktur ejes eller drives af den private sektor, og de fleste funktioner er aldrig blevet varetaget i offentligt regi. Hertil kommer, at det offentlige i stigende grad overlader en række opgaver til den private sektor, f.eks. ved privatiseringer af offentlige virksomheder eller udlicitering. Der er flere årsager til liberaliseringen, men ønsket om mere konkurrence, effektivisering og bedre ressourceudnyttelse har været vigtige hensyn.

Det beredskabsmæssige sektoransvar og planlægningsforpligtigelsen omfatter som udgangspunkt primært de offentlige myndigheder. De private aktører bliver kun formelt inddraget i det omfang, de pålægges at yde bistand ved planlægningen eller udførelsen af opgaver inden for den civile sektors beredskab, jf. beredskabslovens § 28. Ressortlove kan have andre specifikke bestemmelser.

Spørgsmålet om offentligt-privat samarbejde om beredskab er blevet behandlet i flere sammenhænge, bl.a. i National Sårbarhedsudredning fra 2004 og i det norske Justis- og politidepartementets udredning "Når sikkerheten er vigtigst" fra 2006.

I den danske sårbarhedsudredning blev det anført, at der ikke har været tilstrækkeligt fokus på samarbejdet og samspillet mellem offentlige og private beredskaber. Endvidere blev det vurderet, at behovet vil vokse i takt med den stigende privatisering på en række områder.

I den norske udredning bemærkes det bl.a., at sikkerhed og beredskab ikke altid bliver varetaget tilfredsstillende i forbindelse med privatisering og udlicitering. Hensynet til sikkerhed og beredskab bliver kun drøftet i begrænset omfang, når opgaver overlades til den private sektor. Det blev i denne sammenhæng anbefalet, at varetagelse af hensynet til sikkerhed og beredskab skal indgå som en naturlig del af processerne ved privatisering og udlicitering.

En svensk undersøgelse fra 2004 har også peget på, at der er et stort behov for offentligt-privat samarbejde, og begge sektorer tilkendegiver interesse i samarbejdet. Der peges bl.a. på nødvendigheden af klare mål, synlig nytteværdi, veldefinerede samarbejdsformer og ressourcer i form af tid, personale og økonomi.

Sammenfattende er det vores vurdering, at der er ubalance mellem den private sektors betydning og det offentligt-private samarbejde om beredskab. Udviklingen af samarbejdet med den private sektor er ikke fulgt med udviklingen i ejerforhold, og udvidelsen af de centrale myndigheders planlægningsforpligtigelse.

Det er dog også vores indtryk, at centrale myndigheder i stigende grad er opmærksomme på, at den private sektor skal inddrages i planlægningen af samfundets samlede beredskab. Dels fordi den private sektor ejer eller driver størstedelen af den kritiske infrastruktur, dels fordi det kan være nødvendigt at inddrage den private sektor i forbindelse med håndteringen af kriser. Beredskabslovens § 28 giver ministrene hjemmel til at pålægge den private sektor at bidrage til beredskabsplanlægningen. Bestemmelsen blev præciseret i beredskabsloven i 1992 netop for at sikre, at al samfundsvigtig virksomhed kan videreføres, uanset om denne foregår i offentligt eller privat regi. Men bestemmelsen er i sig selv ikke tilstrækkelig til at sikre et bredt samarbejde med den private sektor.

Hvis der skal opnås et bredere og mere koordineret samarbejde med den private sektor, skal initiativet komme fra myndighederne. Det er myndighederne, der har det overordnede ansvar for beredskabsplanlægningen inden for deres respektive ansvarsområder, jf. sektoransvaret. Det er vores vurdering, at de udenlandske erfaringer umiddelbart kan overføres på danske forhold. Vi finder derfor, at der er behov for, at de sektoransvarlige myndigheder sammen med den private sektor fastlægger relevante samarbejdsformer og praktiserer disse for at sikre den overordnede beredskabsplanlægning.

4 Statslige myndigheder bør råde over krisestyringskapacitet

I dette kapitel præciserer vi først begreberne krisestyringskapacitet og krise. Derefter beskriver vi de centrale principper for krisestyring og de aktiviteter, som skal udføres som en del af krisestyring i praksis. Afslutningsvis gennemgår vi eksempler på de kapaciteter, som statslige myndigheder på forhånd bør have på plads for at kunne håndtere kriser effektivt – herunder giver vi nogle bud på, hvor de typiske sårbarheder i krisestyringskapaciteten kan ligge.

Det er en afgørende forudsætning for funktionsdygtigheden i regeringens og centraladministrationens tværgående krisestyringsorganer, at de deltagende myndigheder hver for sig råder over intern krisestyringskapacitet. Kapitlet er derfor rettet mod interne forhold i de enkelte departementer, styrelser m.fl. Vi koncentrerer os endvidere om krisestyring på det overordnede ledelsesniveau, og ikke om det operative eller taktiske niveau i "feltet" (f.eks. politiets koordinerende ledelse og redningsberedskabets tekniske indsatsledelse på et skadested).

Kapitlet bygger på interviews med ledere fra fire repræsentativt udvalgte myndigheder. Interviewpersonerne blev alle stillet de samme spørgsmål om kriser, krisestyring og krisestyringskapacitet. Svarene viste, at der er mange parallelle erfaringer på tværs af myndighederne. De vigtigste erfaringer indgår i vores konklusioner, eksempler og forslag til god praksis.

Kapitlet udgør ikke en endegyldig guide til offentlig krisestyring eller opbygning af krisestyringskapacitet, men er ment som inspiration til at identificere forbedringspotentialer inden for ens egen organisation.

Begrebet krisestyringskapacitet

Krisestyringskapacitet er de ressourcer, evner m.v., som myndigheder har til rådighed under kriser. Krisestyringskapacitet er dermed en delmængde af det mere omfattende begreb "beredskab", som bl.a. også inkluderer kapacitet til forebyggelse og reetablering.

Ligesom for beredskabsplanlægningen generelt, så er der forskel på, hvor højt myndigheder prioriterer etablering, vedligeholdelse og udbygning af krisestyringskapacitet. Tilstrækkelig kapacitet skal afspejle de risici og det trusselsbillede, som en myndighed står overfor. Det kræver investeringer i både mennesker og materiel, men der vil aldrig være ressourcer til at dimensionere krisestyringskapaciteten efter de værste tænkelige hændelser. Statslige myndigheder udsættes desuden kun



sjældent for egentlige kriser, og derfor kan manglende rutine udgøre en væsentlig sårbarhed. I visse tilfælde kan begrænset krisestyringskapacitet i form af ressourcer eller rutine være med til at forværre eller forlænge en given krise.



Hvem har ansvar for krisestyringskapacitet?

Departementer har i kraft af sektoransvaret det overordnede ansvar for at lede krisestyring inden for eget område. Alle dele af centraladministrationen kan dog blive ramt eller berørt af kriser, herunder også styrelser, direktorater, m.fl. Derfor bør de alle råde over intern krisestyringskapacitet i større eller mindre udstrækning, afhængig af deres respektive myndighedsområder og kerneopgaver.

"Et centralt forhold for krisestyring i dag er, at mange departementer og styrelser kan blive inddraget. Alle departementer skal i dag i kraft af deres sektoransvar lede krisehåndteringen inden for eget område."

National Sårbarhedsudredning

I praksis er det de enkelte berørte myndigheder, der internt håndterer størstedelen af en krise, uanset om krisen vurderes alvorlig nok til at sammenkalde Regeringens Sikkerhedsudvalg, Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål, Kriseberedskabsgruppen, National Operativ Stab eller International Operativ Stab. Den interne krisestyringskapacitet er dermed ikke blot noget, som rustar myndigheder til at indgå i regeringens og centraladministrationens tværgående krisestyringsorganer. Den er også en uundværlig forudsætning for, at samfundets samlede beredskab kan fungere effektivt under kriser.

Eksempel:

Den internationale operative stab ledes af Udenrigsministeriet og har som faste medlemmer Statsministeriet, Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen, Beredskabsstyrelsen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Sundhedsstyrelsen, Justitsministeriet og Rigspolitiet. Staben kan udvides efter behov med yderligere offentlige og private medlemmer. Under "Libanon-evakueringen" i juli 2006 blev den internationale operative stab indkaldt seks gange. På trods af det værste tænkelige tidspunkt – feriehøjsæsonen – formåede staben at håndtere den store logistiske opgave så hurtigt og effektivt, at det gav genlyd i den internationale presse. 30 fly blev chartret, 1 færgesat indsat mellem Beirut og Cypern og Udenrigsministeriets hotline besvarede over 10.000 opkald. Den internationale operative stab udsendte over 100 beredskabsfolk, politifolk, læger, krisepsykologer og diplomater. Den største evakuering i Danmarkshistorien bragte næsten 6.000 danskere tilbage til Danmark.

Lars Thuesen, chef for Borgerservice i Udenrigsministeriet

Vi vil senere i kapitlet gennemgå en række konkrete eksempler på forskellige typer af krisestyringskapacitet og de dertil knyttede sårbarheder. Først skal opmærksomheden dog rettes mod forståelsen af begrebet "krise", og mod de principper og aktiviteter som indgår i "krisestyring".

Krisers karakteristika

Der findes mange definitioner på begrebet krise, og det bruges i mange sammenhænge. Enhver negativ eller truende situation bør naturligvis ikke kategoriseres som en krise, men hvad der er en krise for én aktør, er ikke nødvendigvis en krise for en anden.

Personer, som arbejder med sikkerhed og beredskab, anvender typisk begrebet om komplekse eller direkte kaotiske hændelsesforløb med konsekvenser, som potentielt rækker langt ud over det sædvanlige. Mindre omfattende forløb betegnes som ulykker, tilspidsede situationer eller lignende. Omvendt forholder det sig f.eks. i medierne, hvor hændelser langt oftere betegnes som kriser.

Begrebet defineres derfor bedst i sin konkrete kontekst. Vi opstiller af den grund ikke en specifik definition på kriser her. Vi finder det bedre, at rapportens læsere selv overvejer, hvad der kan udgøre kriser for deres myndigheder.

Til inspiration har vi spurgt ledere fra de fire udvalgte myndigheder om, hvad de hver især betragter som en krise. Personerne har vidt forskelligt beredskabsansvar vedrørende statsvejnettet, fødevareområdet, det statslige redningsberedskab og assistance til nødstedte danskere i udlandet. Fælles for dem er, at de arbejder i myndigheder, som i de seneste år enten har gennemført eller er i færd med væsentlige udbygninger og moderniseringer i deres krisestyringskapacitet. De har også praktisk erfaring med krisestyring, bl.a. fra nogle af de hændelser i 2006, som er beskrevet i kapitel 2. Deres svar fremgår af citaterne nedenfor.

...hvad er en krise, og hvornår bliver en "sag" til en krise?

"Vi er ved at færdiggøre en krisekommunikationsplan, som bl.a. indeholder scenarier baseret på interviews med direktionen, anlægskonstruktører og andre nøglepersoner. Det er alt sammen et forsøg på at indkredse, hvad der ville være en krise for Vejdirektoratet. For hvert scenarie har vi gennemgået, hvem der vil skulle deltage i kriseledelsen, hvem det vil være naturligt at kontakte, hvilke direktionsinitiativer der skal udføres osv. Scenarierne er en blanding af hændelsestyper, som ligner noget, vi har været ude for før, og tænkte hændelser, som vi håber aldrig sker. Det kan f.eks. være infrastrukturulykker vedr. tunneller eller sådan noget som motorvejsbrokollapset ved Limfjordstunnelen i april. Kriser kan også være noget rent internt mht. økonomi eller administration. Eller hvis der opstår en konflikt med en borgergruppe eller andre interesser, som ligger ud over det sædvanlige. Der kan være rene kommunikationskriser, hvor vi må gå ud og forklare for at sikre os, at der ikke opstår misforståelser eller fejlagtig information i medierne. Kriser kan opstå, hvis vi ikke kommunikerer ordentligt."

Brian Christensen, pressechef i Vejdirektoratet

"På fødevareområdet er vi meget opmærksomme på krisepotentiale. Hvis der blot er flere end 5 mennesker, der er blevet syge af fødevarer, så kan vi måske få en krise. Det lyder måske lidt voldsomt at snakke om det på den måde, men i sådanne tilfælde er vi i hvert fald meget agtpågivende. Det er et meget globalt marked for ingredienser og fødevarer, og de bliver spredt lynhurtigt, bl.a. fordi vi har nogle meget store centrale aktører både på en gros- og detailsiden. Derfor skal vi allerede ved få simultane sygdomstilfælde sørge for at få tilvejebragt oplysninger hurtigt, så vi kan få standset en krise i opløbet."

Kim Vandrup, fødevareberedskabschef i Fødevarestyrelsen

"Kriser er præget af, at det daglige beredskab ikke er nok, at det er noget, man ikke er vant til at håndtere, og at det kan få vidtrækkende konsekvenser. Herudover er det meget svært at indkredse, og jeg har ingen egen definition. Fyrværkeriulykken i Seest var f.eks. ikke en krise set ud fra et beredskabsfagligt synspunkt, men efterspillet var det muligvis. Beslutningen om deltagelse og praktisk udførsel under Libanon-evakueringen forløb som smurt, og var heller ikke en krise. Det eneste større eksempel fra min egen erfaring er Chernobyl-udslippet. Det var utvivlsomt en krise, og hvis vi så noget lignende ville det blive en krise igen."

Jørgen Holst Hansen, underdirektør og chef for Operativ Afdeling i Beredskabsstyrelsen

"Det er en meget bred buket af kriser, vi beskæftiger os med. Bomber på en turistdestination med ferierende danskere er pr. definition kriser, men oftest kan vi håndtere disse med relativt få ressourcer. Medmindre danskere er kommet til skade, handler det mest om ren og skær kommunikation til rejsende, pårørende og den danske offentlighed. Derefter er der en naturlig overgang til de større kriser, hvor kommunikation også er en af de væsentligste opgaver, men hvor krisen kræver en kæmpe operation, og hvor vi må trække på store dele af egen koncern og andre dele af centraladministrationen. F.eks. evakueringen fra Libanon, hvor der skulle chartres fly, busser og færger m.v. Endelig er der helt usædvanlige situationer som da tegningesagen udviklede sig til en for Danmark og Udenrigsministeriet ganske ekstraordinær krise, bl.a. fordi den var så omfattende og langstrakt. Så snart vi syntes, at krisen var stabiliseret et sted, så eksploderede den et andet sted. Den ene dag havde vi travlt med Mellemøsten, så blussede det pludselig op i Indonesien og Pakistan og på et helt andet tidspunkt opstod der omfattende uroligheder i Nigeria. Og da danskerne har en forbløffende evne til at opholde sig i verdens brændpunkter, havde vi ikke mange rolige timer i den måned, hvor krisen var på sit højeste."

Lars Thuesen, chef for Borgerservice i Udenrigsministeriet



Fælles karakteristika ved kriser

Denne liste samler en række fælles karakteristika ved kriser. Ifølge egne og de interviewede personers observationer, synes de at gælde generelt for statslige myndigheder:

- En krise vil ofte være forårsaget af en hændelse på en geografisk lokalitet, men der findes også kriser uden et egentligt skadested, f.eks. smitsomme sygdomme eller kriser af politisk eller administrativ karakter.
- En krise er et akut fænomen, ikke en permanent tilstand. Kriser kan vare i kort eller lang tid, men de har en begyndelse, et forløb og en afslutning. Nogle kriser opstår på et splitsekund, f.eks. efter et svigt i kritisk infrastruktur. Andre udvikler sig langsomt, før de pludseligt accelererer og kulminerer, f.eks. "tegningesagen" som tog måneder om at udvikle sig til "tegningekrisen". Uanset forudgående indikationer, involverer kriser dog typisk både et overraskelsesmoment og en kort beslutningsfrist. Kriser tager ikke hensyn til normal arbejdstid, juleferier eller myndighedens kalender i øvrigt.
- Startfasen af en krise vil altid være præget af et utilstrækkeligt informationsgrundlag og en høj grad af kompleksitet og uforudsigelighed. Samtidig medfører kriser typisk en massiv og pludselig bevågenhed fra medier, borgere, politikere, medarbejdere, samarbejdspartnere og/eller andre parter. En krise stiller dermed store krav til myndighedens interne og eksterne kommunikation, herunder medie håndtering.
- Der er først tale om en krise, når udfordringerne ikke kan imødegås med "normale" ressourcer eller rutinemæssige mekanismer. Under en krise opstår der problemer, som kræver særlige løsninger. Strategi i form af beredskabsplaner m.v. kan hjælpe, men man kan aldrig på forhånd vide præcis, hvad der skal besluttet. Krisestyring forudsætter derfor villighed til at justere planer og handle-mønstre, efterhånden som krisen skrider frem.
- Betydelige værdier kan stå på spil under en krise, såsom liv, velfærd, ejendom eller miljø. For en myndighed kan konsekvenserne endvidere involvere tab af omdømme, troværdighed eller politisk gennemslagskraft. I særlige tilfælde kan kriser resultere i afskedigelser eller endda tab af myndighedsområder. Myndighedens endeligt betragtes dog sjældent som den ultimative konsekvens. Der kan "rulle hoveder", hvis en krise håndteres dårligt, men et ministerium eller en styrelse vil næppe blive opløst. Statslige myndigheder ser derfor typisk kriser som forbigående fænomener. Dette står i stærk kontrast til private firmaer, hvor tab af profit, omdømme og tillid pga. en krise kan true selve deres eksistensgrundlag.
- Endelig gælder det for statslige myndigheder, at konsekvenserne af en krise ikke nødvendigvis alle er negative. Kriser kan rumme incitamenter til at styrke myndighedens krisestyringskapacitet, f.eks. ved at lære af erfaringer, tilføre nye ressourcer, begynde nødvendige organisatoriske omstillingsprocesser, etablere nye regler (love, bekendtgørelser m.v.) eller iværksætte nye procedurer, internt såvel som i forhold til andre myndigheder.

Centrale principper og aktiviteter i krisestyring

Som listen over karakteristika ved kriser indikerer, handler krisestyring om at agere optimalt under akutte og yderst komplekse omstændigheder. Krisestyring er dermed langt fra enkelt, men opgaven lettes, hvis myndighederne tager stilling til følgende principper og aktiviteter.



Hvilke principper gælder for krisestyring blandt statslige myndigheder?

Krisestyringens "ydre rammer" udgøres af tre overordnede principper, som både gælder for myndighedernes arbejde med at forhindre, at kriser opstår, og med at håndtere dem, når de alligevel opstår:

- Sektoransvarsprincippet indebærer, at den myndighed, som har ansvaret for en funktion i det daglige, også har ansvaret under en krise (jf. denne rapport's kapitel 3).
- Princippet om lighed/enstrengethed indebærer, at en myndigheds eller virksomheds organisation eller ansvarsfordeling så vidt muligt bør bevares uændret under en krise.
- Nærhedsprincippet indebærer, at opgaverne bør løses så tæt på borgerne som muligt og dermed på det relevante og lavest egnede organisatoriske niveau.

Herudover kan man argumentere for nogle supplerende generelle principper. Det såkaldte "forsigtighedsprincip" refererer til det fornuftige i at handle frem for ikke at gøre noget, hvis man er i tvivl. Dette er en proaktiv tankegang, som mange inden for redningsberedskab, politi, hospitalsvæsen m.fl. kender fra deres dagligdag, og som med fordel kan overføres til krisestyring på overordnet niveau. Et andet eksempel er princippet om, at der skal være en effektiv udnyttelse af de ressourcer, en myndighed afsætter til beredskab, herunder også til krisestyringskapacitet.



Hvilke aktiviteter er det vigtigst, at statslige myndigheder udfører under en krise?

Krisestyring blandt statslige myndigheder kan beskrives som summen af de aktiviteter, som ledelsen og nøglemedarbejdere udfører i løbet af en krise. Formålet er at minimere konsekvenserne og bringe krisen til ophør. Under interviewene blev der peget på følgende punkter som de vigtigste krisestyringsaktiviteter.

- **Erkend krisen.** En krise skal erkendes, før den kan håndteres, og jo tidligere man kommer på banen, des bedre er udgangspunktet. Oftest er dette ikke et problem, hvis der er sket en ulykke med øjeblikkeligt synlige konsekvenser. Her starter krisestyringen typisk med et varsel eller en alarm. Læs mere om varsling og alarmering i National Sårbarhedsrapport 2005, kapitel 3. Andre gange er der tale om en situation, der udvikler sig langsomt, eller om flere mindre hændelser, som tilsammen resulterer i en "lavineeffekt". I sådanne tilfælde risikerer krisen måske netop at blive en realitet, hvis faresignalerne overses, ignoreres eller undervurderes. Det stiller større krav til myndighedens årvågenhed og evne til at identificere hændelser med krisepotentiale.

- **Skab overblik.** Effektiv krisestyring forudsætter et tilstrækkeligt overblik over den opståede situation. Det indebærer bl.a. at skaffe viden om, hvad der er sket, hvor, hvornår og hvorfor. Det er essentielt at kunne skelne mellem vigtig og mindre vigtig information.
- **Træf beslutninger.** Der er aldrig tid til at danne sig det fulde overblik i startfasen af en krise, for hvis man tøver for længe, kan det få dramatiske konsekvenser. Kriseledelsen skal derfor have modet og viljen til hurtigt at vælge mellem alternative handlingsmuligheder, træffe de rigtige beslutninger om allokering af ressourcer inden for myndighedsområdet og derefter sikre sig, at beslutningerne bliver implementeret.
- **Uddeleger opgaver og kompetence.** Man skal uddelegere beslutningskompetence for de nærmere detaljer i krisehåndteringen fra det overordnede til det operative niveau. Derfor skal operative ledere have klare beføjelser og fuldmagter til at disponere over de menneskelige, materielle og finansielle ressourcer, som den operative opgaveløsning kræver.
- **Kommunikation.** Intern og ekstern kommunikation er en central del af al krisestyring – og nogle gange den vigtigste del. Medarbejdere, samarbejdspartnere, medier og befolkningen skal have den bedst mulige information under en krise. Samtidig skal myndigheden håndtere den medieopmærksomhed, som vil komme i forbindelse med kriser, så de får størst mulig udbytte af den. Læs mere om kommunikationsberedskab i National Sårbarhedsrapport 2005, kapitel 4.
- **Koordinatorer.** Kriser håndteres aldrig i et vakuum. Der vil altid være behov for videndeling og samarbejde inden for og mellem myndigheder. Kriseledelsen skal respektere principperne om sektoransvar, enstrenghed og nærhed, og myndigheden bør løbende stille sig selv spørgsmålet: Hvem "ejer" hvilke dele af krisen nu? Internt i myndigheden skal direktion, fagchefer og relevante nøglemedarbejdere koordinere arbejdet effektivt mellem sig. Inden for ministerområdet skal departement og underliggende myndigheder koordinere forløbet effektivt. Eksternt kræver koordinationen et vel-etableret netværk og et indgående kendskab til samarbejdspartnerne. Endelig skal myndigheden være rustet til at deltage i regeringens og centraladministrationens tværgående krisestyringsorganer og koordinationsfora. I alle led af koordinationen kan der naturligt nok opstå meningsforskelle, men myndigheder skal bestræbe sig på at samle sig om fælles, overordnede hensyn og bringe krisen til afslutning.

"Krisehåndtering antages at omfatte overordnet koordination både internt i myndigheden og eksternt i forhold til andre myndigheder eller private i tilfælde af større hændelser eller trusler herom."

National Sårbarhedsudredning 2004

Eksempler på krisestyringskapacitet – og potentielle sårbarheder

Interview i Udenrigsministeriet, Fødevarestyrelsen, Vejdirektoratet og Beredskabsstyrelsen har afdækket adskillige typer af krisestyringskapacitet, som alle påvirker

evnen til at udføre de ovennævnte krisestyringsaktiviteter. Overordnet drejer det sig om:

- Ledelse og personale
- Organisation og procedurer
- Fysisk og teknisk infrastruktur.

Under gennemgangen af disse tre kategorier vil vi løbende komme ind på, hvilke sårbarheder som kan knytte sig til de forskellige dele af en myndigheds krisestyringskapacitet.

►► Ledelse og personale

En myndigheds krisestyringskapacitet afhænger nok mest af de chefer og medarbejdere, som deltager i krisestyringen. Vi bad interviewpersonerne om deres bud på kvaliteter, som karakteriserer "den kompetente kriseleder":

- De er handlekraftige og har en god reaktionsevne. Det forudsætter bl.a. evnen til både at tænke kortsigtet og langsigtet: Hvad må gøres nu, hvad er næste skridt, og hvad kan vente til senere?
- De er villige til at lytte til andre og til at gentænke beslutninger og handlemuligheder.
- De kommunikerer klart og direkte. De forbereder sig godt og præsenterer det, de har at sige kort og præcist på krisestabsmøder, pressekonferencer og lignende.
- De uddelegerer ansvar og undgår at overspille egen rolle. Der vil fra centralt niveau i nogle krisesituationer være et ønske om at styre mere detaljeret end i dagligdagen, netop fordi der står meget på spil. Men krisestyringen risikerer at gå i stå, hvis ledere på det overordnede niveau insisterer på at træffe alle beslutninger selv eller forventer, at ledere på det operative niveau afrapporterer alt i detaljer, mens krisen står på ("mikro-management").
- De kender deres egne fysiske begrænsninger. Træthed kan let blive til udmattelse med negative effekter både for vedkommendes helbred og for selve krisestyringen.
- De udstråler ro, overblik og situationsfornemmelse. Følelsen af usikkerhed er f.eks. en vanlig reaktion under kriser, men kan bruges konstruktivt til at undgå forhastede beslutninger. Modsat kan usikkerheden resultere i handlingslammelse. Evnen til at håndtere stress er individuelt bestemt, men et højt stressniveau kan virke negativt ind på opfattelsesevne og analytiske evner. Historien er fuld af eksempler på beslutningstagere, der i krisesituationer traf uheldige beslutninger under stærkt psykologisk pres.
- De undgår, at uheldige psykologiske reaktioner påvirker gruppedynamikken. Et for snævert fokus på enkelte elementer af krisen kan f.eks. blive et problem, hvis den dominerende opfattelse hos én person bliver for styrende for den kollektive kriseledelse. Risikoen for irrationelle beslutninger øges også, hvis de indi-

viduelle medlemmer af kriseledelsen ændrer deres holdninger alene ud fra, hvad de mener, er konsensus i gruppen. Fænomenet betegnes "group-think" og udgør særligt en risiko i homogene grupper med et stærkt behov for sammenhold.

- De besidder evnen til at sætte sig ind i andres situation (empati) og lader sig hverken i tale eller kropssprog gå på af, at der bliver begået nogle "fejl", når der skal træffes mange beslutninger på kort tid. Hvis en beslutning var rigtig, da den blev truffet ud fra den viden, man havde på daværende tidspunkt, bakker ledere også efterfølgende op om den. For hvad nu hvis beslutningen ikke var blevet taget – og det så var en fejl? Er der tale om en væsentlig fejltilstand, skal der nok blive tid til at se på den ved den efterfølgende evaluering.
- Sidst, men ikke mindst, motiverer og inspirerer kompetente kriseledere medarbejdere.

Eksempel:

"Når krisen er langvarig, opstår der en vis forståelig mathed. I starten er der en god stemning, hvor vi kæmper og kan glæde os over fremdriften. Men når krisen har kørt en uges tid, er det som om, at medarbejderne fokuserer på de uløste problemer og glemmer de mange sejre i forløbet. Derfor bør man som leder forsøge at holde kampgejsten oppe, f.eks. ved hyppigt at holde korte briefinger, hvor man ikke bare drøfter de udestående opgaver, men husker at fortælle de positive historier. Jeg erindrer en sen aften briefing under Libanon-evakueringen. Vi havde kørt uafbrudt i 8-9 dage, og jeg kunne se, at mundvigene sad lidt langt nede rundt i lokalet. Så røg det pludseligt ud af mig: 'Kom nu. Jeg ved godt, at det er hårdt og at vi alle er ved at være trætte. Men se lige denne her artikel om den danske indsats, som Associated Press har solgt til hele verden. Vi er i gang med den største evakuering i Danmarkshistorien. I er en del af en operation, som kommer til at stå i jeres børnebørns historiebogen'. Det virkede og mundvigene kom lidt højere op.

Det er også vigtigt, at man som chef deler roserne ud. Der er f.eks. tit en tendens til, at medierne fokuserer på mig, fordi jeg er chef. Men det er faktisk helt urimeligt, for jeg har altså et ret nemt job i sammenligning med dem, der er i frontlinien i Sydlibanon eller dem, der skal besvare snesevis af vanskelige telefonopkald fra panikslagne mennesker. Det kan være svært at få mediernes opmærksomhed drejet ind på det forhold, men så er det ekstra vigtigt at rose kolleger og medarbejdere. Vi fordelte også de hundredvis af e-mails fra taknemmelige danskere, som vi havde fået hjem i god behold. Den slags er med til at motivere og holde gejsten oppe."

Lars Thuesen, chef for Borgerservice i Udenrigsministeriet

Når man udvælger de medarbejdere, der skal understøtte kriseledelsen, skal man være sikker på, at de kan skifte fra daglige opgaver til kriseopgaver. Det kræver bl.a. erfaring og indgående kendskab til myndighedsområdet. Det kan være et problem i dag, fordi offentligt ansatte ofte skifter job. Kriser er sjældne, og mange medarbejdere vil have forladt myndigheden i tidsrummet mellem de indtræf-

fer. De enkelte medarbejdere har også lettere ved at følge planer og procedurer for krisestyring, hvis de er udarbejdet i løbet af deres egen ansættelsestid.

Det kan være en sårbarhed, hvis man ikke kan trække på et tilstrækkeligt antal kompetente medarbejdere under en krise. Når det sker, så er der opgaver, som må nedprioriteres eller om nødvendigt fravælges. Det kan derfor betale sig at forberede lister med "indrykningsberedskab" og/eller "udrykningsberedskab" for medarbejdere, som kan overgå til krisestyringsopgaver med kort varsel. Når krisen først er indtruffet, skal man ikke regne med, at der bare kan plukkes folk ud fra forskellige dele af myndigheden.

Under en krise er fleksible medarbejdere med korpsånd en væsentlig kapacitet. Nogle myndigheder har indgået lønmæssige aftaler, så medarbejdere på forhånd ved, hvad de får for at blive kaldt ind uden for normal arbejdstid og for at yde en ekstra indsats med overarbejde under en krise. Medarbejderne må dog på trods af deres engagement heller ikke arbejde for mange timer i træk. Det kan være vanskeligt at sende folk hjem, hvis de brænder for deres arbejde, men overtrætte og ukoncentrerede medarbejdere påvirker krisestyringen negativt. Hvis arbejdspresset bliver stort, kan man eventuelt vælge at køre i 2-holdsskift.

Eksempel:

"En af de største farer under en krise er at løbe tør for personalemæssige ressourcer. Og da det er meget forskelligt, hvor man skal lægge sin indsats i krisesituationer, er det en kæmpe fordel at have fleksible medarbejdere. Med fleksible medarbejdere mener jeg medarbejdere, som i en krisesituation kan trækkes ud af deres daglige arbejde for at koncentrere sig om det, deres kolleger har brug for til at kunne håndtere krisen. De kan lave én ting den ene dag, men er omstillingsparate nok til hurtigt at gå i gang med noget, de ikke er vant til. I den forbindelse skal de kunne støtte sig til nogle arbejdsbeskrivelser og procedurer for krisehåndtering."

Kim Vandrup, fødevareberedskabschef i Fødevarestyrelsen



Organisation og procedurer

Den anden kategori, som en myndigheds krisestyringskapacitet afhænger af, er organisation og procedurer. Der bør være en formel krisestyringsorganisation inden for enhver statslig myndighed. Det kræver ideelt set tre hovedkomponenter:

1. En centraliseret og entydig kriseledelse til at træffe beslutninger på overordnet niveau.
2. En struktur for indhentning og bearbejdning af faktuel information om krisen og varetagelse af kommunikation.
3. En organisation til at føre beslutningerne ud i livet.

Kriseledelsen er et kollektivt organ, men den bør ikke være for stor. Det kan være en direkte sårbarhed at placere 30 mennesker i et krisestyringslokale, hvis man kan nøjes med en håndfuld. Som faste medlemmer eller rådgivere kan man have direktionen, relevante fagchefer, kommunikationsansvarlige og andre nøglepersoner. Det er vigtigt med velkendte procedurer for mødeledelse, forberedte dagsordener og korte briefinger. Da den samlede kriseledelse kan foregå flere steder både inden for organisationen og i tværgående fora, kan der også være behov for "forbindelsesofficerer".

Krisestyringen er afhængig af cheftilstedeværelse, eller i det mindste meget tæt telefonisk kontakt. Som absolut minimum skal medlemmer af kriseledelsen altid kunne nås pr. telefon. Det kræver opdaterede lister med kontaktdetaljer, gerne i lommeformat. Flere myndigheder udarbejder desuden lister over, hvilke chefer og nøglemedarbejdere der er til stede i myndigheden i ferieperioder, eller som vil være i stand til at møde på kort tid.

Den anden centrale hovedkomponent handler om henholdsvis information og kommunikation. Indhentning og bearbejdning af faktuel information om krisen er nødvendigt for at danne et tilstrækkeligt overblik. Særligt i startfasen af en krise er det vigtigt at kunne skelne mellem vigtig og mindre vigtig information, og bearbejdningen må bedømmes ud fra kvaliteten frem for kvantiteten af de indsamlede informationer. Og da man uundgåeligt vil blive nødt til at sortere visse informationer fra undervejs, får denne "gate-keeper"-funktion hurtigt en central betydning.

De vigtigste udvælgelseskriterier er, at informationerne er pålidelige, og at de kan bidrage til at beskrive og forklare, hvad der er sket, hvor, hvornår, hvorfor, samt om muligt indikere krisens videre udvikling. Kilderne kan f.eks. være overvågnings- og reaktionssystemer, TV- og radioindslag, aviser og internet, direkte observation, øjenvidneberetninger, ekspertudtalelser, myndigheders hjemmesider, direkte kontakt mellem myndigheder eller personlige kontakter. Endelig kan der under visse typer kriser indgå følsom eller klassificeret information, som kun ønskes udbredt til en begrænset kreds.

Et kommunikationsberedskab og en strategi for rettidig og troværdig krisekommunikation er to af de vigtigste elementer af krisestyringskapacitet, som myndigheder kan investere i. En krisekommunikationsstrategi vil ikke nødvendigvis være sammenfaldende med den måde, myndigheden normalt kommunikerer på. Tilsvarende vil personkredsen i et kommunikationsberedskab ikke nødvendigvis være den samme som i den normale kommunikationsafdeling.

En af de oftest nævnte sårbarheder i forbindelse med kommunikation er divergerende udtalelser om krisen fra forskellige dele af en myndighed. Divergerende udmeldinger er noget, som pressen hæfter sig ved, og som i værste fald kan få en krise til at eskalere. Det kan derfor bl.a. anbefales at:

- Melde klart ud til pressen, hvem der er kontakttled under krisen og på hvilket telefonnummer.
- Afklare, hvem der må udtale sig til "citater", og hvem der kun må udtale sig til "baggrund".

- Sikre, at de presseansvarlige indgår som observatører under den overordnede krisestyring, og deltager i alle briefinger, så de hele tiden ved, hvad der foregår.
- Have klargjort udkast til pressemeddelelser, "fakta-ark" med baggrundsinformation m.v., som man på forhånd ved, der vil blive brug for under en krise.
- Altid have pressespørgsmål på dagsordenen for møder i kriseledelsen.
- Huske at medierne både fungerer som myndigheders kommunikationskanal til offentligheden og som selvstændige aktører i en krisesituation. De kan således være både med- og modspillere.

For en mere uddybende introduktion til krisekommunikation henvises til kapitel 4 i National Sårbarhedsrapport 2005.

Den tredje og sidste hovedkomponent inden for kategorien "organisation og procedurer" er evnen til at føre beslutninger ud i livet. Uddelegering og bemyndigelser til det operative niveau er en absolut nødvendighed. Dem, der har det operative ansvar, skal have mandat til at træffe operative beslutninger, så længe det overordnede niveau holdes orienteret. Hvis myndigheden har de rette folk på plads, og den overordnede kriseledelses hensigter er kommunikeret klart ud, behøver ledelsen ikke træffe alle de detaljerede beslutninger. Insisterer den på at gøre det alligevel, kan det være en væsentlig sårbarhed ("mikro-management").

Et vigtigt kriterium for beslutningsevnen er fleksibilitet i forhold til bureaukratiske procedurer. I en normal arbejdssituation er der nogle regler og standardprocedurer, som regulerer adfærden inden for og mellem myndigheder. Men under en krise risikerer nogle af disse at fungere som bremseklodser, f.eks. hvis alting skal foreligge på skrift til godkendelse, før der kan træffes beslutninger. Fuldmagter er et andet vigtigt, men ofte forsømt område. Medmindre der er faste procedurer for, hvordan ekstraordinære bevillinger tilvejebringes, risikerer kriseledere at handle uden rygdækning for, at det finansielle grundlag er på plads.

Forberedte og ajourførte planer er en vigtig del af beslutningsevnen. Der kan være tale om meget overordnede beredskabsplaner eller detailplaner og instrukser, som beskriver, hvad der skal gøres i tilfælde af specifikke hændelsestyper. Kriseledelsen og de udførende led bør kende sådanne planer fra tidligere gennemlæsninger og øvelser, da der sjældent er tid til at studere en plan indgående eller for første gang under en krise. Der vil imidlertid ikke være en plan for kriser, man aldrig havde forestillet sig, og under alle omstændigheder udspiller kriser sig aldrig nøjagtigt som forventet i en plan eller et scenarie. Det betyder ikke, at man skal lade planerne ligge i skuffen, men det nytter ikke at "takle den forrige krise". Myndighedens villighed og evne til at justere planer og handlemønstre efterhånden, som krisen skrider frem, er af central betydning for krisestyringskapaciteten.

Eksempel:

"Fødevarestyrelsen oprettede i marts 2006 en fødevareberedskabsenhed med en fast stab, som har forpligtigelser omkring hele det civile beredskab på fødevareområdet. Centraliseringen skete dels for at få en bedre kommunikation, dels for at samle beredskabsindsatser, som tidligere var spredt på mange mennesker og administrative enheder. Beredskabsenhedens ultimative formål er at samle trådene og styre slagets gang under en aktuel fødevarekrise i tæt samarbejde med andre dele af koncernen, herunder kommunikationsafdelingen, og eksterne parter. Tilsyn med fødevarevirksomheder m.v. ligger stadig primært i kontrolafdelingerne i fødevareregionerne, men beredskabsenheden sikrer, at oplysningerne samles. Centraliseringen har gjort en forskel ved, at der ind imellem kædes nogle spredte sygdomsudbrud sammen, som man ellers ikke ville have set fra decentralt hold, og som potentielt ville kunne udvikle sig til fødevarekriser."

Kim Vandrup, fødevareberedskabschef i Fødevarestyrelsen



Fysisk og teknisk infrastruktur

Den tredje og sidste kategori inden for krisestyringskapaciteten, som vi behandler her, er fysisk og teknisk infrastruktur. Myndighedens kriseledelse bør på forhånd have aftalt, hvor de skal mødes under en krise. For mange myndigheders vedkommende kan krisestyringen sagtens foregå i normale møderum. For andre er det nødvendigt med specialindrettede krisestyringslokaler eller "situationscentre". Enkelte myndigheder opretholder ligefrem parallelle krisestyringsfaciliteter på en alternativ lokalitet (såkaldt "second site" kapacitet) i tilfælde af hændelser, som gør myndighedens normale hovedbygning uanvendelig (f.eks. en omfattende brand eller terror).

For at skabe de rette rammer skal krisestyringsfaciliteter være forberedt med moderne it- og kommunikationsudstyr, men også med simple remedier såsom tavler. Da kriseledelse kan foregå på alle tider af døgnet, bør forplejningsspørgsmål og andre logistiske forhold også være afklaret.

Eksempel:

"Trafikinformationscenteret (TIC) i Vejdirektoratet er åbent 24 timer i døgnet året rundt. TIC er forsynet med kameraer, kortmateriale, alarmeringslister m.v. Der er nødstrømsforsyning og it-systemerne er defineret som topprioritet. Centeret opererer med 3 beredskabsniveauer - normalt, let forhøjet og forhøjet. Til hvert niveau knytter sig regler for, hvor mange der skal være i TIC, og der kan tilkaldes ekstra mandskab. Det er et center på det operationelle niveau, hvis formål er at undgå, at hændelser udvikler sig til kriser, og dermed at der bliver brug for strategisk krisestyring. Men netop fordi TIC er døgnåben, kan centret om nødvendigt også bruges i den strategiske kriseledelse. Vejdirektoratet har ingen krisestyringsfaciliteter ud over TIC, så strategisk kriseledelse vil enten foregå der eller i centrale grupper i andre mødelokaler."

Niels Christian Skov Nielsen, driftschef i Vejdirektoratet

Ud over fysiske krisestyringsfaciliteter består væsentlige dele af krisestyringskapaciteten af en pålidelig og velkendt teknisk infrastruktur. Det kan forværre en krise dramatisk, hvis teknikken ikke virker. Hvis e-mail-systemet f.eks. går ned eller faxmaskiner ikke virker, kan der opstå kritiske forsinkelser af budskaber og beslutninger. It-sikkerhed, nødstrømsforsyning m.v. skal derfor være på plads. Varslings- og alarmeringssystemer er også væsentlige krisestyringsværktøjer. Visse typer kriser kan ikke håndteres, før man bliver varslet eller varsler andre. Myndigheders hjemmesider og intranet er også centrale virkemidler, og for nogle kan det være en fordel at supplere disse med dedikerede "kris hjemmesider".

For så vidt angår ny teknologi og evnen til at udnytte den effektivt, kan der generelt være grund til at bekymre sig om offentlige myndigheders evne og vilje til at følge med den teknologiske udvikling. Mange myndigheder har dog i de senere år opprioriteret investeringer i deres tekniske infrastruktur.

Eksempel:

"I Udenrigsministeriet findes en opkaldscentral, som er kørt uden om ministeriets normale telefonomstilling, og som kan aktiveres hurtigt under en krise og bemandes med et stort antal medarbejdere. Et krisetelefonnummer til opkaldscentralen – en såkaldt hotline – kommunikerer ud via pressen og fremgår af hjemmesiden. Herved undgås en situation, hvor borgere med behov for information og rådgivning ringer forgæves eller må vente længe i kø. Centralen var senest i brug i forbindelse med Libanon-krisen i juli og august 2006 og håndterede ca. 10.000 opkald. Det fungerede fint i praksis, men kunne være gået galt, hvis vi ikke med kort varsel havde kunnet indkalde ekstra personale ind til at bemande telefonlinjerne, eller hvis vi havde dimensioneret systemet med mindre kapacitet. Under Libanon-krisen drog ministeriet også fordel af, at tilkaldeberedskabet og den nye registreringsdatabase fungerede optimalt, og at hjemmesiden nu har kapacitet til at håndtere 300.000 daglige besøgende uden forringede svartider."

Lars Thuesen, chef for Borgerservice i Udenrigsministeriet

5

Fire råd om beredskabsøvelser

Dette kapitel giver gode grunde til at øve beredskabet, fortæller hvem og hvad der særligt bør øves og opstiller fire råd om øvelser. Formålet er at inspirere myndighederne til at deltage i samarbejdsøvelser arrangeret af andre myndigheder, men også til selv at tage initiativ til øvelser. Vi fokuserer på de centrale myndigheder – primært ministerier og styrelser.

Grunde til at øve beredskabet

National Sårbarhedsudredning fra 2004 anbefalede, at beredskabets planlægning og samarbejder i højere grad burde afprøves, blandt andet i form af øvelser. Øvelser hører til de basale elementer i et robust beredskab, fordi de er med til at sikre, at beredskabet virker efter hensigten. Der er også to andre grunde til at øve beredskabet.

"Da frekvensen af større ulykker og katastrofer heldigvis ikke er så høj, er det regeringens opfattelse, at systematiske øvelsesaktiviteter er en væsentlig forudsætning for at afprøve beredskabet."

Et robust og sikkert samfund, Regeringens politik for beredskabet i Danmark, 2005

For det første er alle myndigheder ansvarlige for at kunne håndtere kriser inden for eget område og i samarbejde med andre, som det er beskrevet i de foregående kapitler om sektoransvar og krisestyring. De har dermed også ansvar for at øve deres beredskab.

For det andet er der en politisk forventning om, at beredskabet bliver øvet. Regeringens politik for beredskabsområdet fra 2005 fremhæver øvelser som en del af det kontinuerlige beredskabsarbejde. Regeringens politik lægger op til, at der især bliver gennemført flere samarbejdsøvelser. Ligeledes skriver regeringen i sin handlingsplan for terrorbekæmpelse fra 2005, at antallet af regionale krisestyringsøvelser og fuldskalaøvelser skal øges.

Der er for få øvelser på overordnet ledelsesniveau

Beredskabsstyrelsen udsendte i august 2006 et spørgeskema til 45 ministerier og styrelser for at få et indtryk af øvelsesvirksomheden blandt danske myndigheder på centralt niveau. Det viste sig, at de fleste øvelser gennemføres på det operative eller taktiske niveau af myndigheder, som har underliggende institutioner med indsatsberedskaber (f.eks. politi, sygehusvæsen, forsvar, redningsberedskab). På det overordnede ledelsesniveau derimod, viste undersøgelsen, at øvelsesaktiviteten blandt departementer og styrelser generelt er meget lav.

Det er vores indtryk, at mange myndigheder ikke finder, at de har viden og kapacitet til selv at afholde øvelser, og at de derfor er afhængige af, at andre tager

initiativ til øvelsesvirksomhed. Resultatet er, at de øvelser, som myndighederne så deltager i, ikke nødvendigvis dækker deres specifikke behov. Vores spørgeskemaundersøgelse viste, at en stor del af myndighederne kun havde deltaget i de to tværgående, nationale krisestyringsøvelser: KRISØV 2003 og KRISØV 2005.



Samarbejdet mellem myndighederne bliver nogle steder øvet mere end andre beredskabsaktiviteter.

Selvom det passer med den politiske prioritering af samarbejdsøvelser, så kan øvelser på tværs af myndigheder ikke stå alene. Der er også behov for, at myndighederne mere målrettet øver deres eget interne beredskab og krisestyringskapacitet.

Blandt de myndigheder, som har afholdt egne øvelser, har kun få udviklet scenariet til deres seneste øvelse ud fra en analyse af, hvilke trusler der er mest relevante for deres organisation. Det er heller ikke blevet prioriteret at følge op på øvelser, f.eks. handler øvelsesrapporterne ofte blot om afviklingen af øvelsen, og de mangler at afdække sårbarheder, så erfaringerne kan anvendes til at forbedre beredskabet.

Der er stor forskel på, hvad myndigheder med stor øvelseserfaring og myndigheder med lille eller ingen øvelseserfaring behøver for at blive bedre til at øve. De erfarne myndigheder peger på flere ressourcer, mens de mindre erfarne peger på uddannelse, inspiration, rådgivning og vejledning.

Fire råd om øvelser

Vi har fire overordnede råd om øvelser, som vil blive uddybet i det følgende:

1. Fokuser på sårbarhederne i myndighedens beredskab – hvad den enkelte myndighed skal øve afhænger af, hvad der er behov for at forbedre.
2. Gør formålet med øvelsen klart, og planlæg øvelsen efter formålet – en lille præcis øvelse kan give større udbytte end en stort anlagt øvelse, hvis den blot er fokuseret.
3. Gør øvelserne realistiske. Sørg for, at der er overensstemmelse mellem de procedurer, der anvendes under øvelsen, og de procedurer, som vil blive anvendt under en virkelig krise.
4. Brug erfaringerne fra øvelsen aktivt til at forbedre beredskabet.



Fokuser på sårbarhederne i beredskabet

Hvor ofte der øves, hvad der bør øves, og hvordan der øves, hænger sammen med myndighedens beredskabsansvar, trusselsbilledet m.v. Vi vil dog foreslå, at myndigheder som minimum øver:

Fire sårbarheder:

- Hvis der ikke bliver øvet.
- Hvis øvelsens formål er uklart og ikke er tilpasset myndighedens konkrete behov.
- Hvis erfaringerne fra øvelsen ikke bliver brugt til at forbedre beredskabet.
- Hvis man øver procedurer, man ikke vil anvende i en virkelig krise.

- Hvordan man får fat på de personer, som skal udgøre myndighedens kriseledelse. (F.eks. via en alarmeringsøvelse uden for almindelig arbejdstid).
- Hvordan man informerer medarbejdere, samarbejdspartnere og offentligheden i en krisesituation. (F.eks. som en seminarøvelse for direktion og kommunikationsansvarlige).
- Hvordan man evakuerer myndighedens bygninger i tilfælde af brand eller lignende. (F.eks. som en evakueringsøvelse med deltagelse af alle medarbejdere).
- Hvordan man viderefører myndighedens virksomhed, hvis myndighedens hovedbygning ikke kan anvendes som følge af brand, oversvømmelse m.v. (F.eks. som en seminarøvelse for direktion og chefer).

Det kan være fornuftigt at lægge en plan for, hvad man vil øve hvornår, så tids- og ressourceforbrug kan spredes, og de enkelte øvelser kan gøres mere fokuserede. F.eks. kan myndigheden afholde en alarmeringsøvelse det ene år og en seminarøvelse om krisekommunikation det næste år.

Gør beredskabsansvaret klart

En myndigheds konkrete opgaver i en krisesituation, afhænger af dens ansvarsområde. Det er derfor væsentligt, at myndigheden har gjort sig sit beredskabsansvar klart. Ansvarsområdet har betydning for, hvilke opgaver øvelsen skal bygges op omkring. Både ansvar og opgaver kan deles i to typer: (Se også kapitel 3 om sektoransvar og kapitel 4 om krisestyringskapacitet).

- Forretningsvidereførelse, dvs. at en myndighed fortsat skal kunne varetage sine almindelige opgaver i alle situationer.
- Krisestyring af selve hændelsen, dvs. en myndigheds håndtering af en hændelse, som falder inden for dens eget ansvarsområde.

Hvilke aktiviteter i myndighedens beredskab skal øves?

En øvelse kan omfatte alle aktiviteterne eller fokusere på enkelte aktiviteter. Øvelsen bliver lettere at organisere, hvis man fokuserer på udvalgte aktiviteter. Her følger en liste med udvalgte emner, som man kan øve:

- Varsling og alarmering – herunder om beredskabet bliver iværksat korrekt.
- Ledelse af krisestyringen – herunder ledelsens evne til at justere organisationen, prioritere mellem opgaverne og træffe overordnede beslutninger.
- Medarbejdernes evne til at støtte ledelsens krisestyring.
- Intern og ekstern kommunikation – herunder information til befolkningen og medier.
- Koordination og samarbejde med andre myndigheder og aktører.
- Ministerbetjening og øvrig kontakt til det politiske niveau.
- Operativ indsats.

Eksempel: Mediehåndtering i øvelser

Under KRISØV 2005 var der afsat ca. 10 personer til at agere medier og bekymrede borgere, der henvendte sig til myndighederne. Evalueringsrapporten konkluderede, at presset alligevel var for svagt, fordi der i en virkelig situation ville være sat langt flere journalister på sagen, ligesom borgernes informationsbehov ville være langt større.

Nogle aktiviteter er sværere at øve end andre. Det er f.eks. generelt svært at øve kontakten med medierne og håndteringen af borgerhenvendelserne i en krisesituation på en realistisk måde, fordi det kan være svært at gøre presset stort nok. Det er alligevel et meget væsentligt element at øve, fordi evalueringer af virkelige hændelser meget ofte konstaterer problemer med netop mediehåndteringen.

Det kan også være svært at øve det politiske indspil; altså hvordan en sag kan udvikle sig politisk. I større kriser vil ministre, folketingspolitikere, departementschefer, direktører m.fl. hurtigt stille krav, som skal håndteres i krisestyringen, men de vil sjældent have tid til at deltage i en øvelse. Man skal også være opmærksom på ikke at træne det forkerte (f.eks. forældede rutiner) eller blot træne de aktiviteter, som myndigheden allerede er god til. Øvelsen risikerer da at blive til en politisk "show-case", hvor "succes" er givet på forhånd, og som derfor ikke giver nytte i form af træning eller ny viden.



Gør formålet med øvelsen klart

Et klart formål er afgørende for at få et godt udbytte af øvelsen. Formålet skal fastlægges ud fra myndighedens behov. Det er derfor væsentligt at analysere, hvor der er behov for forbedringer eller behov for mere viden om, hvordan beredskabet vil fungere i praksis. Der er tre spørgsmål, som man bør stille sig, før man går i gang med at designe en øvelse: Hvilket udbytte ønsker man af øvelsen (formål og mål), hvilke niveauer skal øves (udpegning af målgruppe), og hvilke af myndighedens opgaver og dele af beredskabet ønsker man at fokusere på (indhold og metode)?

Alt efter hvordan øvelsen er designet, kan den give et godt udbytte på en række punkter:

- Øvelser er en af de bedste metoder til at identificere muligheder for at forbedre myndighedens beredskab. Evalueringer af virkelige hændelser er en meget væsentlig kilde til at finde forbedringsmuligheder, men øvelser giver mulighed for at udvælge særlige områder af beredskabet til en analyse. Situationen under en øvelse vil typisk være mindre kompleks, og det vil derfor være lettere at identificere årsager og virkninger.
- Øvelser er med til at træne nøglepersonerne i myndighedens beredskab. Det kan gælde i forhold til organisationens konkrete beredskab, så personer er klar over deres opgaver, og hvordan de skal samarbejde i en krisesituation. Det kan

også gælde generelt ved, at deltagerne får en bedre forståelse af, hvad der sker i virkelige kriser, og ved at de træner relevante færdigheder som for eksempel stresshåndtering.

- Øvelser kan bruges til at kontrollere, om myndighedens beredskab virker som planlagt. Det gælder f.eks. kontrol af, om procedurer bliver fulgt, at teknikken virker, og om indsatsen forløber efter hensigten. Kontrollen forudsætter, at der er fastlagt succeskriterier for beredskabet på forhånd.
- Øvelser har en vigtig motiverende effekt blandt ledelse og medarbejdere, idet de kan styrke forståelsen for beredskabet, korpsånden, netværket med samarbejdspartnere m.v. Erfaringerne viser, at en stor del af effekten af en øvelse består i, at aktørerne mødes og lærer hinanden at kende.
- Øvelser kan styrke omverdenens tillid til, at myndigheden kan håndtere kriser.

Den enkelte øvelse kan i større eller mindre omfang give udbytte på alle punkterne, men den kan ikke give optimalt udbytte i forhold til alle punkterne samtidig. Hvis det primære formål f.eks. er kontrol af beredskabet, skal fokus være på, om de enkelte succeskriterier er opfyldt. Hvis det primære formål derimod er at træne nøglepersoner, skal fokus være på læring og kompetenceudvikling.

Definer et realistisk formål

Selv om øvelser er en vigtig kilde til viden om, hvordan beredskabet virker i praksis, så skal man være varsom med, hvordan man overfører konklusioner om sårbarheder fra en øvelse til en virkelig hændelse. Komplicerede hændelser vil være anderledes i virkeligheden end under øvelsen. Hver ny hændelse vil være unik, og hændelsen vil altid få et anderledes forløb end øvelsen. Derfor er der begrænsninger for, hvor præcist man kan træne medarbejderne.

Derudover kan nogle initiativer være "for nemme" i en øvelsessituation i forhold til, hvordan det er at iværksætte dem i en virkelig situation. I en seminarøvelse kan man f.eks. evakuere en bydel eller lukke grænsen, blot ved at man beslutter det på papiret. I virkeligheden spiller usikkerhed om tiltagets gennemførlighed, nødvendighed, omkostninger og andre interesser en større rolle. Det betyder, at det er vigtigt at definere et realistisk formål for øvelsen, samt at opsamlingen efter øvelsen skal tage hensyn til begrænsningerne.

Øvelsen skal planlægges, gennemføres og evalueres efter sit formål

Når formålet med en øvelse er fastlagt, skal øvelsen skrues sammen efter sit formål. Det gælder elementer som øvelsestype, ambitionsniveau, ressourcer, scenarie og evaluering.

Alt efter formålet med øvelsen (og ressourcerne til rådighed) kan man vælge forskellige typer øvelser. Der er forskel på, hvordan litteraturen skelner mellem de forskellige øvelsestyper, men vi vil her dele dem op i tre typer:

- Seminarøvelser – dvs. diskussionsøvelser.
- Krisestyringsøvelser – dvs. øvelser hvor deltagerne øver deres faktiske rolle under en krise i deres normale arbejdsituation (men uden at der sker noget i "feltet").
- Fuldskalaøvelser – dvs. øvelser, hvor der indsættes materiel og personale på et skadessted.

På det overordnede ledelsesniveau i ministerier og styrelser er seminarøvelser og krisestyringsøvelser mest relevant.

Eksempel: Seminarøvelse i Kriseberedskabsgruppen

Beredskabsstyrelsen og Forsvarsakademiet afholdt i marts 2006 en øvelse for medlemmerne af Kriseberedskabsgruppen. Øvelsen varede tre timer og fokuserede på deltagernes første reaktion ved et terrorangreb. Øvelsen blev indledt med et oplæg om krisestyring, og den blev afsluttet med en diskussion af deltagernes muligheder i situationen.

Ved seminarøvelsen samles udvalgte personer for at gennemspille et scenarie. Personerne kan spille sig selv, eller de kan påtage sig en anden rolle fra samme organisation eller en rolle fra en samarbejdsorganisation. Selvom der kan være tale om omfattende seminarøvelser, hvor der f.eks. anvendes særlige computerprogrammer, så er det mere almindeligt, at en udvalgt gruppe samles en halv eller hel dag for at diskutere et eller flere scenarier. I sin korteste form kan en seminarøvelse f.eks. være, at ledergruppen eller en medarbejdergruppe anvender en time af et møde til at diskutere, hvordan deltagerne ville agere i forhold til et udvalgt scenarie.

For at gøre det til en øvelse og ikke blot en diskussion af muligheder, kræves et scenarie, som udvikler sig undervejs. Seminarøvelser kan afvikles som diskussioner uden stress med god tid til finde de rigtige løsninger. Alternativt kan der lægges vægt på at presse deltagerne ved at indføre nogle af de begrænsninger og problemer, som ofte findes i virkelige kriser, f.eks. tidspres, informationskaos, overfyldte lokaler, utilstrækkeligt udstyr, lang arbejdstid, ingen forplejning, udskiftning af personerne undervejs m.m.

Under krisestyringsøvelser befinder deltagerne sig på deres normale arbejdsplads og udfører de funktioner i øvelsen, som de ville have gjort i en virkelig krisesituation. Øvelsen bestræber sig på at være så realistisk som mulig, men beslutninger om indsatser iværksættes kun på papiret.

Krisestyringsøvelser kan både være store og små. Et eksempel på stort anlagte krisestyringsøvelser er de nationale krisestyringsøvelser: KRISØV 2003 og KRISØV 2005. Et eksempel på en lille, afgrænset øvelse internt i en myndighed er en alarmeringsøvelse, hvor man tester, om man hurtigt kan få kontakt til de personer, der skal aktiveres ifølge beredskabsplanen.

Eksempel: En kort og fokuseret øvelse

Udenrigsministeriet har et beredskab af personer fra andre kontorer, som har sagt ja til og er uddannet til at gøre en ekstra indsats i Borgerservice i tilfælde af en krise. Ministeriet testede dette beredskab under VM-finalen i fodbold ved at spørge personerne via SMS, om de ville kunne stille op i løbet af én til to timer, hvis behovet var der. Samme øvelse er blevet gennemført under flere højtider - eksempelvis 2. påskedag. Gennem disse tests sikres det, at Udenrigsministeriet uanset tidspunktet altid har et tilstrækkeligt antal medarbejdere, som med kort varsel kan rykke ind i ministeriet eller ud på ambassaderne.

Fuldskalaøvelser retter sig primært mod det operative og taktiske niveau og indebærer en indsats ude i felten, som for eksempel brandslukning, evakuering af borgere m.m. Det konkrete indhold af en fuldskalaøvelse afhænger af myndighedens konkrete ansvar, og for nogle myndigheder er fuldskalaøvelser ikke relevante, fordi de ikke har operative opgaver. Fuldskalaøvelser bliver typisk anvendt af indsatsstyrker og infrastrukturberedskaber.

Uanset hvilken af de tre øvelsestyper, der er tale om, så kan den designes mere eller mindre omfattende, alt efter hvor stor del af myndigheden, der inddrages, og hvor mange aktiviteter der øves. Samarbejdsøvelser mellem forskellige myndigheder vil typisk blive mere komplicerede af, at der er mange aktører på forskellige niveauer (f.eks. både departementer og regionale myndigheder).

Store øvelser er ikke nødvendigvis bedre end små øvelser, idet de er mere komplicerede at planlægge, og udbyttet ikke nødvendigvis svarer til omkostningerne.

Kvaliteten af øvelsesplanlægningen afhænger af, at der er de rette ressourcer

En øvelses succes afhænger af, at scenariet, indspil, og praktiske forhold er gennemtænkt, hvilket betyder, at det er vigtigt at afsætte de nødvendige ressourcer til planlægningen. Det gælder både tid og personer med de rette kompetencer, f.eks. kendskab til krisehåndtering, mediekendskab og viden i forhold til det konkrete scenarie. Alt efter øvelsens karakter kan der også være praktiske og logistiske forhold, som skal planlægges. Især ved større øvelser er det væsentligt at se på projektorganisation, øvelsesdirektiv, økonomi, dokumentation, evalueringsprocedurer m.m. Planlæggerne af øvelsen kan som hovedregel ikke deltage i øvelsen, fordi realismen i øvelsen påvirkes af, om deltagerne kender detaljerne i scenariet.

Tilstrækkelige ressourcer til kontrolvirksomhed er ligeledes vigtigt. Kun ved opstilling af en kontrolorganisation, der ud fra øvelsens formål har fået udleveret konkrete "kontrolpunkter", kan der udarbejdes en præcis og objektiv tilbagemelding (evaluering), der efterfølgende kan udmøntes i konkrete tiltag til forbedringer.



Gør øvelserne realistiske

Et centralt element i enhver øvelse er scenariet: En konkret beskrivelse af et hændelsesforløb, som lægger pres på krisestyringen. Ud fra øvelsens formål og de opgaver og aktiviteter, som skal øves, skal planlæggerne af øvelsen (øvelsesledelsen) skræddersy et scenarie og udarbejde en drejebog ud fra scenariet. Scenariet og drejebogen bør indeholde overraskende elementer, der ikke kendes fra dagligdagen, men som alligevel er realistiske.

I modsætning til et scenarie i en risiko- og sårbarhedsanalyse er scenariet i en øvelse dynamisk, så deltagerne løbende modtager informationer om nye udviklinger i scenariet (indspil).

Eksempel:

Tilpasning af scenariet for KRISØV

KRISØV 2003 fokuserede på at træne procedurer og kommunikation mellem myndighederne, mens fokus i KRISØV 2005 i højere grad var på at håndtere beredskabsniveauerne fra den nationale beredskabsplan. Det betød, at der var stor forskel på scenarierne. Under KRISØV 2003 var der mange hændelser i Danmark, der kunne sætte pres på myndighederne, og som krævede en høj grad af kommunikation og koordination. Derimod indeholdt KRISØV 2005 en række hændelser i udlandet og kun få og mindre alvorlige hændelser i Danmark. Det satte i højere grad myndighedernes evne til at vurdere hændelserne under pres. Hvor det under 2003-øvelsen var klart, at der var behov for mange koordinationsmøder og beredskabsniveauet skulle justeres op, så var det mere åbent for diskussion under 2005-øvelsen.

Scenariet udmøntes i drejebogen, som fastlægger, hvornår øvelsesledelsen skal give hvilke informationer til hvilke øvelsesdeltagere. Øvelsesledelsen kan i den forbindelse spille aktører, som ikke deltager i øvelsen, men er nødvendige for øvelsens forløb.

De enkelte informationer bør være lige så præcise (eller upræcise), som de ville være i en virkelig situation. Usikkerhed, rygter og mangelfulde informationer er en del af virkeligheden i en krise og kan derfor med fordel inddrages i en øvelse. På samme vis kan man overveje at lade episoder indgå i øvelsen, hvor visse normalt eksisterende ressourcer svigter, mangler eller på anden måde gør det nødvendigt at improvisere.

Øvelsesscenarier kan være bygget op om et løbende forløb i realtid, eller de kan bestå af en serie øjebliksbilleder. Scenarier kan også være kontrollerede – hvor alle hændelser er skrevet i drejebogen – eller have et frit forløb, hvor udviklingen sker mere spontant ("free play"). Ved "free play" afhænger de fortsatte begivenheder af deltageres handlinger, når deltagerne har fået de første informationer. Free play kræver et nøje instruerende personale, mere omfattende forberedelse og adgang til meget mere baggrundsinformation, fordi øvelsesledelsen har sværere ved at forudse, hvilke informationer de får behov for at bringe i spil som reaktion på deltageres handlinger.

Jo mere deltagerne ved på forhånd om området, jo mere realistisk skal scenariet være, før de kan tage øvelsen alvorligt. Et scenarie kan gøres realistisk ved, at man kopierer en virkelig krise, som myndigheden har oplevet. Det kan specielt være en fordel, hvis man har forbedret beredskabet siden krisen, og man vil teste det forbedrede beredskab. Til gengæld begrænser det meget, hvilke forhold man kan øve, og man risikerer at mangle at øve vigtige elementer for mere sjældne kriser. Det kan være særlig udbytterigt at øve kriser, som man endnu ikke har oplevet, men som ville have katastrofale konsekvenser. Om nødvendigt kan man tage udgangspunkt i hændelser fra udlandet, som man frygter, kan indtræffe i Danmark.

Deltagerne har et medansvar for at gøre øvelsen realistisk

Deltagerne skal under øvelsen acceptere scenariet og betingelserne for øvelsen. Kritik kan komme bagefter. Ligesom scenariet skal være realistisk, så skal deltageres situation være realistisk. Det vil sige, at deltagerne ikke bør have forberedt tiltag og ressourcer, som de i en virkelig situation først skulle klargøre, når krisen brød ud. Hvis deltagerne har aktiveret særlige krisestyringsfaciliteter som forberedelse til øvelsen, kan man f.eks. ikke vurdere, hvor lang tid det vil tage at aktivere dem i en krisesituation. Undervejs i øvelsen skal deltagerne også være tro mod, hvad de vil gøre i en virkelig situation. Det mindsker udbyttet af øvelsen, hvis deltagerne anvender rutiner under øvelsen, som de af den ene eller anden årsag ville vurdere som uhensigtsmæssige i en virkelig situation og derfor ikke ville anvende.

Eksempel:

Når der handles forskelligt i øvelse og virkelighed

Det amerikanske Department of Homeland Security gennemførte i 2004 øvelsen Hurricane Pam med et scenarie for New Orleans, der lignede den tropiske orkan Katrina i 2005. De føderale myndigheder havde under øvelsen givet de lokale myndigheder indtryk af, at de meget aktivt ville støtte krisehåndteringen. Det indrettede de lokale myndigheder sig efter under den virkelige orkan, men forventningen viste sig ikke at holde.



Brug erfaringerne fra øvelserne aktivt

Forudsætningen for, at øvelsen fører til et forbedret beredskab, er, at erfaringerne bliver brugt aktivt. Hvordan opfølgningen bør foregå, afhænger af øvelsens primære formål:

- Hvis øvelsens primære formål er at identificere sårbarheder i beredskabet, skal opsamlingen pege på de identificerede sårbarheder. Selve afrapporteringen er dog kun første led i opfølgningen. Andet led er at vurdere, om der er behov for ændringer i beredskabet (f.eks. vedr. beredskabsplaner, organisering af beredskabet, udstyr, uddannelse m.v.) samt iværksættelse af eventuelle ændringer.

- Hvis øvelsens primære formål er at træne nøglemedarbejdere, skal opsamlingen pointere læringspunkterne over for deltagerne. Umiddelbart efter øvelsen skal deltagerne have lejlighed til at tale om øvelsens forløb, og om hvad de har lært. Det styrker den læring, der er sket i løbet af øvelsen, og det kan danne grundlag for evalueringen. Jo mere intensiv øvelsen har været, jo større er deltagernes behov for at gennemgå forløbet.
- Hvis øvelsens primære formål er at kontrollere, at beredskabet virker, skal evalueringen fastslå, om beredskabet virker ud fra de succeskriterier, der blev fastlagt under planlægningen af øvelsen. Hvis succeskriterierne ikke er opfyldt, er opfølgningens andet led at vurdere, hvilke ændringer der skal til, for at succeskriterierne vil blive opfyldt, samt iværksætte de relevante initiativer.

Eksempel:

Opfølgning på øvelsen Hurricane Pam

Øvelsen Hurricane Pam i 2004 viste, at en tropisk orkan af kategori 5 kunne få store konsekvenser, og den førte til en række anbefalinger, hvoraf der kun blev fulgt op på nogle. På de områder, hvor der var taget initiativer kunne man klart se forbedringer, da orkanen Katrina ramte New Orleans, mens problemerne fra øvelsen gentog sig på områder, hvor der ikke var gjort noget.

Derudover bør en evaluering omfatte selve planlægningen og gennemførelsen af øvelsen – var den for eksempel realistisk, og blev formålet opnået. Det er relevant at evaluere øvelsesvirksomheden, for at næste øvelse bliver bedre.

6

ROS-modellen virker

Dette kapitel handler om Beredskabsstyrelsens generelle model for risiko- og sårbarhedsanalyse: ROS-modellen. Vi introducerede modellen i sin første udgave i National Sårbarhedsrapport 2005. I det forløbne år har vi videreudviklet den på baggrund af tilbagemeldinger fra forskellige brugere.

Kort sagt virker ROS-modellen, og formålet med dette kapitel er at udbrede kendskabet til den og udvide kredsen af brugere ved at fortælle om vores erfaringer.

Først introducerer vi den i korte træk, og derefter beskriver vi vores ambitioner med ROS-modellen. Så følger et par eksempler på hvordan modellen er blevet brugt indtil nu. Erfaringerne har givet os anledning til en række uddybende konklusioner og anbefalinger, som vi præsenterer til sidst.

ROS-modellen – kort fortalt



ROS-modellen består af de fire dele illustreret i figuren ovenfor:

1. Først identificeres brugerorganisationens beredskabsansvar og kritiske funktioner.
2. Dernæst opstilles de for brugerorganisationen mest relevante trusselsscenarier.
3. Herefter vurderes sandsynlighed, konsekvenser og sårbarheder for hvert scenarie.
4. Endelig opstilles en samlet risiko- og sårbarhedsprofil.

Analysen skulle gerne resultere i forslag til beredskabsmæssige tiltag. ROS-modellen er et elektronisk værktøj, og for hver af de fire dele guides brugerne igennem analyseprocessen ved hjælp af skemaer i MS Word. ROS-modellen og en brugervejledning med uddybende forklaringer er frit tilgængelig på www.brs.dk/fagomraade/tilsyn/csb.



Vores ambitioner med ROS-modellen

Den første version af ROS-modellen blev udgivet i november 2005. Vi havde i den forbindelse nogle klare krav og forventninger til både brugervenligheden og til det potentielle udbytte af analysearbejdet. Vores ambitioner var bl.a.:

- ROS-modellen skulle være let at bruge og måtte ikke kræve et forudgående kendskab til risiko- og sårbarhedsanalyser.
- ROS-modellen skulle muliggøre en systematisk arbejdsproces og analyse.
- Brugerne skulle opnå ny viden og overblik over trusler, risici og sårbarheder.
- Brugerne skulle få kortlagt behovet for tiltag, som kan forebygge hændelser, begrænse tab og skader og/eller reducere sårbarheder. Resultatet skulle være et pålideligt grundlag, som kan bruges, når ledelsen skal træffe beslutninger om beredskabsplanlægningen.

Hvad viser erfaringerne fra 2006?

ROS-modellen har været brugt i forskellige sammenhænge i løbet af 2006, bl.a. i el- og naturgassektorene og i den regionale koordinerende stab på Bornholm.



To eksempler på brug af ROS-modellen i 2006

På grundlag af Energistyrelsens to bekendtgørelser om beredskab for el- og naturgassektorerne har Energinet.dk og over 120 el- og naturgasselskaber i foråret 2006 færdiggjort sårbarhedsvurderinger og beredskabsplaner. For at understøtte arbejdet blev ROS-modellen af Energistyrelsen og Energinet.dk tilpasset de sektorspecifikke



behov og stillet til rådighed for selskaberne. Langt de fleste brugte den modificerede ROS-model og analyserede 6 scenarier: landsdækkende orkan, pandemisk influenza, strømafbrydelse, it-nedbrud og terrorangreb i form af hhv. konventionelt bombeangreb og brev med miltbrandsporer. Herudover har nogle selskaber opstillet egne virksomhedsspecifikke scenarier.

Den regionale koordinerende stab på Bornholm brugte ROS-modellen på en 2-dags workshop i juni 2006. I alt deltog 25 repræsentanter fra politi, hjemmeværn, marinestrik, statsligt og kommunalt redningsberedskab, regionskommune, centralsygehus, embedslægeinstitution og elsektoren. ROS-modellen blev oprindeligt udviklet til analyser inden for individuelle organisationer, myndighedsområder eller sektorer, men på workshoppen blev ROS-modellen



anvendt som udgangspunkt for tværfaglige analyser. På førstedagen analyserede fire grupper fire udvalgte scenarier: en færgkatastrofe, et udbrud af pandemisk influenza, århundredets orkan og et langvarigt strømsvigt. Næste dag drøftede deltagerne en foreløbig risiko- og sårbarhedsprofil for det samlede bornholmske beredskab. Resultaterne blev efterfølgende behandlet og sendt til den regionale koordinerende stab til videre stillingtagen.

Vi evaluerede, om ROS-modellen har levet op til ovennævnte krav og forventninger ved hjælp af mundtlig feedback og spørgeskemabesvarelser fra myndighederne i Bornholms regionale koordinerende stab. Desuden udsendte vi sammen med Energistyrelsen og Energinet.dk en mindre undersøgelse til el- og naturgasselskaberne, hvor vi fik svar fra 42 (ud af 65 adspurgte) selskaber. Konklusionerne følger i afsnittene nedenfor.

►► ROS-modellen er enkel at anvende

Tilbagemeldingerne fra Energistyrelsen, Energinet.dk, el- og naturgasselskaberne og Bornholms regionale koordinerende stab viser, at ROS-modellen er bredt anvendelig – også for personer uden forudgående specialviden om risiko- og sårbarhedsanalyser. Tilbagemeldingerne viser også, at modellen generelt bliver opfattet som let at arbejde med, hvilket i stor udstrækning hænger sammen med modellens elektroniske udformning og den scenariebaserede tilgang.

"Modellen er ikke unik, men ligner modeller, der benyttes andre steder. Der benyttes blot andre navne, men modellen er særdeles god at bruge."

Kommentar fra spørgeskema

Energinet.dk's vurdering er, at ROS-modellen blev godt modtaget, og var med til at sikre en god start på beredskabsplanlægningen i el- og naturgassektorerne. Det var en god måde for selskaberne at starte arbejdet på, fordi modellen er nem at gå til og begrebsapparatet forholdsvis selvforklarende. Den gav grundlag for at gennemføre de lovpligtige sårbarhedsvurderinger uden unødigt

lange metodiske overvejelser. Tilbagemeldingerne fra energiselskaberne viste dog også, at modellen ikke i alle tilfælde blev opfattet entydigt. Muligheden for at stille opklarende spørgsmål til Energinet.dk kunne imidlertid skabe klarhed og bringe arbejdsprocessen videre.

Tilbagemeldinger fra workshopen på Bornholm viste ligeledes, at ROS-modellens brugervenlighed er god. Der blev set eksempler på, at nogle spørgsmål i modellens skemaer og svarmuligheder i rullemenuer kunne opfattes forskelligt. Fortolknings-spørgsmålene var dog lette at afklare, særligt hvis deltagerne havde kendskab til introduktionen og brugervejledningen.

Evalueringerne resulterede i, at Beredskabsstyrelsen har justeret modellens struktur og ordlyd.



ROS-modellen sikrer en systematisk analyseproces, men udvælgelsen af deltagere, scenarier og tidsramme kræver omtanke

Brugerne opfattede generelt ROS-modellen som et analyseredskab med en god systematik. Tilbagemeldingerne peger på, at den gør det lettere at bevare overblikket undervejs i analysen og nemt at samle informationerne til et dækkende billede til sidst.

"Arbejdet kan blive meget omfattende, hvorfor det er vigtigt ikke at tro, at man løser hele opgaven på en gang. Det skal betragtes som et værktøj til at skabe overblik, som man kan træffe beslutninger om beredskabsplanlægning ud fra."

Kommentar fra spørgeskema

Brugerne fremhævede f.eks. som en af de største fordele ved modellen, at man altid kan gå tilbage og se, hvilke faktorer der har været afgørende for valg af risiko- og sårbarhedsniveauer. Hvis deltagerne ikke har sat sig nøje ind i rækkefølgen af modellens spørgsmål, før analysen begyndes, så er der en tendens til, at de første skemaer bliver udfyldt med alt for megen information. Men det kan man altid rette senere.

Evalueringen viste, at udvælgelsen af deltagere har stor indflydelse på resultatet, især hvis der er tale om tværgående analyser. Under workshoppen på Bornholm pegede deltagerne på, at snitfladerne mellem de forskellige aktør-

er i det samlede beredskab i nogle situationer ikke blev afklaret, fordi deltagerkredsen ikke var tilstrækkelig bred.

Generelt mente brugerne, at modellen gav anledning til gode diskussioner af trusler, risici og sårbarheder – også diskussioner som gik ud over de udvalgte scenarier. Brugernes opfattelse af scenariernes detaljeringsgrad og realisme varierede dog på visse punkter, alt efter deres individuelle erfaringer, kompetencer og holdninger. Beredskabsstyrelsen vil ved fremtidige workshops søge at inddrage brugerne endnu mere i forbindelse med identifikation og beskrivelse af de scenarier, som skal analyseres. Formålet vil være at skabe en højere grad af fælles forståelse af scenarierne.

"Der er risiko for at detaljer i scenariet fjerner fokus fra den generelle indgangsvinkel til en hændelsestype. Til gengæld kan for få detaljer medføre at ikke alle sårbarheder bliver afdækket."

Kommentar fra spørgeskema

I forbindelse med workshoppen bemærkede deltagerne, at det var en ulempe, at arbejdet skulle færdiggøres på én dag, og at konceptet ikke var tilstrækkeligt indarbejdet hos alle deltagere, når man arbejder i fællesskab. Det betød, at arbejdsprocessen blev lidt forceret, og at drøftelser blev kortere end ønskeligt. Når ROS-modellen anvendes i en workshop med mindre stramme tidsfrister, vil denne ulempe være fjernet. Beredskabsstyrelsen har desuden efterfølgende udviklet produktet ROS60, som egner sig til på kort tid at introducere principperne bag ROS-modellen (se mere om ROS60 på side 63).



ROS-modellen konkretiserede kendte forhold og gav ny viden og bedre overblik

Brugerne fik generelt et stort udbytte i form af øget faglig viden og overblik over trusler, risici og sårbarheder. Ved den regionale koordinerende stab på Bornholm

"Man skal starte med at anvende modellen på et udvalgt område inden for ens egen organisation, hvorved man får et grundigt kendskab til modellens opbygning med hensyn til systematik og metodik. Er "hjemmearbejdet" gjort, er man godt forberedt til at sætte sig sammen med andre myndigheder og bearbejde forskellige scenarier på tværs af sektorerne."

Kommentar fra spørgeskema

bidrog arbejdet til at afdække samarbejdspartneres resourcer og kompetencer ved hændelser, hvor det ellers kan være vanskeligt at opnå fuldt overblik. Deltagerne oplevede bl.a., at der kunne være hjørner af samarbejdspartneres "værktøjskasse", man ikke havde kendskab til, også selv om der er et meget tæt samarbejde til dagligt. Disse gavnlige erkendelser skyldes, at man i ROS-analyser arbejder med de ekstraordinære hændelser, hvor man har færre praktiske erfaringer og derfor mere at lære.

Analyserne viste også, at der både blandt indsatsberedskaber og infrastrukturberedskaber kan være afledte afhængigheder i forhold til andre aktørers opgavevaretagelse, som ikke umiddelbart synes involveret i et scenarie (f.eks. om kommunens skoler og daginstitutioner ville blive holdt åbne, hvis scenariet er pandemisk influenza). Et beslægtet forhold, som blev trukket frem, var,

at ROS-modellen kan give større klarhed over øvrige beredskabsaktørers forberedelser og synliggøre, at hændelser rammer involverede aktører meget forskelligt. På den baggrund kan modellen også virke som katalysator for konkrete drøftelser og sikre afstemning af forventningerne til aktørernes muligheder for at give og modtage bistand til hinanden.

►► Brugerne fik identificeret behov for tiltag

I den nævnte spørgeskemaundersøgelse tilkendegav over halvdelen af de besvarende el- og naturgasselskaber, at ROS-analyserne har givet grundlag for at opstille forslag til nye eller supplerende beredskabsforanstaltninger. I forlængelse heraf gav over halvdelen af selskaberne udtryk for, at arbejdet havde givet dem anledning til at ændre konkrete dele af virksomhedens beredskab. Tilbagemeldingerne viser dermed, at analyserne bliver brugt som beslutningsgrundlag ved planlægningen af beredskabet i el- og naturgassektorerne. Beredskabsstyrelsen er godt tilfreds med dette resultat, da internationale erfaringer peger på, at resultaterne af risiko- og sårbarhedsanalyser relativt sjældent anvendes aktivt i det fortløbende arbejde med beredskabsplanlægning.

"Det giver anledning til overvejelser, om vi øver os på de rigtige ting, eller om vi lægger for mange kræfter i ting, som i virkeligheden ikke har de store konsekvenser for samfundet som helhed."

Bemærkning under workshop

Workshoppen på Bornholm afdækkede tydeligt, hvor bredt beredskabsbegrebet er, og hvor store de indbyrdes afhængigheder og behov ofte vil være. Eksempler fra ROS-analyserne understregede her behovet for, at der i endnu højere grad involveres repræsentanter fra mere end blot "blå blink-beredskaber" i planlægningsarbejdet. Hos den regionale koordinerende stab var det da også opfattelsen, at der var behov for at drøfte et par af scenarierne mere uddybende på et kommende møde i staben, herunder særligt den planlægning, som vedrører pandemisk influenza.

Erfaringerne gav anledning til forbedringer

►► ROS-modellen anno 2007

Beredskabsstyrelsen finder, at ROS-modellen generelt har levet op til forventningerne. Den viste sig anvendelig både inden for enkeltvirksomheder og sektorer samt til tværfaglige analyser. Samtidig viste erfaringerne, at modellen blev fundet lettilgængelig af brugerne, sikrede en systematisk analyseproces, bidrog med ny viden og overblik og hjalp med at identificere mulige tiltag, som kan indgå i beslutningsgrundlaget for beredskabsplanlægningen.

Erfaringerne viste imidlertid også, at ROS-modellen kunne forbedres. I efteråret 2006 reviderede Beredskabsstyrelsen derfor enkelte dele af ROS-modellens struktur, skemaer, spørgsmålsformuleringer m.v., så den nu fremstår mere entydig og lettere at arbejde med. Det kan forhåbentlig bane vej for, at analyser gennemført ved hjælp af modellen bliver endnu mere skarpe og dermed af yderligere værdi i en beredskabsmæssig planlægningskontekst. Vi opfordrer potentielle nye brugere til at lade denne påstand komme an på en prøve i 2007.

►► SCENARIEbanken – 22 trusselsscenarier er klar til brug med ROS-modellen

Sideløbende med videreudviklingen af ROS-modellen har Beredskabsstyrelsen opbygget en scenariebank, som indeholder 22 foruddefinerede hændelsestyper. Scenarierne kan bruges sammen med ROS-modellen i deres eksisterende form, tilpasses brugerorganisationers kontekst og behov eller blot give inspiration til udarbejdelse af egne scenarier. Eksemplerne i Scenariebanken er alle drøftet med de relevante sektoransvarlige myndigheder.

►► ROS⁶⁰ giver en hurtig introduktion til principperne bag ROS-modellen

Det tager tid at introducere ROS-modellen ordentligt for førstegangsbrugere, og den optimale anvendelse af modellen kræver, at der afsættes tid til fordybelse. Beredskabsstyrelsen har derfor udviklet produktet ROS60 som et supplement til ROS-modellen. ROS60 gennemføres "på 60 minutter" ved hjælp af intuition og umiddelbare vurderinger, og giver dermed et hurtigt indtryk af de potentielle gevinster ved en risiko- og sårbarhedsanalyse. ROS60 udføres vha. en PowerPoint-præsentation, en tavle og et sæt farvede magneter og etiketter med trusselstyper. ROS60 kan bruges som et selvstændigt redskab, som forberedelse til ROS-modellen eller i kombination med ROS-modellen. Konceptet blev introduceret på forsvarschefens sikkerhedspolitiske kursus i august 2006 og blev afprøvet af ca. 60 deltagere fra 40 myndigheder og organisationer m.fl. under en ROS-workshop i november 2006.

Den reviderede 2. version af ROS-modellen fra oktober 2006, en tilknyttet brugervejledning, Scenariebanken og en præsentation af ROS60 er frit tilgængelige for alle interesserede på www.brs.dk/fagomraade/tilsyn/csb. For en mere generel gennemgang af emnet risiko- og sårbarhedsanalyser, herunder også et indblik i alternative analyseredskaber og deres udbredelse blandt danske myndigheder, henvises desuden til kapitel 5 i National Sårbarhedsrapport 2005.

7

Nye beredskabstiltag siden orkanen i 2005

Dette kapitel handler om, hvilke beredskabstiltag der er taget, efter at Danmark blev ramt af en orkan den 8. januar 2005. Fire personer omkom, og der var materielle ødelæggelser for ca. fire mia. kr. Januarorkanen var blandt de ca. 10 kraftigste orkaner, som Danmark har oplevet i de sidste 100 år.



Beredskabsstyrelsen gennemførte sammen med andre beredskabsaktører en evaluering af beredskabsindsatsen, og erfaringerne blev samlet i rapporten "Beredskabets indsats i forbindelse med orkanen 8. januar 2005 – En tværgående erfaringsopsamling" (www.brs.dk/folder/orkan2005). Rapporten konkluderede, at beredskabet generelt håndterede orkanen godt. Der blev dog også identificeret nogle problemområder. Disse forhold blev samlet i 20 anbefalinger til det samlede beredskab i forbindelse med større hændelser, bl.a. ved den næste orkan.

Beredskabsstyrelsen har i 2006 kontaktet de beredskabsaktører, som deltog i evalueringen, for at høre, hvordan de har fulgt op på anbefalingerne i orkanrapporten. I dette kapitel beskriver vi nogle af de beredskabstiltag, som enten udsprang af orkanrapportens anbefalinger, eller som i øvrigt vurderes at påvirke beredskabets evne til at håndtere kommende orkaner.

Beredskabsaktørerne har forbedret varslingen

Varslingen af orkanen den 8. januar 2005 fungerede generelt godt, og varslingen fra Danmarks Meteorologiske Institut sikrede, at både beredskabsaktørerne og medierne havde tid til at forberede sig. Der var dog i nogle tilfælde problemer med videreformidlingen af varslerne fra Danmarks Meteorologiske Institut på grund af arbejdsgange med mange led, uklare procedurer eller tekniske problemer hos modtagerne. En af anbefalingerne var derfor, at beredskabsaktørerne bør gennemgå deres procedurer for videreformidling af varsler og indkaldelse af ekstra mandskab.

De involverede beredskabsaktører tilkendegiver generelt, at de efterfølgende har vurderet deres procedurer. I nogle tilfælde har det medført ændringer. Beredskabsstyrelsens beredskabscentre var f.eks. allerede inden orkanen inde i overvejelser om at anskaffe "Voice Broadcast", som er et automatisk telefonvarslingssystem, der via sms eller telefonopkald udsender meddelelser til tilkøbt personale. Systemet er nu anskaffet, og det fungerer efter hensigten.

Der har også været afholdt en temadag med Beredskabsstyrelsen, politiet og Danmarks Meteorologiske Institut, hvor det overordnede tema var varsling af voldsomt vejr. På centralt niveau udgives en ny udgave af Kriseberedskabsgruppens nationale beredskabsplan i 2007, som også behandler de overordnede principper for varsling og alarmering i tilfælde af større hændelser. Der indarbejdes endvidere en beskrivelse af de gældende procedurer for, hvordan beredskabsmeddelelserne skal sendes ud.

Beredskabsstyrelsen udgiver i 2007 endvidere en revideret udgave af "Vejledning om helhedsorienteret beredskabsplanlægning", som henvender sig til beredskabsplanlæggere ved lokale, regionale og centrale myndigheder. Vi har i den nye udgave indarbejdet en række af de relevante anbefalinger om bl.a. varsling og alarmering fra orkanrapporten.

Mere kommunikation og information til borgerne

Orkanrapporten dokumenterede, at der i flere tilfælde manglede en egentlig strategi for, hvordan ansvarlige myndigheder skulle informere borgerne. Blandt de mest markante tiltag på informations- og kommunikationsområdet bør derfor nævnes arbejdet med at etablere en model for den centrale koordinering af kommunikation med befolkning og medier i krisesituationer. Dette initiativ udspringer af regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse fra november 2005 (anbefaling 45), og kan, når det er gennemført, få betydning i forhold til at informere borgerne ved voldsomme vejrfænomener og lignende. Regeringen planlægger ligeledes at forbedre kommunikationen til befolkningen gennem etablering af en internetportal – www.kriseinfo.dk. Kriseportalen skal ikke overtage de enkelte myndigheders informationsopgaver og -ansvar, men skal sikre, at befolkningen har en fælles indgang til al relevant beredskabsinformation i en krisesituation.

Herudover er der i flere sektorer iværksat forskellige tiltag. Mange borgere følte sig under orkanen i 2005 f.eks. ikke tilstrækkeligt informeret om arbejdet med at reetablere el-forsyningen. Energistyrelsen har i januar 2005 udarbejdet bekendtgørelser om beredskabet i el- og naturgassektoren, der pålægger Energinet.dk og netselskaberne at udarbejde beredskabsplaner, der angiver, hvordan selskaberne ved større strømafbrydelser skal informere myndigheder, inklusive politi, samarbejdspartner, el-forbrugere, pressen og offentligheden. Informationerne skal i muligt omfang indeholde oplysninger om strømafbrydelsens forventede omfang og varighed, dens håndtering, tidspunkter for yderligere information samt rådgivning om el-forbrugernes muligheder for at klare sig uden strøm. De enkelte el- og naturgasselskabers beredskabsplaner blev færdiggjort i maj 2006. Ud fra disse planer har Energinet.dk i oktober 2006 udarbejdet sektorvise beredskabsplaner for de to energisektorer.

På trafikområdet er der iværksat flere tiltag for at styrke informationen til borgerne. DSB har øget fokus på anvendelse af Tekst-TV og DSB's egen hjemmeside, ligesom der opsættes 2.600 informationsmonitorer i Kort & Godt-butikkerne. Endvidere er man i både DSB og Banedanmark ved at etablere forskellige mobile services, bl.a. en sms-service til kunderne. Samtidig er der i samarbejde mellem Banedan-

mark og jernbanevirksomhederne DSB, Arriva og Railion etableret et nyt driftscen-ter ved Københavns Hovedbanegård. Centeret, der åbnede den 6. december 2006, skal effektivisere indsatsen ved uregelmæssigheder, og Banedanmark er i samar-bejde med DSB i dialog med de landsdækkende elektroniske medier om at dække hændelser derfra. Storebæltsforbindelsen (Sund & Bælt) har også iværksat en række initiativer, bl.a. etablering af en "krisehjemmeside", forbedring af menupunkter i servicetelefonen, forbedring af info-standere på rastepladser på begge sider af broen og et tættere samarbejde med regionalradioerne.

To tiltag inden for elforsyningen

Orkanrapporten viste, at mange forbrugere stadig ikke er bekendt med, at det er deres eget ansvar at vurdere, om de har brug for at sikre sig med nødstrøm i til-fælde af strømsvigt. Strømsvigt forekommer hyppigt under orkaner, og samfundet mærker konsekvenserne, når strømmen forsvinder. F.eks. kom dyrevelfærden nogle steder i landbruget i fare pga. manglende strøm under januarorkanen.

Energistyrelsen planlægger i samarbejde med Beredskabsstyrelsen en informations-kampagne, der skal styrke forbrugernes bevidsthed om deres eget ansvar. Den skal fremme kendskabet til hovedprincippet om, at el-forbrugere med stor afhængighed af strøm selv bør vurdere deres afhængighed og behov for sikring, og at det om nød-vendigt er deres eget ansvar at anskaffe sig et nødstrømsanlæg og lign. En succesfuld kampagne kan betyde, at der ved den næste orkan kan frigøres beredskabsressourcer til at løse nogle af de mange andre opgaver, som typisk opstår under en orkan.

Orkanrapporten viste også, at der hos beredskabsaktørerne kan være behov for klarere retningslinjer og principper for prioritering af forbrugerne ved genetable-ring af elforsyningen. Det har resulteret i, at Energistyrelsen og Beredskabsstyrelsen har indledt et arbejde med at udarbejde objektive kriterier for ind- og udkobling af forbrugerne. Kriterierne skal danne grundlag for en prioritering af samfundshen-syn ved ind- og udkoblingerne. Herigennem kan der skabes større klarhed hos både forbrugerne og beredskabsaktørerne, og unødige spekulationer kan undgås. Dette forventes også at være en af effekterne af Energistirelsens bekendtgørelser om beredskabet i el- og naturgassektorerne.

Forbedret overblik over ressourcer

Ved større beredskabsindsatser kan der opstå behov for at supplere materiellet i det ramte område med materiel udefra. Beredskabsstyrelsens ressourcedatabase skal hjælpe med hurtigt at lokalisere de ressourcer, som måtte være til rådighed i en given situation. Ressourcedatabasen er i øjeblikket under udbygning, bl.a. med henblik på at overføre mere af forsvarets materiel til databasen. På nuværende tids-punkt har forsvaret alene indlagt ressourcer vedrørende sneberedskabet.

Samtidig har Beredskabsstyrelsen henledt kommunernes opmærksomhed på deres indberetningspligt til Beredskabsstyrelsens Online Dataregistrerings- og Indberet-

ningssystem (ODIN). ODIN har i 2006 fået tilføjet et GIS-modul, som bl.a. gør det muligt for kommunerne at få overblik over deres egne indsatser og serviceniveauer på et kort. Desuden bliver det muligt at se 1-1-2 meldinger i egen kommune.

Koordinationen mellem beredskabsaktørerne styrkes

Der er iværksat flere tiltag, som skal styrke koordinationen mellem beredskabsaktørerne ved kommende hændelser. Tiltagene er i dette tilfælde ikke nødvendigvis afledt af erfaringerne med januarorkanen i 2005, men de kan få væsentlig indflydelse på håndteringen af fremtidige orkaner.

I dag benyttes der forskellige kommunikationssystemer i forskellige dele af beredskabet, hvilket ikke altid er optimalt i forhold til kommunikation og koordination på tværs af beredskabsaktører. Den igangværende proces med at anskaffe et fælles kommunikationssystem forventes at forbedre myndighedernes muligheder for at kommunikere og koordinere under bl.a. orkaner væsentligt i fremtiden. Det forventes, at en leverandør er valgt i første halvdel af 2007, og at de første forsøg med at tage de nye radioer i brug foretages i sidste halvdel af 2007.

Samtidig skal det bemærkes, at netop de organisatoriske rammer for koordinationen mellem beredskabsaktører forandres på grund af henholdsvis strukturreformen og politireformen, som begge træder i kraft den 1. januar 2007. Forandringerne giver sig f.eks. udslag i, at Kystdirektoratet er ved at reorganisere stormflodsberedskaberne, så de kommer til at afspejle, at kommunerne overtager amternes ansvar, og at politikredsinddelingen er ændret. Ved reorganiseringen vil beredskabsplaner blive gennemgået, herunder opgavefordeling og kommunikation aktørerne imellem og i forhold til befolkning og presse. Erfaringer fra de involverede aktører, herunder fra januarorkanen 2005, vil indgå i processen.

Med politireformen ændres bl.a. politiets organisering og ledelsesstruktur, ligesom rammerne for politiets samarbejde med lokalsamfundet ændres. Politireformen kommer således til at påvirke den måde, som beredskabet samarbejder på, herunder organiseringen af de nuværende regionale koordinerende stabe.

Kombinationen af strukturreformen og politireformen betyder, at orkaner efter den 1. januar 2007, vil blive håndteret inden for organisatoriske rammer, der på flere områder vil være meget forskellige fra dem, som var gældende under orkanen i 2005.