

Retningslinjer for Krisestyring



BEREDSKABS
STYRELSEN



Udarbejdet af:

Beredskabsstyrelsen

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

ISBN 978-87-91590-90-0

Forsideillustration:
Eske Kath, Blow Up, 2007,
akryl på kanvas, 195x258 cm.
© Eske Kath og Galerie
Mikael Andersen, København.

1. FORORD

Alle organisationer, offentlige som private, store som små, kan komme ud for en krise. Kriser opstår ikke blot, hvis en organisation udsættes for et omfattende IT-angreb, eller hvis rejsende medarbejdere berøres af et terrorangreb. Det kan også have ødelæggende konsekvenser for en organisation, hvis centrale krav og regler ikke følges korrekt i sagsbehandlingen eller produktionen, eller hvis organisationen kommer ud i en social mediestorm. Det er derfor nyttigt for enhver organisation at se nærmere på evnen til at styre igennem en krise – og at tage ved lære af krisen efterfølgende.

Med "Retningslinjer for Krisestyring" ønsker Beredskabsstyrelsen at give læseren en indsigt i, hvordan det offentlige krisestyringssystem er struktureret, og de principper systemet arbejder efter.

En struktureret tilgang til krisestyring er ikke blot en fordel for myndigheder, men også for private organisationer, der befinder sig i en situation, hvor normale rutiner og ressourcer ikke slår til. Beredskabsstyrelsen håber derfor, at også private aktører vil kunne finde inspiration til det vigtige arbejde med at forberede deres organisation på at kunne styre igennem en krise. Det er til gavn ikke blot for den enkelte organisation, men for stabiliteten i hele det danske samfund.

Beredskabsstyrelsen har i arbejdet med at udvikle retningslinjerne fået særlig støtte fra Danske Regioner, Kommunernes Landsforening, Forsvarsakademiet, Forsvarets Efterretningstjeneste, Politiets Efterretningstjeneste, Rigspolitiet, Sundhedsstyrelsen, Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, Udenrigsministeriet og Værnsfælles Forsvarskommando. Vi takker derudover for bidrag fra øvrige myndigheder.

Henning Thiesen
Direktør, Beredskabsstyrelsen

Indhold

1	Forord	Side	3
2	Indholdsfortegnelse	Side	4
3	Indledning	Side	5
4	Krisestyringssystemet i Danmark	Side	7
5	Centrale principper i krisestyringen	Side	15
6	Krisestyringens kerneopgaver	Side	18
7	Litteraturliste	Side	21

3. INDLEDNING

Under en krise er der vigtige værdier på spil: Liv, helbred, ejendom, miljø, en organisations strategiske mål, omdømme eller endda dens eksistens. I dagens komplekse samfund kan kriser næppe undgås, men myndigheder og virksomheder kan gøre meget for, at kriser ikke forværres, trækkes i langdrag eller sætter gang i nye kriser.

Ved at opbygge en kapacitet til krisestyring i de enkelte organisationer – og ved at holde den vedlige gennem træning og læring – vil organisationen kunne målrette tiltag, der sigter på at nedbringe de negative konsekvenser af en aktuel krise.

Formålet med Retningslinjer for Krisestyring er at skabe en større tydelighed omkring forventningerne til myndigheders beredskab. Alle danske myndigheder har, ifølge beredskabsloven, ansvar for beredskabet i egen sektor. De enkelte myndigheder skal opbygge og opretholde en krisestyringskapacitet, være i stand til at indgå i tværgående krisestabe – og stå klar til at bistå andre.

Evnen til krisestyring er dog ikke alene et offentligt anliggende. Virksomheder med ansvar for vigtige samfundsfunktioner har en særlig opgave. Det er op til de enkelte ministre at udpege relevante underliggende offentlige og private aktører, der skal foretage selvstændig beredskabsplanlægning. Derudover har andre typer virksomheder også nytte af en stærk krisestyringskapacitet for at sikre egne mål, medarbejdere, værdier og i sidste ende egen eksistens. Det kan være en positiv faktor for hele samfundets robusthed og vækst.

Ambitionen er derfor, at Retningslinjer for Krisestyring kan benyttes som inspiration for

både offentlige og private organisationer i arbejdet med at forberede sig på at styre igennem kriser.

Boks 1:

Hvad er beredskab?

Danmark er generelt et trygt samfund, hvor infrastrukturen fungerer, og hvor forsyningssikkerheden er høj. Relativt få større ulykker og katastrofer indtræffer, men ekstraordinære hændelser rammer også Danmark. Det kan være menneskeskabte eller natur-skabte hændelser, uforudsete eller varslede. Fælles er, at der er tale om situationer, der skaber et behov for en ekstraordinær indsats.

”Beredskab” skal derfor i denne sammenhæng forstås som samfundets samlede evne til at kunne håndtere kriser, større ulykker og katastrofer, som ikke alene kan håndteres med de daglige ressourcer og rutiner. Et velfungerende beredskab bidrager til, at myndigheder, virksomheder, borgere m.fl. effektivt kan bistå dem, der er blevet ramt af en ekstraordinær hændelse, samt til at opretholde og videreføre de funktioner, tjenesteydelser mv., der er grundlaget for samfundets normale funktion.

Boks 2:

Hvad siger beredskabsloven?

Det fremgår af beredskabsloven, at:

§ 24. De enkelte ministre skal hver inden for deres område planlægge for opretholdelse og videreførelse af samfundets funktioner i tilfælde af større ulykker og katastrofer, herunder udarbejde beredskabsplaner.

Stk. 2. Planerne skal revideres i det omfang, udviklingen gør dette nødvendigt, dog mindst én gang hvert fjerde år.

Stk. 3. Planerne og revisioner heraf sendes til Beredskabsstyrelsen.

Det påhviler således den enkelte minister at gennemføre en samlet beredskabsplanlægning på sit (eller sine) relevante ministerområder. Det forudsættes, at departementet selv varetager arbejdet med at udarbejde egen beredskabsplan. De enkelte ministre skal endvidere udpege relevante underliggende myndigheder m.fl., der skal foretage en selvstændig beredskabsplanlægning i overensstemmelse med § 24.

Det fremgår ligeledes, at:

§ 25. Kommunalbestyrelsen skal udarbejde en plan for kommunens beredskab. Planen skal vedtages af kommunalbestyrelsen i et møde.

Stk. 2. Regionsrådet skal udarbejde en plan for regionens beredskab. Planen skal vedtages af regionsrådet i et møde.

Stk. 3. De planer, der er nævnt i stk. 1 og 2, skal revideres, i det omfang udviklingen gør dette nødvendigt, dog mindst én gang i hver kommunale og regionale valgperiode.

Stk. 4. Planer og revisioner heraf indsendes til Beredskabsstyrelsen.

De kommunale og de regionale beredskabsplaner bør beskrive, hvorledes kommunen/regionen vil håndtere de overordnede opgaver i forbindelse med krisestyring, fx. kriseledelse, aktivering og drift af en krisestab, situationsforståelse, overblik og informationshåndtering, koordination af handlinger og ressourcer, krisekommunikation samt fortsat drift og genopretning. Kommuner, der samordner deres redningsberedskab, kan vælge at koordinere deres beredskabsplanlægning og udarbejde fælleskommunale beredskabsplaner. Regioner kan vælge at samle planen for regionens beredskab og regionens sundhedsberedskabsplan i én plan, og dermed efterleve både beredskabslovens § 25 og sundhedslovens § 210.

De statslige myndigheder, kommunerne og regionerne skal indsende deres beredskabsplaner samt revisioner heraf til Beredskabsstyrelsen til orientering. Dette giver mulighed for sparring og rådgivning og bidrager samtidigt til at skabe en bedre sammenhæng i planlægningen på tværs af sektorer, myndigheder og andre beredskabsrelevante aktører.

4. KRISESTYRINGS- SYSTEMET I DANMARK

Krisestyringssystemet i Danmark har overordnet set til formål at skabe de bedst mulige forudsætninger for handlekraftig og koordineret håndtering af større kriser, ulykker og katastrofer, der rammer Danmark, danskere eller danske interesser i udlandet. Retningslinjer for Krisestyring har fokus på den strategiske og den operationelle krisestyring, mens den taktiske del er beskrevet i den separate publikation "Retningslinjer for indsatsledelse", som beskriver den indsatsledelse, som etableres ved større hændelser på et skadessted.

For at kunne forstå forventningerne til myndighedernes beredskab er det nyttigt at kende til de konkrete krisestyringsstrukturer, som en myndighed skal kunne operere indenfor. Det er også nyttigt for virksomheder at kende til strukturen, idet der kan opstå større hændelser, hvor en virksomhed kommer til at samarbejde tæt med de offentlige beredskabsaktører. Inden for den offentlige sektor findes både nationalt orienterede og internationalt orienterede fora.

Boks 3:

Krisestyringens tre niveauer

Det strategiske niveau (rammesættende niveau)

Det strategiske niveau udgøres af en organisations øverste ledelse og har til formål at fastlægge de overordnede og langsigtede retningslinjer for krisestyringen. De strategiske hensigter bør flugte med organisationens værdier og regelsæt.

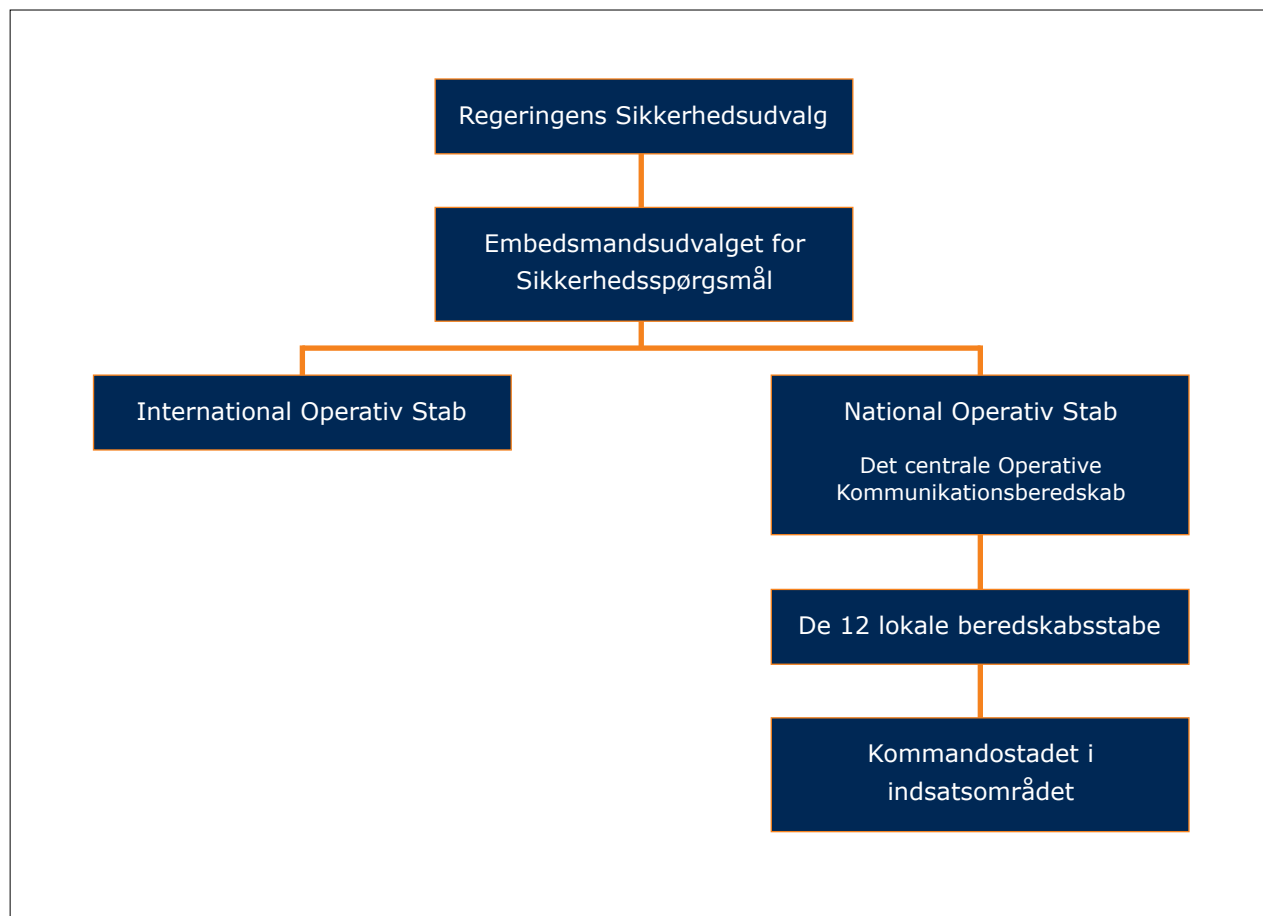
Det operationelle niveau (koordinerende niveau)

Håndteringen af en krise bør udskilles fra den daglige drift og ledes fra en krisestab, der omsætter topledelsens strategiske beslutninger til operationelle handlinger som led i koordineringen af den samlede indsats.

Det taktiske niveau (udførende niveau)

I regi af det offentlige vil en krise, der har karakter af en ulykke eller katastrofe, blive håndteret i et konkret indsatsområde. Det taktiske niveau udfører de handlinger, der besluttet af det operationelle niveau.

Krisestyringssystemet i Danmark



Boks 4:

Den tværgående myndighedskoordination kan foregå på fire niveauer:

- Regeringens krisestyringsorganisation (Regeringens Sikkerhedsudvalg og Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål)
- Den nationale operative Stab (NOST) / Den internationale operative stab (IOS)
- De 12 lokale beredskabsstabe (LBS)
- Kommandostadet (KST) i indsatsområdet.

Regeringens krisestyringsorganisation

Regeringens krisestyringsorganisation omfatter to udvalg: Regeringens Sikkerhedsudvalg (Sikkerhedsudvalget) og Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål (Embedsmandsudvalget).

Hvis en større krise, ulykke eller katastrofe rammer Danmark eller danske statsborgere og danske interesser i udlandet, vil medlemmerne af henholdsvis Sikkerhedsudvalget og Embedsmandsudvalget kunne træde sammen med kort varsel.

Regeringens Sikkerhedsudvalg vil i tilfælde af en større krise, ulykke eller katastrofe blive holdt løbende orienteret om situationen samt drøfte eventuelle spørgsmål af overordnet politisk og strategisk karakter.

Sikkerhedsudvalgets medlemmer fastsættes af regeringen, og omfatter ofte som minimum følgende: Statsministeren (formand), udenrigsministeren, justitsministeren, finansministeren og forsvarsministeren.

Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål vil i tilfælde af en større krise, ulykke eller katastrofe blive holdt løbende orienteret om situationen af den Nationale Operative Stab (se kapitel 4 om NOST) og af de involverede ressortministerier. Embedsmandsudvalget rådgiver Regeringens Sikkerhedsudvalg i spørgsmål af politisk og strategisk karakter.

Embedsmandsudvalgets medlemmer fastsættes af regeringen, og omfatter ofte som minimum følgende: Statsministeriets departementschef (formand), Udenrigsministeriets departementschef, Justitsministeriets departementschef, Finansministeriets departementschef, Forsvarsministeriets departementschef, chefen for Politiets Efterretningstjeneste og chefen for Forsvarets Efterretningstjeneste.

Foruden de faste medlemmer kan Statsministeriet indkalde ad hoc repræsentanter fra andre myndigheder til Sikkerhedsudvalget og Embedsmandsudvalget. Det er endvidere op til de øvrige departementer at rette henvendelse til Statsministeriet, såfremt de i den konkrete situation vurderer, at der er behov for at blive inddraget i møder i Sikkerhedsudvalget og Embedsmandsudvalget.

Koordination af nationale hændelser

Myndighederne kan aktivere den nationale del af krisestyringssystemet eller dele heraf, når det vurderes, at en ekstraordinær hændelse ikke kan håndteres effektivt eller tilstrækkeligt hurtigt af det daglige myndighedsberedskab, eller når der er et behov for tværgående koordination og gensidig orientering mellem myndigheder. Den nationale del af krisestyringssystemet kan endvidere aktiveres ved forberedelse af større, planlagte begivenheder, hvor der er behov for, at de nationale beredskabsmyndigheder koordinerer egen beredskabsplanlægning i forhold til en samlet national planlægning.

Boks 5:

Myndighedernes opgaver

I relation til deltagelsen i de tværgående krisestyringsfora, fx regeringens krisestyringsorganisation, den nationale operative stab (NOST) eller de lokale beredskabsstabe (LBS), skal myndighederne være forberedt på med kort varsel at kunne:

- Repræsentere og løbende holde tæt kontakt til egen sektor/myndighed, herunder med pressensvarlige
- Skabe overblik over og orientere om situationen i egen sektor/myndighed, herunder om erkendte eller forudsete problemer (herunder ressourcemangler), samt hvordan sektoren/myndigheden vurderer, at situationen kan udvikle sig på kort og lang sigt
- Orientere om de forberedte, iværksatte og gennemførte konkrete, sektorspecifikke beredskabsforanstaltninger, herunder udmøntningen af eventuelle generelle beredskabsforanstaltninger
- Orientere om forberedt, iværksat og gennemført sektorvis information til befolkningen og medierne om de synlige sektorspecifikke beredskabsforanstaltninger, afledte konsekvenser og indsatsen i egen sektor
- Vurdere og revurdere foranstaltninger og deres afledte konsekvenser på tværs af sektorerne
- Vurdere og revurdere behovet for information til offentligheden på baggrund af den aktuelle situation

Den Nationale Operative Stab (NOST)

De faste medlemmer i NOST er Rigspolitiet, Beredskabsstyrelsen, Værnsfælles Forsvarskommando, Politiets Efterretningstjeneste, Forsvarets Efterretningstjeneste, Sundhedsstyrelsen, Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen samt Udenrigsministeriet. NOST kan endvidere indkalde ad hoc-medlemmer fra relevante myndigheder m.fl. Rigspolitiet har formandskabet for NOST.

NOST bidrager til krisestyring ved at fungere som den fysiske og organisatoriske ramme om statslige myndigheders samarbejde og koordination på operationelt niveau i forbindelse med håndtering af alle typer af større kriser, ulykker og katastrofer, der rammer eller har virkning i Danmark.

Rigspolitiet varetager den koordinerende ledelse af NOST. Den rolle er aktuel både før, under og efter en hændelse, dvs. fra forberedelses- og planlægningsfasen, gennem indsatsfasen, og indtil beredskabet kan reduceres, og den egentlige genopretningsfase iværksættes. Rigspolitiet varetager desuden, i tæt samarbejde med stabens øvrige medlemmer, opgaven med evaluering og erfaringsopsamling af stabens virke i konkrete situationer.

NOST skal bl.a. etablere og fastholde en fælles situationsforståelse og et samlet overblik, både over det aktuelle billede og de fremadrettede, mulige scenarier for en konkret hændelse. Dette

sker i det Nationale Strategiske Overblik, NSO, hvor information bliver samlet, analyseret og vurderet for at give en forståelse af, hvad der sker, hvad der er væsentligt, og hvordan situationen kan udvikle sig. NOST skal sikre, at regeringens krisestyringsorganisation og de involverede myndigheder løbende gøres bekendt med situationsforståelsen og overblikket, så myndigheder på alle niveauer hurtigt og effektivt kan træffe de nødvendige beslutninger.

NOST skal være opdateret om den operationelle indsats, herunder i de lokale beredskabsstabe og relevante sektorer, og skal sætte den strategiske retning for indsatsen. NOST skal desuden sikre et aktivt samarbejde og en effektiv koordination af informationer, handlinger og ressourceanvendelse på tværs af myndigheder og niveauer med henblik på at sikre, at behov og ressourcer i en krisesituation i videst muligt omfang når hinanden. Derved kan NOST understøtte den bedst mulige anvendelse af samfundets samlede ressourcer, så konsekvenserne af en ekstraordinær hændelse begrænses mest muligt, og samfundet hurtigst muligt kan vende tilbage til en normalsituation, herunder ved at fremme tidligst mulig iværksættelse af genoprettende tiltag.

Hver enkelt myndighed, der er repræsenteret i NOST, deltager med egen kompetence i overensstemmelse med sektoransvarsprincippet (se yderligere herom i kapitel 5 "Krisestyringens Principper").

Boks 6:

Krav og forventninger til myndigheder i NOST

For at NOST skal kunne varetage sine opgaver, forudsætter det for det første, at faste medlemmer såvel som relevante ad hoc medlemmer, der bliver indkaldt til NOST, møder op inden for den fastsatte frist (i operationsberedskab inden for 1 time) og stiller med både et stabsmedlem og et medlem til det centrale operative kommunikationsberedskab (DCOK). Begge personer skal være sikkerhedsgodkendt til HEMMELIGT.

En optimal opgavevaretagelse stiller for det andet krav til de enkelte myndigheders interne robusthed. NOST skal – efter at være samlet – kunne drives i operationsberedskab, så længe det er nødvendigt. Myndighederne skal kunne understøtte dette; det gælder i forhold til stabs- og DCOK-medlemmer, ligesom det gælder i forhold til beredskabet i egen organisation.

For at NOST skal kunne varetage sin opgave, indebærer det for det tredje særlige forventninger til de mødende medlemmers kompetencer. Stabsmedlemmerne skal således:

- Have indgående kendskab til egen myndighed, herunder overblik over og forståelse for den beredskabsmæssige situation inden for eget ansvarsområde.
- Have blik for forhold, der kan have politiske implikationer.
- Have en beredskabsmæssig helhedsforståelse (forståelse for det samlede samfunds beredskab)
- Have forståelse for, hvad det vil sige at virke i en stab.
- Indgå i aktiv, bilateral og central koordinering og orientering myndighederne imellem og i relation til NOST.
- Medlemmerne skal både kunne repræsentere egen myndighed i NOST og kunne repræsentere NOST over for egen myndighed.

Det er for det fjerde en forudsætning for en effektiv og velfungerende NOST, at de enkelte myndigheder sikrer sig, at deres repræsentant i staben er handlingsorienteret og har et – for både den pågældende selv, myndigheden og NOST – klart mandat. Heri ligger også, at hvis repræsentanten ikke selv har den endelige beslutningskompetence i forhold til initiativer på eget sektorområde, så skal vedkommende have mulighed for hurtig afklaring i sit bagland.

For det femte bør det tilstræbes, at alle faste medlemmer kan tilgå Regeringens Krisestyringsnetværk til Hemmeligt (REGNEM), da det er en forudsætning for at kunne modtage klassificerede informationer.

Det er i henhold til sektoransvaret de enkelte myndigheder selv, der er ansvarlige for at sikre, at myndighedens stabsmedlem lever op til ovenstående krav og forventninger.

Det Centrale Operative Kommunikationsberedskab (DCOK)

DCOK er en delstab til NOST, der skal sikre, at myndighedernes kommunikation til offentligheden og medierne om situationen og eventuelle handlingsanvisninger er koordineret og entydig. Formålet er bl.a. at skabe tillid til myndighedernes kommunikation samt at skabe grundlag for en effektiv håndtering af hændelsen.

DCOK skal derfor tilvejebringe et samlet overordnet overblik over myndighedernes afviklede og planlagte kommunikations- og presseaktiviteter og hovedbudskaber samt understøtte de sektoransvarlige myndigheder ved at samordne krisekommunikationen til befolkning og medier. DCOK skal endvidere understøtte et myndighedsfælles overblik over mediedækningen af hændelsen med henblik på, at de sektoransvarlige myndigheder kan reagere hurtigt og koordineret efter behov, herunder i forbindelse med nye udviklinger vedrørende hændelsen, mangelfuld kommunikation, forkerte oplysninger i pressen, rygter på sociale medier mv. Endelig skal DCOK sikre, at myndighedernes kommunikations- og presseaktiviteter og det overordnede mediebillende mv. indarbejdes i det Nationalt Strategisk Overblik (NSO) med henblik på videreformidling til regeringens krisestyringsorganisation.

Der sondres mellem den politisk-strategiske krisekommunikation, som koordineres inden for rammerne af regeringens krisestyringsorganisation, og den operationelle krisekommunikation, som varetages af de sektoransvarlige myndigheder og koordineres inden for rammerne af NOST/DCOK. I den forbindelse bør det sikres, at der er sammenhæng mellem den politisk-strategiske og den operationelle krisekommunikation i kraft af en tæt informationsudveksling mellem de to niveauer.

Deltagerne i DCOK skal spejle deltagerne i NOST, både i forhold til faste medlemmer og ad hoc medlemmer. Hver enkelt myndighed, der er repræsenteret i DCOK, deltager med egen kompetence i overensstemmelse med sektorsansvarsprincippet.

De lokale beredskabsstabe (LBS)

I hver af landets 12 politikredse er der etableret en lokal beredskabsstab (LBS), som varetager tværgående koordination og samarbejde ved ekstraordinære hændelser og større planlagte begivenheder inden for politikredsens område. De lokale beredskabsstabe har et strategisk og et operationelt niveau.

Den koordinerende rolle er aktuel både før, under og efter en hændelse, dvs. fra forberedelses- og planlægningsfasen, gennem indsatsfasen, og indtil beredskabet kan reduceres, og den egentlige genopretningsfase iværksættes. Den enkelte politikreds varetager desuden i tæt samarbejde med stabens øvrige medlemmer opgaven med at sikre evaluering og erfaringsopsamling af stabens virke i konkrete situationer. Ved ekstraordinære hændelser, der berører flere politikredse, kan Rigspolitichefen – hvis kredsene ikke forinden selv har indgået aftale herom – udpege en lokal beredskabsstab (politikreds) som ansvarlig for indsatsen.

De faste medlemmer i den lokale beredskabsstab er politiet, forsvarets landsdelsregion, Beredskabsstyrelsens beredskabscenter, regionernes sundhedsberedskab samt det kommunale beredskab. Det påhviler det strategiske niveau i de enkelte lokale beredskabsstabe at fastlægge den endelige sammensætning af staben på både strategisk og operationelt niveau for så vidt angår repræsentanterne for det kommunale beredskab (redningsberedskab og kommuner). Ad hoc-medlemmer fra andre relevante myndigheder samt private aktører kan afhængig af den konkrete situation ligeledes indgå i den lokale beredskabsstab.

Hver enkelt myndighed, der er repræsenteret i den lokale beredskabsstab, deltager med egen kompetence i overensstemmelse med sektorsansvarsprincippet.

Kommandostadet (KST) i indsatsområdet

Løsningen af opgaverne på et skadested og i et indsatsområde foregår i KST i samarbejde mellem tre ledere fra henholdsvis politiet (Indsatsleder Politi), redningsberedskabet (Indsatsle-

der Brand) og sundhedsberedskabet (Indsatsleder Sund). Øvrige relevante ledere kan inddrages ad hoc. Indsatsleder Politi har den koordinerende ledelse i hele indsatsområdet. Indsatsleder Brand har ansvaret for den tekniske ledelse af indsatsen på skadestedet. Indsatsleder Sund har ansvaret for den sundhedsfaglige indsats i indsatsområdet.

Samarbejdsrelationerne mellem beredskabsmyndighederne i et indsatsområde er beskrevet i 'Retningslinjer for indsatsledelse' (REFIL). Retningslinjerne omhandler de overordnede ledelsesmæssige forhold og samarbejdsprincipper ved alle former for beredskabsmæssige indsatser, og vedrører alle de beredskabsaktører, der indgår i den samlede indsats i et indsatsområde. Som supplement hertil beskrives myndighedernes samarbejde ved hændelser med kemiske (C), biologiske (B), radioaktive (R), nukleare (N) eller eksplosive (E) stoffer i publikationen Retningslinjer for indsats ved CBRNE-hændelser.

Kriseberedskabsgruppen

Kriseberedskabsgruppen er etableret som et planlægningsforum for at understøtte den løbende tilpasning af det nationale krisestyrings-system.

Kriseberedskabsgruppens opgave er at bidrage til fastlæggelsen af de overordnede rammer for krisestyringssystemet, forsvarsministerens koordinering af beredskabsplanlægningen samt den strategiske forankring af statslige myndigheds arbejde med beredskabsplanlægning og krisestyring.

Kriseberedskabsgruppens faste medlemmer er repræsentanter på afdelings- og kontorchefniveau fra Forsvarsministeriet (formand), Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Justitsministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet, Værnsfælles Forsvarskommando, Forsvarets Efterretningstjeneste, Beredskabsstyrelsen, Rigspolitiet, Politiets Efterretningstjeneste, Transport-, Bygnings- og Boligministeriet og Sundhedsstyrelsen.

Kriseberedskabsgruppen indkaldes ikke i forbin-

delse med akutte kriser og indgår således ikke i regeringens krisestyringsorganisation og fremgår deraf ikke i figuren over det nationale krisestyringssystem i boks 4.

Koordination af internationale hændelser

Den Internationale Operative Stab (IOS)

Den Internationale Operative Stab (IOS) varetager den overordnede koordinerende funktion ved en større hændelse i udlandet af relevans for Danmark og danske statsborgere med henblik på at sikre en hurtig og effektiv dansk indsats, der kan bistå danske borgere.

IOS faste medlemmer er Udenrigsministeriet (formand), Statsministeriet, Justitsministeriet, Rigspolitiet, Forsvarsministeriet, Forsvarets Efterretningstjeneste, Værnsfælles Forsvarskommando, Beredskabsstyrelsen, Sundheds- og Ældreministeriet og Sundhedsstyrelsen. IOS kan endvidere indkalde ad hoc-medlemmer fra relevante myndigheder og private aktører, herunder rejsebranchen. Ligeledes kan IOS i en konkret situation indkaldes med udvalgte medlemmer af den faste medlemskreds.

Hver enkelt myndighed, der er repræsenteret i IOS, deltager med egen kompetence i overensstemmelse med sektoransvarsprincippet.

Sikkerhedspolitiske kriser

Sikkerhedspolitiske kriser håndteres inden for rammerne af krisestyringssystemet og monitoring af sagsområder følger således den almindelige ressortfordeling. Der kan særligt ved sikkerhedspolitiske kriser opstå et behov for tættere bilateral og multilateral koordination med allierede i udlandet og/eller et behov for, at en givet situation følges tæt på det politiske niveau.

Koordinationen af eventuelle operative indsatser eller forberedende foranstaltninger i Danmark vil foregå i NOST. Proaktiv nedsættelse af NOST på baggrund af en situation, hvori der er identificeret en sikkerhedspolitisk vinkel påhviler den aktør, som identificerer dette.

Begrebet sikkerhedspolitiske kriser dækker her dels over kriser, hvis kernesubstans er sikkerhedspolitisk, og dels over andre typer kriser, ulykker eller katastrofer, som har sikkerhedspolitiske implikationer, der er nødvendige at adressere i håndteringen af dem.

For en sikkerhedspolitisk krise gælder det, at den:

- Kan have sit udspring indenrigs eller udenrigs, herunder i et EU eller NATO-land, men påvirke Danmark, danske interesser (fx politiske, økonomiske, militære) eller vores forpligtelser overfor partnere og nære allierede.
- Kan inkludere en umiddelbar beredskabsmæssig opgave, hvorunder der er et behov for at agere særligt, under hensyn til Danmarks relationer til fremmede magter.
- Kan medføre ændringer i trusselsbilledet eller påvirke den beredskabsmæssige kapacitet.
- Kan medføre konsekvenser for fremmede magter (herunder nære allierede), selvom hændelsen fysisk begrænser sig til dansk territorium.
- Kan være lang tid under udvikling og ikke nødvendigvis komme til udtryk i et klart afgrænset hændelsesforløb.

Der kan eksempelvis være tale om ulykker ifm. suverænitetskrænkelser, terrorhandlinger eller statssponsorerede cyberangreb.

EU

Udenrigsministeriet er det primære nationale kontaktpunkt i relation til sikkerhedspolitiske kriser i EU.

Sikkerhedspolitiske kriser vil blive håndteret på forskellige niveauer i EU, alt afhængigt af krisens karakter, dens geografiske fokus og politiske

vægt. Således anvendes de eksisterende EU-beslutningsprocesser såsom Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité (PSC), De Faste Repræsentanternes Komité (Coreper) og Rådet. Et centralt redskab for krisekoordination mellem medlemsstaterne sker via EU's Krisekoordinationsmekanisme (The EU Integrated Political Crisis Response Arrangements, IPCR). IPCR kan aktiveres på forskellige niveauer og har til formål at skabe overblik og beslutningsgrundlag i tilfælde af omfattende kriser og katastrofer, der kræver hurtigt politisk handling fra EU's side.

Herudover er der i EU udarbejdet en operativ manual med kontaktoplysninger for de myndigheder i medlemslandene, der skal orienteres.

NATO

Udenrigsministeriet er i samarbejde med Forsvarsministeriet det nationale kontaktpunkt i relation til den politiske del af krisehåndtering i NATO, mens Forsvarsministeriets område, herunder fortrinsvis Værnsfælles Forsvarskommando, er indgangen til den rent militære del.

Sikkerhedspolitiske kriser håndteres forskelligt i NATO afhængigt af krisens omfang og karakter. Som udgangspunkt besluttet NATO's strategiske tiltag i en krise i det Nordatlantiske Råd, hvor alle medlemslande er repræsenteret. Der er dog en række tiltag (Crisis Response Measures), der er forhåndsgodkendt som en del af de eksisterende planer, og til ad hoc krisehåndtering på det militære område, samt på civilbeskyttelsesområdet.

NATO's krisehåndteringssystem, 'NATO Crisis Response System' (NCRS), fastlægger de konkrete beslutningsprocesser i en kritesituation. Systemet indeholder en lang række Crisis Response Measures (CRM), der kan forberedes og iværksættes inden for både civile og militære sektorer, med vægt på de militære.

5. CENTRALE PRINCIPPER I KRISESTYRINGEN

For at sikre en effektiv håndtering af større kriser, ulykker og katastrofer skal myndighederne i nødvendigt omfang og på relevant niveau bidrage til den samlede krisestyring. Det indebærer, at myndighederne skal kunne varetage krisestyringen inden for eget ansvarsområde i henhold til egen planlægning, skal kunne bistå andre myndigheder under større kriser, ulykker og katastrofer, der involverer flere sektorer og skal kunne indgå i tværgående krisestyringsfora.

Boks 7:

Krisestyringens principper

- Sektoransvarsprincippet
- Lighedsprincippet
- Nærhedsprincippet
- Samarbejdsprincippet
- Handlingsprincippet
- Flexibilitetsprincippet
- Retningsprincippet

Krisestyringen inden for den offentlige sektor tager udgangspunkt i en række principper, som er beskrevet i bl.a. den nationale beredskabsplan, NOST hovedplan, planer for LBS og Retningslinjer for indsatsledelse. Principperne kan også være til inspiration for, hvorledes krisestyring kan forberedes og udføres i den private sektor.

Sektoransvarsprincippet

Sektoransvarsprincippet betyder overordnet, at den myndighed, der har ansvaret for en opgave til daglig, bevarer ansvaret for opgaven i en krisesituation (før, under og efter krisen). Det betyder bl.a., at:

- Ansvarsfordelingen mellem de involverede myndigheder ikke ændrer sig i en krisesituation
 - Den enkelte myndighed har og bevarer det fulde ansvar for ledelsen af indsatsen inden for eget ansvarsområde
 - Den enkelte myndighed har ansvaret for information af eget politisk niveau samt krisekommunikation til befolkningen
 - Den enkelte myndighed fastholder beslutningskompetencen over egne ressourcer, ligesom den enkelte myndighed også som udgangspunkt afholder egne udgifter
- Hver myndighed skal have overblik over eget område, således at myndigheden løbende kan levere et opdateret og præcist billede over de ressourcemæssige muligheder og begrænsninger

Lighedsprincippet

Lighedsprincippet foreskriver, at de procedurer og ansvarsforhold, der anvendes i dagligdagen, bør i videst muligt omfang også anvendes i krisestyringssystemet. Reglen er, at medmindre andet taler for at ændre procedurer og ansvarsforhold, fastholdes disse også under kriser for ikke at ændre unødigt på allerede etablerede arbejdsformer.

Kriser udvikler sig ofte hurtigt og med store konsekvenser, og som en naturlig del deraf opstår der behov for at kunne træffe hurtige beslutninger og dispositioner, som afviger fra de normale procedurer og ansvarsforhold, der gælder. Disse særlige procedurer og udvidelser af beføjelser bør være beskrevet i organisationens beredskabsplan.

Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet indebærer, at beredskabsopgaverne, der knytter sig til den aktuelle krise, bør håndteres så tæt på borgerne eller det ramte område som muligt, og dermed på det lavest egnede, relevante organisatoriske niveau. Nærhedsprincippet bør dog ikke stå i vejen for at inddrage højere niveauer i krisestyringssystemet, såfremt situationen kræver det.

Samarbejdsprincippet

Samarbejdsprincippet betyder overordnet, at myndighederne har et selvstændigt ansvar for at fremme samarbejdet og koordineringen med andre myndigheder og organisationer, både vedrørende beredskabsplanlægning og krisestyring.

Mere konkret betyder det, at alle involverede myndigheder har et selvstændigt ansvar for at samarbejde om at nå de overordnede mål fra den tværgående myndighedskoordination, herunder at opnå den bedst mulige anvendelse af samfundets samlede ressourcer.

For at opnå dette forudsætter det bl.a.:

- at alle involverede myndigheder i videst muligt omfang imødekommer andre myndigheders behov, og
- at de respektive myndigheder sikrer sig, at de er repræsenteret i de tværgående krisestyringsfora af personer, der har de fornødne kompetencer til at varetage stabsopgaven, og som sidder med et – for både den pågældende selv, sektoren og det konkrete forum – klart mandat.

Handlingsprincippet

Handlingsprincippet betyder generelt, at det, i en situation med uklare eller ufuldstændige informationer, er mere hensigtsmæssigt at etablere et lidt for højt beredskab end et lidt for lavt beredskab. Samtidig skal der hurtigt kunne ændres på beredskabet i nedadgående retning for at undgå ressourcespild.

Det betyder også, at de enkelte myndigheder har en selvstændig handlepligt i tilfælde af enhver hændelse, hvor tværsektoriel koordinering kan tilføre værdi fx ved at anmode om at aktivere tværgående krisestyringsfora.

Handlepligten gælder også i situationer, hvor der endnu ikke er indtruffet en hændelse, men hvor myndigheden ikke med sikkerhed kan afgøre, hvordan den konkrete situation kan udvikle sig, men at tværsektoriel koordinering kan tilføre værdi, hvis hændelsen indtræffer eller får virkning i Danmark. Manglende oplysninger og viden om en konkret situation er ikke et argument for ikke at handle.

Fleksibilitetsprincippet

Fleksibilitetsprincippet indebærer, at en myndigheds virke og arbejde i de tværgående krisestyringsfora kan og bør tilpasses den konkrete situation. Opgaven er styrende for den nærmere tilrettelæggelse af samarbejdet.

Der bør fx være løbende opmærksomhed omkring, hvorvidt krisestabe og organisationer befinder sig på det rette aktiveringstrin, om de rette støttefunktioner er til stede, hvorvidt deltagerkredsen i krisestaben er den rette, hvorvidt de igangsatte aktiviteter er de rette og om opgaveløsningen bør justeres.

Retningsprincippet

Retningsprincippet indebærer, at en organisations handlinger under kriser styres med udgangspunkt i klare strategiske hensigter. De strategiske hensigter skal sætte den overordnede retning for organisationens indsats og skal angive, hvad organisationen samlet set ønsker at opnå med krisestyringsindsatsen. Organisationen kan med fordel udarbejde strategiske hensigter

for de scenarier eller hændelsestyper, der indgår i organisationens risikobillede. Se tekstboks 8 og 9.

Boks 8:

Hvad betyder retningsprincippet i NOST?

NOSTs handlinger under kriser styres med udgangspunkt i klare strategiske hensigter. De strategiske hensigter skal sætte den overordnede retning for den myndighedsfælles indsats og angive, hvad NOST samlet set ønsker at opnå gennem koordinationen af myndighedernes handlinger.

NOST udarbejder og vedligeholder overordnede strategiske hensigter for de mest sandsynlige hændelsestyper, hvor NOST kan blive aktiveret. De mest sandsynlige hændelsestyper fremgår af Nationalt Risikobillede, udgivet af Beredskabsstyrelsen (se mere i tekstboks 9).

De strategiske hensigter skal endvidere indeholde en retning for den mere konkrete håndtering af situationen, herunder identificere relevante ad hoc-medlemmer med kontaktilformation, fastlægge eventuel basisinformation, som myndighederne i situationen altid vil skulle levere (fx vejrprognoser, overblik over ressourcer eller lign.), afklare prioriteringen mellem eventuelle modsatrettede interesser mv.

De strategiske hensigter vil i en konkret krise være genstand for løbende tilpasning og operationalisering, i det omfang krisen kræver det.

En organisation bør løbende holde sig for øje, hvad man ønsker at opnå med indsatsen i forhold til krisen, hvor langt man må/kan/vil gå for at nå de strategiske mål og desuden forholde sig til, hvorvidt der er kontakt til eksterne partnere, der vil kunne hjælpe organisationen med at nå de strategiske mål. Organisationen bør løbende forholde sig til den strategiske hensigt, efterhånden som krisen udvikler sig. Dette med henblik på eventuelt at kunne justere i den strategiske hensigt, hvis forudsætningerne er ændret.

Boks 9:

Nationalt Risikobillede 2017

- Hændelsestyper:
- Orkaner og stærke storme
- Oversvømmelse fra havet
- Ekstremregn
- Højvirulente sygdomme
- Husdyrsygdomme
- Vand- og fødevarebårne sygdomme
- Nukleare ulykker
- Ulykker med kemiske stoffer
- Maritime ulykker
- Transportulykker
- Cyberhændelser
- Terrorhandling
- Rumvejr

6. KRISESTYRINGENS KERNEOPGAVER

I krisestyringen er der seks kerneopgaver, som organisationer kan planlægge og arbejde ud fra. De seks kerneopgaver kan med fordel anvendes som struktur i organisationens beredskabsplan.

Boks 10:

Krisestyringens seks kerneopgaver

- Kriseledelse
- Aktivering og drift
- Situationsforståelse, overblik og informationshåndtering
- Koordinering af handlinger og ressourcer
- Krisekommunikation
- Fortsat drift og genopretning

Kriseledelse

Krisestyring er afhængig af ledelsesforankring, og bør finde sted gennem deltagelse i en krisestab (se yderligere under "aktivering og drift"). Det er afgørende, at krisestabens medlemmer har både de rette kompetencer og det rette mandat, og de faste medlemmer af krisestaben kan derfor være direktionsmedlemmer, fagchefer, kommunikationsansvarlige mv. Chefer, der har et dagligt ansvar for et fagområde, bør så vidt muligt have samme ansvar i krisestyringen.

Under en krise er usikkerhed uundgåeligt, tempoet er højt, og vanskelige valg må træffes

under pres. Beslutsom kriseledelse baseret på klart definerede mål, metoder og midler er derfor afgørende for at kunne påvirke, hvordan en krise udfolder sig. Som kerneopgave fungerer kriseledelse samtidig som en katalysator. Når kompetente ledere fastlægger den strategiske og operationelle retning for krisestyringen, inspirerer de andre til at koncentrere sig om deres egen indsats og opnå maksimal effekt jf. Retningsprincippet. Det øger krisestyringskapaciteten i hele organisationen.

En organisation bør forholde sig til principper for beslutningskompetence, herunder hvordan der uddelegeres fra det strategiske til det operationelle niveau. De ansvarlige for den operationelle indsats bør som udgangspunkt have dispositionsretten til ledige ressourcer og mandat til at træffe alle operationelle beslutninger, så længe krisestaben holdes orienteret. Der bør eventuelt også være retningslinjer for at afvige fra normale arbejdsgange, hvis disse hæmmer krisestyringen.

Aktivering og drift

Så snart en krise er erkendt i en organisation, bør man oprette en krisestab og drive den, så længe det kræves, indtil den daglige virksomhed kan genoptages. Krisestaben skal forsynes med retning og pålægges opgaver fra den strategiske kriseledelse, men have tilstrækkelig operationel autonomi og råderum.

Kriser kræver en ekstraordinær holdindsats og en særskilt struktur. Det betyder ikke, at chefers normale ansvar suspenderes (omend det kan ske i ekstreme tilfælde). Det betyder blot, at visse ansvarsområder midlertidigt løftes ind i en kontekst, hvor reduceret responstid gør det hensigtsmæssigt at placere chefer og nøglemedarbejdere i en stab.

Situationsforståelse, overblik og informationshåndtering

Evnen til at træffe de rigtige beslutninger på de rigtige tidspunkter afhænger af, at krisestaben kan danne sig et overblik over situationen – et samlet situationsbillede. Til det formål er det nødvendigt at indhente, bearbejde og fordele relevante informationer om krisen i alle dens faser.

Et situationsbillede bør indeholde pålidelige informationer, der på relativt kortfattet vis skaber overblik over

1. hvad der er sket, hvor, hvornår og hvorfor,
2. hvordan situationen dækkes af medierne og omtales på sociale medier,
3. hvilke indikationer, der er ift. krisens mulige videre udvikling,
4. hvem, der har gjort/forventes at gøre hvad, hvor, hvornår og hvordan,
5. hvilke ressourcer der anvendes hvor, og hvilke der er ledige, samt
6. hvordan organisationens budskaber kommunikeres.

Et højt informationsniveau er dog krævende både for udfærdiger og for modtager. Organisationen skal derfor sikre en fornuftig håndtering af informationsstrømmen, herunder at de vigtigste informationer fastholdes på skrift, så de ikke går tabt.

Relevante informationer kan komme fra mange forskellige kilder. Så snart en potentiel krisesituation er erkendt, bør krisestaben indføre forstærket overvågning af både almindelige medier og sociale medier samt af direkte henvendelser til organisationen via telefon, e-post, sociale medier og eventuelt sikrede kommunikationssystemer.

Koordinering af handlinger og ressourcer

Kriser håndteres aldrig i et vakuum. Der vil altid være behov for koordination af handlinger og ressourcer både internt i organisationen og med eksterne samarbejdspartnere.

Intern koordinering: En organisation bør have

procedurer for at kunne tilføre medarbejdere og andre ressourcer fra enheder på tværs af hele organisationen til krisestaben. I forbindelse hermed er det en fordel af føre et overblik over, hvilke medarbejdere og ressourcer, der bruges i krisestyringen – og hvilke, der kan aktiveres på et senere tidspunkt. Sidst, men ikke mindst bør en organisation have procedurer på plads til at tilvejebringe og disponere over ekstraordinære bevillinger, så kriseledere ikke handler, uden at det finansielle grundlag er på plads.

Ekstern koordinering: Når flere aktører og sektorer er involveret ved større hændelser, er koordination nødvendig. Koordination forstås som det forhold, at de involverede aktører agerer i fællesskab for at opnå et fælles, overordnet mål, der er enighed om, under hensyntagen til den enkelte sektors ansvar og opgaver. Gensidige afhængigheder og konflikter håndteres ved hjælp af aftaler eller tilpasninger. En organisation bør identificere, hvilke eksterne samarbejdspartnere man typisk vil skulle samarbejde med under kriser, og hvordan man sørger for at række ud til disse i krisens startfase.

I kriser, der rammer udover egen organisation, er det derudover en klar fordel at forholde sig til, hvilke handlinger andre aktører er i færd med eller planlægger. Man bør i forbindelse hermed også forholde sig til, hvordan man vil behandle anmodninger om akut bistand fra eksterne aktører, og hvilke procedurer der gælder, hvis organisationen selv skal bede om assistance udefra. For myndigheders vedkommende bør man også forholde sig til, hvilke tværgående krisestyriingsorganer organisationen skal kunne deltage i, såsom NOST, DCOK, LBS, osv. (se kapitel 4. Krisestyringssystemet i Danmark).

Krisekommunikation

Hurtig og relevant kommunikation kan reducere de negative følger af en hændelse, uanset om det drejer sig om en stor ulykke, hvor liv er på spil, samfundsvigtige funktioner er truet, eller om der er tale om en negativ omtale på sociale medier, der truer en organisations omdømme. Information og konkrete borgerrettede handlingsanvisninger, der leveres i tide, kan redde liv

og værdier, og kommunikation spiller en afgørende rolle for omverdenens vurdering af organisationens troværdighed. Herudover kan der opstå et massivt og pludseligt pres for informationer fra omverdenen, der stiller krav til organisationens kommunikation, som går langt ud over, hvad den er vant til fra den daglige drift.

Udbredelsen af sociale medier og mobiltelefoner betyder, at information spredes hurtigt, og den enkelte borger, bruger eller kunde er blevet en helt central del af kommunikationsprocesserne. Organisationer bør være klar til både at kunne udnytte potentialet og håndtere udfordringerne i den sammenhæng.

Alle offentlige og private organisationer med beredskabsansvar bør derfor råde over et kommunikationsberedskab, der gør det muligt at reagere fleksibelt, hurtigt og effektivt på både hændelserne i sig selv og på, hvordan de omtales i medier og på sociale medier.

Krisekommunikation bør betragtes som en integreret del af organisationens krisestyring ved større hændelser. En beredskabsplan kan med fordel beskrive, hvilken ledelse, organisation, opgaver, bemanning, ressourcer og procedurer, der sætter rammerne for organisationens kommunikation i kriser.

Fortsat drift og genopretning

En strategisk tilgang til fortsat drift og genopretning vil ikke kun hjælpe en organisation med at imødegå en krises umiddelbare konsekvenser,

men også med at minimere langsigtede skader på omdømme, partnerrelationer og intern organisatorisk sammenhængskraft. Kontinuitets- og genopretningsaktiviteter bør derfor altid påbegyndes så hurtigt som muligt og gennemføres sideløbende med øvrige krisestyingsaktiviteter.

Krisestyring er i sagens natur ressourcekrævende og sætter også en organisations anden opgavevaretagelse under pres. Det er derfor nødvendigt, at man forholder sig til, hvordan basisorganisationen skal kunne varetage andre opgaver på et acceptabelt niveau, alt imens krisestyringen foregår. Kriser skaber også et behov for genopretning i betydningen af at erstatte det, som er blevet ødelagt, at rehabilitere dem, der er blevet ramt af en krise, samt at regenerere organisationen, og om nødvendigt det omgivende lokalsamfund.

Genopretningsfasen begynder allerede i den akutte responsfase, men fortsætter indtil krisens fysiske konsekvenser er udbedret, og de psykologiske behov hos berørte parter er imødekommet. I nogle tilfælde opnås dette hurtigt, i andre tilfælde kan det tage måneder eller år. Uanset tidsrammen bør den tilstræbte sluttilstand dog ikke blot være tilbagevenden til udgangspunktet. Modstandsdygtige organisationer tilpasser sig en ny normaltilstand. Mens opretholdelsen af organisationens driftsmæssige kontinuitet således primært betragtes som en afhjælpende proces, bør genopretningsindsatsen ideelt set gribes an som en udviklingsproces.

7. LITTERATURLISTE

Helhedsorienteret beredskabsplanlægning, Beredskabsstyrelsen (2009)

National Beredskabsplan, 7. udgave (2018) (ikke offentligt tilgængelig)

Nationalt Risikobillede, Beredskabsstyrelsen (2017)

NOST rammepapir (2017) (ikke offentligt tilgængelig)

Rammepapir for de lokale beredskabsstabe (LBS) (2017) (ikke offentligt tilgængelig)

Vejledning til statslige myndigheder om beredskabsplanlægning, Beredskabsstyrelsen (2014)

Retningslinjer for indsatsledelse, Beredskabsstyrelsen (2018)

Retningslinjer for indsats ved CBRNE-hændelser, Beredskabsstyrelsen (2016)

