

Helhedsorienteret beredskabsplanlægning



Helhedsorienteret beredskabsplanlægning

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: Beredskabsstyrelsen
Tryk: J.H. Schultz Grafisk A/S
ISBN 978-87-91590-25-2
B 2152

Vejledningen kan downloades på www.brs.dk/hob
Citat og eftertryk tilladt ved angivelse af kilde.

Indholdsfortegnelse

1	Introduktion	5
	1.1 Hvad er helhedsorienteret beredskabsplanlægning?	5
	1.2 Vejledningens målgruppe og afgrænsning	6
2	Ledelse	8
	2.1 Styringsdokumenter	8
	2.2 Ressourceprioritering	10
	2.3 Opfølgning	11
3	Planlægningsgrundlag	12
	3.1 Kortlægning af kritiske funktioner	12
	3.2 Identifikation og overvågning af trusler	13
	3.3 Risiko- og sårbarhedsanalyser	14
4	Forebyggelse	16
	4.1 Hvilke hændelser vil organisationen forebygge?	16
	4.2 Hvordan kan hændelserne forebygges?	17
	4.3 Hvordan integreres forebyggelse i den øvrige planlægning?	19
5	Uddannelse	20
	5.1 Hvilke kompetencer skal organisationen råde over?	20
	5.2 Hvilke personer skal uddannes?	21
	5.3 Hvordan skal uddannelsen foregå og vedligeholdes?	22
6	Øvelser	23
	6.1 Hvad vil organisationen øve?	23
	6.2 Hvem vil organisationen øve?	24
	6.3 Hvordan vil organisationen øve?	24

7	Evalueringer	27
7.1	Hvad kan organisationen opnå gennem evalueringer?	27
7.2	Hvordan igangsættes og gennemføres evalueringer?	28
7.3	Hvordan opsamles viden fra evalueringer?	29
8	Beredskabsplaner	30
8.1	Hvad kendetegner en god beredskabsplan?	30
8.2	Hvordan kan beredskabsplanen opbygges?	31
	Kerneopgave 1: Aktivering og drift af krisestaben	33
	Kerneopgave 2: Håndtering af informationer om krisen	35
	Kerneopgave 3: Koordinering af handlinger og ressourcer	37
	Kerneopgave 4: Krisekommunikation	38
	Kerneopgave 5: Operativ indsats	40

1 Introduktion

Beredskabsstyrelsen har udarbejdet denne vejledning som et redskab til at forbedre kvaliteten af eksisterende beredskabsplanlægning eller komme i gang med nye planlægningsaktiviteter. Der er tale om et frivilligt planlægningskoncept, der ikke pålægger myndighederne nye beredskabsmæssige opgaver. I forhold til udarbejdelse af planer i medfør af beredskabslovens § 25 udmønter denne vejledning beredskabslovens § 26 (vejledende retningslinjer).

Vejledningen skal ses i sammenhæng med Beredskabsstyrelsens hjemmeside om helhedsorienteret beredskabsplanlægning. Her kan man finde yderligere inspiration, praktiske redskaber og forslag til videre læsning. Adressen er www.brs.dk/hob.

Vejledningen vil – ligesom indholdet på hjemmesiden – løbende blive revideret. Beredskabsstyrelsen lægger vægt på dialog i den videre udvikling af materialet, og vi opfordrer alle til at sende bemærkninger og erfaringer til os på: csb@brs.dk.

1.1 Hvad er helhedsorienteret beredskabsplanlægning?

Beredskabsplanlægning handler om at forberede sig på ekstraordinære hændelser, der ikke kan klares ved hjælp af almindelige ressourcer og rutiner.

Formålet for den enkelte organisation er at styrke sin evne til at forebygge hændelser, hvor det er muligt, og håndtere dem, når det er nødvendigt. Beredskabsplanlægning går med andre ord ud på at skabe robuste organisationer.

Som logoet for helhedsorienteret beredskabsplanlægning illustrerer, opdeler vi planlægningen i syv overordnede områder.



De syv områder af helhedsorienteret beredskabsplanlægning – kort fortalt:

- 1. Ledelse** – som bør være omdrejningspunktet i beredskabsplanlægningen.
- 2. Planlægningsgrundlag** – analyser og løbende aktiviteter, som understøtter planlægningen på de øvrige områder.
- 3. Forebyggelse** – præventive tiltag, der kan forhindre hændelser eller reducere deres sandsynlighed og konsekvenser.
- 4. Uddannelse** – for alle ansatte med en rolle i organisationens beredskab.
- 5. Øvelser** – som alle organisationer i målgruppen bør afholde og deltage i.
- 6. Evalueringer** – for at udnytte læringspotentialer fra hændelser og øvelser.
- 7. Beredskabsplaner** – som beskriver, hvordan man har forberedt sig på at håndtere ekstraordinære hændelser.

At beredskabsplanlægningen bør være helhedsorienteret vil i denne sammenhæng sige at:

- ▶▶ Organisationen kommer rundt om alle syv områder.
- ▶▶ Planlægningen tilrettelægges ud fra organisationens behov, frem for at foregå i en bestemt rækkefølge.
- ▶▶ Planlægningen omfatter alle de kritiske funktioner, som organisationen har ansvar for.
- ▶▶ Organisationens ledelse er aktivt involveret i planlægningen.
- ▶▶ Relevante medarbejdere på tværs af hele organisationen involveres i planlægningen.
- ▶▶ Organisationen inddrager relevante eksterne samarbejdspartnere i planlægningen.

Helhedsorienteret beredskabsplanlægning fokuserer på den generelle opbygning af kapaciteter, som kan beskytte organisationers kritiske funktioner og værdier såsom liv, velfærd, ejendom, miljø, omdømme m.v., og drejer sig således ikke om bestemte typer af ekstraordinære hændelser.

De syv områder præsenteres nedenfor i hvert sit kapitel sammen med anbefalinger om god praksis. En af de mest centrale anbefalinger er, at arbejdet bør resultere i tre nøgledokumenter:

- ▶▶ En beredskabspolitik (beskrives i kapitel 2)
- ▶▶ Et beredskabsprogram (beskrives i kapitel 2)
- ▶▶ En generel beredskabsplan (beskrives i kapitel 8)

1.2 Vejledningens målgruppe og afgrænsning

Vejledningen henvender sig til alle aktører i samfundets beredskab. Målgruppen er primært offentlige myndigheder og virksomheder – uanset om der er tale om departementer, styrelser, statslige selskaber, regioner, kommuner eller institutioner. Private virksomheder med kritiske funktioner er også velkomne til at bruge vejledningen. Da målgruppen er meget bred, anvendes fællesbetegnelsen "organisationer".

Vejledningen indeholder forslag til en konkret fremgangsmåde i beredskabsplanlægningen. Specifikke tiltag må dog altid tilrettelægges efter den enkelte organisations behov, og efter de særlige lovkrav og retningslinjer, som den pågældende organisation er underlagt.

Vejledningen erstatter to tidligere publikationer fra Beredskabsstyrelsen: "Planlægning af kommunernes og amternes beredskab" fra 2002 og "Helhedsorienteret beredskabsplanlægning, information, inspiration og praktik" fra 2005 (vejledning til centrale myndigheder). Vejledningen suppleres af sektorspecifikke vejledninger, f.eks. "Håndbog i risikobaseret dimensionering" (for kommunale redningsberedskaber).

Særligt for kommunernes vedkommende skal det nævnes, at mens planlægningskonceptet for risikobaseret dimensionering er skræddersyet til de kommunale redningsberedskaber, retter denne vejledning sig både mod planlægningen centralt på rådhuset samt i og på tværs af de enkelte kommunale forvaltninger og underliggende institutioner m.fl. Vejledningen kan dermed bruges i forbindelse med den samlede kommunale beredskabsplan, som kommunalbestyrelsen skal revidere mindst én gang i hver kommunal valgperiode.

2

Ledelse

Det er ledelsens ansvar at sikre, at organisationen kan løse sine opgaver. Opgaverne skal også kunne løses, når organisationen bliver udsat for ekstraordinære hændelser, som f.eks. store ulykker eller afbrydelser af kritisk infrastruktur. Ledelsen har derfor et ansvar for at sikre, at organisationen råder over et robust og fleksibelt beredskab, der kan anvendes, når de daglige ressourcer og rutiner ikke længere er tilstrækkelige.

Principperne for aktiv involvering af ledelsen i beredskabsplanlægningen adskiller sig ikke fra organisationens øvrige ansvarsområder. Det er også i denne sammenhæng ledelsen, der skal fastsætte målsætninger, foretage overordnede prioriteringer, uddelegere opgaver, tildele ressourcer og følge op på fremdriften i planlægningen.



2.1 Styringsdokumenter

I forbindelse med området "Ledelse" i den helhedsorienterede beredskabsplanlægning anbefaler vi, at ledelsen og beredskabsplanlæggerne udarbejder to centrale styringsdokumenter:

- ▶▶ En overordnet beredskabspolitik
- ▶▶ Et mere detaljeret beredskabsprogram

Inden dokumenterne udarbejdes, kan det med fordel undersøges, hvor meget arbejde der allerede er foretaget, så man kan koncentrere indsatsen der, hvor organisationen har de største behov. Vi har udviklet en selvtest, Beredskabstesten, som kan give et fingerpeg om status for planlægningen på de syv områder. Beredskabstesten findes på www.brs.dk/hob.



Beredskabspolitik

Formålet med beredskabspolitikken er at fastlægge den overordnede ramme for organisationens beredskabsplanlægning. Kvaliteten af arbejdet med de syv områder afhænger af klare mål og god organisering. Beredskabspolitikken bør derfor være et kortfattet dokument, hvor der tages stilling til følgende forhold:

- ▶▶ Mål for beredskabet: Hvad vil man opnå med organisationens beredskab?

- ▶▶ Formelle krav: Hvilke love og regler om beredskab skal organisationen opfylde?
- ▶▶ Opsummering af beredskabsansvar: Hvilke kritiske funktioner har organisationen et beredskabsmæssigt ansvar for at opretholde? (se pkt. 3.1.)
- ▶▶ Overordnede prioritering: Hvilke af de syv områder skal der især lægges vægt på?
- ▶▶ Forventninger til deltagelse: Hvem i organisationen, forventer ledelsen, skal bidrage aktivt til den løbende udvikling af beredskabet?
- ▶▶ Ledelsen bør godkende og kommunikere beredskabspolitikken ud til den samlede organisation.

Beredskabsprogram

Formålet med beredskabsprogrammet er at uddybe beredskabspolitikken, så ledelsens overordnede prioriteter kan udmøntes i konkrete aktiviteter. Et beredskabsprogram fastlægger således en konkret vej for organisationens planlægning – f.eks. for de kommende 12 måneder eller for en længere periode (f.eks. en kommunal valgperiode). Programmet skal i højere grad end beredskabspolitikken være åben for justeringer i perioden, dvs. fleksibelt nok til, at man løbende kan tilføje nye aktiviteter, ændre på ressourcefordelingen m.v.

Vi anbefaler, at beredskabsprogrammet indeholder en generel del, som kort beskriver:

- ▶▶ Prioritering for den kommende periode: Hvilke områder, der især skal arbejdes med.
- ▶▶ Ansvarsfordeling og organisering: Hvilken enhed (f.eks. et beredskabskontor eller en risk management sektion), der har ansvaret for at koordinere planlægningsaktiviteterne internt og med relevante eksterne offentlige eller private parter.
- ▶▶ Ledelsesinddragelse: Hvordan ledelsen involveres i den løbende planlægningsproces.

Herefter bør det for hvert af de syv områder i beredskabsprogrammet kort beskrives:

- ▶▶ Hvad organisationen ønsker at opnå på det enkelte område.
- ▶▶ Hvilke konkrete opgaver, der skal løses for at nå målene.
- ▶▶ Hvilke enheder, der har ansvaret for at løse hvilke opgaver, og hvilke af organisationens øvrige enheder og personer, som skal deltage.

- ▶▶ Hvilke aktivitets- og tidsplaner, der gælder for de prioriterede opgaver.
- ▶▶ Hvilke ressourcer, der stilles til rådighed (jf. pkt. 2.2).
- ▶▶ Hvordan der følges op på resultaterne (jf. pkt. 2.3).

Beredskabsprogrammet skal således afspejle prioriteringen af organisationens behov og vil – såfremt det revideres jævnligt – forbedre mulighederne for sammenhæng, kontinuitet og fremdrift i arbejdet med beredskabsplanlægningen.

I de følgende kapitler forklarer vi nærmere, hvilke forhold der bør fokuseres på inden for de enkelte områder af helhedsorienteret beredskabsplanlægning. Kapitlerne kan således give input til beskrivelserne i beredskabsprogrammet.

2.2 Ressourceprioritering

Ledelsen skal – i tæt sammenhæng med beredskabsprogrammet – sørge for en effektiv fordeling og udnyttelse af de ressourcer, som afsættes til organisationens beredskab. Beredskabsplanlægning er ikke blot noget, som foregår på papiret og er heller ikke gratis. Der kan løbende blive behov for særligt materiel, personale, faciliteter, systemer m.v., og hertil kræves beslutninger om forhold som f.eks. indkøb, udvikling, vedligeholdelse, sammensætning og geografisk placering.

God praksis for beredskabsmæssig resourceprioritering er langt hen af vejen identisk med det, som gælder for andre varer og tjenester. Man skal bl.a. benytte gennemsigtige indkøbsprocesser, vurdere ydelser i forhold til pris og udvælge stabile leverandører, som lever op til gældende kvalitetskrav. Ledelsen skal dog være opmærksom på nogle særlige forhold, herunder at:

1. Det er svært at sætte udgifterne i forhold til den gevinst, som opnås i form af en forbedret evne til at forebygge og afhjælpe hændelser. Beredskabsplanlægning ligner dermed overvejelser om en forsikring, hvor præmiebetaling sammenholdes med mulige tab. Der investeres i noget, som man håber sjældent at få brug for, og udbyttet er vanskeligt at opgøre.
2. Det er kun for nogle tiltag (f.eks. brandforebyggelse), at anskaffelses- og driftsomkostninger alene kan henføres til kontoen "beredskab". Mange tiltag tjener derimod flere formål. Et krisestyringslokale kan f.eks. også bruges til møder i dagligdagen. SCADA-systemer (Supervisory Control and Data Acquisition) har både en beredskabsmæssig og en driftsmæssig rolle for kraftværker, vandværker, trafik anlæg og andre typer infrastruktur.
3. Der kan opstå større uventede udgifter i løbet af kriser, og organisationens beslutningstagere må disponere over sparsomme ressourcer under tidspres og ud fra ufuldstændig information. Det er generelt bedre at etablere et lidt for højt end et lidt for lavt beredskab under en krise, men samtidig skal der hurtigt kunne ændres på beredskabet i nedadgående retning for at undgå ressourcespild. Det er normalt lettere at ændre beredskabet i nedadgående retning end i opadgående retning.

I tilknytning til organisationens beredskabsprogram kan der eventuelt udarbejdes en særlig udgifts- og indkøbspolitik for beredskabet, herunder f.eks. retningslinjer for fuldmagter og procedurer ved "nødsankæffelser". Kendte større udgiftsposter kan om muligt beskrives direkte i beredskabsprogrammet.

2.3 Opfølgning

Ledelsen skal følge med i, at planlagte aktiviteter gennemføres, og at resultaterne lever op til de mål, krav og aftaler, som fremgår af organisationens beredskabspolitik og beredskabsprogram.

For at tilrettelægge opfølgningen mest hensigtsmæssigt bør ledelsen tage stilling til:

- ▶▶ Hvem skal følge op på planlægningen generelt og inden for de enkelte områder?
- ▶▶ Hvilke aktiviteter skal der føres skærpet tilsyn med?
- ▶▶ Hvordan skal de forskellige former for opfølgning udføres?

Begrebet "opfølgning" skal her forstås i bred forstand. Fra centralt ledelsesniveau vil det ofte være tilstrækkeligt med almindelig rådgivning og vejledning vedrørende beredskabsplanlægning – eventuelt kombineret med frivillig selvevaluering og egenkontrol blandt organisationens enheder og eventuelt underliggende institutioner.

Andre gange bør der gennemføres mere formelle interne eller eksterne tilsyn for at kontrollere, hvad der gennemføres, hvordan det gennemføres, og hvor godt det gennemføres. Sådanne kontroltilsyn fremmer samtidig koordination og samordning og er specielt relevante for større organisationer med mange niveauer og decentrale enheder med selvstændig beredskabsplanlægning. For myndigheder kan tilsynene – hvad enten de er frivillige eller obligatoriske – være en måde at varetage deres sektoransvar på og et kontrolmiddel i forholdet til private virksomheder med beredskabsmæssige forpligtelser som følge af kontraktlige forhold, udlicitering, privatisering m.v. Endelig kan der være tale om ekstern revision af beredskabsplanlægningens kvalitet, som foretages ud fra konkret lovgivning, retningslinjer eller kriterier opstillet af myndigheder.

Eksempler på metoder til opfølgning

- Kvalitetssikring af beredskabsplaner.
- Resultat- og effektmåling af forebyggende informationskampagner.
- Monitorering af efterlevelsen af regler for informationssikkerhed.
- Brugertilfredshedsmålinger.
- Forvaltningsrevision.

3

Planlægningsgrundlag

Arbejdet med planlægningsgrundlaget skal sikre, at organisationen får et forsvarligt vidensgrundlag som udgangspunkt for arbejdet med beredskabsplanlægningens øvrige områder.

Organisationen bør derfor skabe sig et overblik over:

- ▶▶ Hvilke af organisationens funktioner er kritiske?
- ▶▶ Hvilke trusler er relevante for organisationen?
- ▶▶ Hvilke trusler udgør de største risici, og hvor er organisationen mest sårbar over for truslerne?



3.1 Kortlægning af kritiske funktioner

Formålet med at kortlægge kritiske funktioner er at sikre, at organisationen har gjort sig klart, hvilke aktiviteter, varer og tjenesteydelser den skal kunne opretholde, selvom organisationen påvirkes af ekstraordinære hændelser. Organisationen skal i den forbindelse identificere:

- ▶▶ Hvilke kritiske funktioner, organisationen har et driftsmæssigt ansvar for.
- ▶▶ Hvilke kritiske funktioner, organisationen har et overordnet politisk, lovgivningsmæssigt eller administrativt ansvar (sektoransvar) for.
- ▶▶ Hvilke ressourcer, organisationen er særligt afhængig af for at kunne opretholde de kritiske funktioner med ingen eller kun minimale afbrud, herunder:
 - ▶ Medarbejderprofiler (f.eks. specifikke ledere og tekniske specialister).
 - ▶ Infrastruktur (f.eks. bygninger, anlæg, kontrolrum, transportmidler, netværk).
 - ▶ Varer og tjenesteydelser m.v. (f.eks. strømforsyning, råvarer, materiel, reservedele, it-drift, vagttjeneste). Organisationen skal både identificere selve ressourcerne og de interne og eksterne leverandører af de pågældende ressourcer.

Hvad, der er en kritisk funktion for en given organisation, afhænger af dens konkrete formål og virke. På overordnet niveau er det aktiviteter, varer og tjenesteydelser, som udgør grundlaget for samfundets funktionsdygtighed. Det gælder bl.a. energiforsyning, it- og telekommunikation, person- og godstransport, vand- og fødevarer, finansielle tjenester, politi, rednings- og sundhedsberedskab, pleje og social omsorg.

Kortlægningen kan i praksis foregå ved at udarbejde lister over kritiske funktioner, nøglemedarbejdere, infrastruktur og andre kritiske ressourcer. For at undgå at listerne bliver unødigt omfattende, skal der ved udvælgelsen fokuseres på, hvad der er decideret kritisk for organisationen frem for "blot" vigtigt.

3.2 Identifikation og overvågning af trusler

En organisation med beredskabsansvar bør holde sig ajour med det spektrum af trusler, der kan påvirke dens kritiske funktioner og værdier såsom liv, velfærd, ejendom, miljø, omdømme m.v. Identifikation af nye trusler og overvågning af erkendte trusler har nytteværdi både som separat aktivitet og som input til efterfølgende risiko- og sårbarhedsanalyser.

Arbejdet går i praksis ud på, at organisationen indhenter pålidelig information, som kan belyse:

- ▶▶ De enkelte truslers karakter og årsagssammenhænge.
- ▶▶ Hvordan det samlede, aktuelle trusselsbillede for organisationen ser ud.
- ▶▶ Hvordan det fremtidige trusselsbillede kan se ud på kort og længere sigt, herunder:
 - ▶ Om erfaringer fra lignende organisationer i Danmark eller udlandet indikerer, at der er trusler, som organisationen bør være mere opmærksom på.
 - ▶ Om samfundsudviklingen generelt eller ændringer i organisationen selv betyder, at nye trusler bliver relevante, eller at andre bliver irrelevante.

Identifikation og overvågning af trusler kan integreres i den informationsindsamling, som organisationens medarbejdere foretager i dagligdagen via medierne, faglitteratur, mødeaktiviteter m.v., samt eventuel modtagelse af sikkerhedsmæssige efterretninger og trusselsvurderinger. Organisationen skal så sikre, at informationen bliver formidlet til de rette personer.

Nogle trusler vil være relativt lette at identificere og overvåge, fordi de jævnligt resulterer i hændelser, eller fordi de af andre årsager allerede er genstand for stor opmærksomhed i organisationen. I andre tilfælde kræves der god forestillingsevne til at forudsige nye trusler eller nye måder, velkendte trusler kan udvikle sig på. En kreativ proces med brainstorming kan hjælpe i den forbindelse og kan f.eks. systematiseres via workshops eller interviews med fagchefer og nøglemedarbejdere.

Kan det ske for os?

Erfaringer fra hændelser andre steder kan bruges i forbindelse med identifikation og overvågning af trusler. Eksempler:

- Drikkevandsforurening i Køge (2007).
- Evakuering af oversvømmet parcelhus-kvarter efter kraftig regn i Greve (2007).
- Gasekspllosion på væddeløbsbane i Århus (2007).
- Eksplosionsbrand på fyrværkerifabrik i Kolding (2004).
- Strømafbrydelse i Østdanmark (2003).
- Olieforurening ved Grønsund (2001).
- Udslip af giftig røg med PVC under brand i plastvarefabrik i Allerød (2000).

Resultatet kan være en liste over menneskeskabte, naturskabte og teknologiske trusler (et trusselskatalog) eller en samling med beskrivelser af fiktive hændelsesforløb (en scenariebanc), som organisationen vil forberede sig på. Disse dokumenter vil efterfølgende kunne bruges direkte i risiko- og sårbarhedsanalyser.

Som inspiration er der til Beredskabsstyrelsens model for risiko- og sårbarhedsanalyse tilknyttet et trusselskatalog i brugervejledningen og en scenariebanc med 22 eksempler. Materialet findes på www.brs.dk/hob.

3.3 Risiko- og sårbarhedsanalyser

Trusselsbilledet vil for mange organisationer være komplekst. Hertil kommer, at det hverken er praktisk eller økonomisk muligt at imødegå alle trusler. Formålet med risiko- og sårbarhedsanalyser er derfor at skabe overblik over, hvilke trusler der udgør de største risici, og hvilke sårbarheder organisationen har i forhold til disse trusler.

Risiko- og sårbarhedsanalyser kan dermed danne grundlag for at opstille forslag til modforanstaltninger. Hvis analyserne gennemføres regelmæssigt, kan de samtidig bidrage til, at beredskabsmæssige hensyn løbende integreres i organisationens øvrige planlægningsopgaver.

Risiko- og sårbarhedsanalyser kan gribes an på flere forskellige måder, alt efter hvilken konkret metode organisationen benytter. Vi anbefaler, at analyserne dækker følgende elementer:

1. Valg af analysefokus – f.eks. opretholdelse af organisationens kritiske funktioner.
2. Udvælgelse af trusler, som skal indgå i analysen – f.eks. via trusselskatalog eller scenarier.
3. Vurdering af sandsynligheden for, at de udvalgte trusler bliver til virkelighed.
4. Vurdering af de mulige konsekvenser, såfremt truslerne resulterer i hændelser, herunder:
 - ▶ Påvirkningen af selve organisationen og dens kritiske funktioner – f.eks. konsekvenser for ansatte, bygninger, materiel, it, produkter, økonomi, omdømme m.v.
 - ▶ Påvirkningen af samfundsværdier, som organisationen har et medansvar for at beskytte – f.eks. tab og skader på liv, velfærd, ejendom, miljø, tryghed i befolkningen, kritisk infrastruktur m.v.

Risiko- og sårbarhedsanalyser bruges bl.a. i forbindelse med:

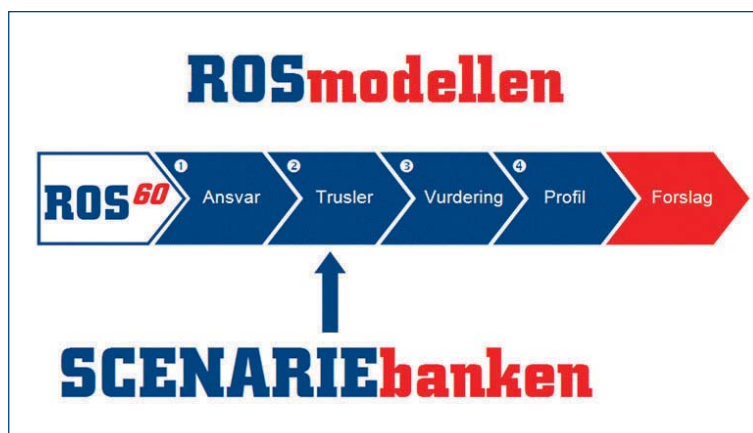
- Dimensionering af kommunale redningsberedskaber.
- Sikringsplaner for havnefaciliteter.
- Beredskab i el- og naturgassektoren.
- Efterlevelse af den fælles statslige standard for it-sikkerhedsprocesser.
- Planlægning af sundhedsberedskabet.
- Operationelle risici i finanssektoren.

5. Vurdering af sårbarheder internt i organisationen over for de trusler, som udgør de største risici. Analysen kan for eksempel afdække:
 - ▶ Hvad der er gjort for at forebygge hændelser.
 - ▶ Om uddannelse og øvelser bidrager til, at medarbejderne opnår de fornødne kompetencer til at håndtere hændelser.
 - ▶ I hvor høj grad eksisterende beredskabsplaner har forberedt organisationen.
 - ▶ Om der rådes over tilstrækkelig operativ kapacitet til indsats og afhjælpning.
6. Vægtning af de analyserede trusler, risici og sårbarheder i forhold til hinanden. Der kan benyttes grafiske sammenstillinger som risikomatrix (se side 17) og sårbarhedsskema.
7. Afrapportering og opstilling af forslag til mulige risiko- og sårbarhedsreducerende tiltag.

Et eksempel på et overordnet redskab er Beredskabsstyrelsens generelle model for risiko- og sårbarhedsanalyse: ROS-modellen. Der er tale om et brugervenligt elektronisk værktøj med fire skabeloner, som frit kan tilpasses sektorspecifikke eller individuelle organisationers behov.

ROS-modellen kan findes sammen med den ovenfor nævnte scenariebanc og en tilhørende vejledning på www.brs.dk/hob.

Her kan man også downloade ROS60-øvelsen, som på enkel vis introducerer principperne bag risiko- og sårbarhedsanalyse ved hjælp af 60 minutters gruppearbejde.

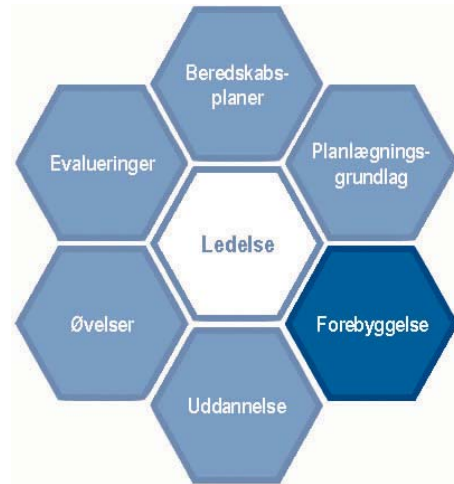


4

Forebyggelse

Organisationen skal implementere forebyggende tiltag og integrere dem i organisationens øvrige planlægning. Formålet er enten helt at forhindre ekstraordinære hændelser, reducere sandsynligheden for at de opstår eller bringe de potentielle konsekvenser ned på et acceptabelt niveau, hvor de vil kunne håndteres af den normale driftsorganisation frem for at kræve iværksættelse af beredskabsplaner og afhjælpende beredskab.

Forebyggelse kan relateres til alle samfundsområder, og spiller en vigtig rolle inden for bl.a. arealplanlægning, byggeri og anlæg, drift af kritisk infrastruktur, informationssikkerhed, håndtering af farlige stoffer, brandsikring, arbejdsmiljø og -sikkerhed, trafiksikkerhed m.v.



Eksempler på forebyggelse

- At anbringe farlig industri væk fra boligkvarterer og anden følsom arealanvendelse, f.eks. hospitaler, plejehjem og lignende.
- At dimensionere vandaflednings-systemer og begrænse byggeri i lavtliggende områder, så oversvømmelser pga. vejrhændelser udløser færre udgifter til afhjælpning og følgeskadebekæmpelse.

Beredskabsplanlægning på forebyggelsesområdet bør foregå via en risikobaseret tilgang, hvor organisationens tolerance over for forskellige hændelser er bestemmende for, hvilke tiltag den vælger at gennemføre. Vi anbefaler derfor at fokusere på tre spørgsmål:

- ▶▶ Hvilke hændelser vil organisationen forebygge?
- ▶▶ Hvordan kan hændelserne forebygges?
- ▶▶ Hvordan kan de forebyggende tiltag integreres i organisationens øvrige planlægning?

På baggrund af besvarelsen af de tre spørgsmål kan organisationen eventuelt udarbejde et handlingsprogram for sin fremadrettede forebyggende virksomhed.

4.1 Hvilke hændelser vil organisationen forebygge?

Forebyggelse forudsætter et ajourført overblik over det trusselsbillede, som organisationen står overfor, og de risici, der er knyttet hertil. Identifikation og overvågning af trusler, risiko- og sårbarhedsanalyser og andre former for erfaringsindsamling kan hjælpe med at generere et sådant overblik (jf. kapitel 3 om planlægningsgrundlaget). På det grundlag vurderer man herefter:

- ▶▶ Hvilke trusler udgør uacceptable risici for organisationen. Om risikoniveauet for en given trussel er uacceptabelt, bestemmes ud fra sandsynligheden for og de mulige konsekvenser af, at truslen udmønter sig i en hændelse.

- ▶▶ Hvilke af de uacceptable risici organisationen kan påvirke – dels via sandsynlighedsreducerende tiltag for at undgå hændelser eller undgå flest mulige hændelser, dels via konsekvensreducerende tiltag for at begrænse følgerne af indtrufne hændelser. Forebyggende tiltag vil ofte tilgodese begge hensyn.

Ved udvælgelsen af risici, der er uacceptable for organisationen, skal fokus primært rettes mod de relativt sjældne, men mest alvorlige enkelthændelser. Mere almindeligt forekommende hændelser skal dog også tages i betragtning, hvis de samlet set resulterer i uacceptable konsekvenser over en given periode. Mange organisationer lever med risici, som måske relativt nemt kunne reduceres, men som accepteres, fordi de enkeltvis ikke opfattes som særligt farlige.

Sandsynlighed	Meget sandsynlig (5)		← Hændelse A			
	Overvejende sandsynlig (4)			← Hændelse B		
	Sandsynlig (3)			↓ Hændelse B		
	Overvejende usandsynlig (2)				↓ Hændelse C	
	Meget usandsynlig (1)					
		Meget høj risiko	Høj risiko	Middel risiko	Lav risiko	Meget lav risiko
		Begrænsede (1)	Moderate (2)	Alvorlige (3)	Meget alvorlige (4)	Kritiske (5)
		Konsekvenser				

4.2 Hvordan kan hændelserne forebygges?

Når man overvejer hvilke tiltag, der vil virke bedst i forhold til de udpegede hændelser, kan man vælge inden for to overordnede kategorier:

- ▶▶ Fysiske foranstaltninger
- ▶▶ Påvirkning af adfærd

Fysiske foranstaltninger

Denne teknisk orienterede forebyggelse går ud på at beskytte eller gøre faciliteter, systemer, materiel m.v. mere robuste. Der findes en bred vifte af foranstaltninger med varierende karakteristika. Fysiske foranstaltninger kan f.eks. være:

- ▶▶ Rettet mod én konkret hændelsestype (f.eks. røgalarmer eller brandadskillelser) eller mod flere hændelsestyper på samme tid.
- ▶▶ Automatiserede (f.eks. nødstrømsanlæg og back-up servere) eller kræve aktiv handling.
- ▶▶ Enkeltstående eller brugt i kombination. Hvis man f.eks. vil forebygge uvedkommendes adgang til et anlæg, kan det både gøres med fysiske barrierer (hegn, porte, låse, vagt) og elektronisk sikring (alarmsystemer, overvågningskameraer m.v.).

Forebyggelse med fysiske foranstaltninger er ofte reguleret via bekendtgørelser, direktiver, tekniske forskrifter m.v., og er på visse områder genstand for regelmæssig kontrol (jf. myndighedsopgaver som f.eks. brandsyn, arbejdstilsyn, fødevarekontrol). Den enkelte organisation kan med fordel overveje, om den har interesse i mere vidtgående foranstaltninger end de krævede. For at sikre en sammenhængende forebyggelse, er der endvidere behov for et tæt samarbejde mellem de enheder, f.eks. kommunale forvaltninger, som administrerer forskellig lovgivning.

Påvirkning af adfærd

Denne type forebyggelse går ud på at opbygge, vedligeholde eller ændre menneskers viden og holdninger – og derigennem deres adfærd. Et vigtigt delmål er at styrke den enkelte persons muligheder for selv at forhindre eller gribe ind over for uønskede hændelser.

Målgruppen kan være organisationens egne medarbejdere, eksterne samarbejdspartner, klienter/kunder eller befolkningen generelt. Når målgruppen er egne medarbejdere, spiller uddannelse og øvelser en særlig rolle (se kapitel 5 og 6). To andre virkemidler – både internt og i forhold til det omkringliggende samfund – er henholdsvis regler og oplysningsaktiviteter.

Det er kun myndigheder, som i juridisk forstand kan udstede bindende regler for virksomheders og borgernes adfærd. Alle organisationer kan imidlertid opstille regler for egne medarbejders adfærd. Det kan f.eks. være en it-sikkerhedspolitik med regler vedrørende brug af passwords, administratorrettigheder til netværk, opbevaring og forsendelse af følsomme data m.v.

Forebyggende oplysningsaktiviteter kan ligeledes tage mange former, herunder f.eks.:

- ▶▶ Vejledninger, rapporter, strategier, undervisningsmateriale m.v. Sektoransvarlige statslige myndigheder kan f.eks. udgive særlige publikationer, der udfylder de rammer, som er fastsat i beredskabsloven og deres egen sektorlovgivning.
- ▶▶ Målrettede forebyggelseskampagner i form af f.eks. opsøgende undervisning, temadage, tv- og radioindslag, annoncer, konkurrencer på internettet, borgermøder og andre offentlige arrangementer.
- ▶▶ Beredskabsrelevant information på organisationens hjemmeside og intranet.

Eksempler på forebyggelse via oplysning:

- www.kriseinfo.dk med borgerrettet information om kriser, generelle forholdsregler m.m.
- Beredskabsplanlægning for pandemisk influenza. En vejledning til aktører uden for sundhedssektoren med ansvar for kritiske samfunksfunktioner (www.brs.dk/pub.htm).
- Hjemmesiderne www.brandforebyggelse.dk og www.brandkampagner.dk med vejledning og eksempler på forebyggelseskampagner.
- Undervisningsmaterialet "Lær om brand" til børnehaveklasser.

Både fysiske foranstaltninger og adfærdspåvirkning kan være ressourcekrævende, og målbare resultater kan sjældent opnås på kort sigt. Når organisationen vælger mellem alternative tiltag, skal den derfor afveje omkostninger i forhold til forventninger om, hvor godt de pågældende tiltag vil virke. I tilfælde hvor organisationen af praktiske, økonomiske eller andre grunde ikke kan eller vil satse på forebyggende tiltag, må den i stedet alene forlade sig på afhjælpende beredskab. En alternativ strategi kan være at overføre risici ved at tegne en forsikring, men dette er langt fra altid muligt, og forsikringer dækker desuden kun rent finansielle konsekvenser.

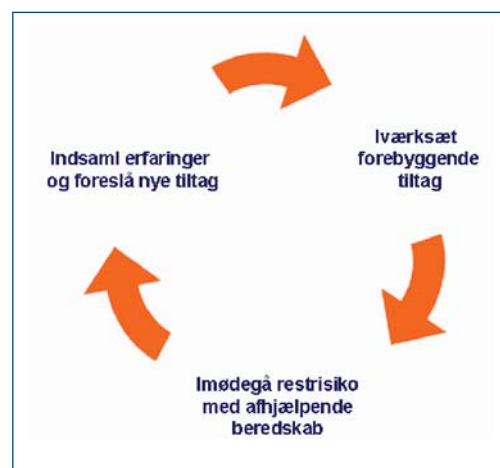
4.3 Hvordan integreres forebyggelse i den øvrige planlægning?

Forebyggelsesområdet skal ses i nær sammenhæng med planlægningen for organisationens afhjælpende beredskab, som beskrives nærmere i vejledningens kapitel 8 om beredskabsplaner.

Forebyggelse kan drastisk nedsætte omkostningerne til afhjælpende beredskab. Omvendt er det afhjælpende beredskab udtryk for, at der altid vil kunne opstå hændelser, på trods af de forebyggende tiltag. Organisationens forberedelser på at kunne håndtere hændelser, efter at de er indtruffet, supplerer dermed det præventive arbejde med forebyggelse.

Mange tiltag har desuden både forebyggende og afhjælpende kvaliteter, hvilket illustrerer, at der ikke findes en skarp skillelinje mellem de to planlægningsområder. En mobil generator kan f.eks. både forhindre konsekvenserne af strømafbrydelser og indsættes som operativ materielressource.

Forebyggelse skal samtidigt så vidt muligt tænkes ind i organisationens øvrige planlægning på lige fod med kvalitetsmæssige, økonomiske og andre forhold. I en kommune vil der f.eks. på mange områder være aktiviteter, hvor hensyn til forebyggelse er relevante. Det kan dreje sig om alt lige fra det kriminalitetspræventive SSP-samarbejde mellem skoler, socialforvaltning og politi i hverdagen til bestræbelserne på at indregne fremtidens forventede klimaændringer i kommuneplaner og lokalplaner for by- og landområder.



5

Uddannelse

Organisationen skal sørge for, at personer, som indgår i beredskabet, har de kompetencer, der er nødvendige for, at de kan løse deres beredskabsmæssige opgaver. Det gælder for alle medarbejdere uanset deres funktion.

For at sikre, at beredskabsrelevante kompetencer udvikles og vedligeholdes, bør ledelsen og beredskabsplanlæggerne løbende og systematisk tage stilling til tre spørgsmål:

- ▶▶ Hvilke kompetencer skal organisationen råde over?
- ▶▶ Hvilke personer skal uddannes/kompetenceudvikles?
- ▶▶ Hvordan skal uddannelsen/kompetenceudviklingen foregå og vedligeholdes?



5.1 Hvilke kompetencer skal organisationen råde over?

Organisationen bør først danne sig et overblik over hvilke kompetencer, den skal råde over i forbindelse med beredskabsplanlægning og krisestyring, herunder om personer med disse kompetencer skal være ansat i organisationen, eller om kompetencerne kan erhverves eksternt.

Organisationen kan på den baggrund eventuelt udarbejde og igangsætte et egentligt uddannelsesprogram. Dette kan bl.a. indeholde et katalog med uddannelses tilbud til medarbejdere.

Som udgangspunkt bør alle de medarbejdere, der indgår i beredskabet, have et solidt kendskab til organisationens beredskabspolitik, beredskabsprogram og generelle beredskabsplan, herunder især roller og ansvarsfordeling i krisestaben og de procedurer, der ligger til grund for håndteringen af krisestyrelsens fem kerneopgaver (læs mere herom i kapitel 8). Visse funktioner kan kræve, at medarbejderne sikkerhedsgodkendes (se nærmere Statsministeriets sikkerhedscirkulære).

For nogle medarbejdere, vil det være relevant at supplere den generelle uddannelse med mere specialiserede forløb. For personer med særlige opgaver under kriser kan det f.eks. vedrøre:

- ▶▶ Strategisk/operativ/taktisk kriseledelse.
- ▶▶ Stabsarbejde.

- ▶▶ Brug af krisestyringsrelevant informationsteknologi.
- ▶▶ Krisekommunikation og talsmandsvirke.
- ▶▶ Operativ indsats inden for organisationens ansvarsområde.

Personer, som er ansvarlige for eller involveret i den mere generelle beredskabsplanlægning, kan have udbytte af målrettet uddannelse inden for emner såsom:

- ▶▶ Risiko- og sårbarhedsanalyse.
- ▶▶ Forebyggelse.
- ▶▶ Øvelsesplanlægning.
- ▶▶ Evaluering af indsatser ved hændelser og øvelser.
- ▶▶ Udarbejdelse af beredskabsplaner, delplaner, operative indsatsplaner, instrukser m.v.

5.2 Hvilke personer skal uddannes?

Med udgangspunkt i kortlægningen af kompetencebehov, skal organisationen vælge hvilke medarbejdere, som skal tilbydes beredskabsfaglig uddannelse. Der kan være tale om såvel oplæring af nye medarbejdere som vedligeholdelse og udvikling af hidtidige medarbejders kompetencer. I forbindelse med uddannelsesplanlægningen bør man derfor være opmærksom på personaleudskiftning, rokeringsordninger m.v.

Det vil som udgangspunkt være hensigtsmæssigt at tilbyde uddannelse til følgende personer:

- ▶▶ Operative medarbejdere – som skal løse operative opgaver under kriser, f.eks. i redningsberedskabet, på hospitaler, i den kommunale hjemmepleje eller i den kollektive trafik.
- ▶▶ Kriseledere – som har det overordnede ansvar for organisationens krisestyring.
- ▶▶ Stabschef, stabsdeltagere og forbindelsesofficerer – som skal indgå i organisationens egen krisestab eller i tværgående krisestabe, f.eks. kommunernes krisestabe, de lokale beredskabsstabe i politikredsene eller den nationale operative stab (NOST).
- ▶▶ Kommunikationsmedarbejdere – som under en krise skal varetage kommunikationen med befolkningen og medierne.
- ▶▶ Ansatte i støttefunktioner – it-medarbejdere, journalmedarbejdere, kantinepersonale m.fl.

- ▶▶ Beredskabsplanlæggere – personer med ansvar for de forskellige øvrige områder af organisationens helhedsorienterede beredskabsplanlægning.

Uanset hvilken funktion den enkelte person skal bestride, skal man i muligt omfang tage afsæt i de kompetencer, vedkommende besidder, så der ikke bruges unødigt tid på at lære kendt stof.

5.3 Hvordan skal uddannelsen foregå og vedligeholdes?

Mulighederne for uddannelse spænder vidt: fra korte, interne introduktionskurser om organisationens beredskab til længerevarende, kompetencegivende undervisningsforløb. Valget af uddannelsesformer hænger bl.a. sammen med krav til medarbejdernes kompetencer (formelle eller organisationens egne krav), ambitioner og økonomi.

Der udbydes en række kurser med et beredskabsfagligt indhold både i den offentlige sektor og på det private marked. Beredskabsstyrelsens kurser kan ses på www.brs.dk, og styrelsens Center for Uddannelse og HR-udvikling står, som led i sin generelle virksomhed, til rådighed med uddannelsesfaglig konsulentbistand og sparring.

Beredskabsrelevante emner indgår også som et led i undervisningen i visse fag på universiteter, højskoler og andre læresteder. Der findes desuden beredskabsspecifikke uddannelser i udlandet.

Uddannelse kan endvidere foregå via forskellige former for fjernundervisning og e-learning, ligesom organisationen kan fremme uddannelsesniveaet ved at anbefale beredskabsfaglig litteratur til medarbejderne.

Hertil kommer den uddannelse, som foregår via medarbejderes deltagelse i faglige koordinationsfora, konferencer, seminarer, temadage, workshops, gå-hjem-møder og lignende.

Endelig bør en stor del af uddannelsen foregå på jobbet ("learning-by-doing"). Ved at organisationen giver medarbejderne nye opgaver – eller lader dem løse eksisterende opgaver på nye måder – udvikles ny viden og nye kompetencer. Man kan f.eks. udvide antallet af medarbejdere med beredskabsfaglige kompetencer ved at inddrage flere i arbejdet med at ajourføre organisationens beredskabsplaner, ved at lade mindre erfarne personer deltage i beredskabsøvelser eller ved at iværksætte målrettet sidemandsoplæring blandt personale, som med kort varsel skal kunne afløse hinanden i tilfælde af hændelser.

Eksempler på kurser fra Beredskabsstyrelsen:

- Grundkursus – Samfundets beredskab (tidl. landsdækkende og regionalt totalforsvarskursus).
- Tværfaglig ledelse.
- Krisekommunikation.
- Kollegastøtte – RITS® (metode til psykologisk stress- og krisebearbejdning).

Se hele uddannelseskataloget på www.brs.dk

Eksempler på længerevarende uddannelser:

- Master of Disaster Management på Københavns Universitet (www.mdma.ku.dk).
- Master i Brandsikkerhed på Danmarks Tekniske Universitet (www.bygd.dtu.dk/Uddannelse).

6

Øvelser

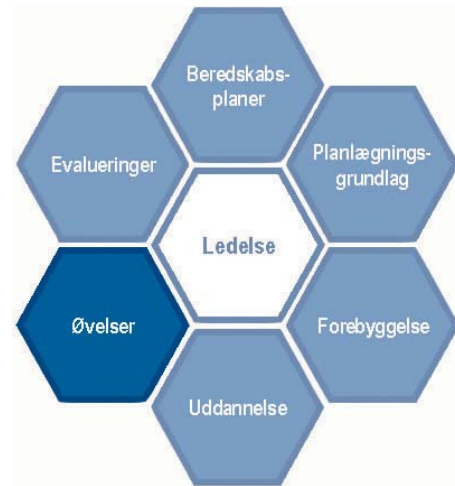
Organisationen bør øve regelmæssigt og varieret som forberedelse til at håndtere ekstraordinære hændelser. Formålet er at afprøve og udvikle organisationens:

- ▶▶ Medarbejdere
- ▶▶ Planer og procedurer
- ▶▶ Materiel og teknologi
- ▶▶ Samarbejdsrelationer

Dette sker bedst ved, at organisationen både afholder egne, interne øvelser og deltager i tværgående øvelser med fokus på samarbejde, som arrangeres af andre.

Med udgangspunkt i formålet skal organisationen, når den planlægger sin øvelsesvirksomhed primært forholde sig til følgende tre spørgsmål.

- ▶▶ Hvad vil organisationen øve?
- ▶▶ Hvem vil organisationen øve?
- ▶▶ Hvordan vil organisationen øve?



6.1 Hvad vil organisationen øve?

Øvelsernes indhold skal tilrettelægges i sammenhæng med organisationens beredskabsansvar, målsætninger og det trusselsbillede, den står overfor. En øvelse vil typisk dreje sig om organisationens håndtering af en bestemt hændelsestype beskrevet i et øvelsesscenarie. Alternativt kan man – uafhængigt af hændelsestype – øve medarbejdernes færdigheder i relation til én eller flere af krisestyringens opgaver (jf. kapitel 8).

Hvad den enkelte organisation skal øve bør afhænge af dens behov for udvikling. Øvelser kan anvendes til at afdække, hvad der fungerer godt, og derfor skal fastholdes, og hvad der fungerer mindre godt, og som derfor bør ændres. Derudover kan øvelser anvendes til at udvikle beredskabet gennem afprøvning af nye teknikker, procedurer m.v. i et kontrolleret miljø. Hvis man kun øver på det, man allerede er god til, risikerer øvelsen at blive en "showcase", hvor der kun er et begrænset udbytte i form af træning eller ny viden.

Øvelser foregår i et kontrolleret miljø, men de bør som hovedregel være så realistiske som muligt. Realismen kan f.eks. understøttes ved at basere øvelserne på tidligere forekomne hændelser eller på tænkte hændelser, som frygtes inden for overskuelig fremtid. Der skal endvidere være overensstemmelse mellem de planer m.v., som anvendes under øvelserne, og dem som anvendes under virkelige hændelser.

6.2 Hvem vil organisationen øve?

Organisationen skal som udgangspunkt øve de enheder og de personer, som vil deltage i krisestyringen og den operative indsats under virkelige hændelser. Kredsen af potentielle deltagere vil imidlertid variere og, afhænger dels af øvelsens indhold, dels af om det er en rent intern øvelse eller en tværgående øvelse med andre organisationer. Deltagerne kan f.eks. være krisestab og forbindelsesofficerer, medarbejdere fra kommunikationsenheder, it-afdelinger og andre støttefunktioner, eller udvalgte personalegrupper med operative opgaver i decentrale enheder.

For at sikre at de rette personer deltager, bør man være særligt opmærksom på den personaleudskiftning i organisationen, som måtte være sket i tidsrummet mellem to øvelser. Samtidigt bør øvelsesdeltagelsen så vidt muligt koordineres med planlægningen på uddannelsesområdet (jf. kapitel 5) for medarbejdere med en rolle i organisationens beredskab.

6.3 Hvordan vil organisationen øve?

Alt efter målsætninger, ambitioner og tilgængelige ressourcer kan organisationen vælge mellem forskellige former for øvelser. Vi deler dem her op i fire overordnede typer: Procedureøvelser, dilemmaøvelser, krisestyingsøvelser og fuldskalaøvelser. Det skal bemærkes, at der eksisterer andre benævnelser, som ligger op af disse, og som vil variere fra organisation til organisation.

Organisationen kan med fordel udarbejde en øvelseskalender/handlingsplan som en del af sit beredskabsprogram, hvor ressourceforbruget til én eller flere af de fire øvelsestyper spredes over en flerårig periode.

Procedureøvelser

Formålet med procedureøvelser er at afprøve, om én eller flere specifikke procedurer i organisationens beredskab virker efter hensigten, eller om der er behov for udvikling. Procedureøvelser kan som regel gennemføres uden omfattende planlægningsarbejde eller udgifter.

En variant af procedureøvelser er varslings- eller alarmeringsøvelsen. I sin korteste form kan det være en test af, om man telefonisk eller på anden måde kan komme i kontakt med relevante medlemmer af organisationens krisestab. I en udvidet form kan det være en test af, om medarbejdere fysisk møder frem, hvor de skal ifølge beredskabsplanen. Herved kan man sikre sig, at procedurerne er hensigtsmæssige, at kontaktinformationer er fyldestgørende og tilstrækkeligt opdaterede, og at eventuel teknologi til alarmering virker.

En anden variant af procedureøvelser er evakueringsøvelsen, hvor man tester, om organisationens ansatte og gæster forlader bygningen hurtigt og velordnet ved brand, bombetrussel eller lignende.

Dilemmaøvelser

Dilemmaøvelser kaldes også diskussionsøvelser eller table-top øvelser. Organisationen kan gennemføre denne type øvelse ved at samle relevante deltagere for at gennemspille en eller flere hændelser. Personerne kan spille sig selv, eller de kan påtage sig en anden rolle fra organisationen eller som ekstern samarbejdspartner. Dilemmaøvelser varer typisk en halv arbejdsdag, men kan også blot bestå af en kort diskussion af, hvordan krisestaben vil håndtere en specifik opgave – f.eks. at opstille et fælles situationsbillede eller en strategi for krisekommunikation.

Hvis organisationen ikke har afholdt en dilemmaøvelse tidligere, anbefales det, at øvelsen afvikles med god tid, til at deltagerne kan finde frem til holdbare løsninger. Mere erfarne organisationer kan afholde dilemmaøvelser, hvor der lægges pres på deltagerne ved at indføre nogle af de begrænsninger og problemer, som forekommer under virkelige hændelser. Det kan f.eks. dreje sig om tidspres, ufuldstændig information, overfyldte lokaler, lang arbejdstid, udskiftning af personer undervejs, mediebevågenhed m.m.

Krisestyringsøvelser

I krisestyringsøvelser skal deltagerne øve deres rolle under en krise i deres normale arbejdssituation. Deltagerne ved normalt ikke, i hvor stor udstrækning de skal indgå i øvelsen, ligesom de har daglige opgaver, som skal varetages samtidig. Krisestyringsøvelser kan dermed i højere grad end dilemmaøvelser teste de praktiske forhold omkring krisestyringen, omend beslutninger kun iværksættes på papiret – dvs. uden at der sker noget "i marken". En stor del af udbyttet vil desuden være, at de relevante medarbejdere får kendskab til personer og organisationer, som de skal samarbejde med under en virkelig hændelse.

I forhold til dilemmaøvelser kræver krisestyringsøvelser en mere omfattende planlægning, bl.a. i form af øvelsesbestemmelser, drejebog, øvelsesledelse og observatører. Krisestyringsøvelser varierer ligeledes mere i omfang end dilemmaøvelser. Et eksempel på stort anlagte krisestyringsøvelser er de tværgående nationale krisestyringsøvelser (KRISØV-serien), som normalt afholdes hvert andet år.

Fuldskalaøvelser

Fuldskalaøvelser retter sig mod det operative niveau og indebærer typisk en indsats på et fiktivt skadessted som f.eks. brandslukning, afspærring, evakuering af borgere m.v. Fuldskalaøvelser er dermed primært relevante for organisationer, som har operative opgaver under virkelige hændelser – ud over eventuelle overordnede krisestyringsopgaver på centralt hold.

En fuldskalaøvelse kan indeholde alle de elementer, som er relevante i en operativ beredskabsindsats, herunder alarmering, indsættelse af mandskab og materiel, samt koordination mellem flere forskellige organisationer under den operative udførelse af opgaverne. Fuldskalaøvelsen giver derfor den mest intensive træning og test af det afhjælpende beredskab. Det er dog samtidig en øvelsesform, som kræver mange ressourcer og omfattende planlægning. Ud over de samme elementer som ved krisestyringsøvelser (øvelsesbestemmelser, drejebog m.v.) indebærer fuldskalaøvelser større finansielle, logistiske og mandskabsmæssige behov, herunder bl.a. observatører og figuranter til at spille ofre og pårørende på det fiktive skadested.

Hjælp at hente hos det centrale øvelsesforum

I efteråret 2008 er der etableret et centralt øvelsesforum med sekretariat i Beredskabsstyrelsen og deltagelse fra Forsvarskommandoen, Rigspolitiet og Sundhedsstyrelsen.

Med særligt sigte på regionale krisestyringsøvelser og lokale fuldskalaøvelser skal det centrale øvelsesforum blandt andet:

- Sikre en central koordination af øvelsesaktiviteter blandt beredskabets aktører.
- Indsamle, sammenfatte og formidle erfaringer fra øvelser.
- Yde eller formidle vejledning og bistand.
- Udarbejde en vejledning vedrørende planlægning, tilrettelæggelse, gennemførelse og evaluering af øvelser.
- Udarbejde en årlig redegørelse om øvelsesaktiviteter.
- Gennemføre et årligt øvelsesseminar.

7

Evalueringer

Organisationen bør evaluere alle større indsatser (krisestyring og operativ indsats) som følge af ekstraordinære hændelser inden for sit ansvarsområde. På samme vis bør organisationen evaluere alle beredskabsøvelser – både de internt afholdte øvelser og deltagelsen i tværgående øvelser arrangeret af andre aktører.

Formålet er at afdække, hvad der fungerede godt under den pågældende hændelse eller øvelse, og derfor skal fastholdes og udbredes, samt hvad der fungerede mindre godt, og som derfor bør ændres.



De tre spørgsmål, organisationen skal fokusere på i forbindelse med evalueringsområdet, er:

- ▶▶ Hvad kan organisationen opnå gennem evalueringer?
- ▶▶ Hvordan igangsættes og gennemføres evalueringer?
- ▶▶ Hvordan opsamles viden fra evalueringer?

7.1 Hvad kan organisationen opnå gennem evalueringer?

Evalueringer af indsatser under hændelser og øvelser kan levere brugbar, erfaringsbaseret viden til de øvrige områder af den helhedsorienterede beredskabsplanlægning. Gennem evalueringerne kan organisationen f.eks. søge svar på spørgsmål som:

- ▶▶ Er relevante forebyggende tiltag iværksat, eller findes der bedre alternativer?
- ▶▶ Har personalet fået de fornødne kompetencer via uddannelse, øvelser og praksis?
- ▶▶ Trænger beredskabsplaner, delplaner, indsatsplaner, instrukser m.v. til justeringer?
- ▶▶ Fungerer beredskabets materiel og teknik efter hensigten?
- ▶▶ Er de nuværende arbejdsgange optimale, eller bør de ændres?

Når organisationen gennemfører sine evalueringer, bør fokus være på at "lære" frem for blot at "beskrive". En god evaluering dokumenterer indsatsens forløb (hvem gjorde hvad, hvornår, hvordan og med hvilken effekt). Beskrivelserne heraf foretages imidlertid ikke for deres egen skyld, men for at finde frem til relevante læringspunkter.

For at kunne vurdere konkret forbedringspotentiale er det vigtigt, at evalueringen ærligt redegør for sårbarheder ved organisationens beredskab – f.eks. hvis der er blevet afvejet væsentligt fra organisationens beredskabsplan i løbet af en øvelse, eller hvis nogen har begået alvorlige fejl under håndteringen af en hændelse. Man må med andre ord være villig til at erkende, "hvor skoen trykker", for at pege på hvordan organisationens beredskab fremover kan udvikles og styrkes.

En beredskabsmæssig evaluering er:

En systematisk undersøgelse af indsatsen under en hændelse eller øvelse, med en specifik opgaveformulering, en målrettet dataindsamling, en fokuseret analyse og en selvstændig vurdering af indsatsen ud fra eksplicite kriterier, som er fastlagt i et særskilt kommissorium.

En kort afrapportering eller mundtlig debriefing, hvor deltagerne taler om deres erfaringer, kan indgå i en evalueringsproces, men udgør ikke i sig selv en evaluering.

7.2 Hvordan igangsættes og gennemføres evalueringer?

En evaluering bør igangsættes og gennemføres kort tid efter den konkrete hændelse eller øvelse. Dels styrkes kvaliteten, når erfaringerne er friske i deltageres erindring, dels øges sandsynligheden for, at beslutningstagerne anvender evalueringens konklusioner og anbefalinger.

For at mindske reaktionstiden kan der med fordel udarbejdes et generelt evalueringskoncept med forberedte retningslinjer for, hvordan organisationen vil igangsætte og gennemføre sine evalueringer. De forhold organisationen bør forholde sig til i evalueringskonceptet vedrører:

- ▶▶ Hvem der skal udføre evalueringerne. En evaluering kan foretages af personer, som løste opgaver under indsatsen. Andre gange foretrækkes det, at der evalueres af kolleger, som ikke selv var direkte involveret (f.eks. for at imødegå spørgsmål om inhabilitet). Endelig kan det i visse tilfælde betale sig at benytte eksterne konsulenter (f.eks. af hensyn til formel uafhængighed, ressourceoptimering eller ved behov for specialviden).
- ▶▶ Evalueringsskriterier. Vurderinger af hensigtsmæssighed, effektivitet m.v. kan relatere sig til mange forskellige aspekter af organisationens opgaveløsning under en hændelse eller øvelse. Vi anbefaler, at man evaluerer ud fra (delopgaverne inden for) én eller flere af de fem kerneopgaver i krisestyringen (jf. kapitel 8): 1) Aktivering og drift af krisestab; 2) Håndtering af informationer om krisen; 3) Koordinering af handlinger og ressourcer; 4) Krisekommunikation; og 5) Operativ indsats.
- ▶▶ Evalueringsprocessen. Enhver evaluering skal designes ud fra den pågældende hændelse eller øvelse, og processens forskellige elementer kan gribes an på forskellige måder.

7.3 Hvordan opsamles viden fra evalueringer?

Evaluering som et område af den helhedsorienterede beredskabsplanlægning handler ikke blot om at igangsætte det ene enkeltstående udredningsarbejde efter det andet. Det er lige så vigtigt, at organisationen udnytter viden fra allerede foreliggende evalueringer. Når en ny evaluering gennemføres, anbefaler vi derfor at se på organisationens tidligere evalueringer igen, bl.a. for at kunne systematisere erfaringer, konklusioner og anbefalinger på tværs af hændelser og øvelser.

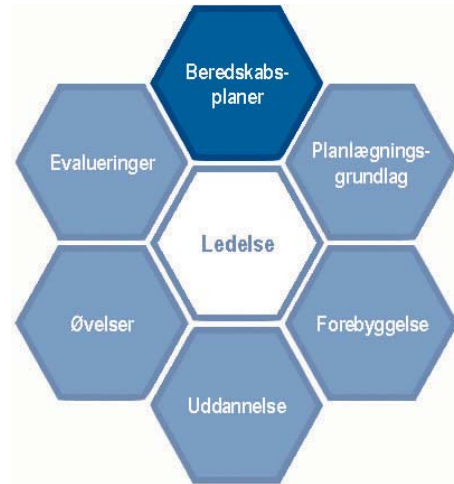
Organisationen kan også uddrage læringspotentiale ved at gennemgå evalueringsrapporter fra andre danske og internationale aktører. Vi kan i den forbindelse bl.a. henvise til evalueringerne af de nationale krisestyringsøvelser (KRISØV-serien), som er tilgængelige på www.brs.dk/hob, og til fremtidige rapporter fra Institut for Beredskabsevaluering. Sidstnævnte er et uafhængigt, ikke-ansvarsplacerende institut, forankret i Beredskabsstyrelsen, som fra 2009 skal foretage tværgående evalueringer af store beredskabsindsatser og indsatser med et usædvanligt forløb.

8

Beredskabsplaner

Organisationer med ansvar for kritiske funktioner skal råde over en beredskabsplan. Formålet er at give ledelse og medarbejdere et praktisk redskab, som de kan bruge, når ekstraordinære hændelser skal håndteres. Planen skal beskrive, hvordan den overordnede krisestyring skal foregå, og hvordan det afhjælpende beredskab skal iværksættes, når de almindelige ressourcer og rutiner ikke længere slår til.

Til inspiration findes der på www.brs.dk/hob en skabelon for en organisations generelle beredskabsplan, hvis elementer vi finder anvendelige i de fleste sammenhænge.



8.1 Hvad kendetegner en god beredskabsplan?

For at opfylde sit formål som et praktisk redskab, skal en beredskabsplan være:

- ▶▶ Handlingsorienteret – Planen skal indeholde klare retningslinjer for, hvordan organisationen skal håndtere hændelser. Dvs. hvem gør hvad, hvornår og hvordan?
- ▶▶ Overskuelig – Planen skal være logisk opbygget og hurtig at slå op i. Den skal være skrevet i et letforståeligt sprog og ikke være længere end nødvendigt.
- ▶▶ Ajourført – Planen skal revideres, når:
 - ▶ Lovgivningen stiller krav om det.
 - ▶ Der er indikationer på, at trusselbilledet har forandret sig væsentligt.
 - ▶ Erfaringer fra en hændelse, øvelse eller risiko- og sårbarhedsanalyse tilsiger det.
 - ▶ Organisationens struktur eller ansvarsområde ændres.
- ▶▶ Tilgængelig – Berettigede brugere skal til alle tider kunne få adgang til planen.
- ▶▶ Realistisk – Der skal være overensstemmelse mellem de ressourcer, som tænkes anvendt ifølge planen, og de ressourcer, der vil være til rådighed under virkelige hændelser.

- ▶▶ Læst og forstået – Alle potentielle brugere bør på forhånd have studeret planen, før de skal bruge den i praksis under en hændelse.
- ▶▶ Afprøvet – Organisationen skal jævnligt afprøve planen eller væsentlige dele heraf. Planen skal evalueres efter øvelser og efter brug i krisesituationer.

8.2 Hvordan kan beredskabsplanen opbygges?

Udformningen af beredskabsplanen kan være forskellig fra organisation til organisation, afhængig af ansvarsområde, traditioner, organisationskultur m.v.

Vi anbefaler, at organisationen udarbejder én generel beredskabsplan samt en række tilknyttede delplaner, indsatsplaner, instrukser, skabeloner m.v.

Følger man denne anbefaling, bør organisationens generelle beredskabsplan starte med kortfattede beskrivelser af:

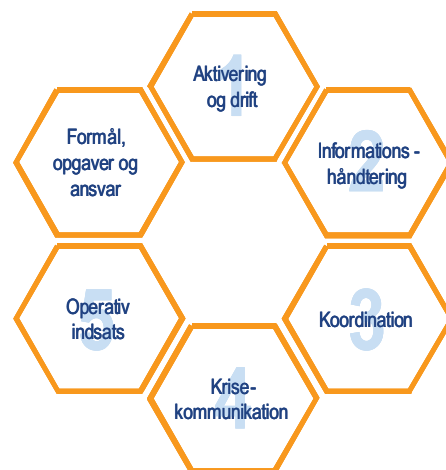
- ▶▶ Formål med planen i forhold til organisationens opgaver og beredskabsansvar.
- ▶▶ Gyldighedsområde (organisatorisk, geografisk).
- ▶▶ Centrale præmisser for organisationens beredskab.
- ▶▶ Ansvarlig enhed mht. at ajourføre og afprøve planen, samt hvornår dette sidst er sket.

Hvis den generelle beredskabsplan skal leve op til kriterierne om at være overskuelig og handlingsorienteret, fraråder vi at indlede med en længere beskrivelse af organisationen (f.eks. kommunens eller ministeriets samlede opbygning og virke). Uddybende materiale af denne art kan i stedet eventuelt indgå som en del af planlægningsgrundlaget (jf. kapitel 3).

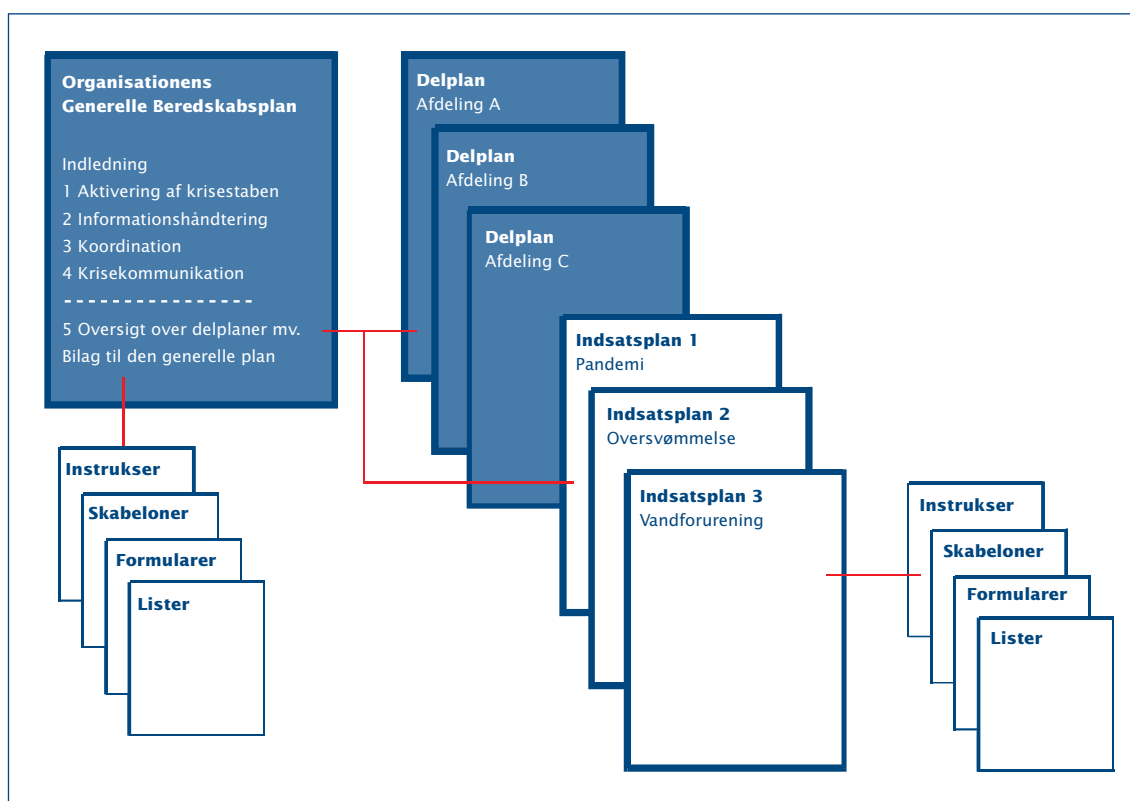
Efter den korte indledning anbefaler vi en enkel struktur for den generelle beredskabsplan med et kapitel for hver af de fem kerneopgaver i krisestyringen:

1. Aktivering og drift af krisestab.
2. Håndtering af informationer om krisen.
3. Koordinering af handlinger og ressourcer.
4. Krisekommunikation.
5. Operativ indsats.

For hver af de fem kerneopgaver bør organisationen supplere sin generelle beredskabsplan med mere detaljeret planlægning. Det gøres mest hensigtsmæssigt ved hjælp af:



- ▶▶ Delplaner for decentrale organisatoriske enheder og underliggende institutioner.
- ▶▶ Indsatsplaner med retningslinjer for den operative håndtering af konkrete hændelsestyper.
- ▶▶ Instrukser ("actioncards") med korte, præcise handlingsanvisninger for bestemte opgaver.
- ▶▶ Skabeloner, lister, faktaark og andre dokumenter, som kan understøtte krisestyringen.



De supplerende delplaner, indsatsplaner, instrukser, skabeloner m.v. kan for overskuelighedens skyld indgå i en bilagssamling til organisationens generelle beredskabsplan. Alternativt kan de, hvis der er tale om et meget stort antal dokumenter, blot nævnes i oversigtsform sidst i den generelle plan.

Den generelle beredskabsplan og de tilknyttede dokumenter i det "samlede plankompleks" bør både gøres tilgængelige i elektro-

Eksempler på supplerende plandokumenter:

- Delplan for en individuel kommunal forvaltning i tilknytning til kommunens samlede beredskabsplan.
- Indsatsplaner for håndtering af vandforurening, strømsvigt, uheld på arbejdspladsen, udslip af farlige stoffer eller andre trusler, som er relevante for organisationen.
- Instruks for håndtering af varsler og alarmer.
- Skabelon for dagsorden til krisestabsmøder.
- Formular til udarbejdelse af situationsrapporter.
- Liste med kontaktdetaljer for krisestabens medlemmer.
- Udkast til pressemeddelelser.
- Oversigter over samarbejdspartneres beredskabsplaner.

nisk form på organisationens netværk og i papirversioner. Der er fordele ved begge typer opbevaring (f.eks. "let at tage med sig", "let at søge i på pc", "let at finde på kontorhylden"), så det foretrukne format varierer fra person til person.

I de følgende afsnit gennemgås det overordnede indhold af de fem kerneopgaver. Mere detaljerede eksempler fremgår af skabelonen for en generel plan på www.brs.dk/hob.

Kerneopgave 1: Aktivering og drift af krisestaben

Alle organisationer bør kunne oprette en krisestab. Formålet er at give ledelsen en fast organisatorisk ramme med kendte og velfungerende procedurer, fra det øjeblik man konstaterer, at der er indtruffet en ekstraordinær hændelse, som kræver overordnet krisestyring.

Beredskabsplanen og tilknyttede dokumenter bør beskrive nedenstående forhold og procedurer om krisestabens sammensætning, støttefunktioner, aktivering, aktiveringsniveau, mødeafholdelse, mødefaciliteter, forbindelsesofficerer samt afløsning.

Stabens sammensætning

Krisestyring er afhængig af cheftilstedeværelse. De faste medlemmer af krisestaben kan være direktionsmedlemmer, fagchefer, kommunikationsansvarlige m.fl. Planen bør nævne, hvem der kan fungere som stedfortrædere ved sygdom, rejser m.m. Derudover bør planen beskrive, hvilke ad-hoc medlemmer, f.eks. specialister, der kan blive relevante alt efter situationen.

Stabens støttefunktioner

Planen bør identificere nøglepersoner i de støttefunktioner, som staben er afhængig af under en krise, og som derfor også skal kunne møde op uden for normal arbejdstid og i ferieperioder. Det kan dreje sig om it-support medarbejdere, kommunikationsmedarbejdere, journalmedarbejdere, sekretærer, personale til at arrangere forplejning, overnatning og kørsel m.v.

Stabens aktivering

For at krisestaben kan indkaldes hurtigt, bør planen beskrive følgende vedrørende aktivering:

- ▶▶ Hvorledes varsler og alarmer modtages og videreformidles i tilfælde, som kan berettige aktivering af krisestaben.
- ▶▶ Hvem der har ret til at indkalde krisestaben (f.eks. et direktionsmedlem), og hvem der i praksis iværksætter indkaldelsen (f.eks. en vagthavende medarbejder).

- ▶▶ Hvordan stabens faste og ad hoc medlemmer samt ansatte i støttefunktioner skal indkaldes. I tilknytning til beredskabsplanen skal der derfor være et ajourført organisationsdiagram og en særlig kontakliste med personlige telefonnumre (arbejde, mobil, privat) og e-mail-adresser. Kontaktoplysninger for de vigtigste personer kan eventuel produceres på et kort i lommeformat, som man kan bære på sig.
- ▶▶ Hvordan det bekræftes, at medlemmerne har modtaget indkaldelsen og kan møde.
- ▶▶ Hvilke oplysninger, der som minimum skal fremgå af mødeindkaldelsen (tidspunkt og sted for første stabsmøde, deltagere, dagsorden, umiddelbar information om hændelsen).

Stabens aktiveringsniveau

Planen bør beskrive, på hvilket niveau staben skal kunne fungere – f.eks. skeletbemanding eller fuldt etableret stabsbemanding. Aktiveringsniveauet vil ofte først kunne afgøres på første stabsmøde og skal kunne justeres op eller ned mellem møderne afhængigt af krisens udvikling.

Stabens møder

Organisationen bør på forhånd have udarbejdet en fast skabelon for dagsordenerne til det første og de efterfølgende møder i krisestaben. Det kan med fordel også beskrives, hvor hyppigt krisestaben typisk vil mødes og med hvilken rollefordeling. Skal møderne f.eks. ledes af et direktionsmedlem eller en fast udpeget stabschef?

Stabens mødefaciliteter

Planen bør beskrive, hvor staben skal afholde sine møder, og hvilke fysiske og tekniske virkemidler den skal have adgang til.

For mange organisationer kan krisestyringslokalet være et normalt mødelokale, som også bruges i dagligdagen. Andre vælger at indrette særlige "stabsrum" eller "situationscentre". Krisestyringslokalet bør være tilstrækkeligt stort. Det skal være udstyret med computere, tv og andet it- og kommunikationsudstyr, men også med mere simple remedier som f.eks. tavler, kort og relevante oplagsværker. Det tekniske udstyr skal være velkendt og pålideligt. It-sikkerheden skal være på plads, og der skal være tænkt over alternative måder at kommunikere på, hvis f.eks. internetforbindelse, e-mail-system eller telefoni går ned. Krisestyringslokalet bør endvidere – ligesom andre dele af organisationen – være forsynet med nødstrømsanlæg. Vær i planlægningen opmærksom på, hvor længe nødstrømsanlægget kan forventes at fungere.

Til beredskabsplanen bør der tilknyttes en instruks, som beskriver, hvordan krisestyringslokalet og udstyret skal vedligeholdes og klargøres med kort varsel. I forlængelse heraf bør der findes instrukser for logistiske forhold såsom hvilefaciliteter, forplejning og transportmidler.

Det kan eventuelt også være relevant, hvis der i planen udpeges et alternativt mødested. Enkelte organisationer opretholder ligefrem en parallel krisestyringsfacilitet på en anden adresse ("second site") i tilfælde af hændelser, der er så alvorlige, at de normale lokaler er uanvendelige.

Stabens forbindelsesofficerer

Procedurerne for krisestabens drift skal sikre, at faste aftaler om forbindelsesofficerer til tværgående krisestabe m.v. overholdes, og at eventuelle ønsker om ad hoc deltagelse kan imødekommes. Det kan f.eks. dreje sig om at udsende repræsentanter til kommunernes krisestabe, de lokale beredskabsstabe, den nationale operative stab eller den internationale operative stab.

Stabens afløsning

Til planen bør høre en procedure for, hvordan stabsmedlemmer og ansatte i støttefunktioner afløses ved særligt langvarige hændelser. Udmattede personer er mindre effektive og træffer oftere forkerte beslutninger. Afløsning mellem to personer bør så vidt muligt foregå ved overlappning, personlig briefing og overlevering af dokumenter, prioriterede opgaver m.v.

Kerneopgave 2: Håndtering af informationer om krisen

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 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.

Beredskabsplanen og tilknyttede dokumenter bør i den sammenhæng forholde sig til følgende:

Skærpet overvågning

Relevante informationer kan komme fra mange forskellige kilder. Så snart en potentiel krisesituation er erkendt, bør krisestaben indføre forstærket overvågning af mediernes nyhedsdækning samt af direkte henvendelser til organisationen via telefon, e-post, fax og eventuelle sikrede kommunikationssystemer. Hvor det er relevant, skal der endvidere indhentes situationsrapporter (SITREPS) fra decentrale enheder, forbindelsesofficerer, medarbejdere involveret i den operative indsats m.fl. For at lette indrapporteringen såvel som håndteringen på centralt hold bør der være en fælles skabelon for situationsrapporter.

Logføring og journalisering

Organisationen bør fastholde al relevant skriftlig og mundtlig kommunikation vedrørende krisen i en log eller journal, så der er klarhed over, hvad der er oplyst, og

hvad der er besluttet, dels til brug i selve krisestyningen, dels for at man efterfølgende kan dokumentere forløbet i forbindelse med evaluering (jf. kapitel 7). Hvis journalisering efter daglige rutiner er langsommelig, og hvis organisationen ikke råder over et egentligt log-system, kan en simpel metode være at sende alle relevante e-mails c.c. til en udvalgt mail-adresse, som holdes under konstant observation. Opstart af logning bør ske, så snart det er besluttet at aktivere krisestaben.

Organisationens samlede situationsbillede

Organisationens samlede situationsbillede er et centralt dokument for krisestyningen. Det skal indeholde pålidelige informationer, der på relativt kort plads skaber overblik over:

- ▶▶ Situationen – Hvad er sket, hvor, hvornår og hvorfor?
- ▶▶ Mediebilledet – Hvordan dækkes situationen af medierne?
- ▶▶ Risikobilledet – Indikationer for krisens mulige videre udvikling? Ændringer i forhold til tidligere situationsbilleder, som påvirker iværksatte tiltag eller skaber behov for nye tiltag.?
- ▶▶ Opgaveløsningen – Hvem har gjort/forventes at gøre hvad, hvor, hvornår og hvordan?
- ▶▶ Ressourceanvendelsen – Hvilke ressourcer anvendes hvor, og hvilke er ledige?
- ▶▶ Krisekommunikationen – Hvordan kommunikeres organisationens budskaber ud?

Situationsbilledet kan bestå både af information på skrift og i billedform – f.eks. videoklip eller visning af den fysiske placering af infrastruktur, bygninger, køretøjer m.v. på almindelige kort eller i et geografisk informationssystem (GIS).

Beredskabsplanen skal fastlægge, hvilken enhed eller hvilke medlemmer af krisestaben som har ansvaret for at producere situationsbilledet. Opgaven er omfattende og bør derfor løses af flere personer. Da situationsbilledet skal bruges på alle stabsmøder og opdateres mellem møderne, skal der i tilknytning til beredskabsplanen findes en fast skabelon for dets struktur, en instruks for aflevering af bidrag samt en fordelingsliste.

Situationsbilledet er ikke nødvendigvis kun til intern brug, så indforståede fagtermer og forkortelser skal undgås. Organisationen skal kunne dele sit "lokale" situationsbillede med samarbejdspartnere og tværgående krisestabe i forsøget på at nå frem til et "fælles" situationsbillede. F.eks. vil den nationale operative stab (NOST) ved særligt alvorlige nationale hændelser have ansvaret for at udarbejde et fælles situationsbillede med bidrag fra alle relevante aktører.

Beslutningsreferater fra krisestabsmøder

Med udgangspunkt i punkterne på dagsordenen skal der tages referat fra alle møder i krisestaben. Da der er tale om arbejdsdokumenter under krisen, bør de være korte (primært nævne aktionspunkter og beslutninger) og udsendes hurtigt. En instruks kan fastlægge, hvem der skal skrive referaterne, hvem der kvalitetstjekker og godkender dem, og hvem de skal formidles til.

Håndtering af klassificerede/følsomme informationer

Informationshåndtering under en krise vil ofte være en balance mellem hensynet til beskyttelse af følsomme oplysninger og hensynet til hurtig og smidig udveksling af oplysningerne. Regler for modtagelse, opbevaring og afsendelse af klassificerede oplysninger skal imidlertid altid følges. Klare instrukser for korrekt dokumenthåndtering bør derfor tilknyttes beredskabsplanen.

Kerneopgave 3: 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.

Vedrørende den interne koordination bør beredskabsplanen bl.a. suppleres af:

- ▶▶ Procedurer for, hvordan der skabes et samlet overblik over handlinger og resourceanvendelse centralt i organisationen og hos decentrale enheder. Der kan til formålet eventuelt udarbejdes en resourceoversigt over mandskab og materiel til umiddelbar indsættelse, allerede disponerede aktiver og ikke-aktiverede reserver. En sådan resourceoversigt vil samtidigt lette arbejdet med organisationens samlede situationsbillede.
- ▶▶ Instrukser for, hvordan medarbejdere og andre ressourcer kan flyttes mellem forskellige enheder (indrykningsberedskab). Der skal i den forbindelse både tages hensyn til krisestyringen og til, at basisorganisationen uafhængigt af krisen skal kunne varetage andre opgaver på et acceptabelt niveau, alt imens krisestyringen foregår (kontinuitetsplanlægning).
- ▶▶ Principper for beslutningskompetence, herunder hvordan der uddelegeres fra det strategiske til det operative niveau. De ansvarlige for den operative indsats skal som udgangspunkt have dispositionsretten til ledige ressourcer og mandat til at træffe alle operative beslutninger, så længe krisestaben holdes orienteret. Der bør eventuelt også være retningslinjer for at afvige fra normale arbejdsgange, hvis disse hæmmer krisestyringen.
- ▶▶ Procedurer for bemyndigelse til at tilvejebringe og disponere over ekstraordinære bevillinger, så ledere ikke handler uden, at det finansielle grundlag er på plads.

Vedrørende den eksterne koordination bør beredskabsplanen primært forholde sig til:

- ▶▶ Hvilke aktører organisationen typisk skal koordinere med under kriser, og hvordan et bilateralt samarbejde begyndes i en krisens startfase.
- ▶▶ Hvordan man får overblik over, hvilke handlinger andre aktører er i færd med eller planlægger. Herved øges chancerne for optimal udnyttelse af egne ressourcer og for at vurdere, om ressourcer kan frigøres eller omdisponeres uden at svække den samlede indsats.
- ▶▶ Hvordan organisationen vil behandle anmodninger om akut bistand fra eksterne aktører, og hvilke procedurer der gælder, hvis organisationen selv skal bede om assistance udefra.
- ▶▶ Hvilke tværgående krisestyringsorganer organisationen skal kunne deltage i, hvem der skal være forbindelsesofficerer, og hvad deres mandat er. Det kan f.eks. dreje sig om kommunernes krisestabe, de lokale beredskabsstabe i politikredsene, den nationale operative stab (NOST), som normalt mødes hos Rigspolitiet, eller den internationale operative stab, som mødes i Udenrigsministeriet.

Kerneopgave 4: Krisekommunikation

Under en krise opstår der typisk et massivt og pludseligt pres for informationer fra medierne, borgere, samarbejdspartnere og andre interessenter. En krise stiller derfor krav til organisationens kommunikation, som går langt ud over, hvad den er vant til fra den daglige drift.

Det kan være nødvendigt at oprette et særligt crisekommunikationsteam, der kan sikre en rettidig, troværdig og åben crisekommunikation gennem egne og eksterne medier. Teamet kan ligeledes understøtte, at der bliver etableret et konstruktivt samarbejde med eksterne medier.

Følgende forhold vedrørende crisekommunikationsteamet bør beskrives i organisationens generelle beredskabsplan og tilknyttede dokumenter:

- ▶▶ Opgaver – En instruks med teamets opgavebeskrivelse kan f.eks. inkludere:
 - ▶ Opdatering af organisationens hjemmeside med information om krisestyringen.
 - ▶ Besvarelse af henvendelser fra journalister, borgere m.fl.
 - ▶ Pressemeddelelser og interviews til radio, tv og elektroniske nyheder.
 - ▶ Direkte varsling af berørte/truede borgere – for myndigheders vedkommende f.eks. i form af beredskabsmeddelelser udsendt via DR og TV 2, brug af sirener, www.kriseinfo.dk m.v.

- ▶ Information på andre sprog til udenlandske medier, turister og etniske minoriteter.
- ▶ Koordination af information til offentligheden med eksterne samarbejdspartner, som er involveret i indsatsen under den pågældende krise.
- ▶▶ Ledelse – Chefen for krisekommunikationsteamet (typisk chefen for den normale kommunikationsenhed) skal indgå i krisestaben. Kompetenceforhold i relation til krisestabens ledelse/stabschefen m.v. bør være tydeligt beskrevet.
- ▶▶ Organisation – Det skal være afklaret i beredskabsplanen, om de enkelte medlemmer af krisekommunikationsteamet forventes at forblive på deres normale arbejdspladser, eller om de skal benytte arbejdsstationer i krisestyrelseslokalet eller en tilstødende lokalitet.
- ▶▶ Bemanding – Krisekommunikationsteamet vil typisk være en forstærket udgave af den normale kommunikationsenhed, men personkredsen og rollefordelingen vil ikke nødvendigvis være ens. Ud over "almindelige" kommunikationsansatte kan der f.eks. være behov for ledere og specialister til at udtale sig til medierne.
- ▶▶ Ressourcer – En robust hjemmeside, som kan håndtere mange samtidige besøg, er en af de vigtigste ressourcer til at levere opdateret og troværdig krisekommunikation. Mere specialiserede virkemidler kan f.eks. være oprettelse af et pressecenter eller en spørge-svarcentral (call-center) med reserverede telefonlinjer og e-postkasse. I givet fald kræves der instrukser for klargøring af lokaler og tekniske faciliteter, aktivering og bemanding, instruktion til operatører og forberedte svarguides tilpasset den aktuelle krise.
- ▶▶ Procedurer – Til beredskabsplanen bør der knyttes instrukser, skabeloner og lignende for:
 - ▶ Aktivering af krisekommunikationsteamet (helst allerede før og ellers umiddelbart efter det første møde i krisestaben).
 - ▶ Iværksættelse af systematisk medieovervågning og medieanalyse – dels for at bidrage til det samlede situationsbillede, dels som udgangspunkt for pressestrategier samt for at sikre, at eventuelle fejl i dækningen af organisationens indsats korrigeres.
 - ▶ Dagsordener for interne møder i krisekommunikationsteamet.
 - ▶ Inddragelse af krisekommunikationsteamet på krisestabens møder. Pressestrategi og medie billedet bør altid være et fast punkt på stabsmødernes dagsorden.
 - ▶ Fast kontaktperson til pressen under krisen på fast telefonnummer (presse-vagt).
 - ▶ Kontaktoplysninger for kommunikationsansvarlige hos samarbejdspartnere.

- ▶ Forberedte udkast til pressemeddelelser, faktaark med baggrundsinformation m.v.
- ▶ Distributionslister til pressemeddelelser og kommunikationsbriefinger (e-post).
- ▶ Instruks om, hvem der udtaler sig på organisationens vegne, herunder hvem der må udtale sig til citat, og hvem der kun må udtale sig til baggrund (talsmandshierarki).
- ▶ Eventuel centralisering af al krisekommunikation for at sikre, at organisationen taler med én stemme.

Kerneopgave 5: Operativ indsats

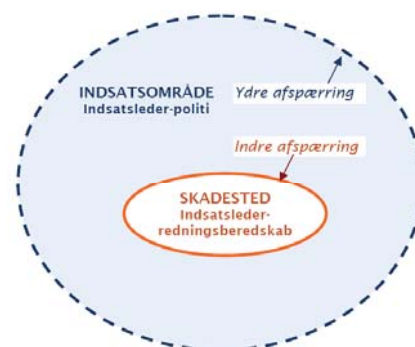
I betragtning af de mange og meget forskelligartede organisationer, der er i målgruppen for denne vejledning, dækker betegnelsen "operativ indsats" her over en meget bred vifte af indsatser. De handler dog generelt om at indsætte mandskab og materiel "i marken" eller varetage taktisk/operativ krisestyring, i modsætning til den mere overordnede form for krisestyring i kerneopgave 1 – 4.

Når organisationen aktiverer sin generelle beredskabsplan vil de første fire kerneopgaver som udgangspunkt være relativt ens uanset hændelsestype. Den operative indsats vil til gengæld være vidt forskellig fra den ene hændelse til den anden. For at undgå at den generelle beredskabsplan bliver unødigt lang, anbefaler vi kun at beskrive de mest overordnede principper for organisationens operative indsatskapacitet i selve planen.

Retningsgivende og detaljeret planlægning for operative indsatser bør i stedet fremgå af skræddersyede indsatsplaner for forskellige hændelser. Indsatsplanerne bør hver især forholde sig til de centrale aspekter af den operative indsats, herunder:

- ▶▶ Opgaver – Hvilke hovedopgaver og delopgaver skal løses som led i indsatsen?
- ▶▶ Ledelse – Hvem leder den operative indsats og med hvilket mandat?
- ▶▶ Organisation – Hvilke enheder skal indgå i opgaveløsningen, og hvordan skal den eksisterende organisation eventuelt tilpasses for at gennemføre en tilfredsstillende indsats?
- ▶▶ Bemanding og materiel – Hvor meget mandskab og materiel er der behov for til indsatsen, hvor og hvornår skal det indsættes, og hvem skal gøre hvad?

Operativ indsatsledelse



"Retningslinjer for Indsatsledelse" (2008) beskriver principperne for samarbejdet mellem politi, redningsberedskab og sundhedsberedskab samt andre aktører, der indgår i den samlede indsats i et indsatsområde.

Selvom retningslinjerne er skræddersyet til "blå blink" beredskaberne, kan andre organisationer også hente inspiration i dem.

- Procedurer – Hvordan skal opgaverne konkret løses, og hvordan koordineres med andre organisationers operative opgaveløsning?

Indsatsplanerne kan vedlægges den generelle plan som bilag, eller – såfremt der er mange indsatsplaner – opbevares separat og blot næves i oversigtsform i den generelle beredskabsplan.

Eksempler på operative indsatser:

- Kommunalt plejepersonales besøg hos ældre og andre sårbare grupper i forbindelse med ekstremt vejr, strømsvigt m.v.
- Genopretning af drikkevandsforsyning efter forureningsuheld.
- Kontrolcentres omdirigering af trafik efter større uheld.
- Genopstart af el-nettet ved større strømsvigt.
- Genetablering af kompromitterede it-systemer og netværk.
- Psykologisk førstehjælp efter større ulykker, voldsepisoder eller omsorgsvigt på dagsinstitutioner, skoler, plejehjem m.v.
- Aflivning af dyr ved udbrud af smitsomme husdyrsygdomme.
- Inddæmning og oprensning af farlige stoffer ved miljøuheld.

Eksempler på delplaner og indsatsplaner:

- Kapitel om pandemisk influenza i Håndbog om Sundhedsberedskab med tilknyttede vejledninger til sygehuspersonale, akut medicinsk koordinationscenter (AMK), embedslæger, praktiserende læger og vagtlæger, kommunernes, sundhedspersonale, apoteker og ambulancetjenesten.
- Fødevarestyrelsens manualer for bekæmpelse af fugleinfluenza, svinepest, mund- og klovsyge og andre husdyrsygdomme.
- En kommunes plan for at kunne indkvartere og forpleje nødstedte borgere.

