

---

# Evaluering af KRISØV 2015

---



*Udgivet af:*  
Beredskabsstyrelsen og Rigspolitiet  
[www.brs.dk](http://www.brs.dk), [www.politi.dk](http://www.politi.dk)

2016

---

# **Evaluering af KRISØV 2015**

---

# Indholdsfortegnelse

<b>1. Øvelseschefernes forord</b>	5
<b>2. Sammenfatning</b>	6
2.1 Fungerede det nationale krisestyringssystem efter hensigten?	6
2.2 Levede myndighederne op til forventningerne i den nationale beredskabsplan?	7
2.3 Overordnede anbefalinger	8
<b>3. Indledning</b>	10
<b>3.1 Om øvelsen</b>	10
3.1.1 Formål og mål	10
3.1.2 Afgrænsning	10
3.1.3 Proceduremæssigt grundlag	10
3.1.4 Deltagere	10
3.1.5 Planlagt varighed og forløb	11
3.1.6 Overordnet scenarie, delscenarier og indspil	11
<b>3.2 Om evalueringen</b>	12
3.2.1 Formål, mål og fokusområder	12
3.2.2 Generelt forbehold pga. afbrydelsen af KRISØV 2015	12
3.2.3 Afgrænsning	13
3.2.4 Evalueringsmæssigt grundlag	13
3.2.5 Organisering, design og datagrundlag	13
<b>4. Hovedspørgsmål 1: Fungerede det nationale krisestyringssystem efter hensigten?</b>	15
<b>4.1 Fokusområde 1.1: Skabe og fastholde et overblik over den aktuelle situation</b>	15
4.1.1 Overblikket over den samlede situation	15
4.1.2 Overblik over og dokumentation af foranstaltninger og opgaver	17
4.1.3 Vurdering af evnen til at skabe og fastholde et overblik over den aktuelle situation	18
<b>4.2 Fokusområde 1.2: Sikre et aktivt samarbejde og effektiv koordination</b>	19
4.2.1 Koordination og samarbejde på tværs af myndigheder	19
4.2.2 Forhold, som kræver særlig opmærksomhed	21
4.2.3 Vurdering af evnen til at sikre et aktivt samarbejde og effektiv koordination	22
<b>4.3 Fokusområde 1.3: Krisekommunikation</b>	23
4.3.1 Myndighedernes information og vejledning om risici og afledte konsekvenser	23
4.3.2 Koordinationen af myndighedernes krisekommunikation	23
4.3.3 Vurdering af evnen til at levere relevant, præcis og koordineret krisekommunikation	25
<b>4.4 Delkonklusion: Fungerede det nationale krisestyringssystem efter hensigten?</b>	25
<b>5. Hovedspørgsmål 2: Levede myndighederne op til forventningerne i den nationale beredskabsplan?</b>	27
<b>5.1 Fokusområde 2.1: Myndighedernes krisestyring inden for eget ansvarsområde</b>	27
5.1.1 Aktivering og drift af myndighedernes krisestabe	27
5.1.2 Anvendelse af planer og procedurer	28
5.1.3 Vurdering af evnen til at varetage krisestyringen inden for eget ansvarsområde	29
<b>5.2 Fokusområde 2.2: Kunne myndighederne bistå hinanden?</b>	29
5.2.1 Vurdering af myndighedernes evne til at bistå hinanden	31
<b>5.3 Fokusområde 3: Kan myndighederne indgå i tværgående krisestyringsfora?</b>	31
5.3.1 Myndighedernes deltagelse i de tværgående stabe	31
5.3.2 Vurdering af myndighedernes deltagelse i de tværgående stabe	32
<b>5.4 Delkonklusion: Levede myndighederne op til forventningerne i den nationale beredskabsplan?</b>	32

## 1. Øvelseschefernes forord

KRISØV er en tilbagevendende national krisestyringsøvelse, der hvert andet år afprøver rolle- og ansvarsfordeling, planer, procedurer og samarbejdsevner i det nationale krisestyringssystem.

KRISØV 2015 var en ambitiøs og udfordrende øvelse med udgangspunkt i en nuklear hændelse. Der var vanskelige problemstillinger og mange aktører i spil. Ved tilrettelæggelsen af KRISØV 2015 havde vi fra øvelsesledelsens side tilstræbt en høj grad af realisme. Vi havde med fuldt overlæg planlagt en øvelse, som skulle lægge et stort pres på det nationale krisestyringssystem; både på de tværgående stabe på centralt og lokalt niveau og hos de enkelte myndigheder, virksomheder, ambassader og mediehuse. Vi pressede deltagerne med udviklingen i hændelserne og med de reaktioner, der kom fra omverdenen, bl.a. fra borgere, medier, fremmede magter og internationale aktivister. Man bør dog være bevidst om, at selv øvelser med et højt ambitionsniveau og stort pres kun kan give en forsmag på de problemer, som virkelige kriser kan byde på.

Vi skal hele tiden huske på den virkelighed, som vi øver for at forberede os på. Det er en virkelighed, som er præget af stadig mere komplekse hændelser, højere grad af uforudsigelighed og nye hændelsestyper. Siden KRISØV 2013 har vi bl.a. oplevet og mærket konsekvenserne af flere orkaner og oversvømmelser, smitsomme sygdomme, terrorangreb i Danmark, Frankrig og Belgien, storbranden i Fredericia, flygtningestrømme i Europa og markante ændringer i det sikkerhedspolitiske klima. Den 8. april 2016 – næsten som en hilsen fra KRISØV 2015 – gik fragtskibet M/S Sigrid, der fragter radioaktivt affald, på grund ud for atomkraftværket Barsebäck. Alt sammen eksempler på hændelser, som udfordrer og påvirker Danmarks civile og militære beredskab.

Handlekraften i det danske krisestyringssystem afhænger af, at alle myndigheder kan bidrage til at løfte de opgaver, der opstår i kølvandet på de ekstreme hændelser. Det gælder uanset krisernes årsag og konsekvenser.

I denne evaluering vurderer vi, om det tværgående krisestyringssystem fungerer efter hensigten, og om myndighederne lever op til de overordnede forventninger, der fremgår af den nationale beredskabsplan.

KRISØV 2015 har vist, at der er meget, der fungerer, men også at der fortsat er nogle sårbarheder i krisestyringen, som skal tages alvorligt.

Det er ikke vores indtryk, at niveauet for aktørernes krisestyringskapacitet er faldet i forhold til tidligere øvelser, men udviklingen betyder, at presset på krisestyringssystemet er vokset, og dermed også kravene til aktørernes krisestyringskapacitet.

Der er klare og berettigede forventninger til, at vi som myndigheder er handlekraftige, når der opstår kriser. Krisestyringskapacitet skal derfor udvikles og afprøves, før de ekstreme hændelser opstår. Det kræver tid, ressourcer og ikke mindst ledelsesbevågenhed. Det er vores håb, at erfaringerne fra KRISØV 2015 og de seneste års hændelser i Danmark og udlandet bruges til at hæve niveauet for myndighedernes krisestyringskapacitet.

Mads Ecklon og Peter Dahl  
Øvelseschefer, KRISØV 2015

## 2. Sammenfatning

Det overordnede formål med KRISØV 2015 var at øve krisestyringssystemet i Danmark på centralt niveau med særlig fokus på evnen til at håndtere konsekvenserne af en nuklear hændelse på dansk område.

På den baggrund blev der formuleret følgende to hovedspørgsmål, som evalueringen af KRISØV 2015 skulle besvare:

- Fungerer det nationale krisestyringssystem efter hensigten?
- Lever myndighederne op til forventningerne i den nationale beredskabsplan?

Afsnit 2.1 og 2.2 indeholder de overordnede vurderinger af de to hovedspørgsmål. Afsnit 2.3 indeholder øvelsesledelsens anbefalinger til ændringer, der kan styrke den samlede krisestyring.

### 2.1 Fungerede det nationale krisestyringssystem efter hensigten?

KRISØV 2015 viste, at det nationale krisestyringssystem<sup>1</sup> udgjorde en god ramme for den tværgående krisestyring, også i tilfælde af en nuklear ulykke på dansk territorium. Strukturen og planerne tillod en dynamisk tilpasning af deltagerkredsen på centralt og lokalt niveau, så relevante aktører hurtigt kunne inddrages.

Denne tilgang er nyttig og nødvendig i en situation, hvor det generelle risikobillede er komplekst, dynamisk og omskifteligt. Det er således vigtigt fortsat at planlægge ud fra, at man ikke med sikkerhed kan sige, hvad der skaber den næste store ulykke eller katastrofe, og dermed fastholde fokus på udvikling af en generel krisestyringskapacitet i Danmark.

KRISØV 2015 viste dog også, at det nationale krisestyringssystem, tværgående planer og myndighedernes erfaringer ikke i tilstrækkelig grad havde forberedt deltagerne på, at større ulykker og katastrofer også kan indeholde betydelige sikkerhedspolitiske problemstillinger, herunder forholdet til fremmede magter.

Øvelsen viste, at aktørerne i det nationale krisestyringssystem generelt reagerede hensigtsmæssigt på de indledende oplysninger om kollisionen og den efterfølgende grundstødning. Aktørerne påbegyndte umiddelbart efter løsningen af de tre overordnede opgaver: skabelse af overblik, tværgående samarbejde og koordination og krisekommunikation. KRISØV 2015 viste, at der var et aktivt samarbejde og en effektiv koordination mellem de involverede aktører.

KRISØV 2015 viste dog også, at den indledende håndtering af krisen var præget af en række svagheder og uhensigtsmæssigheder, som gjorde, at det nationale krisestyringssystem ikke helt fungerede efter den hensigt, der er beskrevet i den nationale beredskabsplan.

Der var således betydelige udfordringer i forhold til hurtigt at skabe og fastholde et samlet overblik over situationen. Disse udfordringer ses primært at hænge sammen med en ufuldstændig implementering og afprøvning af konceptet for Nationalt Strategisk Overblik (NSO) forud for KRISØV 2015, manglende efterlevelse af visse procedurer for dokumentation samt uhensigtsmæssig it-understøttelse af informationshåndteringen, særligt i forhold til log og geodata.

<sup>1</sup> Det nationale krisestyringssystemets opbygning, principper, roller, ansvar mv. er beskrevet i publikationen "Krisestyring i Danmark", se <http://brs.dk/viden/publikationer/Documents/Krisestyring%20i%20Danmark.pdf>

Endvidere kunne aktørerne i den indledende fase med fordel have været mere opmærksomme på at fastlægge og styre efter strategiske mål samt løbende at analysere situationen, dens potentielle udviklingsmuligheder og identificere de særlige problemstillinger, som kunne påvirke råderummet i forhold til den operationelle og taktiske indsats.

Endelig kunne myndighederne have været mere præcise og målrettede i deres kommunikation i forhold til at sikre, at borgerne blev bedre forberedt i forhold til at kunne varetage egen sikkerhed og sundhed samt i muligt omfang at kunne bidrage til at minimere konsekvenserne af en hændelse.

## **2.2 Levede myndighederne op til forventningerne i den nationale beredskabsplan?**

KRISØV 2015 viste, at kapaciteten i det nationale krisestyringssystem i den indledende fase af krisen hang tæt sammen med de enkelte myndigheders krisestyringskapacitet. Øvelsen viste også, at myndigheder – som under mere "normale" omstændigheder ikke bliver inddraget i krisestyringen – kan få en væsentlig rolle i kraft af deres sektoransvar, ekspertise og ressourcer. Det er derfor relevant at fastholde forventningerne til, at myndighederne kan bidrage til den samlede krisestyring, som det fremgår af den nationale beredskabsplan.

Under KRISØV 2015 var der eksempler på både god og uhensigtsmæssig praksis i forhold til myndighedernes efterlevelse af kravene i den nationale beredskabsplan:

### **God praksis**

- **Tidlig erkendelse af, at den indtrufne hændelse skulle håndteres som en krise**

Hovedparten af myndighederne fulgte handlingsprincippet og etablerede hurtigt deres krisestabe. Det betød bl.a., at myndighederne blev klar til at håndtere de dele af hændelsen, som lå inden for deres sektoransvar. Etableringen af stabene betød endvidere, at myndighederne fik "baglandet" startet op, så de kunne bistå deres repræsentanter i de tværgående krisestyreingsfora.

- **Samarbejde på tværs**

Under KRISØV 2015 var der mange eksempler på, at myndigheder og øvrige aktører arbejdede sammen om at løse de komplekse problemer, som hændelsen havde medført. Samarbejdet foregik både bilateralt og via de tværgående stabe. Det gjorde, at samfundets samlede ressourcer blev bragt i spil

- **Deltagelse i de tværgående stabe**

Hovedparten af de myndigheder, der blev indkaldt til den nationale operative stab (NOST), det centrale operative kommunikationsberedskab (DCOK) og den lokale beredskabsstab (LBS) sendte repræsentanter og bidrog dermed til at skabe forudsætningerne for et samlet overblik, samarbejde og koordinations samt i forhold til krisekommunikation.

- **Deltagelse af rutinerede medarbejdere**

KRISØV 2015 viste, at myndighederne råder over en del medarbejdere, som har både kompetence og erfaring i forhold krisestyring. Disse medarbejdere bidrog til at løfte kapaciteten i krisestyringssystemet.

## Uhensigtsmæssig praksis

- Passiv eller afventende tilgang til krisestyring**  
 Under øvelsen var der en mindre gruppe af myndigheder, som valgte enten ikke at aktivere deres krisestab eller havde stabe med meget begrænset bemanning. Myndighederne skabte dermed en dårlig udgangsposition, hvis situationen for alvor eskalerede. Det kunne potentielt have påvirket både evnen til at varetage krisestyringen inden for eget område og evnen til at indgå i de tværgående stabe.
- Begrænset anvendelse af planer og procedurer**  
 KRISØV 2015 viste tydeligt, at både kendskabet til og anvendelsen af planerne kunne have været betydeligt bedre hos hovedparten af de deltagende myndigheder. Resultatet blev, at krisestyringen generelt var for ad hoc-præget og dermed mindre robust. Myndighederne fik således ikke det fulde udbytte af den gennemførte planlægning.
- Udeblivelse fra de tværgående stabe**  
 Det var uhensigtsmæssigt, at nogle myndigheder trods indkaldelse udeblev fra NOST og DCOK. Det begrænsede stabenes adgang til sektorspecifik viden, ressourcer og mulighederne for koordination. Dermed svækkedes stabenes samlede effektivitet og handlekraft.
- Mangelfuld uddannelse, rutiner og træning**  
 KRISØV 2015 viste, at der fortsat er for stor en del af deltagerne, der ikke havde fået uddannelse og træning i de grundlæggende færdigheder vedrørende krisestyring, herunder stabsrutinerne i de tværgående stabe. Det påvirkede deres præstationer og dermed krisestyringssystemets effektivitet.

Under KRISØV 2015 var der et betydeligt spænd i forhold til, i hvilket omfang myndighedernes handlinger levede op til forventningerne i den nationale beredskabsplan. Konkret betyder det, at nogle myndigheder lå på et forholdsvist højt niveau, og således var robuste og handlekraftige, mens andre myndigheder var betydeligt mere usikre i den indledende fase af krisen.

### 2.3 Overordnede anbefalinger

Samlet set viste erfaringerne fra KRISØV 2015, at myndigheder og tværgående stabe bør udvikle og styrke deres generelle krisestyringskapacitet, så store dele af systemet ikke skal bruge en længere opvarmingsperiode under den indledende del af en krise, før alle kan agere effektivt. Det er med andre ord nødvendigt at sikre et højere grundniveau af parathed, kompetence, erfaring og udholdenhed, som de forskellige aktører kan tage afsæt i ved en situation, som kræver en hurtig og resolut reaktion af det nationale krisestyringssystem i forhold til alle hændelsestyper.

#### Det anbefales derfor at:

- Forankre udviklingen af myndighedernes krisestyringskapacitet på strategisk ledelsesniveau**  
 Krisestyringskapacitet skal udvikles og afprøves, før de ekstreme hændelser opstår. Det kræver en aktiv, vedholdende og prioriteret indsats samt deltagelse på tværs i de enkelte organisationer. Hvis grundniveauet for myndighedernes krisestyringskapacitet skal hæves, så er der behov for tydeligere strategisk ledelsesforankring og et klart mandat.



- **Formulere tydelige krav og forventninger til myndighedernes krisestyringskapacitet**

De overordnede krav og forventninger sætter rammerne for myndighedernes arbejde med at udvikle deres krisestyringskapacitet. Det er derfor væsentligt, at det er tydeligt for myndighederne, hvad de bør kunne levere på dette område.
- **Fastlægge kompetencekrav og tilbyde uddannelsesmuligheder i forhold til nøglefunktioner i krisestyringssystemet**

Begrænsede færdigheder, erfaring og rutine vedrørende krisestyring indebærer en risiko for, at opgaveløsningen bliver usikker, og at der går for lang tid, inden systemet fungerer effektivt. Dette skal ses i sammenhæng med en naturlig personalemæssig til- og afgang, og som stiller krav til opretholdelse af den enkelte organisations parathed. Der er derfor behov for at forbedre grundlaget for at opnå et tilfredsstillende kompetenceniveau i forhold til nøglefunktioner i krisestyringssystemet.
- **Udvikle det nationale krisestyringssystemets evne til at håndtere sikkerhedspolitiske kriser**

Det nationale krisestyringssystem og de tværgående planer tager kun i begrænset omfang højde for sikkerhedspolitiske hændelser. Endvidere har myndighederne og de tværgående stabe kun begrænset erfaring med denne hændelsestype i nationalt regi, herunder koordination og samspil mellem politiske, civile, diplomatiske og militære aktører. Der er derfor behov for at tilpasse og afprøve det nationale krisestyringssystem, så der opnås større erfaring og fortrolighed med denne type kriser.
- **Vurdere behov og muligheder for bedre IT-løsninger til krisestyringssystemet**

Krisestyringssystemets effektivitet kan forbedres gennem hensigtsmæssig IT-understøttelse, bl.a. i forhold til samlet overblik, dokumentation og brug af geodata. Det bør derfor afdækkes, hvilke behov og muligheder, der er for at understøtte tværgående stabe og myndigheders krisestyring med IT.
- **Sikre en grundig revision og implementering af konceptet for Nationalt Strategisk Overblik (NSO)**

Et samlet, strategisk overblik er en af hjørnestenene i god krisestyring. Der er derfor behov for, at konceptet for Nationalt Strategisk Overblik (NSO) bliver revideret med udgangspunkt i erfaringerne fra KRISØV 2015 og relevante, skarpe hændelser. Det er endvidere væsentligt, at der i forhold til konceptet bliver udarbejdet præcise procedurer lokalt og nationalt, så konceptet i sin helhed kan implementeres på tværs af det nationale krisestyringssystem.

## 3. Indledning

### 3.1 Om øvelsen

#### 3.1.1 Formål og mål

De overordnede mål for KRISØV 2015 blev fastlagt i Kriseberedskabsgruppens øvelsesdirektiv af 8. december 2014.

Formålet var at øve krisestyringssystemet i Danmark på centralt niveau med særligt fokus på evnen til at håndtere konsekvenserne af en nuklear hændelse på dansk område. Hovedvægten lå på at øve og afprøve samarbejdet og den tværgående koordination i krisestyringssystemet, herunder ved den nationale operative stab (NOST), den lokale beredskabsstab i hændelsespolitikredsen (LBS), og udvalgte centrale myndigheder og andre aktører samt i relevant omfang regeringens krisestyringsorganisation.

Der blev lagt vægt på, at øvelsen blev anvendt til at afprøve nye eller ændrede procedurer, tiltag mv., herunder Nuklear Delplan, som er en delplan til NOST Hovedplan, det nye koncept Nationalt Strategisk Overblik (NSO) samt myndighedernes egne beredskabsplaner.

Målet var, at relevante myndigheder og aktører skulle øve og afprøve krisestyringens kerneopgaver: aktivering og drift af relevante stabe, informationshåndtering, koordination af handlinger og ressourcer samt krisekommunikation. Med udgangspunkt i de fire kerneopgaver skulle øvelsesdeltagerne afprøve evnen til at opretholde og videreføre funktioner, der er kritiske for det danske samfund, dels i en situation, hvor der ikke er sket et udslip af radioaktive stoffer, men hvor situationen spidser til, dels i en situation med et udslip.

#### 3.1.2 Afgrænsning

KRISØV 2015 var tilrettelagt med det formål at øve og afprøve samarbejdet om krisestyringens generelle kerneopgaver på det strategiske og operationelle ledelsesniveau hos de deltagende myndigheder. Øvelsen omhandlede således ikke den tekniske og taktiske håndtering af konsekvenserne af en mulig nuklear hændelse.

#### 3.1.3 Proceduremæssigt grundlag

KRISØV 2015 blev planlagt og gennemført med forventningen om, at øvelsesdeltagerne aktivt ville anvende og følge de beredskabsplaner, som fastlægger procedurerne i krisestyringssystemet.

Den nationale beredskabsplan (6. udgave) udgjorde den overordnede ramme i forhold til krisestyringssystemets opbygning og ansvars- og kompetenceforhold. Den overordnede ramme blev fyldt ud af og konkretiseret af planerne for de tværgående krisestyringsfora og aktørernes egne beredskabsplaner. NOST Hovedplan, der er under revision, blev afprøvet i en øvelsesudgave i sammenhæng med den nye Nukleare Delplan.

#### 3.1.4 Deltagere

I alt deltog over 500 personer i KRISØV 2015 fordelt på over 30 myndigheder mv., herunder myndigheder på centralt, regionalt og lokalt niveau, nyhedsmedier og ambassader. De fleste myndigheder mv. deltog både med øvelsesdeltagere og med medlemmer af øvelsesledelsen. Udover organisationerne var alle niveauer i det nationale krisestyringssystem repræsenteret i de tværgående fora: Regeringens Sikkerhedsudvalg, Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål, National

Operativ Stab (NOST) og herunder understaben Det Centrale Operative Kommunikationsberedskab (DCOK) samt Østjyllands Politis Lokale Beredskabsstab (LBS).

Øvelsesledelsen bestod af ca. 80 medlemmer fra en række centrale aktører i relation til det nukleare scenarie. Den overordnede styring af aktiviteterne i øvelsesledelsen blev varetaget af Beredskabsstyrelsen og Rigspolitiet i fællesskab. Under øvelsen var øvelsesledelsen placeret i en central indspil/svar-celle i auditoriet på Forsvarsakademiet. På Forsvarsakademiet var der endvidere etableret en mediecelle samt en borgercelle med henblik på at bringe sociale medier og tæt borgerkontakt ind i øvelsen.

### 3.1.5 Planlagt varighed og forløb

KRISØV 2015 var planlagt til at forløbe over to øvelsesdage fra kl. 08:00 den 11. november 2015 til den 12. november 2015 kl. 16:00. Øvelsen blev afviklet i realtid, men var ikke en døgnøvelse (med undtagelse af Værnsfælles Forsvarskommando).

Hændelsesforløbet indledtes den 11. november 2015 kl. 06:10 med udsendelse af et MAYDAY signal fra det russisk ejede atomdrevne skib "Sevmorput". Ved øvelsen start ("STARTEX") samme dag kl. 08:00 var hændelsen således allerede under udvikling, og flere stabe var på det tidspunkt allerede aktiveret, da der ikke var tale om en alarmeringsøvelse.

KRISØV 2015 blev imidlertid afbrudt efter øvelsens første dag på grund af udefrakommende hændelser, se nærmere herom i afsnit 3.2.2.

### 3.1.6 Overordnet scenarie, delscenarier og indspil

Forud for udarbejdelsen af scenariet til KRISØV 2015 var der i Kriseberedskabsgruppen udpeget en række kriterier, som scenariet skulle understøtte. Øvelsesledelsen havde på den baggrund udarbejdet en analyse af mulige scenarier med udgangspunkt i det nationale risikobillede. Analysen anbefalede, at scenariet tog udgangspunkt i en nuklear hændelse inden for dansk område. Dette forslag blev tiltrådt af Kriseberedskabsgruppen.

Øvelsens nukleare scenarie bestod i, at et russisk statsejet atomdrevet fartøj "Sevmorput" i stærk storm blev påsejlet af en danskejet bulk carrier "Torm Island" i Kattegat. Uheldet medførte omfattende skader på det russiske skib, som straks satte kurs mod Århus Havn for at få besigtiget skaderne. Undervejs forværredes situationen ombord på Sevmorput, og for at forhindre at skibet sank, valgte den russiske kaptajn at sætte skibet på grund på Hjelm Banke ud for Ebeltoft.

Situationen ombord på det russiske fartøj blev løbende forværret under øvelsens forløb, som var designet i tre faser; en erkendelsesfase, en eskaleringsfase og en fase med risiko for radioaktivt udslip. Samtidig med, at myndighederne forberedte sig på at håndtere et muligt radioaktivt udslip fra Sevmorput, og de konsekvenser det måtte have for samfundet, bød scenariet også på en sikkerhedspolitisk dimension i forholdet til en fremmed magt (Rusland). Den russiske ambassadør meddelte via Udenrigsministeriet, at Rusland ikke ville acceptere danske myndigheder ombord på Sevmorput. Rusland sendte endvidere en fregat til området for at beskytte og hjælpe besætningen ombord på Sevmorput med at håndtere situationen. Hændelsen blev yderligere eskaleret med ankomsten af havmiljøorganisationen "Sea Guardian", som ville gennemføre en aktion mod det russiske skib for at protestere mod forurening af verdenshavene.

Scenariet gav, ud over muligheden for at afprøve myndighedernes eget kriseberedskab, også myndighederne mulighed for at træne krisekommunikation til befolkningen og medierne, da hændelsen potentielt kunne have vidtrækkende konsekvenser for store dele af befolkningen og miljøet. Flere myndigheder fik ligeledes lejlighed til at øve interaktionen med internationale samarbejdspartnere som Det Internationale Atomenergiagentur (IAEA) og forholdet til en række udenlandske ambassader i Danmark, som også deltog i øvelsen.

Konsekvenserne af øvelsens scenarie påvirkede en lang række samfundsvigtige funktioner og resulterede i et stort pres på den nationale krisestyringsorganisation. Scenariet levede dermed op til intentionen om at udfordre det samlede beredskabs evne til at håndtere konsekvenserne af en ekstraordinær hændelse med stor national og international bevågenhed.

### 3.2 Om evalueringen

#### 3.2.1 Formål, mål og fokusområder

Fokus for evalueringen er udledt af øvelsesdirektivets beskrivelse af øvelsens formål og mål.

Det overordnede formål med KRISØV 2015 var at øve krisestyringssystemet i Danmark på centralt niveau med særligt fokus på evnen til at håndtere konsekvenserne af en nuklear hændelse på dansk område. På den baggrund blev der formuleret følgende to hovedspørgsmål, som evalueringen af KRISØV 2015 skulle besvare:

Hovedspørgsmål 1: Fungerer det nationale krisestyringssystem efter hensigten? Evalueringen har i forhold til dette spørgsmål især lagt vægt på at vurdere, i hvilket omfang det nationale krisestyringssystem kunne varetage følgende fokusområder:

- Skabe og fastholde et overblik
- Sikre et aktivt samarbejde og effektiv koordinering
- Informere om situationen og give handlingsanvisninger til befolkningen

Hovedspørgsmål 2: Lever myndighederne op til forventningerne i den nationale beredskabsplan?

Evalueringen har i forhold til dette spørgsmål især lagt vægt på at vurdere følgende fokusområder:

- Myndighedernes egen krisestyring
- Kunne myndighederne bistå hinanden
- Kan myndighederne indgå i tværgående krisestyringsfora

#### 3.2.2 Generelt forbehold pga. afbrydelsen af KRISØV 2015

KRISØV 2015 var planlagt til at forløbe over to dage, 11. – 12. november 2015, men blev afbrudt den 11. november 2016 kl. 22:34.

Baggrunden for afbrydelsen var, at den svenske regering indførte grænsekontrol ved den dansk-svenske grænse med virkning fra den 12. november 2015 kl. 12:00. Rigspolitiet vurderede, at den svenske regerings beslutning indebar en risiko for ophobning af flygtninge/migranter ved grænserne til Sverige. Rigspolitiet så sig derfor nødsaget til at trække politiet helt ud af øvelsen med kort varsel. Denne beslutning indebar, at det ikke var praktisk muligt at fortsætte KRISØV 2015, idet politiet – ud over at være en central aktør i forhold til scenariet – også

varetog formandskab og sekretariat i de to krisestabe, NOST og LBS, som var omdrejningspunkt for den tværgående koordination mellem myndighederne. Afbrydelsen af KRISØV 2015 har også haft konsekvenser for evalueringen. Konkret har det betydet, at der er færre data og observationer til rådighed for evalueringen end planlagt.

KRISØV 2015 giver derfor primært anledning til at vurdere, hvordan aktørerne og det nationale krisestyringssystem fungerede i de indledende 10-12 timer af hændelsen. Øvelsesledelsen har vurderet, at dette mere afgrænsede fokus er yderst relevant, da det generelt er i denne del af en hændelse, hvor der skal ske den største ændring i belastningen af krisestyringssystemet. Presset indtræffer, når aktører og stabe hurtigt og resolut skal gå fra dagligt beredskab til fuldt etableret beredskab samtidig med, at der bl.a. er uklarhed om, hvad der er sket, og hvordan hændelsen kan udvikle sig, mangel på validerede informationer, tidspres, iværksættelse af indledende beredskabsforanstaltninger, umiddelbare reaktioner fra offentligheden og medier mv.

Det betyder, at KRISØV 2015 ikke kan danne grundlag for at vurdere, i hvilket omfang aktører og stabe ville være i stand at håndtere de efterfølgende faser af krisen, herunder vurdere aktørernes udholdenhed, evnen til at foretage afløsning samt håndtere et udslip af radioaktive stoffer. Afbrydelsen har også påvirket muligheden for at give et mere nuanceret billede af aktørernes og stabenes generelle præstationer, som ofte forbedres fra første til anden dag under de nationale krisestyringsøvelser.

Med dette forbehold in mente finder øvelsesledelsen, at evalueringen giver en række retvisende indikationer på, hvorledes det nationale krisestyringssystem fungerede og om myndighederne levede op til forventningerne i den nationale beredskabsplan i den indledende fase af en krise.

### 3.2.3 Afgrænsning

Den tværgående evaluering fokuserer og omhandler alene ovenstående beskrevne hovedspørgsmål og fokusområder i forhold til det arbejde, der foregik inden for rammerne af de etablerede stabe. Øvelsestagerne er selv ansvarlige for egen intern evaluering.

### 3.2.4 Evalueringsmæssigt grundlag

Rammerne for evalueringen er Rigspolitiets "Koncept for evaluering af operative indsatser og øvelser" samt Rigspolitiets "Vejledning til evaluering af politioperative øvelser og indsatser". Principperne herfra er benyttet ved opstilling af evalueringsspørgsmål og udvælgelse af evalueringshold.

Herudover udgøres evalueringsgrundlaget af de relevante planer for det valgte øvelsesscenarie, herunder "National Beredskabsplan" (6. udgave af 25. august 2014), "NOST Hovedplan for Stabens Virke", der forelå i en øvelsesudgave af 7. oktober 2015, "Nuklear Delplan", "DCOK delplan for Stabens Virke" af 1. december 2014 samt "Hovedplan for den lokale beredskabsstabs virke" af 15. november 2007. Ligeledes indgik det nye koncept for "Nationalt Strategisk Overblik" (NSO) med en opdateret version af 9. august 2015, der blev afprøvet under øvelsen.

### 3.2.5 Organisering, design og datagrundlag

Evalueringen af KRISØV 2015 blev, ligesom øvelsesledelsen og øvelsesplanlægningen, varetaget af Beredskabsstyrelsen og Rigspolitiet i fællesskab. De evalueringsansvarlige indgik i øvelsesledelsen med reference til øvelsescheferne.

Der blev som et nyt tiltag nedsat en evalueringsgruppe bestående af repræsentanter fra de deltagende myndigheder mv. Derudover deltog udpegede evaluatore, som indgik som observatører i de tværgående stabe. Evalueringsgruppen bidrog til evalueringen ved at kvalificere spørgeskemaerne til øvelsестagerne og observatørerne samt ved at fungere som observatører i egen myndighed. De udpegede evaluatore deltog tillige som observatører i de tværgående stabe.

Forud for øvelsen deltog de evalueringsansvarlige og sekretariatet i øvelsesledelsens møder og andre forberedende aktiviteter med henblik på at tilpasse evalueringsdesignet bedst muligt til øvelsen. Der blev udviklet observationskemaer til evaluatorene og evalueringsspørgeskemaer til øvelsестagerne.

Som led i dataindsamlingen var de evalueringsansvarlige og sekretariatet placeret sammen med øvelsesledelsen på Forsvarsakademiet under øvelsen. Herfra var det muligt at følge øvelsen samt at oprette kontakt til observatører i stabe og myndigheder.

I februar 2016 deltog evalueringsgruppen i et evalueringsseminar, der havde til formål at nuancere de problemstillinger, som analysearbejdet indledningsvist havde afdækket.

#### **Det samlede datagrundlag for evalueringen består af følgende kilder:**

- Observationer fra evaluatore under øvelsen i NOST, DCOK, NSO-cellen og LBS
- Observationer fra evaluatore under øvelsen i flere myndigheder mv.
- Iagttagelser foretaget af øvelsescheferne og øvrige centrale øvelsesplanlægere i øvelsesledelsen
- Debriefingnotat fra øvelsesledelsen efter aflysning af dag 2
- POLDOK-opdateringer fra NOST, DCOK, LBS, og Rigspolitiets Strategiske Stab
- Spørgeskemabesvarelser fra øvelsестagerne
- Besvarelse af evalueringsspørgeskemaer fra krisestabenes øvelsесdeltagere
- Skriftligt materiale sendt til øvelsesledelsen under øvelsen, herunder møde-referater, situationsbilleder samt e-mail korrespondance mellem øvelsестagerne
- Lyd- og billedmateriale fra pressemøder, fiktive radioaviser og anden nyhedsdækning under øvelsen
- Notater indeholdende erfaringsopsamling fra borgercellen og mediecellen i øvelsesledelsen
- Udvalgte emner behandlet på evalueringsseminaret med resultatet fra deltagernes gruppearbejde
- Høringssvar over udkast til evalueringsrapporten



## 4. Hovedspørgsmål 1: Fungerede det nationale krisestyringssystem efter hensigten?

Hovedopgaverne for det nationale krisestyringssystem er beskrevet i den nationale beredskabsplan:

”Det nationale krisestyringssystem skal sikre en optimal udnyttelse af samfundets samlede ressourcer, så konsekvenserne af en indtruffen ekstraordinær hændelse begrænses, og så samfundet hurtigst muligt kan vende tilbage til en normalsituation.

Krisestyringssystemet er derfor tilrettelagt med henblik på:

- at skabe og fastholde et overblik over den aktuelle situation (det fælles situationsbillede), så involverede myndigheder på alle niveauer hurtigt og effektivt kan træffe beslutninger
- at sikre et aktivt samarbejde og en effektiv koordination af handlinger og ressourceanvendelse på tværs af myndigheder og niveauer
- at kunne informere om situationen og give handlingsanvisninger, så befolkningen får grundlag for at tage vare på deres egen sikkerhed og sundhed” (National Beredskabsplan, side 4)

### 4.1 Fokusområde 1.1: Skabe og fastholde et overblik over den aktuelle situation

Formålet med håndtering af informationer er at sikre, at der i det nationale krisestyringssystem til stadighed er overblik over den samlede situation, opgaver og foranstaltninger, og at myndigheder og tværgående krisestabe løbende kan dokumentere og videreformidle forløbet.

#### 4.1.1 Overblikket over den samlede situation

Under KRISØV 2015 blev der afprøvet et nyt koncept for et fælles situationsbillede ”Nationalt Strategisk Overblik” (NSO).

NSO skal sikre et højt og ensartet informationsniveau og skal bidrage til at skabe et strategisk, tværgående overblik over en hændelse. NSO tjener to formål:

- Orientering af den nationale krisestyringsorganisation
- Fælles beslutningsgrundlag for medlemmerne af NOST, de lokale beredskabsstabe eller relevante myndigheder m.fl.

NSO udarbejdes af en NSO-celle i NOST-sekretariatet på baggrund af bidrag fra de involverede myndigheder. NSO formidles til regeringens krisestyringsorganisation samt til andre relevante dele af det nationale krisestyringssystem.

Under øvelsen blev der udarbejdet i alt fire NSO'er. De to første var produceret af øvelsesledelsen forud for øvelsen. NSO'erne blev udsendt den 11. november 2015 kl. 07.28, kl. 08.05, kl. 13.03 og kl. 18.01.

Øvelsen viste, at øvelsestagerne generelt udarbejdede og anvendte situationsbillede i deres krisestyring, men også at der ikke blev anvendt et fælles format. Øvelsen viste dog også, at flere af de myndigheder, som skulle levere bidrag til NSO, ikke formåede at gøre dette rettidigt. Enkelte myndigheder leverede slet ikke bidrag, ligesom kvaliteten af NSO-bidragene var svingende. Det betød, at

myndigheders repræsentanter i NOST og DCOK anvendte uforholdsmæssigt lang tid på at sikre leverancerne til NSO-cellen. Dette skyldes flere forskellige forhold, herunder at flere myndigheder ikke var tilstrækkeligt fortrolige med det nye NSO-koncept, eller ikke havde afsat tilstrækkelige ressourcer til at løse denne opgave.

De sene og i nogle tilfælde manglende bidrag og den svingende kvalitet forsinkede udarbejdelsen af NSO, hvilket igen førte til, at de oplysninger, som fremgik af NSO, allerede ved NOST-mødernes begyndelse var helt eller delvist forældede.

Problemerne med udarbejdelsen af NSO fik en række afledte konsekvenser for krisestyringen. Bl.a. blev stabsmøderne i NOST uforholdsmæssigt lange, idet der blev brugt meget tid på møderne på at gennemgå indholdet i og have fokus på det nye NSO-koncept.

Enkelte myndigheder gjorde sig gode erfaringer med at udsende deres egne situationsbilleder til hele organisationen. Det blev gjort for at orientere medarbejdere, der ikke var direkte involveret i hændelsen for at bidrage til en myndighedsfælles situationsforståelse.

### **Geodata**

Geodata anvendes ofte til at illustrere og underbygge det samlede situationsbillede. I regi af NOST er der etableret en støttefunktion (NOST Geostab), som varetager denne opgave.

Geostaben producerede og opdaterede et GIS-situationsbillede ved brug af IT-programmet "Geoconference" i NOST stabsrummet. GIS-situationsbilledet blev brugt på stabsmøderne, men blev ikke brugt af stabsmedlemmerne mellem stabsmøderne.

KRISØV 2015 viste, at det kun i meget begrænset omfang var muligt at kommunikere og koordinere geodata med sektorstabene hos de enkelte myndigheder. Geostaben i NOST kunne ikke samarbejde online med Nukleart Beredskab i Beredskabsstyrelsen med opdatering af GIS nukleart situationsbillede. Geostaben udvekslede spredningsmodeller ved brug af USB-stick, og materialet blev herefter bearbejdet manuelt. Prognoserne i GIS-situationsbilledet blev grundet øvelsens nukleare karakter leveret fra Beredskabsstyrelsen.

Det er som led i evalueringen blevet tilkendegivet, at det er ønskeligt med en forbedring af det overblik, som geodata kan give, så billeder og prognoser er lettere at omsætte til konkret handling

LBS anvendte ikke Geoconference, og der var ikke nedsat geodata-støttefunktion i LBS. Fælles kortmateriale fra Beredskabsstyrelsen blev produceret eksternt og sendt til politikredsen til brug for LBS og politiets egen stab (KSN). De blev fremlagt for stabene, når de var tilgængelige. Kortene blev gennemgået på stabsmøderne i LBS.

Under øvelsen var det en udfordring, at der var flere kort i omløb samtidigt, og som hver især skitserede forskellige scenarier for spredning af et eventuelt udslip. Om eftermiddagen på dag 1, arbejdede NOST derfor ud fra ét scenarie og LBS ud fra et andet. Der var således heller ikke en interaktion mellem det nationale og lokale niveau i forhold til at skabe et fælles GIS-situationsbillede.



Øvelsen viste, at Geoconference mangler dynamik, hurtighed, brugervenlighed og udviklingsmuligheder. Programmet er derfor ikke et hensigtsmæssigt værktøj til udarbejdelse af situationsbilleder/kortmateriale i en moderne krisestyringsorganisation. Endvidere har programmet Geoconference en kompleksitet, der gør, at kun specialuddannet og rutineret personale kan arbejde med det, hvilket vanskeliggør anvendelsen af dette for en række myndigheder, der ikke arbejder jævnlige med systemet.

#### 4.1.2 Overblik over og dokumentation af foranstaltninger og opgaver

Under store, komplekse hændelser, hvor der er mange aktører involveret i indsatsen bør væsentlige informationer og beslutninger fastholdes, så der er dokumentation for og klarhed over, hvad der er oplyst til og besluttet af stabe og myndigheder. Det er derfor vigtigt at sikre en korrekt, effektiv og rettidig dokumentation af alle relevante informationer, møder, beslutninger mv.

##### Aktionslister

Det fremgår af NOST Hovedplan, at der skal udarbejdes en fortløbende aktionsliste, som indeholder informationer om, hvilke tiltag medlemmerne af staben har besluttet at sætte i værk, samt status for udførelsen ("gennemført", "under udførelse", "afventer").

Under KRISØV 2015 blev der ikke udarbejdet og synliggjort en aktionsliste med opgaver og status for medlemmerne i NOST. De enkelte stabsmedlemmer i NOST gav udtryk for, at opgaverne blev aftalt på stabsmøderne, men også at en oversigt kunne have medvirket til at skabe overblik og koordination af opgaverne mellem NOST stabens medlemmer.

I LBS blev der under første del af øvelsen ikke udarbejdet aktionslister eller oversigter over myndighedernes samlede ressourcer. Dette blev dog til dels afhjulpet på den sidste del af dag 1, men der manglede beskrevne procedurer for udarbejdelsen af aktionslister til sekretariatetsfunktionen.

DCOK sekretariatet udarbejdede ikke under øvelsen løbende en aktionsliste med opstilling af opgaver med informationer om tiltag, tidsfrister og deres status. Der foregik i stedet en løbende mundtlig koordination og opgavefordeling.

##### Stabsreferater

Der blev under øvelsen udarbejdet tre stabsreferater i NOST. Stabsreferatet fik dog under øvelsen ikke samme opmærksomhed, som det normalt får i NOST, blandt andet på grund af udfordringerne i forbindelse med afprøvningen af NSO. I LBS blev der under øvelsen ikke udarbejdet et formelt stabsreferat i forbindelse med stabsmøderne. Der var således en risiko for, at staben ikke havde et samlet overblik og kendte opgaveretning og prioritering imellem stabsmøderne. Dette skyldes ifølge evaluatoren en mangel på genkendelige procedurer. I den sidste del af øvelsen på dag 1 var der fokus på, at der skulle udarbejdes egentlige fælles synlige "operationsmål" og en løbende opdateret opgavetavle, herunder hvilken sektor der skulle koordinere og løse en given opgave.

Med enkelte undtagelser udarbejdede alle myndigheder referater af deres stabsmøder. De myndigheder, der ikke skrev referat, eller som ikke skrev fyldestgørende referater, begrundede det med kontinuerlige møder, der ikke efterlod tid og ressourcer til opgaven samt med manglende procedurer. Hos enkelte myndigheder blev referater udsendt med forsinkelse og ikke til alle relevante aktører.

## Logføring

Logføringen i NOST og LBS foregik ved hjælp af POLDOK, som er et system, der dokumenterer indsatsen i forbindelse med konkrete hændelser. POLDOK er alene tilgængeligt på politiets intranet og kan alene tilgås fra politiets pc'ere. I forbindelse med konkrete hændelser sker opdateringen i de enkelte stabe ved politiets foranstaltning.

Under KRISØV 2015 blev der blandt andet i NOST stabslokalet på storskærm vist en skærmlog fra POLDOK med opdateringer fra henholdsvis NOST, DCOK og LBS, således at stabsmedlemmerne i NOST løbende kunne følge udviklingen i hændelsen.

Øvelsen viste, at en række stabsmedlemmer i de tværgående stabe ikke var fortrolige med POLDOK, i hvilket omfang og hvordan systemet skal anvendes. Det var endvidere svært at få et overblik over informationerne i POLDOK, ligesom at ikke alle havde adgang til løbende at følge med i loggen.

Under øvelsen var der ikke faste procedurer for LBS-sekretariatets arbejde, hvilket bl.a. udmøntede sig i, at stabsmedlemmerne ikke blev delagtiggjort i POLDOK-opdateringer, ligesom der ikke løbende skete vurdering og validering af indkomne informationer. Den manglende vurdering og validering af indkomne informationer betød, at det til tider var vanskeligt at vurdere, hvilke oplysninger der kom via officielle kanaler, NOST, lokale myndigheder m.fl., og hvilke informationer der kom via de ikke verificerede kanaler som fx pressen.

Øvelsen viste endvidere, at der ikke var reel klarhed over forventningerne til stabsmedlemmernes bidrag til POLDOK, herunder hvem der har ansvaret for at opdatere loggen. Det betød bl.a., at POLDOK ikke til fulde kunne opfylde sin funktion.

### 4.1.3 Vurdering af evnen til at skabe og fastholde et overblik over den aktuelle situation

Under KRISØV 2015 blev myndighederne udfordret med hensyn til at skabe og fastholde et overblik ved hjælp af skriftlige værktøjer som situationsbilleder, aktionslister, referater og log.

Der er generelt tale om en særdeles vanskelig opgave, særligt i den indledende fase af en krise, som ofte er kendetegnet ved mangel på bekræftede informationer og stort tidspres. Under KRISØV 2015 blev evnen til at skabe og fastholde et overblik over den aktuelle situation også udfordret af problemer, som primært vedrører en række "interne" forhold i krisestyringssystemet:

- Det nye koncept "Nationalt Strategisk Overblik" var ikke implementeret og afprøvet i tilstrækkelig grad forud for KRISØV 2015. Det betød bl.a., at myndigheder, stabsmedlemmer og medarbejderne i NSO-cellen ikke havde forudsætningerne for at producere NSO'er i rette tid og kvalitet. Endvidere kom indkøringsvanskelighederne med NSO til at påvirke den øvrige krisestyring under en stor del af øvelsen.
- Etablerede procedurer i de tværgående stabe vedrørende aktionslister og referater blev ikke efterlevet i fuldt omfang. Det betød bl.a., at der i NOST ikke fandtes et samlet overblik over og status for de tiltag, der var sat i værk.
- It-understøttelsen af stabsarbejdet var langt fra optimal. KRISØV 2015 viste, at både POLDOK og Geoconference rummer en række problemer, som gør, at

systemerne ikke bidrager godt nok til at understøtte opgaven med at skabe og fastholde et samlet overblik.

Udfordringen med at skabe overblik samt at sikre dokumentation blev opsummeret af en observatør i en myndighed: "Overblikket blev så vidt jeg kunne se primært fastholdt i deltagernes hoveder."

#### **4.2 Fokusområde 1.2: Sikre et aktivt samarbejde og effektiv koordination**

Formålet med koordinering af handlinger og ressourcer er at opnå den bedst mulige udnyttelse af samfundets samlede ressourcer, så konsekvenserne af hændelsen kan begrænses, og situationen kan normaliseres hurtigst muligt.

Ved større kriser, ulykker og katastrofer skal koordinering og samarbejde på tværs af myndigheder og administrative niveauer i videst muligt omfang ske inden for rammerne af det nationale krisestyringssystem under anvendelse af de foreliggende planer og procedurer.

##### **4.2.1 Koordinering og samarbejde på tværs af myndigheder**

Under KRISØV 2015 foregik den tværgående koordinering og samarbejde inden for rammerne af det nationale krisestyringssystem, primært i NOST og LBS.

##### **Den nationale operative stab (NOST)**

Under KRISØV 2015 var der 12 myndigheder repræsenteret i NOST. Alle myndigheder, som fremgik af Nuklear Delplan var indkaldt og gav fremmøde i staben, dog med undtagelse af NaturErhvervsstyrelsen, der havde valgt ikke at deltage i øvelsen. Derudover var øvrige relevante ad hoc myndigheder indkaldt, hvilket bevirkede, at stabens sammensætning var velovervejet og relevant i forhold til den givne situation.

Allerede som indledning til 1. stabsmøde gjorde stabschefen i NOST opmærksom på, at NOST var aktiveret på baggrund af en nuklear hændelse og at den nukleare delplan til NOST hovedplan var aktiveret.

Der var et godt samarbejde i NOST, og hovedparten af stabsmedlemmerne var bekendt med egne opgaver i staben, eget mandat og muligheder i forhold til eget bagland. Derudover var alle myndigheder gode til at samarbejde og bruge tiden mellem stabsmøderne til at indhente relevante tværsektorielle oplysninger. Stabsmedlemmerne i NOST var dog pressede på tid mellem stabsmøderne. Dette skyldtes især de beskrevne problemer med NSO og lange stabsmøder som følge heraf. Stabsmødernes varighed betød, at det i lange perioder ikke var muligt for stabsmedlemmerne at kommunikere og koordinere med egne myndigheder.

Tidspresset betød også, at man kun i begrænset omfang fik mulighed for at tage stilling til potentielle udviklingsscenarier under hændelsen, og hvordan man i givet fald ville håndtere en konkret udvikling.

##### **Den lokale beredskabsstab (LBS)**

I hver af landets politikredse er der etableret en LBS, som varetager den tværgående koordinering og samarbejde ved ekstraordinære hændelser inden for politikredsens område. Under KRISØV 2015 var LBS aktiveret i Østjyllands Politi på såvel det strategiske niveau som det operationelle niveau.

På det strategiske niveau, der blev ledet af politidirektøren i Østjyllands Politi, indgik i alt 7 myndigheder, og på det operationelle niveau, der blev ledet af en

vicepolitiinspektør fra Østjyllands Politi, indgik i alt 11 myndigheder. Evalueringen fokuserer primært på forhold vedrørende det operationelle niveau af LBS.

Ved iværksættelsen af LBS blev alle stabsmedlemmer indkaldt. Stabsmedlemmerne holdt dagen igennem løbende kontakt til egne myndigheder og orienterede LBS om situationen i egen sektor.

LBS'en arbejdede overordnet set godt og var præget af et konstruktivt samarbejde, der var kendetegnet ved allerede eksisterende gode relationer mellem flere af stabsmedlemmerne, hvis indsats var baseret på et godt kendskab til egne opgaver og kompetencer, samt en meget stor vilje til at skabe løsninger på tværs af myndighederne.

Arbejdet i LBS var dog til trods for det gode og effektive samarbejde generelt præget af manglende procedurer eller anvendelse heraf på en række områder, hvilket resulterede i manglende struktur og styring i dele af stabsarbejdet på det operationelle niveau. Dette kom bl.a. til udtryk under de første timer af øvelsen, hvor arbejdet i LBS blev besværliggjort af, at stabsfaciliteterne, deres indretning og funktionalitet var ukendt for flere af stabsmedlemmerne, hvilket gjorde, at staben ikke fungerede optimalt. Problemer, der i et vist omfang kunne have været undgået, hvis der havde foreligget kendte, faste procedurer for tilkald, iværksættelse og drift af LBS.

Stabsreferater og NSO fra NOST blev fordelt sent til LBS strategiske niveau, ofte med op til en times forsinkelse i forhold til de tidspunkter andre myndigheder modtog oplysningerne fra NOST sekretariatet. Det står ikke klart, hvorvidt forsinkelsen skyldes interne procedurer i LBS eller i NOST-sekretariatet. Forsinkelsen bevirkede, at koordinationen mellem lokalt og nationalt niveau blev udfordret. Fx afventede LBS nærmere afklaring og koordination af rammerne for den lokale krisekommunikationsindsats i forhold til den nationale krisekommunikationsstrategi med DCOK uden at modtage svar på deres henvendelse. Dette forhold blev dog forbedret i løbet dagen, hvor LBS i højere grad blev underrettet telefonisk, hvilket gav et hurtigere samspil mellem det lokale og nationale niveau.

Stabsmedlemmerne i LBS var derudover udfordret i forhold til det kortmateriale som der blev arbejdet ud fra, idet der både blev leveret kortmateriale fra politiets stab (KSN) og fra Beredskabsstyrelsen, og da kortmaterialet ofte blev uddelt til stabsmedlemmerne ganske kort før stabsmødernes start, var der ofte ikke tilstrækkelig tid til, at stabsmedlemmerne kunne gøre sig bekendt med kortmaterialet før mødernes begyndelse, ligesom at dele af kortmaterialet krævede forklaring, særligt i forhold til det nukleare kortmateriale.

### **Fastlæggelse af strategiske mål for indsatsen**

Øvelsen var opdelt i tre faser: erkendelse, eskalering og muligt udslip. Det betød, at myndighederne fra starten af dag 1 havde mulighed for at drøfte situationens potentielle udvikling. Eksempelvis bemærkede Vejdirektoratet, at "Krisestaben var særdeles fremsynede, bl.a. omkring trafikafviklingen i tilfælde af evakuering og imødekom på den måde meget tidligt i forløbet en del af de indspil, der først skulle komme på dag 2".

Myndighedernes krisestyring synes dog præget af et operativt/taktisk udgangspunkt frem for også at inddrage strategiske overvejelser, herunder klart formulerede og overordnede mål for, hvad man ønsker at opnå med indsatsen. Enkelte myndigheder bemærkede således, at der på intet tidspunkt i deres krisestab blev drøftet eller fremlagt en strategi for indsatsen. Ligeledes bemærkede en

myndighed, at "Krisestabene i myndigheden udarbejdede planer for løsning af de pålagte opgaver her og nu – men den langsigtede plan manglede."

Betragtningen synes at kunne overføres til andre myndigheder, der ligeledes fokuserede på de nærtstående udfordringer, hvorfor der ikke blev fastlagt strategiske mål for opgaveløsningen. Ledelsens rolle blev endvidere fremhævet af en myndighed, hvis krisestab stod uden stabschef i en længere periode og som dermed oplevede, at staben arbejdede uden retning.

#### 4.2.2 Forhold, som kræver særlig opmærksomhed

I den nationale beredskabsplan er der anført en række forhold, som kræver særlig opmærksomhed i forhold til den tværgående koordination.

Under KRISØV 2015 var følgende forhold særligt væsentlige:

- beredskabsforanstaltninger, som kan få langvarige eller meget indgribende konsekvenser for det danske samfund, og/eller som vil have stor politisk signalværdi
- beredskabsforanstaltninger, som kan påvirke relationer til/fra andre lande
- de afledte konsekvenser af hændelsen og iværksatte beredskabsforanstaltninger

#### Erkendelse af sikkerhedspolitiske problemstillinger

Med det nuværende sikkerhedspolitiske billede var det relevant at afprøve, om myndighederne reagerer hensigtsmæssigt og som forventet ved hændelser, der inkluderer forholdet til fremmede magter. Øvelsen indeholdt således en sikkerhedspolitisk problemstilling, som var centreret omkring forholdet til Rusland. Det udspillede sig ved, at kaptajnen ombord på Sevmorput og den russiske ambassadør i Danmark i skarpe vendinger udtrykte, at de under ingen omstændigheder ville acceptere, at udenlandske personer kom ombord på Sevmorput. Rusland sendte endvidere en fregat til området for at markere alvoren i deres udmelding, og for at beskytte det russiske skib, fordi miljøaktivister havde truet med at ville tiltvinge sig adgang til skibet.

Myndighedernes reaktioner og rapportering viste, at myndighederne i LBS og NOST ikke i tilstrækkelig grad erkendte situationens sikkerhedspolitiske problemstilling. Det medførte bl.a., at taktiske dispositioner påvirkede den sikkerhedspolitiske problemstilling ved, at der blev iværksat tiltag, som stred mod Ruslands udmeldinger. De påtænkte handlinger blev under øvelsen bremset med en skarp reaktion fra den russiske ambassadørs side (spillet af øvelsesledelsen).

Det blev observeret, at man i de tværgående stabe primært forstod situationen som et spørgsmål om at håndtere de direkte konsekvenser af hændelsen i relation til egne sektorområder. Eksemplet viste, at stabe og myndigheder i situationen ikke havde tilstrækkeligt overblik og forståelse for de spilleregler, der gjaldt ved forholdet til en fremmed magt, hvor suverænitetsspørgsmål skal håndteres varsomt og på politisk niveau.

Endelig viste øvelsen, at det nationale krisestyringssystem og de tværgående planer primært har fokus på håndteringen af de nationale aspekter af en større ulykke eller krise. Der er således kun i begrænset omfang taget højde for sikkerhedspolitiske hændelser.

### **Iværksættelse af 20-sømil 'Total Maritime Exclusion Zone'**

På baggrund af efterretninger om, at havmiljøorganisationen Sea Guardian ville udføre en aktion nær det forulykkede russiske skib "Sevmorput", sendte den russiske ambassadør et brev til de danske myndigheder via Udenrigsministeriet. I brevet orienterede den russiske ambassadør om, at Rusland ville opfatte det som en provokation, såfremt Sea Guardians skibe kom tættere på end 20 sømil fra det forulykkede russiske skib. Endvidere advarede Rusland om, at såfremt Sea Guardian kom tættere på "Sevmorput" end 10 sømil, ville det blive opfattet som en direkte fjendtlig handling imod russiske interesser. En sådan handling ville medføre et væbnet modsvar fra Ruslands fregat i området.

Brevet fra den russiske ambassadør førte til, at der på højt niveau blev truffet beslutning om at indføre en 20 sømils "Total Maritime Exclusion Zone". Det medførte, at al skibstrafik i en radius af 20 sømil fra det russiske skib blev forbudt. Iværksættelsen af en 20 sømils "Total Maritime Exclusion Zone" fik vidtrækkende konsekvenser, som ikke blev belyst inden beslutningen blev truffet. Konsekvensen var, at al skibstrafik gennem Storebælt måtte omdirigeres eller afvente til zonen blev ophævet. Passagen gennem Storebælt er internationalt farvand, og indførelsen af forbuddet medførte massive problemer for skibstrafikken og internationale protester fra stater, der er afhængige af at kunne sejle igennem Storebælt, som i flere rapporter benævnes som et af verdens syv "choke points" i forhold til global olieforsyning.

#### **4.2.3 Vurdering af evnen til at sikre et aktivt samarbejde og effektiv koordination**

Det vurderes, at det nationale krisestyringssystem udgjorde en god ramme for koordination af de operationelle og taktiske dele af indsatsen under en nuklear ulykke på dansk territorium.

Det var hensigtsmæssigt at anvende NOST som omdrejningspunkt for samarbejdet mellem myndighederne på styrelsesniveau, idet man med NOST råder over en krisestab med etablerede faciliteter, systemer og procedurer. Endvidere var der gode samarbejdsrelationer blandt medlemmerne af NOST, og en række af de faste medlemmer havde betydelig erfaring fra tidligere skarpe hændelser og øvelser.

Det vurderes, at LBS udgør en god ramme for aktivt samarbejde og effektiv koordination på lokalt niveau, dog bør der være beskrevne procedurer for anvendelsen af faciliteterne, systemerne og stabsrutinerne. Samarbejdet i LBS var præget af et godt kendskab til de forskellige sektors opgaver, hvilket vurderes at have bidraget med at skabe løsninger på tværs af myndighederne.

Det bemærkes, at de tværgående stabe bør være mere opmærksomme på koordination af forhold, som på forhånd var identificeret som problemstillinger, som krævede særlig opmærksomhed, fx iværksættelse af foranstaltninger, som kan påvirke relationer til andre lande og/eller har meget indgribende eller vidtrækkende konsekvenser.

Det vurderes, at myndighederne ikke i tilstrækkelig grad erkendte situationens sikkerhedspolitiske problemstillinger, og at stabe og myndigheder ikke havde tilstrækkeligt overblik og forståelse for de spilleregler, der gælder håndteringen af en krise, som involverer en fremmed magt. Det bemærkes, at det nationale krisestyringssystem og de tværgående planer kun i begrænset omfang tager højde for sikkerhedspolitiske hændelser.



Det vurderes endvidere, at myndigheder og tværgående stabe med fordel kunne have skærpet fokus på de overordnede mål med indsatsen, så strategiske hensyn i højere grad bliver styrende for de taktiske og operationelle målsætninger. Denne tilgang til krisestyring er særligt relevant i situationer, som er komplekse, uvante og uforudsigelige, hvor mange aktører arbejder sammen og hvor det ikke umiddelbart står klart, hvilken effekt beredskabsforanstaltninger og tiltag har på situationen.

#### **4.3 Fokusområde 1.3: Krisekommunikation**

Formålet med krisekommunikation er, at myndighederne informerer og vejleder om risici og afledte konsekvenser, så borgerne har et grundlag for at kunne tage vare på deres egen sikkerhed og sundhed eller på anden måde bidrage til at minimere konsekvenserne af en hændelse, jf. den nationale beredskabsplan side 23.

##### **4.3.1 Myndighedernes information og vejledning om risici og afledte konsekvenser**

Myndighederne skal kunne levere hurtig og præcis kommunikation ved en pludseligt opstået informationsefterspørgsel. De skal inden for deres sektoransvar opretholde et højt informationsniveau i forhold til presse, samarbejdspartnere og befolkning.

Myndighederne havde i høj grad fokus på kommunikation tidligt i øvelsen. Flere myndigheder bemærkede i deres spørgeskemabesvarelser, at de anvendte eksisterende planer og strategier for kommunikation, som fungerede tilfredsstillende.

Myndighederne anvendte sociale og traditionelle medier i det omfang de fandt det nødvendigt og i overensstemmelse med normal praksis. Generelt var myndighederne aktive på sociale medier, og det var positivt, at myndighederne i høj grad henviste til hinanden både i direkte kommunikation med borgerne og overordnet ved at dele andre myndigheders meddelelser. Enkelte myndigheder har angivet, at de var udfordret af, at de i deres daglige virke ikke har profiler på sociale medier, hvilket yderligere blev problematiseret ved at myndighederne i NOST og DCOK tidligt besluttede, at kommunikationen fortrinsvist skulle ske via hjemmesider og sociale medier, og at der på den baggrund ikke skulle oprettes "call centre".

Centrale myndigheder bemærkede, at der blev udsendt adfærdsregulerende information i takt med situationens udvikling. Det var derimod mediernes og borgernes opfattelse, at der generelt ikke blev leveret tilfredsstillende krisekommunikation fra alle myndigheder. Dette til trods for, at DCOK i den udsendte kommunikationsstrategi havde påpeget, at myndighederne skulle have særligt fokus på borgeroplysning, rettidig og korrekt information om hændelsens afledte konsekvenser og handlingsanvisninger til borgerne. Generelt tegnes et broget billede af myndighedernes borger- og pressehåndtering, og der fremstår en udtalt diskrepans mellem myndighedernes egen vurdering og borgernes og mediernes opfattelse af krisekommunikationen. Et af de medvirkende medier under øvelsen beskrev, hvorledes medierne opfattede myndighedernes krisekommunikationsindsats: "Vi var i alt for lange perioder for langt fra begivenheden - især fordi politiet (og andre myndigheder) var så tilbageholdende med at stille op og forklare".

### 4.3.2 Koordinationen af myndighedernes krisekommunikation

Koordinationen af myndighedernes krisekommunikation foregik under KRISØV 2015 i DCOK og LBS.

DCOK har ifølge NOST Hovedplan til opgave at sikre hurtig videregivelse af relevante, præcise og koordinerede informationer til offentligheden og medierne, herunder koordinere sektorernes besvarelser af henvendelser fra medierne samt arbejdet i eventuelle "call centre".

Velkomsten til stabsmedlemmerne ved aktiveringen af DCOK var kort. Der var enkelte nye stabsmedlemmer, der ikke tidligere havde deltaget i DCOK stabsarbejdet, og som manglede kendskab til procedurer for samarbejdet og koordinering af opgaverne i staben.

Under øvelsen blev der kl. 07.30 om morgenen på dag 1 indsendt bidrag til strategisk kommunikation om hændelsen til Statsministeriet og kommunikationsstrategien blev meldt ud internt, jf. planen for DCOK. Kommunikationsstrategien indeholdt en god oversigt over, hvilke myndigheder, der udtalte sig om hvilke dele af hændelsen. Denne liste blev udbygget og opdateret i løbet af dagen, og kl. 15.04 blev der udsendt en ny opdateret kommunikationsstrategi. Indholdet i kommunikationsstrategien blev dog ikke efterfølgende koordineret tilstrækkeligt med alle stabsmedlemmer i DCOK. Den manglende koordinering af indholdet i kommunikationsstrategien resulterede bl.a. i, at centrale oplysninger og pressemeddelelser ikke blev oversat til engelsk og andre relevante sprog. Dette til trods for, at det blev nævnt i kommunikationsstrategien, at hændelsen ville have stor international mediebevågenhed, og at det derfor blev anbefalet, at al central information og pressemeddelelser skulle oversættes til engelsk og tysk.

Myndighederne i DCOK besluttede tidligt i forløbet ét fælles hashtag for hændelsen, som medierne, borgere og andre myndigheder blev opfordret til at anvende. Det bidrog med overblik og hurtig informationsøgning. Der blev også oprettet en "Frequently Asked Questions"-hjemmeside, som alle myndigheder linkede til på deres egne hjemmesider.

Enkelte myndigheder var proaktive i forhold til at koordinere indholdet af mulige beredskabsmeddelelser i tilfælde af, at der skulle komme et radioaktivt udslip fra det russiske skib.

Der blev udarbejdet et fælles medie billede af DCOK-sekretariatet i samarbejde med stabens medlemmer. Det fælles medie billede indgik i NSO. Der var dog usikkerhed blandt stabsmedlemmerne om bidraget til NSO var deres opgave eller om det skulle produceres i myndighedens bagland. Flere myndigheder var endvidere i tvivl om, hvordan bidraget skulle meldes ind. Som følge af den manglende klarhed oplevede flere stabsmedlemmer, at der ikke skete en koordinering af medie billedet i DCOK.

Møderne i DCOK fremhæves som et punkt, hvor der generelt er behov for mere tydelig ledelse med en klarere struktur for stabsmøderne, afklarede forventninger til myndighedernes input, entydige beslutninger og en bedre koordinering af opgaver. Der blev afholdt et passende antal stabsmøder i DCOK, som dog var under tidspres på grund af de lange møder i NOST. De fysiske rammer for DCOK var ikke optimale for at understøtte et længerevarende stabsarbejde.

På lokalt niveau blev koordinering af kommunikationen varetaget af LBS. I den lokale beredskabsstab er der typisk ikke repræsentanter fra myndighedernes



kommunikationsafdelinger. Det betød, at myndighedernes repræsentanter i LBS skulle varetage koordineringen af den lokale krisekommunikation samtidig med, at de repræsenterede myndighedens øvrige sektoransvar. Det bemærkes, at myndighedernes repræsentanter i LBS ofte ikke er kommunikationsuddannede. Der blev først sent på første dag afsat kommunikationsfaglige ressourcer i den operationelle del af LBS. Den sene tildeling af kommunikationsfaglige ressourcer til den operationelle del af LBS bevirkede, at denne del af LBS'en indtil da havde store udfordringer med at opretholde et overblik over krisekommunikationen både internt og eksternt. Den strategiske del af LBS var relativt tidligt under øvelsen opmærksom på vigtigheden af krisekommunikationsindsatsen, men ønskede inden udsendelse af pressemeddelelser at koordinere rammen for den lokale krisekommunikation med DCOK, hvilket – pga. manglende svar fra DCOK – forsinkede indsatsen på lokalt niveau. Disse forhold blev dog forbedret efter der tilgik flere ressourcer, og at koordinationen med nationalt niveau blev foretaget via telefonopkald frem for e-mailkorrespondance.

LBS sikrede kun delvist, at synlige foranstaltninger blev kommunikeret til befolkningen, ligesom der kun delvist blev fulgt op med relevant kommunikation til medier, borgerne og øvrige tværgående stabe. Der bør derfor fremover i LBS være mere fokus på koordination med nationalt niveau og information til befolkningen, hvorfor der bør foreligge en kommunikationsstrategi.

Det bør ligeledes overvejes at etablere procedurer for, hvordan det lokale niveau i særlige situationer kan anmode om specialiseret støtte til ekstraordinært kommunikations- og pressearbejde.

#### **4.3.3 Vurdering af evnen til at levere relevant, præcis og koordineret krisekommunikation**

Det vurderes, at myndighederne samlet set ikke til fulde formåede at levere handlingsorienteret krisekommunikation, om end øvelsen viste, at flere myndigheder ydede en stor indsats for at informere borgerne og forsøgte at mane rygter i jorden.

Det forventes, at myndighederne kan levere handlingsanvisende kommunikation, hvilket ikke opnås medmindre krisekommunikationen redegør for omfanget af hændelsen og hvori faren består, de afledte konsekvenser, den forventede udvikling, og hvordan befolkningen skal forholde sig til situationen. Dette formåede myndighederne ikke.

#### **4.4 Delkonklusion: Fungere det nationale krisestyringssystem efter hensigten?**

KRISØV 2015 viste, at det nationale krisestyringssystem udgjorde en god ramme for den tværgående krisestyring, også i tilfælde af en nuklear ulykke på dansk territorium. Strukturen og planerne tillod en dynamisk tilpasning af deltagerkredsen på centralt og lokalt niveau, så relevante aktører hurtigt kunne inddrages. Denne tilgang er nyttig og nødvendig i en situation, hvor det generelle risikobillede er komplekst, dynamisk og omskifteligt. Det er således vigtigt fortsat at planlægge ud fra, at man ikke med sikkerhed kan sige, hvad der skaber den næste store ulykke eller katastrofe, og dermed fastholde fokus på udvikling af en generel krisestyringskapacitet i Danmark.

KRISØV 2015 viste dog også, at det nationale krisestyringssystem, tværgående planer og myndighedernes erfaringer ikke i tilstrækkelig grad havde forberedt deltagerne på, at større ulykker og katastrofer også kan indeholde betydelige sikkerhedspolitiske problemstillinger, herunder forholdet til fremmede magter.

Øvelsen viste, at aktørerne i det nationale krisestyringssystem generelt reagerede hensigtsmæssigt på de indledende oplysninger om kollisionen og den efterfølgende grundstødning, og påbegyndte umiddelbart efter løsningen af de tre overordnede opgaver: skabelse af overblik, tværgående samarbejde og koordination og krisekommunikation. KRISØV 2015 viste, at der var et aktivt samarbejde og en effektiv koordination mellem de involverede aktører.

KRISØV 2015 viste dog også, at den indledende håndtering af krisen var præget af en række svagheder og uhensigtsmæssigheder, som gjorde, at det nationale krisestyringssystem ikke fungerede helt efter den hensigt, der er beskrevet i den nationale beredskabsplan.

Der var således betydelige udfordringer i forhold til hurtigt at skabe og fastholde et samlet overblik over situationen. Disse udfordringer ses primært at hænge sammen med en ufuldstændig implementering og afprøvning af konceptet for NSO forud for KRISØV 2015, manglende efterlevelse af visse procedurer for dokumentation samt uhensigtsmæssig it-understøttelse af informationshåndteringen, særligt i forhold til log og geodata.

Endvidere kunne aktørerne i den indledende fase med fordel have været mere opmærksomme på at fastlægge og styre efter strategiske mål samt løbende at analysere situationen, dens potentielle udviklingsmuligheder, og identificere de særlige problemstillinger, som kunne påvirke råderummet i forhold til den operationelle og taktiske indsats.

Endelig kunne myndighederne have været mere præcise og målrettede i deres kommunikation i forhold til at sikre, at borgerne blev bedre forberedt i forhold til at kunne varetage egen sikkerhed og sundhed og i muligt omfang at kunne bidrage til at minimere konsekvenserne af en hændelse.

## 5. Hovedspørgsmål 2: Levede myndighederne op til forventningerne i den nationale beredskabsplan?

Forventningerne til myndighedernes bidrag til den samlede krisestyring er beskrevet i den nationale beredskabsplan.

”For at sikre en effektiv håndtering af større 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
- bistå andre myndigheder under større ulykker og katastrofer, der involverer flere sektorer
- indgå i tværgående krisestyingsfora”  
(National Beredskabsplan, side 11)

Forhold vedrørende myndighedernes informationshåndtering, tværgående koordination og krisekommunikation er behandlet under hovedspørgsmål 1.

### 5.1 Fokusområde 2.1: Myndighedernes krisestyring inden for eget ansvarsområde

Krisestyring i Danmark er bl.a. baseret på sektoransvarsprincippet. Det indebærer, at den myndighed, der har ansvaret for en opgave til daglig, bevarer ansvaret for opgaven under en større ulykke eller katastrofe. Det følger således af sektoransvarsprincippet, at myndigheder skal varetage krisestyringen inden for eget ansvarsområde i henhold til egen planlægning.

#### 5.1.1 Aktivering og drift af myndighedernes krisestabe

Et andet af de centrale principper for krisestyring er handlingsprincippet. Det fremgår således af den nationale beredskabsplan, at: ”I en situation med uklare eller ufuldstændige informationer er det 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.”

Under KRISØV 2015 valgte hovedparten af myndighederne at aktivere deres krisestabe fra starten af øvelsen med et passende niveau i forhold til aktiveringstrin og bemanning under hensyn til, at der var tale om en øvelse.

Med hensyn til bemanning af egne krisestabe fik de fleste myndigheder samlet de relevante medarbejdere og tilpassede løbende deres stabe, som krisen udviklede sig. En myndighed gjorde sig gode erfaringer med at indkalde bredt på grund af den uklare situation og derefter tilpasse staben. Det gav en bedre forståelse for situationen, at medlemmerne havde været med fra starten.

Der var imidlertid også nogle myndigheder, som enten ikke aktiverede deres krisestab eller havde stabe med meget begrænset bemanning. Denne gruppe omfattede også myndigheder, som havde en helt central rolle i krisestyngssystemet, eller i forhold til det overordnede scenarie og de forventede afledte konsekvenser. For nogle myndigheders vedkommende var deres deltagelse dog planlagt således, at deres krisestab først skulle aktiveres på dag 2. Da øvelsen blev aflyst fik disse myndigheder aldrig aktiveret deres krisestab.

Det er den enkelte myndighed, der selv træffer beslutning om, hvilket aktiveringstrin deres krisestab skal være på og hvordan den skal bemannes. Det er dog væsentligt at være opmærksom på, at myndighedernes beslutninger vedrørende aktiveringstrin og bemanning har direkte indflydelse på deres evne til at varetage krisestyringen inden for eget område og evnen til at indgå i de tværgående stabe. Samtidig begrænser det stabenes adgang til sektorspecifik viden, ressourcer og mulighederne for koordination. Dermed svækkes stabenes samlede effektivitet og handlekraft.

Øvelsens varighed gav ikke direkte anledning til at undersøge myndighedernes robusthed i en krisesituation, dvs. evnen til at opretholde en krisestab over længere tid. Der er dog observationer, der indikerer, at der ikke hos alle myndigheder var den fornødne robusthed. Det gjaldt fx bemanning af stabe og støttefunktioner, hvor en myndighed udtrykte, at "Der var for få faglige personer til helt at kunne varetage opgaven."

Blandt de centrale myndigheder var stabene generelt pressede på støttefunktionerne, bl.a. vedrørende udarbejdelse af referater og situationsbilleder, samt på krisekommunikationen. Myndighedernes parathed var desuden bekymrende lav i betragtning af, at øvelsen var kendt på forhånd og at flere myndigheder havde varslet medarbejdere og udarbejdet bemanningsplaner gældende for øvelsens to dage. Det kunne indikere, at myndighederne ikke ville være tilstrækkelig robuste ved længerevarende hændelser.

### 5.1.2 Anvendelse af planer og procedurer

Flere myndigheder var i samme periode som KRISØV blev forberedt ved at udarbejde beredskabsplaner. Flere myndigheder anvendte KRISØV som mulighed for at afprøve deres plan, som skal beskrive, hvordan myndighederne håndterer de overordnede opgaver i forbindelse med deres krisestyring.

Hos nogle myndigheder var der et minimalt kendskab til eksisterende planer. En central myndighed bemærkede, at "Krisestaben havde ringe kendskab til planer og procedurer". Derudover gav øvelsen indtryk af, at mange myndigheder på trods af eksisterende beredskabsplaner ikke kendte eller anvendte dem, men løste de forestående opgaver ad hoc og per improvisation. En myndighed bemærkede, at der var flere relevante instrukser, som ikke blev taget i brug under øvelsen.

Øvelsen viste, at der var stor forskel på afviklingen af myndighedernes stabsmøder og kriseledelsens generelle effektivitet. Enkelte steder fremgår det af datagrundlaget, at mødeledelsen foregik effektivt og fulgte de fastlagte procedurer. Andre myndigheder angav netop manglende rutiner som en udfordring for stabens støttefunktioner: "Der var nogle udfordringer om interne procedurer, skabelse af overblik, dokumentation og præsentation."

I aktivering og drift af myndighedernes krisestyringsorganisation tegnede der sig generelt et billede af, at myndighederne, såfremt de gjorde brug af deres planer, anvendte dem som en overordnet ramme frem for et redskab til at lede og strukturere krisestyringen.

Flere myndigheder gav ved øvelsens afslutning og i spørgeskemaerne udtryk for, at de har til hensigt at revidere deres plansæt på baggrund af erfaringerne gjort under KRISØV 2015. Særligt fordelene ved at have en generel plan, der kan håndtere forskellige typer hændelser blev fremhævet af flere myndigheder.

### 5.1.3 Vurdering af evnen til at varetage krisestyringen inden for eget ansvarsområde

Det vurderes, at hovedparten af de myndigheder, der deltog i KRISØV 2015 havde et godt udgangspunkt for at varetage krisestyringen inden for eget ansvarsområde, bl.a. fordi de besluttede at aktivere deres egne stabe på et passende niveau. Disse myndigheder fik således hurtigt etableret de organisatoriske rammer, og dermed grundlaget for deres egen indsats og deltagelsen i den tværgående del af krisestyringen. Det vurderes endvidere, at etableringen af krisestabene var nyttig i forhold til at adskille den daglige drift fra krisehåndteringen.

Der var en mindre gruppe af myndigheder, som valgte enten ikke at aktivere deres krisestab eller havde stabe med meget begrænset bemanding. Baggrunden for disse myndigheders beslutning kendes ikke. Ud fra en faglig betragtning var det ikke hensigtsmæssigt, idet myndighederne alt andet lige havde en dårlig udgangsposition, hvis situationen for alvor eskalerede. Det kunne potentielt have påvirket både evnen til at varetage krisestyringen inden for eget område og evnen til at indgå i de tværgående stabe.

Hovedparten af myndighederne havde udarbejdet beredskabsplaner, men observationerne fra KRISØV 2015 viste tydeligt, at både kendskab til og anvendelse af planerne kunne have været betydeligt bedre blandt de fleste myndigheder. Resultatet blev, at krisestyringen generelt var for ad hoc-præget og dermed mindre robust, og myndighederne fik ikke det fulde udbytte af den planlægning, der var gået forud for hændelsen.

### 5.2 Fokusområde 2.2: Kunne myndighederne bistå hinanden?

Det fremgår af den nationale beredskabsplan, at myndighederne skal kunne yde bistand til andre myndigheder under større ulykker og katastrofer, der involverer flere myndigheder. Det skal foregå efter samarbejdsprincippet, som indebærer, at myndighederne har et selvstændigt ansvar for at samarbejde og koordinere med andre myndigheder og organisationer vedrørende både beredskabsplanlægning og krisestyring. Under øvelsen blev den opgave løst både bilateralt og igennem de tværgående stabe.

Under øvelsen var der en række gode eksempler på udveksling af information og faglig bistand imellem myndighederne. Søfartsstyrelsen bistod eksempelvis Forsvarsministeriet med rådgivning om regler vedrørende hjemmel til at borde det forulykkede russiske skib for at forhindre, at situationen udviklede sig yderligere, og om regler vedrørende transport af nukleart materiale.

I spørgeskemabesvarelserne angav myndighederne, at de primært formåede at levere bistand på andres efterspørgsel, men at de ikke i tilfredsstillende grad modtog den bistand som de selv havde brug for. På baggrund af datamaterialet er det ikke muligt at forklare denne diskrepans, men det tyder på, at der blandt myndighederne er forskellige forventninger.

Under øvelsen var der særligt tre eksempler, der illustrerede myndighedernes udfordringer med at kunne bidrage til hinanden og de umiddelbare og afledte konsekvenser, der følger deraf. Det gælder udfordringer med at levere spredningsprognoser, myndighedernes håndtering af indspillet om hackerangrebet, samt afdækning af ressourcemæssig bistand i NOST. De tre eksempler uddybes herunder.

### Udsendelse af spredningsprognoser

Flere myndigheder udtrykte både under og efter øvelsen utilfredshed med leverancerne af spredningsprognoser fra Beredskabsstyrelsen. Prognoserne blev efterspurgt i NOST, men Beredskabsstyrelsen havde vanskeligt ved at imødekomme behovet for korrekte, relevante og sammenlignelige prognoser indenfor en tilfredsstillende tidsramme.

Spredningsprognosernes vitale rolle blev fremhævet af flere myndigheder og efterspørgslen på prognoserne blev betegnet som "en kilde til frustration". Andre myndigheder var afhængige af spredningsprognoserne, og det havde direkte konsekvenser for deres evne til at kunne varetage deres sektoransvar og krisestyringsopgaver, at de ikke modtog eller havde adgang prognoserne. Krisestyringssystemets samlede evne til at håndtere hændelsen blev således påvirket af de manglende spredningsprognoser.

Der var i Nuklear Delplan fastlagt procedurer for, at spredningsprognoser skulle udsendes til myndighederne via NOST, men grundet behov for prognoserne gik myndighederne udenom de aftalte retningslinjer og direkte til den sektoransvarlige myndighed. En anden myndighed bemærkede desuden, at de ville gå direkte til den pågældende myndighed, hvis informationsudvekslingen fejlede under fremtidige hændelser. Det kunne resultere i yderligere pres på en i forvejen travl myndighed. Myndighederne burde holde for øje, at de i frustration ikke pålægger andre myndigheder en yderligere byrde.

### Myndighedernes håndtering af hackerangrebet

Alle statslige myndigheder er, jf. regeringens National strategi for cyber- og informationssikkerhed, forpligtede til at underrette Center for Cybersikkerhed ved større IT-sikkerhedsmæssige hændelser, fx hackerangreb.

KRISØV 2015 inkluderede et indspil, der havde til formål at afprøve myndighedernes opmærksomhed oveni i en hændelse samt undersøge om myndighederne fulgte procedurerne. Alle myndigheder modtog således en spear-phishing e-mail (hackerangreb), som udgjorde en trussel mod deres IT-sikkerhed. Indspillet var udformet på en måde, hvor den korrekte reaktion ville have været at underrette Center for Cybersikkerhed. Mindst én medarbejder hos alle myndigheder aktiverede det simulerede ondsindede link. Flere myndigheder fulgte dog ikke retningslinjerne, og underrettede ikke Center for Cybersikkerhed om, at de var blevet angrebet.

Phishing-indspillet viste, at myndighederne ikke var tilstrækkeligt opmærksomme på risikoen for cybertrusler og gældende procedurer ved IT-hændelser. Myndighederne overholdt ikke deres underretningspligt og bidrog dermed ikke til at sætte Center for Cybersikkerhed i stand til at varsle hurtigere om trusler og styrke grundlaget for centerets rådgivning til statslige myndigheder om risici og passende sikkerhedstiltag. Myndighederne bør under kriser være ekstra opmærksomme på IT-sikkerhed, da den opmærksomhed en krise skaber i offentligheden kan føre til afledte konsekvenser i form af hackerangreb.

### Afdækning af ressourcemæssig bistand

Det er i NOST Hovedplan beskrevet, at formandskabet skal afdække om anmodninger om ressourcemæssig bistand kan imødekommes. Øvelsen viste, at det kan være en udfordring at rekvirere assistance fra andre myndigheder. En styrelse oplevede med sin centrale rolle et massivt informationspres fra tværgående stabe, andre myndigheder, internationale samarbejdspartnere og offentligheden. Styrelsen anmodede derfor om bistand i form af yderligere ressourcer til kom-



munikationsindsatsen, hvilket ikke blev imødekommet. Dog tilkendegav en enkelt myndighed, at de ville kunne bistå såfremt der havde været en skarp hændelse.

### 5.2.1 Vurdering af myndighedernes evne til at bistå hinanden

Det vurderes, at myndighederne generelt er opmærksomme på at bistå hinanden under kriser, og under KRISØV 2015 var der en række gode eksempler på, at myndighederne hjalp hinanden.

Der var dog også konkrete eksempler på, at bistanden mellem myndighederne ikke forløb helt optimalt. Det vurderes, at myndighederne i disse tilfælde ikke var tilstrækkelig opmærksomme på, hvilken betydning deres bidrag havde for andre myndigheders mulighed for at komme videre med presserende opgaver.

Det bemærkes, at den generelle holdning blandt myndighederne var, at de under KRISØV 2015 hver især leverede den bistand, som blev efterspurgt, men ikke i samme grad fik den hjælp, de anmodede om. Det indikerer, at der under KRISØV 2015 var en række situationer, hvor forventningerne til bistand mellem myndigheder ikke er blevet mødt.

## 5.3 Fokusområde 3: Kan myndighederne indgå i tværgående krisestyringsfora?

Effektiviteten i det nationale krisestyringssystem afhænger bl.a. af, at relevante sektormyndigheder er parate og kompetente til med kort varsel at indgå i de tværgående krisestyringsfora, bl.a. regeringens krisestyringsorganisation, NOST og LBS.

### 5.3.1 Myndighedernes deltagelse i de tværgående stabe

Under KRISØV 2015 blev 15 myndigheder på styrelsesniveau indkaldt til NOST og DCOK ud fra Nuklear Delpplan samt en vurdering af deres sektoransvar i forhold til den indtrufne situation. Heraf sendte 12 myndigheder repræsentanter til NOST og DCOK. Med undtagelse af to personer var alle sikkerhedsgodkendt på det relevante niveau, som påkrævet, jf. den nationale beredskabsplan. Manglende sikkerhedsgodkendelser var ligeledes et problem, der blev peget på under KRISØV 2013.

I LBS blev der indkaldt 11 myndigheder, som alle mødte frem.

Øvelsen viste, at repræsentanterne bidrog med stort engagement og samarbejdsvilje i stabene. I alle stabe var der repræsentanter, der deltog for første gang, og det blev bemærket, at de med fordel kunne have været bedre oplyst om retningslinjer og procedurer, bl.a. vedrørende informationshåndtering og dokumentation.

I forhold til repræsentanterne i DCOK blev det af flere myndigheder bemærket, at kontakten til myndigheden med fordel kan øges. Det var særligt gældende for nye medlemmer af DCOK, der ikke i alle tilfælde var i besiddelse af den nødvendige rutine og erfaring i stabsarbejde.

I kommunikationen mellem repræsentanterne og deres myndigheder, blev der generelt givet udtryk for, at der var løbende kontakt. Det bemærkes dog af flere myndigheder, at den løbende informationsudveksling med 'baglandet' kunne forbedres. Lange møder i NOST blev angivet som en udfordring for myndighedens mulighed for at komme i kontakt med deres repræsentant. I NOST blev enkelte repræsentanter særligt udfordret på grund af problemer med at få leveret materiale fra egen myndighed, bl.a. spredningsprognoser.

### 5.3.2 Vurdering af myndighedernes deltagelse i de tværgående stabe

KRISØV 2015 viste, at hovedparten af de indkaldte myndigheder deltog i de tværgående stabe. Det var imidlertid uhensigtsmæssigt, at nogle myndigheder udeblev fra NOST og DCOK, da det begrænsede stabenes adgang til sektorspecifik viden, ressourcer og mulighederne for koordination. Dermed svækkedes stabens samlede effektivitet og handlekraft.

Det vurderes, at der fortsat er væsentlige forskelle på myndighedsrepræsentanternes kompetencer og rutine. Nogle repræsentanter har deltaget ofte, mens andre indgik i de tværgående stabe for første gang under KRISØV 2015. Dette bidrog til, at der under KRISØV 2015 gik unødigt lang tid, inden stabene var i fuld drift.

Endelig vurderes det, at repræsentanternes evne til at bidrage til arbejdet i de tværgående stabe var helt afhængig af, at baglandet i myndigheden kunne bidrage med den fornødne støtte og levere på forespørgsler. Det vurderes at hænge tæt sammen med, i hvilket omfang myndighedens egen krisestab er aktiveret og bemannet på et passende niveau, jf. pkt. 5.1.1.

### 5.4 Delkonklusion: Levede myndighederne op til forventningerne i den nationale beredskabsplan?

KRISØV 2015 viste, at kapaciteten i det nationale krisestyringssystem i den indledende fase af krisen hang tæt sammen med de enkelte myndigheders krisestyringskapacitet. Øvelsen viste også, at myndigheder – som under mere "normale" omstændigheder ikke bliver inddraget i krisestyningen – kan få en væsentlig rolle i kraft af deres sektoransvar, ekspertise og ressourcer. Det er derfor relevant at fastholde forventningerne til, at myndighederne kan bidrage til den samlede krisestyning, som det fremgår af den nationale beredskabsplan.

Under KRISØV 2015 var der eksempler på både god og uhensigtsmæssig praksis i forhold til myndighedernes efterlevelse af kravene i den nationale beredskabsplan:

#### God praksis

- **Tidlig erkendelse af, at den indtrufne hændelse skulle håndteres som en krise**  
Hovedparten af myndighederne fulgte handlingsprincippet og etablerede hurtigt deres krisestabe. Det betød bl.a., at myndighederne blev klar til at håndtere de dele af hændelsen, som lå inden for deres sektoransvar. Etableringen af stabene betød endvidere, at myndighederne fik "baglandet" startet op, så de kunne bistå deres repræsentanter i de tværgående krisestyningsfora.
- **Samarbejde på tværs**  
Under KRISØV 2015 var der mange eksempler på, at myndigheder og øvrige aktører arbejdede sammen om at løse de komplekse problemer, som hændelsen havde medført. Samarbejdet foregik både bilateralt og via de tværgående stabe. Det gjorde, at samfundets samlede ressourcer blev bragt i spil.
- **Deltagelse i de tværgående stabe**  
Hovedparten af de myndigheder, der blev indkaldt til den nationale operative stab (NOST), det centrale operative kommunikationsberedskab (DCOK) og den lokale beredskabsstab (LBS) sendte repræsentanter og bidrog dermed



til at skabe forudsætningerne for et samlet overblik, samarbejde og koordination samt i forhold til krisekommunikation.

- **Deltagelse af rutinerede medarbejdere**

KRISØV 2015 viste, at myndighederne råder over en del medarbejdere, som har både kompetence og erfaring i forhold krisestyring. Disse medarbejdere bidrog til at løfte kapaciteten i krisestyringssystemet.

### Uhensigtsmæssig praksis

- **Passiv eller afventende tilgang til krisestyring**

Under øvelsen var der en mindre gruppe af myndigheder, som valgte enten ikke at aktivere deres krisestab eller havde stabe med meget begrænset bemanning. Myndighederne skabte dermed en dårlig udgangsposition, hvis situationen for alvor eskalerede. Det kunne potentielt have påvirket både evnen til at varetage krisestyringen inden for eget område og evnen til at indgå i de tværgående stabe.

- **Begrænset anvendelse af planer og procedurer**

KRISØV 2015 viste tydeligt, at både kendskabet til og anvendelsen af planerne kunne have været betydeligt bedre hos hovedparten af de deltagende myndigheder. Resultatet blev, at krisestyringen generelt var for ad hoc-præget og dermed mindre robust. Myndighederne fik således ikke det fulde udbytte af den gennemførte planlægning.

- **Udeblivelse fra de tværgående stabe**

Det var uhensigtsmæssigt, at nogle myndigheder trods indkaldelse udeblev fra NOST og DCOK. Det begrænsede stabenes adgang til sektorspecifik viden, ressourcer og mulighederne for koordination. Dermed svækkedes stabenes samlede effektivitet og handlekraft.

- **Mangelfuld uddannelse, rutiner og træning**

KRISØV 2015 viste, at der fortsat er for stor en del af deltagerne, der ikke havde fået uddannelse og træning i de grundlæggende færdigheder vedrørende krisestyring, herunder stabsrutinerne i de tværgående stabe. Det påvirkede deres præstationer og dermed krisestyringssystemets effektivitet.

Under KRISØV 2015 var der et betydeligt spænd i forhold til, i hvilket omfang myndighedernes handlinger levede op til forventningerne i den nationale beredskabsplan. Konkret betyder det, at nogle myndigheder lå på et forholdsvist højt niveau, og således var robuste og handlekraftige, mens andre myndigheder var betydeligt mere usikre i den indledende fase af krisen.

