
Tværgående evaluering af krisestyringsøvelse 2009 (KRISØV 2009)



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

ISBN.: 978-87-91590-56-6

B nr. 2170

Udgivet: oktober 2010

Tværgående evaluering af krisestyringsøvelse 2009

(KRISØV 2009)

Øvelseschefernes forord

Krisestyringsøvelse 2009 (KRISØV 2009) blev gennemført som en døgnøvelse den 21.-22. oktober 2009.

KRISØV 2009 var den fjerde større nationale krisestyringsøvelse siden 2003 og havde som overordnet formål at afprøve de nationale krisestyringsprocedurer. KRISØV 2009 adskilte sig fra de tidligere øvelser ved at have et konkret "bagtæppe" - nemlig klimakonferencen, COP15, der blev afholdt i december 2009.

Det vurderes, at øvelsens formål og mål blev opfyldt. Øvelsesdeltagerne og øvelsesplanlæggerne vurderer ligeledes, at gennemførelsen af øvelsen har været en succes.

Øvelsen viste, at det samlede beredskab er i stand til at arbejde godt og effektivt sammen. Procedurer mv. fremstår langt mere indarbejdede end under tidligere krisestyringsøvelser.

Der er under en øvelse altid en række begrænsninger og kunstigheder, som ikke opleves i tilfælde af virkelige hændelser. Der skal derfor konkluderes med varsomhed - også selvom der i planlægningen og gennemførelsen af en øvelse tilstræbes en meget høj grad af realisme. På trods af øvelsetekniske og andre begrænsninger er det entydigt vurderingen, at KRISØV 2009 gav en reel værditilvækst i forhold til planlægningen af det samlede beredskab forud for COP15 og for evnen til generelt at håndtere komplekse hændelser.

KRISØV 2009 viste som tidligere øvelser, at der altid er aspekter af krisestyringen, som kan optimeres. Det er disse erfaringer, som denne rapport behandler. Informationshåndtering (særligt det fælles situationsbillede), fokus på hændelsernes udviklingspotentiale og krisekommunikation er i den sammenhæng centrale aspekter.

Det er vurderingen, at erfaringerne fra KRISØV 2009 er almengyldige i den forstand, at der løbende skal være fokus på disse. De erfaringer, som kan udledes af KRISØV 2009, adskiller sig i øvrigt ikke væsentligt fra de erfaringer, der er gjort under tidligere øvelser, herunder udenlandske øvelser af tilsvarende type. Selv om denne øvelsesevaluering har fokus på den nationale operative stab og den lokale beredskabsstab i København (Hovedstadens Beredskabsstab) er det vurderingen, at erfaringerne kan nyttiggøres af de fleste øvelsesdeltagere. Hovedstadens Beredskabsstab deltog under KRISØV 2009 for første gang i en national krisestyringsøvelse.

Det bemærkes, at der umiddelbart efter øvelsen blev gennemført en "lynevaluering" med henblik på at sikre, at relevante tværgående læringspunkter blev inddraget i den afsluttende planlægning forud for COP15. Denne "lynevaluering" er medtaget som bilag 3.

Henrik G. Petersen, Beredskabsstyrelsen
Michael Flemming Rasmussen, Rigspolitiet

Indholdsfortegnelse

Øvelseschefernes forord	5
1. Indledning	9
1.1 Fokus for evaluering af KRISØV 2009	9
1.2 Hændelser under KRISØV 2009	10
1.3 Gennemførelse af evalueringen	10
2 Vurdering af krisestyringskapaciteten på det centrale niveau	12
2.1 Drift af krisestyringsorganisationen	12
2.1.1 Var de faste myndigheder m.fl. repræsenteret i henhold til planen for krisestaben?	12
2.1.2 Var de relevante ad hoc myndigheder m.fl. til stede i staben, når der var brug for dem?	12
2.1.3 Blev der afholdt stabsmøder på de tidspunkter, hvor der var behov herfor?	13
2.1.4 Var der en tydelig mødeledelse ved stabsmøderne?	13
2.1.5 Blev stabsmøderne gennemført i henhold til en dagsorden?	13
2.1.6 Blev der udarbejdet beslutningsreferater fra stabsmøderne?	14
2.1.7 Havde mødedeltagerne efter mødet en fælles opfattelse af truffne beslutninger mv.?	14
2.1.8 Forløb overleveringen af informationer ved afløsningen af medlemmerne i krisestaben efter procedurerne?	15
2.1.9 Vurdering af driften af krisestyringsorganisationen	15
2.2 Informationshåndteringen med særligt fokus på opstilling og ajourføring af et fælles situationsbillede	16
2.2.1 Fulgte håndteringen af informationer de fastlagte procedurer?	16
2.2.2 Fulgte håndteringen af klassificerede informationer de fastlagte procedurer?	17
2.2.3 Var der udpeget en funktion til at udarbejde det fælles situationsbillede?	18

2.2.4 Blev det fælles situationsbillede udarbejdet i overensstemmelse med fastlagte retningslinjer?	18
2.2.5 Blev trusselsvurderingen anvendt i forbindelse med udarbejdelsen af det fælles situationsbillede?	19
2.2.6 Blev der til brug for det fælles situationsbillede indhentet informationer fra de øvrige myndigheder?	19
2.2.7 Blev der anvendt GIS i forbindelse med udarbejdelsen af det fælles situationsbillede?	20
2.2.8 Blev det fælles situationsbillede løbende ajourført?	20
2.2.9 Blev situationsbilledet fordelt både vertikalt og horisontalt til de øvrige parter?	21
2.2.10 Fordelte myndighedernes forbindelsesofficerer (FO'erne) i den nationale operative stab beslutninger mv. til egen myndighed?	21
2.2.11 Var der udpeget en funktion til at følge mediebildet (medieovervågning)?	22
2.2.12 Vurdering af informationshåndteringen med særligt fokus på opstilling og ajourføring af et fælles situationsbillede	22
2.3 Koordination af handlinger og ressourcer	24
2.3.1 Blev det fælles situationsbillede anvendt i prioriteringen af handlinger og ressourcer?	24
2.3.2 Blev der inddraget en vurdering af hændelsens fremtidige udvikling og det fremtidige behov i prioriteringen?	24
2.3.3 Forholdt krisestaben sig til de overordnede, strategiske elementer af krisestyringen?	25
2.3.4 Vurdering af koordinationen af handlinger og ressourcer	26
2.4 Udsendelse af samordnet ekstern krisekommunikation til befolkningen og medierne	27
2.4.1 Var der udpeget en funktion til håndteringen af krisekommunikationen?	27
2.4.2 Indgik krisekommunikationen som en integreret del af krisestabens arbejde og stabsmøderne?	28
2.4.3 Samarbejdede myndigheder og stabe om udsendelse af information?	28
2.4.4 Blev kriseinfo.dk anvendt til kommunikationen?	29
2.4.5 Blev krisekommunikationen proaktivt rettet mod modtagerne (borgere, virksomheder etc.)?	30

2.4.6 Blev medierne anvendt aktivt som led i krisestyringen?	30
2.4.7 Vurdering af udsendelsen af samordnet ekstern krisekommunikation til befolkningen og medierne	31
3 Anbefalinger fra evalueringen af KRISØV 2009	34
4 Planlægningen af KRISØV 2009	36
4.1 Fase 1: Udarbejdelse af øvelsesdirektiv	36
4.2 Fase 2: Indledende møder i øvelsesledelsen – udarbejdelse af udgangssituation og den overordnede hændelsesbeskrivelse	36
4.3 Fase 3: Fastlæggelse af øvelsesorganisationen	37
4.4 Fase 4: Udarbejdelse af drejebogen	37
4.5 Fase 5: Gennemførelse af øvelsen	38
Bilag	40

1. Indledning

Den nationale krisestyringsøvelse 2009 (KRISØV 2009) blev gennemført som en døgnøvelse den 21.-22. oktober 2009.

Det overordnede formål med KRISØV 2009 var at øve krisestyringssystemet og udvalgte dele af beredskabsplanlægningen på lokalt og centralt niveau som forberedelse til COP15. Øvelsesledelsen havde derfor ved planlægningen af KRISØV 2009 taget udgangspunkt i relevante dele af planlægningen vedrørende COP15.

Hovedvægten blev lagt på at øve samarbejdet og den tværgående koordination mellem Københavns Politi, den lokale beredskabsstab i København (Hovedstadens Beredskabsstab) og krisestyringssystemet på det centrale niveau (den nationale operative stab, relevante centrale myndigheder og regeringens krisestyringsorganisation).

Under KRISØV 2009 skulle relevante aktører på det lokale og centrale niveau primært øve:

- Informationshåndteringen, med særligt fokus på opstilling og ajourføring af et fælles situationsbillede [kerneopgave 2¹]
- Koordination af handlinger og ressourcer [kerneopgave 3]
- Udsendelse af samordnet, ekstern krisekommunikation til befolkningen og medierne [kerneopgave 4]

I øvelsen deltog ca. 55 stabe, myndigheder og virksomheder, herunder regeringens krisestyringsorganisation, en række ministerier og styrelser, den nationale operative stab, den lokale beredskabsstab i København (Hovedstadens Beredskabsstab), Københavns Politi og Københavns Kommunes krisestab. På øvelsens første dag deltog den lokale beredskabsstab ved Syd- og Sønderjyllands Politi samt Syd- og Sønderjyllands Politi (KSN) i øvelsen. Det vurderes, at godt 1.000 personer har været involveret i øvelsen. Der var ni aktive øvelseshjemmesider (øvelseselektronik, medierne (fem hjemmesider), øvelsesversionen af kriseinfo.dk, en øvelsesversion af dmi.dk og en fælles hjemmeside til brug for myndighedernes eksterne kommunikation).

Øvelsesledelsen var placeret i Beredskabsstyrelsen i Birkerød (den centrale øvelsesledelse), ved Københavns Politi (indspil/svarcelle København), ved Syd- og Sønderjyllands Politi (indspil/svarcelle Jylland) og medicellen var placeret hos Forsvarets Mediecenter på Holmen.

Øvelsesdeltagerne deltog i øvelsen fra egne faciliteter, herunder krisecentre og stabsrum mv.

1.1 Fokus for evaluering af KRISØV 2009

Evalueringen koncentrerer sig primært om den tværgående varetagelse af krisestyringen. Det betyder, at evalueringen har fokus på krisestyringen i den nationale operative stab, herunder det centrale operative kommunikationsberedskab, og Hovedstadens Beredskabsstab.

Hensigten er således ikke at vurdere de enkelte aktørers forhold. Dette evalueres ved aktørernes egen foranstaltning. I det omfang evalueringen ser på f.eks. den nationale operative stab eller det centrale operative kommunikationsberedskab, er det som tværgående fora, hvor alle repræsenterede myndigheder medvirker i opgaveløsningen.

¹ Kerneopgaverne i krisestyring er beskrevet i Beredskabsstyrelsens vejledning om helhedsorienteret beredskabsplanlægning.

Mere konkret har evalueringen af KRISØV 2009 til formål at:

- Vurdere varetagelsen af ovennævnte kerneopgaver i krisestyringen, herunder om rolle- og ansvarsfordeling, planer, procedurer og samarbejdsrelationer fungerer efter hensigten.
- Komme med anbefalinger vedrørende eventuelle ændringer, der kan styrke den samlede krisestyring.

Evalueringsgruppen har opstillet en række undersøgelsesspørgsmål som grundlag for vurderingen af øvelsesdeltagernes varetagelse af ovennævnte kerneopgaver i krisestyringen. Samlet set giver besvarelsen af de opstillede undersøgelsesspørgsmål et billede af krisestyringskapaciteten. På baggrund af dette udarbejdes anbefalinger med henblik på at styrke den samlede krisestyring. Det bemærkes, at alle øvelsesdeltagere inden øvelsen blev præsenteret for samtlige spørgsmål, som ville blive anvendt til brug for evalueringen.

Undersøgelsesspørgsmålene relaterer sig direkte til formålet med øvelsen og bygger ydermere på erfaringer fra evalueringen af KRISØV 2007.

1.2 Hændelser under KRISØV 2009

Øvelsens konkrete hændelser blev fastlagt i tæt samarbejde mellem bl.a. Udenrigsministeriet, Rigspolitiet, Politiets Efterretningstjeneste, Beredskabsstyrelsen og Københavns Politi, som havde det overordnede ansvar for planlægningen af beredskabet i forbindelse med COP15. Ved udvælgelsen var der lagt vægt på, at hændelserne skulle være "realistisk worst case".

Øvelsen fokuserede på håndteringen af voldsomme eller usædvanlige hændelser under højniveaudelen af COP15. Den omhandlede derfor perioden 17.-18. december 2009.

Øvelsen var bygget op om følgende hovedhændelser:

- Tvillingestorme – ved øvelsens start havde en storm hærget Københavnsområdet. Under øvelsen ramte en ny storm Vadehavsområdet i Syd- og Sønderjylland ved højvande (1. øvelsesdag kl. ca. 19)
- Flystyrt i Københavns Lufthavn
- IT-hændelser
- Jordskred mv. i Norge
- Aktivisme relateret til klimakonferencen
- Sikkerhedstrusler og terrorangreb i København
- Drikkevandsforurening i Bella Centeret

Der henvises desuden til beskrivelsen af udgangssituationen op til øvelsesstart, der er medtaget som bilag 2.

1.3 Gennemførelse af evalueringen

Evalueringen blev gennemført af en evalueringsgruppe, der indgik i øvelsesledelsen. Evalueringsgruppen havde således tæt kontakt til den centrale øvelsesledelse under øvelsen. Informationerne til brug for evalueringen er fortrinsvis baseret på e-mail-korrespondance mellem øvelsesdeltagerne og på de dokumenterede indspil, der kom fra den centrale og lokale indspil/svarcelle placeret henholdsvis hos Beredskabsstyrelsen og hos Københavns Politi.

Derudover er evalueringen baseret på observationer gjort af kontrolstabsofficerer, der var placeret i den nationale operative stab, det centrale operative kommunikationsberedskab og i Hovedstadens Beredskabsstab ved Københavns Politi. Kontrolstabsofficererne observerede centrale områder af krisestyringen og videregav deres observationer til evalueringsgruppen, som herefter inddrog observationerne i evalueringen. Overordnet set skulle kontrolstabsofficererne sikre, at de informationer, der ikke var dokumenteret i form af e-mails, referater, fælles situationsbilleder etc. blev dokumenteret i form af observationer.

Umiddelbart efter afslutningen af øvelsen udarbejdede øvelseschefen en kort rapport, der opsamlede de umiddelbare øvelseserfaringer. Rapporten, der er medtaget som bilag 3, lå til grund for en justering af de tværgående stables virke forud for afviklingen af COP15.

De involverede myndigheder udfyldte og afleverede endvidere en øvelsesrapport for øvelsen. Øvelsesrapporten indeholdt 20 spørgsmål, der var udarbejdet af øvelsesledelsen. Øvelsesrapporterne indgår ligeledes i evalueringen af KRISØV 2009.

2. Vurdering af krisestyringskapaciteten på det centrale niveau

Afsnit 2.1 – 2.4 rummer en gennemgang af de enkelte spørgsmål i evalueringskonceptet for så vidt angår de handlinger, der blev udført i den nationale operative stab, herunder det centrale operative kommunikationsberedskab, og i Hovedstadens Beredskabsstab under KRISØV 2009. De enkelte afsnit afrundes med en vurdering af handlingerne i forhold til de generelle principper for krisestyring og sammenholdes med erfaringerne fra KRISØV 2007.

2.1 Drift af krisestyringsorganisationen

Hvis der indtræffer en ekstraordinær hændelse, kan der med fordel oprettes et forum, som er dedikeret til at håndtere situationen, f.eks. en krisestab. Formålet er at give ledelse og medarbejdere en fast fysisk og organisatorisk ramme med kendte og velfungerende procedurer fra det øjeblik, man konstaterer, at der er indtruffet en ekstraordinær hændelse, som kræver overordnet krisestyring.

De forhold, som relaterer sig til driften af krisestyringsorganisationen, bliver belyst i dette afsnit. Det drejer sig blandt andet om en vurdering af valget af faste og ad hoc myndigheder i staben samt mødeledelse, udarbejdelse og fremsendelse af referater i de tværgående stabe.

2.1.1 Var de faste myndigheder m.fl. repræsenteret i henhold til planen for krisestaben?

Effektiviteten i den nationale operative stab og Hovedstadens Beredskabsstab er afhængig af, at de rette myndigheder er repræsenteret i stabene. Særligt i en akut situation er det væsentligt, at de relevante myndigheder er identificeret forud for en hændelse og fremgår af en plan for stabens virke.

Der foreligger en plan for den nationale operative stab, som beskriver, hvem der indgår som faste myndigheder i den nationale operative stab; "National Operativ Stab – Hovedplan for stabens virke" dateret 3. september 2008. Den nationale operative stab var bemanded i henhold til planen.

Kontaktinformationer for myndigheder m.fl. i den nationale operative stab, herunder det centrale operative kommunikationsberedskab, fremgår i form af tilkaldelister.

Det er vurderingen, at de relevante faste aktører var repræsenteret i Hovedstadens Beredskabsstab.

På baggrund af ovenstående vurderer evalueringsgruppen, at de relevante faste myndigheder og aktører var repræsenteret i de tværgående stabe.

2.1.2 Var de relevante ad hoc myndigheder m.fl. til stede i staben, når der var brug for dem?

Repræsentanterne fra myndigheder m.fl. i de tværgående stabe udgør grundlaget for virket i stabene. De faste myndigheder i staben suppleres efter behov med sektorspecifikke ad hoc myndigheder m.fl., der repræsenterer hver deres faglige område. Ad hoc myndighederne m.fl. indkaldes derfor på baggrund af art og omfang af hændelsen.

Som sektorspecifik støtte for begge de tværgående stabe blev der indkaldt en lang række ad hoc myndigheder under øvelsen.

På baggrund af kontrolstabsofficerernes observationer vurderes det, at de relevante ad hoc myndigheder var repræsenteret i de tværgående stabe, når der var brug for dem.

2.1.3 Blev der afholdt stabsmøder på de tidspunkter, hvor der var behov herfor?

Afholdelsen af stabsmøder i de tværgående stabe skal sikre den nødvendige videndeling og koordination mv. Det er derfor vigtigt, at stabsmøderne bliver afholdt på de rette tidspunkter i forhold til den igangværende indsats og udviklingen i hændelserne.

I hovedplanen for den nationale operative stab fremgår det, at formanden for staben skal træffe beslutning om de praktiske forhold for stabens virksomhed. Dette vurderes blandt andet at omfatte afholdelse af stabsmøder, herunder indkaldelse, fastlæggelse af mødeintervaller og varighed mv.

I forbindelse med etableringen af den nationale operative stab blev det besluttet, at der skulle afholdes stabsmøde hver anden time. Dette vurderes af kontrolstabsofficererne som passende. Der blev endvidere afholdt stabsmøder, når det blev skønnet nødvendigt, eksempelvis efter VTC-konferencen eller efter store hændelser.

Evalueringsgruppen vurderer, at tilgangen med indledningsvis at beslutte faste intervaller for møder, som det blev gjort i den nationale operative stab, er hensigtsmæssig, da afholdelsen af stabsmøder let kan tilpasses behovet. Det anbefales at indføre disse procedurer i relevante plansæt.

I Hovedstadens Beredskabsstab blev der afholdt stabsmøder, men ikke efter en struktureret plan eller på baggrund af en indledende beslutning. Undersøgelserne viste, at møderne blev afholdt med noget varierende interval, og det er vanskeligt at vurdere, hvad der afgjorde, hvornår der blev afholdt stabsmøder.

Det anbefales, at procedurerne for afholdelse af stabsmøder præciseres i relevante plansæt for Hovedstadens Beredskabsstab.

2.1.4 Var der en tydelig mødeledelse ved stabsmøderne?

Mødelederens vigtigste opgave er at indkalde til og afvikle stabsmøderne. En tydelig mødeledelse skal sikre en effektiv afvikling af stabsmøderne, hvor alle punkterne på dagsordenen bliver behandlet på behørig vis, og hvor tiden, der er afsat til møderne, bliver overholdt. I den nationale operative stab noterede kontrolstabsofficererne sig, at mødeledelsen var meget sikker og rutineret.

I Hovedstadens Beredskabsstab observerede kontrolstabsofficererne en noget ustruktureret mødeledelse i den indledende fase af øvelsen, men mødeledelsen blev løbende mere kvalificeret og rutineret.

Mødeledelsen i begge de tværgående stabe har været tilfredsstillende under øvelsen, og viljen til at forbedre og udvikle praksis undervejs var til stede.

2.1.5 Blev stabsmøderne gennemført i henhold til en dagsorden?

Dagsordenen bruges til at styre stabsmøderne i en ønsket retning og sikre, at møderne bliver afviklet effektivt. Derfor bør der være udarbejdet en fast skabelon (dagsorden) til stabsmøder. Det første stabsmøde afholdes som oftest i forbindelse med etableringen af staben og adskiller sig fra de efterfølgende møder ved, at der tages beslutninger af indledende karakter, eksempelvis hvilke ad hoc medlemmer der skal indkaldes, mødefrekvens mv.

Møderne i den nationale operative stab blev konsekvent afholdt i henhold til den samme dagsorden og vurderes dækkende i forhold til behovet for styring af stabsmøderne.

Dagsordenen fremgår ikke af planen for den nationale operative stab, men vurderes at falde ind under formandens indledende opgaver ved indkaldelse af staben, som det står beskrevet i hovedplanen for den nationale operative stab. Alligevel kan en skabelon for dagsordenen med fordel indgå i det relevante plansæt.

I Hovedstadens Beredskabsstab fulgte møderne ikke en fastlagt dagsorden. Manglen på en fast dagsorden har formentlig været medvirkende årsag til, at indholdet på stabsmøderne i Hovedstadens Beredskabsstab ændrede sig undervejs. Kontrolstabsofficererne observerede, at møderne bevægede sig fra at have karakter af en mundtlig præsentation af det fælles situationsbillede til at få mere fokus på, hvilke opgaver og beslutninger, der skulle arbejdes videre med i staben. Denne udvikling vurderes som positiv.

Mod slutningen af øvelsen vurderede kontrolstabsofficererne, at afholdelsen af stabsmøderne i Hovedstadens Beredskabsstab var tilfredsstillende. Imidlertid vurderer evalueringsgruppen, at dagsordenen for møderne i Hovedstadens Beredskabsstab med fordel kan udvikles og inddrages i det relevante plansæt.

2.1.6 Blev der udarbejdet beslutningsreferater fra stabsmøderne?

Beslutningsreferaterne fra stabsmøderne dokumenterer og skaber en fælles forståelse af de beslutninger, der er taget. Følgelig er beslutningsreferaterne et af de vigtigste redskaber for en effektiv tværgående koordination og prioritering af indsatsen, både til eget brug og til brug for andre samarbejdsparter.

I den nationale operative stab foregik udarbejdelse og fordeling af beslutningsreferater konsekvent efter samme procedurer på trods af, at procedurerne ikke fremgik af hovedplanen for den nationale operative stab. Det vil efter evalueringsgruppens opfattelse være hensigtsmæssigt, hvis de anvendte procedurer dokumenteres i relevante plansæt.

I Hovedstadens Beredskabsstab er evalueringsgruppen ikke bekendt med, at der blev udarbejdet deciderede beslutningsreferater af stabsmøderne. De stabsmøder, der blev afholdt, blev fortrinsvist resumeret og dokumenteret i politiets dokumentationssystem (POLDOK) og afspejlede indholdet i stabsmøderne. Derfor var resumeerne ligesom stabsmøderne i Hovedstadens Beredskabsstab af varierende længde og omfang. Formålet med udarbejdelsen af resumeerne i staben har ikke været helt tydelig for evalueringsgruppen.

2.1.7 Havde mødedeltagerne efter mødet en fælles opfattelse af trufne beslutninger mv.?

Et af de vigtigste formål med afholdelse af møder og udarbejdelse af mødereferater er at give stabens medlemmer en fælles forståelse af de trufne beslutninger, således at vigtige beslutninger ikke går tabt i de tværgående stables koordinering og prioriteringer.

I begge de tværgående stabe blev der gjort en indsats for at give medlemmerne en fælles opfattelse af de trufne beslutninger mv. enten gennem udarbejdelsen og fordelingen af beslutningsreferater eller ved at dokumentere møderne i POLDOK.

I den nationale operative stab var der overensstemmelse mellem trufne beslutninger mv. og de informationer, myndighedsrepræsentanterne (forbindelsesofficererne) formidlede tilbage til egen myndighed.

I Hovedstadens Beredskabsstab viste undersøgelserne ligeledes, at der var overensstemmelse mellem de beslutninger, der fremgik af statusopdateringerne i POLDOK, og de meddelelser og rekvisitioner, forbindelsesofficererne sendte tilbage til egen myndighed.

Dermed vurderes det, at der har været en tilfredsstillende fælles opfattelse af de trufne beslutninger mv. i begge de tværgående stabe.



2.1.8 Forløb overleveringen af informationer ved afløsningen af medlemmerne i krisestaben efter procedurerne?

En god og struktureret overlevering af informationer er essentiel for, at der ikke går vigtige beslutninger, tiltag eller planlagte aktiviteter tabt ved afløsning i staben.

Overleveringen af informationer foregik hensigtsmæssigt i de tværgående stabe. I begge stabe har der været et tilfredsstillende overlap mellem den afgangende og kommende formand af stabene. Ydermere er der ikke set eksempler på, at der er beslutninger, tiltag eller planlagte aktiviteter, der er gået tabt på grund af en mangelfuld overlevering.

I begge stabe blev der gjort brug af mundtlige overleveringer, referater, POLDOK og fælles situationsbilleder.

Planerne for de tværgående stabe indeholder ikke procedurer for overleveringen af informationer ved afløsning, hvilket kan overvejes. Derfor anbefaler evalueringsgruppen, at de anvendte procedurer til overlevering af informationer indføres i de relevante plansæt.

2.1.9 Vurdering af driften af krisestyringsorganisationen

Vurdering af indsatsen under KRISØV 2009

Evalueringsgruppen vurderer, at driften af de tværgående stabe er forløbet tilfredsstillende. Mere specifikt har undersøgelserne peget på, at begge stabe kan drage fordel af at indføre en beskrivelse af de væsentligste procedurer for drift af stabene i relevante plansæt.

Allerede iværksatte initiativer forud for afholdelse af COP15

I øvelsesledelsens umiddelbare øvelseserfaringer blev der peget på, at der bør arbejdes videre med de tværgående stables kontaktmuligheder for COP15-aktører, hvilket omfatter de faste og ad hoc medlemmerne i de tværgående stabe. Denne aktivitet blev iværksat og afsluttet forud for COP15.

Perspektiverende vurdering af indsatsen under KRISØV 2009 med erfaringerne fra KRISØV 2007

Erfaringerne fra krisestyringsøvelsen i 2007 viste, at der var nogle forhold vedrørende den organisatoriske og praktiske tilrettelæggelse af krisestyringen, som myndighederne burde være opmærksomme på. Herunder blev adgangen til hensigtsmæssige fysiske og tekniske krisestyringsfaciliteter, tilstrækkelig bemanning samt deltagernes fortrolighed med deres rolle i krisestyringsorganisationen nævnt som områder, der med fordel kunne udvikles.

Evalueringen af KRISØV 2009 viste ingen lignende tegn på uhensigtsmæssigheder ved den organisatoriske og praktiske tilrettelæggelse af krisestyringen.

2.2 Informationshåndteringen med særligt fokus på opstilling og ajourføring af et fælles situationsbillede

Evnen til at træffe de rigtige beslutninger på de rigtige tidspunkter afhænger af, at deltagerne kan danne sig et overblik over situationen, f.eks. på baggrund af et fælles situationsbillede. Til det formål er det nødvendigt at indhente, bearbejde og fordele relevante informationer om hændelsen i alle dens faser. Et højt informationsniveau er imidlertid krævende både for udfærdiger og for modtager. Det skal derfor sikres, at der er en effektiv håndtering af informationsstrømmen, herunder at de vigtigste informationer fastholdes og fordeles til de rigtige myndigheder m.fl.

En af de vigtigste opgaver for den nationale operative stab er at opstille og ajourføre det fælles nationale situationsbillede til brug for myndighederne. Hvordan denne opgave blev håndteret, vil blive vurderet i dette afsnit.

Undersøgelsen omfatter en vurdering af den tværgående informationsstrøm mellem de forskellige krisestyringsstabe eller involverede myndigheder samt udarbejdelsen og fordelingen af det fælles situationsbillede.

2.2.1 Fulgte håndteringen af informationer de fastlagte procedurer?

En af de største udfordringer ved håndteringen af pludseligt opståede, voldsomme hændelser er, at de indledende beslutninger tages på et spinkelt grundlag som følge af mangel på informationer. Det skyldes, at der ofte ikke er tid til at indsamle detaljerede informationer, før man skal træffe de indledende beslutninger vedrørende indsatsen og krisestyringen. Dette er vilkårene for indsatsledelse og krisestyring og understreger nødvendigheden af at have fastlagte og klare procedurer for håndtering og formidling af informationer.

Informationerne tilgik primært den nationale operative stab gennem forbindelsesofficererne i staben og fra Hovedstadens Beredskabsstab. Dette underbygges af mailkorrespondancer mv. mellem forbindelsesofficererne i den nationale operative stab og myndighederne samt af den nationale operative stabs brug af POLDOK, der indeholder informationer fra Hovedstadens Beredskabsstab.

Kontrolstabsofficererne observerede, at de informationer, der tilgik den nationale operative stab blev behandlet på stabsmøderne og blev dokumenteret og fordelt. Ydermere blev informationerne fra de respektive myndigheder ofte synliggjort i det fælles situationsbillede, men dog kun i meget begrænset (summarisk) omfang.

Informationerne blev således behandlet og formidlet på en systematisk måde i den nationale operative stab. Af referaterne fra stabsmøderne i den nationale operative stab fremgår det endvidere, at alle relevante sektorer var repræsenteret og dermed havde mulighed for at byde ind med relevante informationer.

Fordelingen af informationer i Hovedstadens Beredskabsstab foregik ved, at de enkelte medlemmer havde ansvaret for at skrive egne informationer ind i POLDOK. De øvrige medlemmer



af staben og den nationale operative stab skulle efterfølgende selv holde sig orienteret om nye relevante informationer.

Det betyder, at de informationer, der fremgik af POLDOK, var forholdsvis ubearbejdede og ikke var sammenholdt med andre myndigheders informationer. Denne procedure for informationshåndtering kan føre til, at medlemmerne af Hovedstadens Beredskabsstab, og i særdeleshed den nationale operative stab, kan miste overblikket over de tilgængelige informationer. Det er efter evalueringsgruppens opfattelse vigtigt, at informationerne bliver bearbejdet med øje for, hvad de skal benyttes til, inden de bliver fordelt.

På baggrund af ovenstående vurderer evalueringsgruppen, at de tværgående stabe havde procedurer for informationshåndteringen, på trods af at procedurerne ikke helt tydeligt fremgår af plansættene for stabene.

Evalueringsgruppen vurderer således, at informationshåndteringen bør beskrives nærmere i relevante plansæt for de tværgående stabe. Herunder bør retningslinjer for behandling af information i de tværgående stabe gøres tydeligere for alle myndigheder m.fl., således at de kender til procedurerne for håndtering af den information, de leverer.

2.2.2 Fulgte håndteringen af klassificerede informationer de fastlagte procedurer?

Under visse hændelser udgør klassificerede informationer en central del af informationsstrømmen. Derfor vil informationsformidlingen under en krise med sikkerhedsmæssige aspekter ofte være en balance mellem hensynet til beskyttelse af følsomme oplysninger og hensynet til hurtig og smidig udveksling af oplysninger. Reglerne for modtagelse, opbevaring og afsendelse af klassificerede informationer skal imidlertid følges. Klare instrukser for korrekt håndtering af klassificerede informationer bør derfor fremgå af relevante plansæt for de tværgående stabe.

De klassificerede informationer, der blev anvendt under øvelsen, kom oftest fra Politiets Efterretningstjeneste. Den nationale operative stab og en række myndigheder repræsenteret i den nationale krisestyringsorganisation kan håndtere klassificerede informationer (telefon og mails

mv.) gennem REGNEM. Derfor vurderes det, at kravene til håndtering af klassificerede informationer er blevet opfyldt under øvelsen.

Håndteringen rummer dog store udfordringer for både den nationale operative stab og myndigheder repræsenteret i den nationale krisestyringsorganisation. Udfordringerne opstår i forbindelse med udsendelse af referaterne fra stabsmøderne og ved udarbejdelse af det fælles situationsbillede, da de begge kan indeholde klassificerede informationer fra eksempelvis trusselvurderingerne.

Den grundlæggende udfordring er, at de tværgående stabe og samarbejdsparter ikke har samme mulighed for at udveksle klassificeret materiale, enten fordi informationssystemerne ikke kan håndtere klassificerede informationer, eller fordi modtagerne ikke er godkendt til at modtage klassificerede informationer.

Det er evalueringsgruppens opfattelse, at der under øvelsen blev foretaget en kvalificeret afvejning, der sikrede, at det nationale situationsbillede blev udarbejdet i en uklassificeret udgave til bred fordeling.

2.2.3 Var der udpeget en funktion til at udarbejde det fælles situationsbillede?

Udarbejdelsen af det fælles situationsbillede er ressourcekrævende og skal foretages løbende. Derfor er det vigtigt at have en funktion til at udarbejde det fælles situationsbillede. Dette kan bidrage til, at de relevante myndigheder kan fokusere på de opgaver, som falder inden for deres ansvarsområder. Dermed skabes der grundlag for, at ressourcerne bliver anvendt til de opgaver, hvor de giver det største udbytte.

Sekretariatet for den nationale operative stab var udpeget til at udarbejde det fælles situationsbillede og løste denne opgave tilfredsstillende.

Hovedstadens Beredskabsstab udarbejdede ikke et fælles (lokalt) situationsbillede. Derimod blev der udarbejdet situationsrapporter, der gav status på igangværende aktiviteter og de beslutninger, der skulle have fokus fremadrettet. Ansvar for udarbejdelsen af situationsrapporterne var placeret hos en fast logfører og stabsmedarbejder, som ligeledes formidlede situationsrapporterne via POLDOK.

Evalueringsgruppen vurderer således, at de tværgående stabe havde udpeget en særskilt funktion til at udarbejde situationsbilleder.

2.2.4 Blev det fælles situationsbillede udarbejdet i overensstemmelse med fastlagte retningslinjer?

Det fælles situationsbillede er et centralt dokument for de relevante informationer til myndighederne m.fl. og beslutningstagerne. Det fælles situationsbillede skal indeholde pålidelige informationer, der på koncentreret vis skaber et overblik over hændelsens og indsatsens udvikling. Det fælles situationsbillede er ikke blot til brug for den nationale operative stab, men skal kunne deles med samarbejdsparter og andre tværgående stabe. Derfor er det vigtigt, at indholdet i det fælles situationsbillede tager hensyn til flere forskellige behov. Retningslinjer for udarbejdelsen af det fælles situationsbillede er vigtige for at definere, hvilke behov der skal tilgodeses i situationsbilledet.

Den nationale operative stab anvendte en fast skabelon for udarbejdelse af det fælles situationsbillede. Brugen af skabelonen var tilfredsstillende, da alle situationsbilleder fremstod konsekvente og ens i opbygning, og fordi alle relevante emner blev behandlet i det fælles situationsbillede. Skabelonen for det fælles situationsbillede fremgår ikke af hovedplanen for den nationale operative stab, men foreligger dokumenteret på anden vis.

I løbet af øvelsen blev det klart, at det fælles situationsbillede fortrinsvis blev anvendt til at informere regeringens krisestyringsorganisation om hændelsens og indsatsens udvikling. For at tilgodese dette behov blev det fælles situationsbillede udarbejdet efter formen "One page only".

Evalueringsgruppen vurderer, at denne tilgang har haft konsekvenser for mængden og dybden af de informationer, der blev inddraget i det fælles situationsbillede. Informationerne har været meget sparsomme og synes ikke at danne det informationsgrundlag for koordinering og prioritering, som de tværgående stabe eller myndigheder m.fl. har behov for.

Det er evalueringsgruppens opfattelse, at skabelonen for udarbejdelse af det fælles situationsbillede er god, men det bør – jf. bemærkningen om det todelte formål - overvejes, om det er hensigtsmæssigt at forsøge at nå begge målgruppen gennem samme dokument. Endvidere anbefaler evalueringsgruppen, at skabelonen indarbejdes i de relevante plansæt for den nationale operative stab.

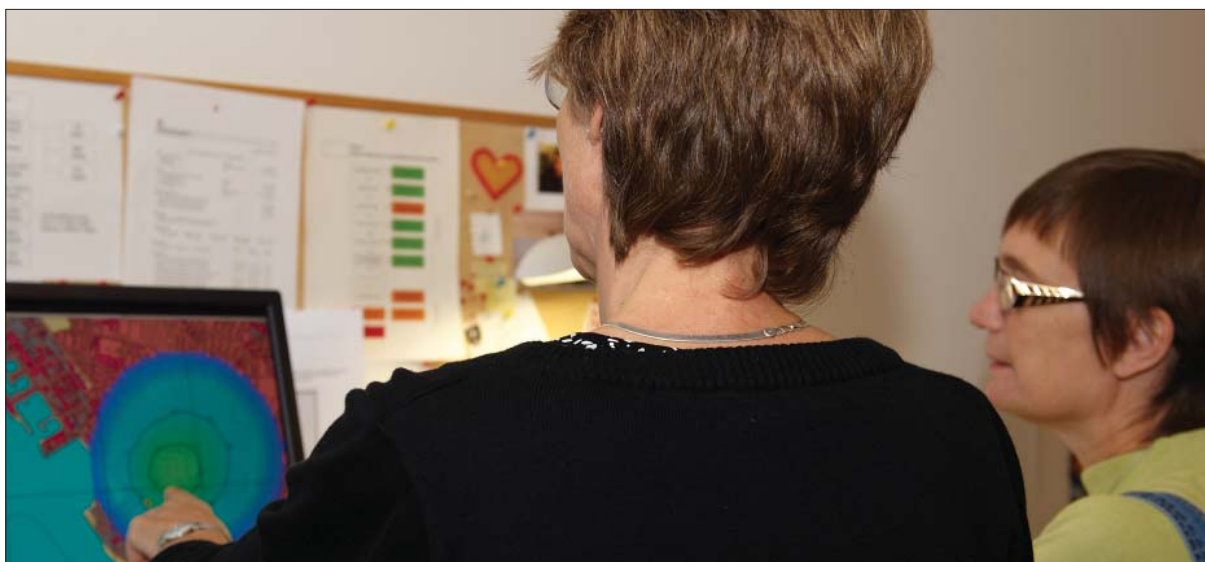
2.2.5 Blev trusselvurderingen anvendt i forbindelse med udarbejdelsen af det fælles situationsbillede?

Ved mistanke om mulige terrorhændelser udarbejder Politiets Efterretningstjeneste løbende trusselvurderinger, som videresendes til bl.a. den nationale operative stab.

Den nationale operative stab inddrog trusselvurderingen på stabsmøderne og dermed i udarbejdelsen af det fælles situationsbillede. Dette underbygges af kontrolstabsofficererne observationer, referater fra stabsmøder og de fælles situationsbilleder.

2.2.6 Blev der til brug for det fælles situationsbillede indhentet informationer fra de øvrige myndigheder?

Begge de tværgående stabe har et stort behov for retvisende og ajourførte informationer for at kunne koordinere indsatsen. Derfor er en af de centrale opgaver for de tværgående stabe at indhente informationer fra de myndigheder m.fl., som besidder relevante sektorspecifikke informationer.



Ved udarbejdelsen af det fælles situationsbillede indhentede sekretariatet i den nationale operative stab relevante informationer. Indledningsvis blev der udarbejdet et udkast til et situationsbillede på grundlag af informationer fra Hovedstadens Beredskabsstab via POLDOK og trusselvurderingen fra Politiets Efterretningstjeneste. Dernæst blev udkastet fremlagt på et stabsmøde, hvor udkastet blev drøftet og suppleret med de nyeste informationer fra de øvrige sektoransvarlige myndigheder.

Udarbejdelsen af det fælles situationsbillede er meget afhængig af kvaliteten af de indsamlede informationer, herunder særligt informationer fra det lokale niveau. Derfor er det vigtigt, at Hovedstadens Beredskabsstab har klare procedurer for, hvilke informationer der skal formidles til den nationale operative stab.

Som nævnt i afsnit 2.2.1 fremgår informationerne fra Hovedstadens Beredskabsstab af POL-DOK og kan dermed virke fragmenterede og løsrevede fra den aktuelle situation. Dette synes ikke at tilgodese behovet for informationer i den nationale operative stab, idet det kan besværliggøre udarbejdelsen af det fælles situationsbillede.

Der forekommer at være uklare retningslinjer for håndteringen af information i Hovedstadens Beredskabsstab. Ydermere rapporterede kontrolstabsofficererne, at der var en række tekniske problemer, som besværliggjorde kommunikationen mellem de forskellige krisestyringsorganisationer og myndigheder.

Evalueringsgruppen anbefaler på denne baggrund, at procedurerne for håndteringen af informationer i Hovedstadens Beredskabsstab indføres i relevante plansæt. Dette vil bidrage til at gøre informationshåndteringen mere overskuelig og målrettet.

2.2.7 Blev der anvendt GIS i forbindelse med udarbejdelsen af det fælles situationsbillede?

Geografiske informationssystemer (GIS) kan gøre svært tilgængelige informationer overskuelige og kan fremme forståelsen af informationerne i det fælles situationsbillede. I GIS gøres informationer oftest let tilgængelige ved at illustrere informationerne på (digitale) kort. Formidling af informationer i GIS kan bidrage til, at koordinationen af indsatsen bliver mere effektiv.

Den nationale operative stab anvendte i et vist omfang GIS i de fælles situationsbilleder. Det er evalueringsgruppens og kontrolstabsofficerernes opfattelse, at brugen af GIS har gjort visse informationer mere overskuelige, hvilket har gavnet forståelsen af hændelsen og indsatsen. Dog bør der generelt fokuseres mere på at benytte GIS og gøre den visuelle oplevelse af GIS mere tidssvarende for myndigheder, borgere og medier.

2.2.8 Blev det fælles situationsbillede løbende ajourført?

For at sikre relevansen af det fælles situationsbillede skal det løbende ajourføres med de nyeste informationer om hændelsens og indsatsens udvikling.

I den nationale operative stab blev det fælles situationsbillede løbende ajourført. Sekretariatet i den nationale operative stab var kontinuerligt i dialog med de lokale beredskabsstabe via POLDOK, og fremlagde udkast til situationsbilledet til drøftelse på stabsmøderne hver anden time.

Det vurderes, at opdateringen af det fælles situationsbillede fungerede tilfredsstillende. I Hovedstadens Beredskabsstab blev situationsrapporterne løbende ajourført i POLDOK. Endvidere blev relevante informationer og beslutninger opdateret i POLDOK. Dette skete dog ikke regelmæssigt, ligesom der var variation af formen. Dette forhold kan have betydning for kvaliteten af det fælles situationsbillede, da det er meget afhængigt af præcise og ajourførte informationer fra Hovedstadens Beredskabsstab.

Evalueringsgruppen anbefaler derfor, at der i de tværgående stabe udarbejdes procedurer for ajourføringen af situationsbilledet. Derved får alle involverede myndighederne m.fl. bedre mulighed for at bidrage til udarbejdelsen af det fælles situationsbillede.

2.2.9 Blev situationsbilledet fordelt både vertikalt og horisontalt til de øvrige parter?

En af den nationale operative stabs vigtigste funktioner er at sikre, at de respektive myndigheder m.fl. løbende er i besiddelse af relevante, koordinerede og præcise oplysninger om den konkrete hændelse og indsatsen. Dette omfatter bl.a. regeringens krisestyringsorganisation, ministerier og styrelser, den lokale beredskabsstab og politikredsenes kommandostationer.

Den nationale operative stabs formidlede det fælles situationsbillede til en række myndigheder m.fl.

Evalueringsgruppen anbefaler på denne baggrund, at procedurerne for formidling af det fælles situationsbillede præciseres og inddrages i relevante plansæt for den nationale operative stabs.

2.2.10 Fordelte myndighedernes forbindelsesofficerer (FO'erne) i den nationale operative stabs beslutninger mv. til egen myndighed?

Forbindelsesofficerernes løbende orientering af egne sektorer om beslutninger og anden relevant information er et centralt element i den nationale operative stabs bestræbelser på at sikre en samlet koordineret indsats på tværs af myndigheder m.fl. Forbindelsesofficererne i de tværgående stabe har derfor selv det fulde ansvar for at formidle relevant information til egen sektor.

På baggrund af kontrolstabsofficerernes observationer og en gennemgang af mailkorrespondancen mellem forbindelsesofficererne i den nationale operative stabs og deres egen myndighed vurderes det, at langt de fleste forbindelsesofficerer selv orienterede egen myndighed om vigtige beslutninger og gav anden relevant information.

Det er generelt set evalueringsgruppens vurdering, at forbindelsesofficererne i den nationale





operative stab løste denne opgave tilfredsstillende. Det anbefales, at disse procedurer indarbejdes i myndighedernes egne krisestyringsplaner.

2.2.11 Var der udpeget en funktion til at følge medie billedet (medieovervågning)?

Stabene bør løbende følge med i, hvordan medierne formidler informationer om krisesituationen. Det er vigtigt for at sikre, at befolkningen modtager de informationer, der er nødvendige for at kunne tage vare om egen sikkerhed og på den baggrund handle hensigtsmæssigt i forhold til indsatsen.

Det centrale operative kommunikationsberedskab fulgte medie billedet og præsenterede det på stabsmøderne i den nationale operative stab, hvor det blev drøftet. Det centrale operative kommunikationsberedskab har ydermere en central rolle i forbindelse med krisekommunikation, hvilket bliver behandlet i afsnit 2.4.

2.2.12 Vurdering af informationshåndteringen med særligt fokus på opstilling og ajourføring af et fælles situationsbillede.

Evalueringen af øvelsen peger på, at informationshåndteringen i de tværgående stabe fungerede tilfredsstillende. Opgaverne blev i de fleste tilfælde løst sikkert og effektivt. Det anbefales at dokumentere de anvendte procedurer i relevante plansæt.

Mere specifikt har undersøgelserne peget på følgende områder, som kræver særligt fokus:

- Informationshåndteringen i Hovedstadens Beredskabsstab
- Brugen af det fælles situationsbillede

Informationshåndteringen i Hovedstadens Beredskabsstab

Undersøgelserne viste, at informationshåndteringen med fordel kan revurderes i Hovedstadens Beredskabsstab, idet der ikke var faste procedurer for håndteringen af informationer i modsætning til den nationale operative stab. De procedurer, der blev anvendt i Hovedstadens

Beredskabsstab, medførte, at informationerne blev fordelt ubearbejdet internt i staben og til den nationale operative stab via POLDOK. Dette var uhensigtsmæssigt, da der var risiko for, at modtagerne af informationerne mister overblikket over den samlede informationsmængde. Derfor vurderes det, at en udarbejdelse af procedurer for håndteringen af informationer i Hovedstadens Beredskabsstab kan styrke informationshåndteringen. Herunder bør Hovedstadens Beredskabsstab overveje, hvorvidt staben skal udarbejde et særskilt situationsbillede for deres aktiviteter, eller om den eksisterende skabelon for det fælles situationsbillede fra den nationale operative stab kan anvendes.

Brugen af det fælles situationsbillede

Undersøgelsen har vist, at udarbejdelsen af det fælles situationsbillede var konsekvent. Det gav imidlertid anledning til problemer, at det fælles situationsbillede skulle tilgodese to forskellige behov. På den ene side benyttes det fælles situationsbillede til at orientere regeringens krisestyringsorganisation om udviklingen i hændelsen og indsatsen, og på den anden side skal det udgøre informationsgrundlaget for myndighedernes koordinering af indsatsen.

De to formål stiller noget forskellige krav til mængden og dybden af informationer, hvorfor evalueringsgruppen anbefaler, at formålet med anvendelsen af det fælles situationsbillede revurderes og præciseres.

Allerede iværksatte initiativer forud for afholdelse af COP15

I den umiddelbare øvelseserfaring peges der på følgende:

- Et uklassificeret nationalt situationsbillede skal fordeles bredt indeholdende GIS informationer
- Behovet for at de lokale beredskabsstabe udarbejder lokale situationsbilleder bør vurderes
- Det nationale situationsbillede bør udarbejdes på baggrund af:
 - Lokale situationsbilleder
 - Sektorspecifikke situationsbilleder

Perspektiverende vurdering af indsatsen i KRISØV 2009 med erfaringerne fra KRISØV 2007

Evalueringen af informationshåndteringen i KRISØV 2007 viste, at udvekslingen af uklassificerede krisestyringsrelevante informationer generelt forløb tilfredsstillende. Der var dog visse udfordringer, som det blev anbefalet at arbejde videre med. I 2007 blev det blandt andet anbefalet, at myndigheder og stabe fremover bør være mere opmærksomme på at fastholde væsentlige beslutninger og oplysninger fra mundtlige drøftelser på skrift, så der er klarhed over, hvad der er blevet oplyst eller besluttet.

Under KRISØV 2009 var der tydelige tegn på, at der var taget hånd om de tidligere problemer med fastholdelse af væsentlige beslutninger og oplysning fra mundtlige drøftelser, da brugen af beslutningsreferater var meget konsekvent.

I Hovedstadens Beredskabsstab ses dog en række forbedringsmuligheder i forhold til at dokumentere vigtige beslutninger og mundtlige drøftelser.

Under KRISØV 2007 fandt evalueringsgruppen, at adgangen til et opdateret fælles situationsbillede ikke var tilfredsstillende. Det blev vurderet, at de informationer, der skulle udgøre det fælles situationsbillede, kom sent i forløbet, og at situationsbilledet ikke i tilstrækkelig grad blev opdateret, når der var væsentlige ændringer i situationen. Endelig blev GIS ikke brugt i tilstrækkelig grad.

Med hensyn til adgangen til og fordelingen af det fælles situationsbillede viste KRISØV 2009, at de fleste af uhensigtsmæssighederne var blevet løst. Der var således klare procedurer for udarbejdelsen af det fælles situationsbillede under KRISØV 2009. Der er dog efter evalueringsskarens opfattelse stadig udfordringer med hensyn til at fordele det fælles situationsbillede til alle de relevante stabe og myndigheder m.fl.

2.3 Koordination af handlinger og ressourcer

Kriser håndteres aldrig i et vakuum. Der vil altid være behov for at koordinere handlinger og ressourcer; både internt hos dem, der håndterer hændelsen, og med eksterne samarbejdspartnere, så ressourcerne anvendes der, hvor de giver størst effekt. Endvidere er koordination en forudsætning for, at de enkelte aktørers handlinger understøtter den samlede indsats. Dermed er en effektiv koordination af handlinger og ressourcer de tværgående stables vigtigste opgave.

Den nationale operative stab har ikke selvstændig kompetence til at beslutte, hvilke indsatser der skal iværksættes. Derimod er den nationale operative stab et koordinationsforum, som samler informationer fra alle de relevante tværgående aktører og på den baggrund prioriterer, hvilke handlinger der understøtter den samlede indsats. Det er efterfølgende de enkelte myndigheders ansvar at gennemføre de ønskede prioriteringer.

Det betyder, at den nationale operative stab primært beskæftiger sig med prioriteringen af handlinger og ressourcer på et strategisk niveau.

Dette afsnit belyser de forhold, som relaterer sig til koordineringen af handlinger og ressourcer. Det drejer sig hovedsageligt om en vurdering af grundlaget for koordineringen af handlinger og ressourcer, eksempelvis om det fælles situationsbillede blev anvendt ved koordineringen af handlinger og ressourcer, og om krisestaben primært forholdt sig til den strategiske del af indsatsen.

2.3.1 Blev det fælles situationsbillede anvendt i prioriteringen af handlinger og ressourcer?

Prioriteringen sker bl.a. på baggrund af det fælles situationsbillede, som bør indeholde de informationer, der er nødvendige for at prioritere handlinger og ressourcer i den nationale operative stab.

Det er ikke muligt at vurdere, hvorvidt den nationale operative stab prioriterede handlinger og ressourcer.

Det vurderes, at det fælles situationsbillede ikke indeholdt tilstrækkelig med informationer til at kunne anvendes i den nationale operative stab, Hovedstadens Beredskabsstab eller hos andre samarbejdspartnere til prioritering af handlinger og ressourcer.

På baggrund af disse forhold vurderer evalueringsskarens gruppe, at formålet med det fælles situationsbillede bør præciseres og at procedurerne bør revurderes, jf. afsnit 2.2.12.

2.3.2 Blev der inddraget en vurdering af hændelsens fremtidige udvikling og det fremtidige behov i prioriteringen?

En vurdering af en hændelses fremtidige udvikling er væsentlig for at kunne være på forkant med udviklingen og dermed for at begrænse konsekvenserne af hændelsen mest muligt. Derfor er det vigtigt, at de tværgående stabe gør en indsats for at vurdere, hvilke afledte konsekvenser hændelsen kan få.

De afledte konsekvenser af en hændelse kan have langt større konsekvenser for befolkningen eller krisestyringsorganisationen end selve hændelsen. Eksempelvis har et nedbrud af digitale kommunikationsmidler (TETRA-nettet) meget store konsekvenser for politiets mulighed for

at kommunikere i forbindelse med deres indsatser. Endvidere har en lukning af Københavns Hovedbanegård på grund af et terrorangreb i Tivoli meget store konsekvenser for persontransport i Københavnsområdet og i resten af landet.

Kontrolstabsofficererne i den nationale operative stab og i Hovedstadens Beredskabsstab observerede, at de tværgående stabe i relevant omfang inddrog hændelsernes fremtidige udvikling i stabsmøderne. En gennemgang af de fælles situationsbilleder viste, at de afledte konsekvenser af hændelserne kun fremgår sparsomt af de fælles situationsbilleder.

På denne baggrund vurderer evalueringsgruppen, at de afledte konsekvenser, som de fremgik af det fælles situationsbillede, med fordel kan udbygges med henblik på at bidrage til det samlede grundlag for en fremtidig planlægning af indsatsen.

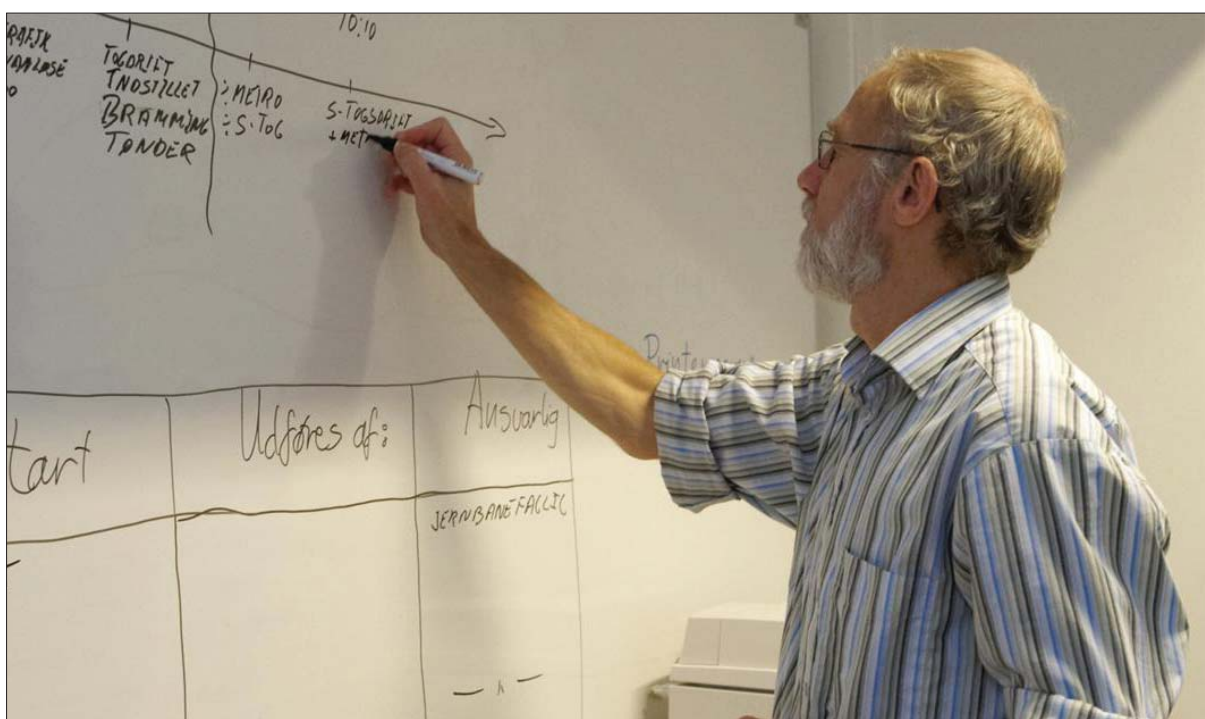
Derfor anbefales det, at der lægges mere vægt på, at procedurerne for en vurdering af de afledte konsekvenser i det fælles situationsbillede udvikles og inddrages i relevante plansæt for den nationale operative stab.

2.3.3 Forholdt krisestaben sig til de overordnede, strategiske elementer af krisestyringen?

De tværgående stabe er koordinerende stabe uden selvstændig beslutningskompetence i forhold til de involverede myndigheders handlinger. Den operative indsats påhviler de enkelte myndigheder. Derfor kan og bør den nationale operative stab kun forholde sig til de strategiske elementer af krisestyringen.

Der er ikke set eksempler på, at den nationale operative stab eller Hovedstadens Beredskabsstab direkte har beskæftiget sig med den operative indsats på stabsmøderne. De har været orienteret om den operative indsats, men man har ikke involveret sig i den.

Dog vurderer evalueringsgruppen, at den nationale operative stab med fordel kan fokusere mere på de overordnede strategiske elementer af indsatsen. En gennemgang af referaterne og de fælles situationsbilleder viste, at den nationale operative stab fokuserede meget på handlinger, der relaterer sig til skadestedet, og ikke så meget på de afledte konsekvenser af hændelsen.



Derfor anbefaler evalueringsgruppen, at den nationale operative stab fokuserer mere på de afledte konsekvenser for at sikre en mere relevant strategisk koordinering og prioritering af den samlede indsats.

2.3.4 Vurdering af koordinationen af handlinger og ressourcer **Vurdering af indsatsen i KRISØV 2009**

Overordnet set er det vurderingen at der har været foretaget koordinering og prioritering af handlinger og ressourcer i de tværgående stabe. I tilknytning hertil vurderes det ligeledes, at de afledte konsekvenser af hændelserne har været inddraget i koordineringen og prioriteringen af indsatsen i begrænset omfang.

På den baggrund vurderer evalueringsgruppen, at de tværgående stabe ikke har givet de afledte konsekvenser af hændelserne tilstrækkelig opmærksomhed. Problemerne gav sig udslag i, at der blev fokuseret på løsning af situationen omkring skadestedet frem for de afledte konsekvenser.

Dette fokus i koordinationen og prioriteringen af indsatsen gør det svært for de tværgående stabe eller andre samarbejdsparter at inddrage de afledte konsekvenser i planlægning af den fremtidige indsats.

Evalueringsgruppen vurderer således, at der er et behov for at drøfte, hvorledes og i hvilket omfang de afledte konsekvenser af en hændelse bedre kan inddrages.

Perspektiverende vurdering af indsatsen i KRISØV 2009 med erfaringerne fra KRISØV 2007

Evalueringen af KRISØV 2007 viste, at myndighederne under øvelsen havde et rimeligt overblik over ressourcer og handlinger inden for eget ansvarsområde. Der var dog en tendens til at fokusere på situationen omkring skadesstederne, og kun i mindre omfang fastholde overblikket over hvilke ressourcer der var i reserve til f.eks. afløsning og indsættelse på nye skadessteder.

Under KRISØV 2007 fandt evalueringsgruppen, at det ikke i tilstrækkelig grad lykkedes at skabe og fastholde et overblik over de samlede handlinger og ressourcer. Det skyldtes bl.a., at aktørerne ikke på forhånd var enige om, hvordan udvekslingen af informationer om de enkelte aktørers handlinger og ressourcer burde forløbe. I denne sammenhæng blev der konstateret stor forskel på, hvordan de enkelte myndigheder informerede den nationale operative stab om handlinger og ressourcemæssige forhold.

Dog vurderede evalueringsgruppen, at koordinationen på tværs af sektorer og niveauer under KRISØV 2007 forløb effektivt i relation til inddækningen af de akutte ressourcebehov, og den bemærkede, at myndighederne hurtigt iværksatte koordination med og anmodede om støtte fra andre lande og fra internationale organisationer, herunder EU, NATO og FN.

De ovenstående problemer blev kun i mindre grad set under KRISØV 2009. Hovedstadens Beredskabsstab opdaterede overblikket over brugen af ressourcer, og hvilke ressourcer der var til rådighed i de enkelte sektorer, i POLDOK. Den nationale operative stab havde ligeledes adgang til POLDOK og kunne selv trække informationer ud af systemet. Undersøgelsen viste dog, at det var svært at bevare et overblik over den samlede ressourceanvendelse.

Under KRISØV 2007 fandt evalueringsgruppen, at det mere umiddelbare og operative sigte gjorde, at myndighederne og den nationale operative stab ikke fik fokuseret tilstrækkeligt på at koordinere deres handlinger, særligt hvor der var væsentlige afledte konsekvenser på tværs af sektorerne, f.eks. ved indstillingen af den offentlige transport. Dette var ligeledes tilfældet under KRISØV 2009, hvor der ligeledes blev fokuseret mere på løsning af situationen omkring skadestedet frem for at fokusere på de afledte konsekvenser.

2.4 Udsendelse af samordnet ekstern krisekommunikation til befolkningen og medierne

Under en ekstraordinær hændelse opstår der typisk et massivt og pludseligt pres for informationer fra medierne, borgere, samarbejdspartnere og andre interessenter. Det stiller derfor krav til organisationens kommunikation, som går langt ud over, hvad den er vant til fra den daglige drift. Derfor kan det være nødvendigt med en skærpet kommunikationsindsats; både i forhold til medierne og direkte til befolkningen.

Dette afsnit undersøger de aktiviteter, der relaterer sig til udsendelse af den eksterne krisekommunikation til befolkningen og medierne. Der fokuseres fortrinsvist på arbejdet med krisekommunikationen, og på om indholdet proaktivt inddrager modtageren i krisestyringen. Krisekommunikationen i den nationale operative stab håndteres af det centrale operative kommunikationsberedskab. Derfor vil evalueringen også behandle samspillet mellem den nationale operative stab og det centrale operative kommunikationsberedskab samt de interne procedurer for det centrale operative kommunikationsberedskab.

Undersøgelsen af krisekommunikationen er udført af en ekstern kommunikationsekspert, som har været tilknyttet evalueringsgruppen. Kommunikationseksperten har været til stede i det centrale operative kommunikationsberedskab under øvelsen og har deltaget i udvalgte stabsmøder i den nationale operative stab.

2.4.1 Var der udpeget en funktion til håndteringen af krisekommunikationen?

Mængden af informationer og krisekommunikation under øvelsen har været omfattende og har understreget vigtigheden af, at myndighedernes krisekommunikation koordineres både i forhold til medier og befolkningen. Myndighedernes evne til at varetage krisekommunikationen er i høj grad afhængig af, om myndighederne har udpeget en funktion, der kan håndtere, varetage og koordinere krisekommunikationen.

Ydermere kan udpegningen af en særskilt funktion til håndteringen af krisekommunikation bidrage til, at de sektoransvarlige myndigheder kan fokusere på de opgaver, som falder inden for deres respektive ansvarsområder. Dermed skabes der grundlag for, at de faglige ressourcer bliver anvendt til de opgaver, hvor de giver den største effekt.

De tværgående stabe var ikke pålagt et ansvar for myndighedernes krisekommunikation, da myndighedernes krisekommunikation varetages af myndighederne selv. Som en del af den nationale operative stab er der dog etableret det centrale operative kommunikationsberedskab, som har til opgave at koordinere myndighedernes krisekommunikation til borgerne og medierne.

Det centrale operative kommunikationsberedskab er sammensat af repræsentanter fra samme myndigheder, som indgår i den nationale operative stab. Lederen af det centrale operative kommunikationsberedskab var repræsenteret ved alle møder i den nationale operative stab og gav under stabsmøderne briefinger om udviklingen i mediebildet. Det centrale operative kommunikationsberedskab udarbejdede løbende medie billeder, som indgik i det samlede situationsbillede fra den nationale operative stab.

Det kan dermed konstateres, at der er udpeget en funktion til at varetage krisekommunikationen.

For Hovedstadens Beredskabsstabs vedkommende var der ikke udpeget en funktion til håndtering og koordinering af krisekommunikationen. I den forbindelse er det dog evalueringsgruppens opfattelse, at størstedelen af medlemmerne i Hovedstadens Beredskabsstab havde udpeget en funktion til håndtering af egen sektors krisekommunikation.

Det bør overvejes, hvorledes kommunikationen og koordinationen mellem det centrale operative kommunikationsberedskab og det lokale niveau sikres.

2.4.2 Indgik krisekommunikationen som en integreret del af krisestabens arbejde og stabsmøderne?

Et integreret kommunikationsberedskab er vigtigt, fordi god krisekommunikation og et godt forhold til medierne kan lette myndighedernes opgaveløsning under en krise. Ideelt bør mediernes dækning være med til at mindske konsekvenserne af krisen, bl.a. gennem vejledning af borgerne om korrekt adfærd.

For at sikre sig at befolkningen modtager de rette informationer, er det væsentligt, at krisestaben overvåger mediebildet for at kunne vurdere, hvilke informationer der bliver kommunikeret ud om hændelsen og indsatsen. På baggrund af denne vurdering kan krisestaben reagere og korrigere på fejlagtige oplysninger i medierne.

Det fælles situationsbillede indeholdt et punkt vedrørende mediebildet og krisekommunikation. Lederen af det centrale operative kommunikationsberedskab gav en briefing om mediebildet og pressestrategien på stabsmøderne i den nationale operative stab. Denne briefing samt det udarbejdede mediebillede gav stabene mulighed for at tænke krisekommunikationen ind i stabens øvrige arbejde og beslutninger.

I præsentationen af mediebillederne blev mulige u hensigtsmæssige udviklinger i mediebildet præsenteret. En u hensigtsmæssig udvikling af mediebildet kan give befolkningen en forkert opfattelse af, hvordan krisen håndteres og afledt heraf kan der opstå en risiko for, at befolkningen handler u hensigtsmæssigt og herigennem besværliggør indsatsen.

Det er evalueringsgruppens vurdering, at krisekommunikationen var integreret i opgaveløsningen i den nationale operative stab.

Dog peger kontrolstabsofficererne på, at de u hensigtsmæssige udviklinger ikke blev inddraget tilstrækkeligt aktivt i stabenes arbejde. Ofte blev mulige kritiske vinkler ikke behandlet proaktivt i de enkelte myndigheders krisekommunikation, hvilket kan resultere i et misvisende mediebillede.

Derfor vurderes det, at der bør fokuseres på at inddrage mediebildet mere aktivt i stabsmøderne i de tværgående stabe herunder koblingen mellem de afledte konsekvenser og krisekommunikationen. Hermed bliver det muligt at samordne brugen af forskellige mediestrategier for at foregribe en u hensigtsmæssig udvikling af mediernes dækning af hændelsen, således at krisekommunikationen fremstår korrekt, troværdig og ensartet.

Da der ikke var udpeget en funktion til håndteringen af krisekommunikationen i Hovedstadens Beredskabsstab, og da der ikke foreligger referater fra stabsmøderne, er det svært at vurdere om krisekommunikationen indgik som en tilstrækkeligt integreret del af arbejdet.

2.4.3 Samarbejdede myndigheder og stabe om udsendelse af information?

Borgernes og mediernes tillid til myndighedernes krisekommunikation er afhængig af, at krisekommunikationen er stringent. Derfor er det vigtigt, at myndighederne og stabene koordinerer udsendelse af information til medier og befolkning, særligt ved en stor hændelse, hvor flere myndigheder samarbejder om indsatsen.

Ud fra den store mængde af e-mails er det tydeligt, at myndighederne og de tværgående stabe i høj grad samarbejdede om krisekommunikationen. Flere telefonnotater bekræfter, at forskellige myndigheder ofte afstemte og koordinerede deres krisekommunikation bilateralt og med det centrale operative kommunikationsberedskab før udsendelsen af pressemeddelelser mv.

I det centrale operative kommunikationsberedskab var samarbejdet mellem de deltagende myndigheder karakteriseret ved, at myndighederne i høj grad assisterede hinanden i perioder med spidsbelastning alt efter hvilken myndighed eller sektor, der håndterede kommunikationsindsatsen. Samarbejdet i det centrale operative kommunikationsberedskab øger myndighedernes forståelse og kendskab til hinandens kommunikationsindsatser, hvilket især den fysiske tilstedeværelse i det centrale operative kommunikationsberedskab har bidraget til.

Evalueringsgruppen vurderer, at til trods for en godt samarbejde mellem myndighederne i de tværgående stabe, bør samarbejdet mellem den nationale operative stab og det centrale operative kommunikationsberedskab beskrives i de relevante plansæt for den nationale operative stab. Kommunikationseksperter peger på, at samarbejdet i det centrale operative kommunikationsberedskab kan struktureres bedre ved at beskrive funktioner, arbejdsfordeling og generelle procedurer.

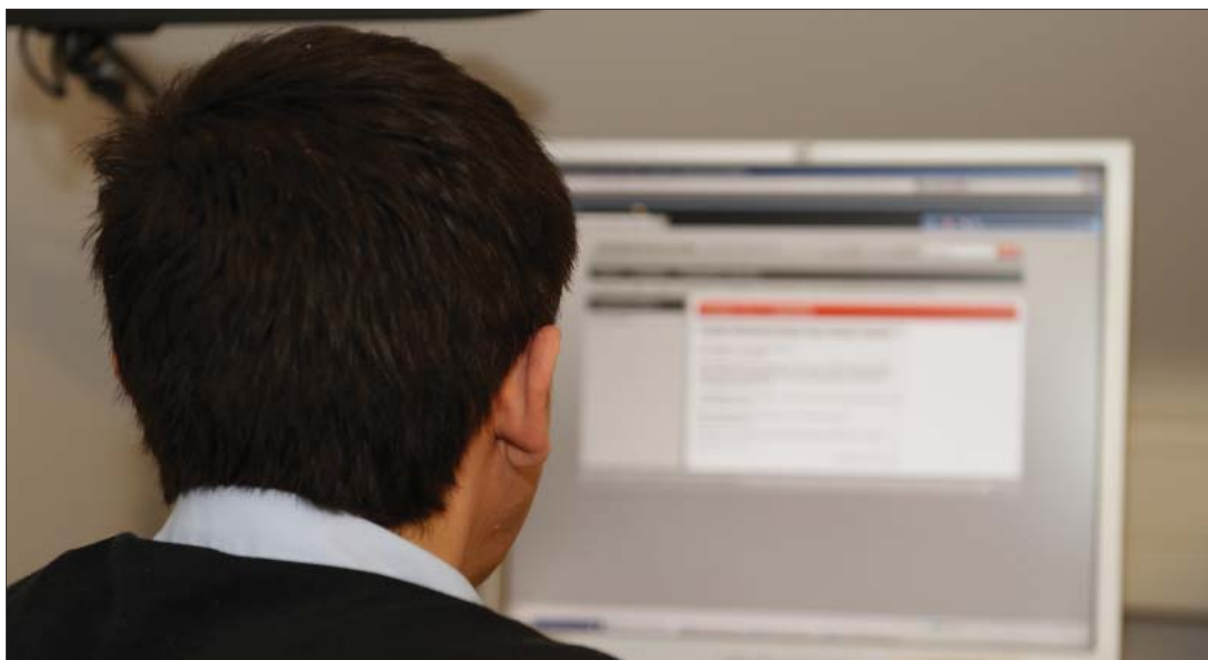
I Hovedstadens Beredskabsstab vurderes det generelt, at medlemmerne ikke samarbejdede tilstrækkeligt omkring udsendelse af information, men blot orienterer hinanden via POLDOK om medlemmernes egen udsendelse af information. Derfor bør samarbejdet vedrørende overvågning af medie billedet og udsendelse af information struktureres bedre samt integreres i relevante plansæt for Hovedstadens Beredskabsstab.

2.4.4 Blev kriseinfo.dk anvendt til kommunikationen?

Kriseinfo.dk skal fungere som en samlet indgang for borgerne til myndighedernes informationer og anbefalinger i tilfælde af store ulykker eller andre usædvanlige hændelser. Formålet er at give befolkningen adgang til korrekte, troværdige og enslydende informationer ved at skabe en enkel, robust og direkte internetbaseret adgang for befolkningen til myndighedernes koordinerede krisekommunikation.

Under normale forhold skal myndighederne selv tage kontakt til kriseforeaktionen, hvis der indtræffer hændelser, som kræver en kommunikationsindsats.

Under øvelsen måtte kriseforeaktionen flere gange opfordre myndighederne til at henvise til kriseinfo.dk på myndighedernes egne hjemmesider. Det resulterede i, at mange myndigheder gjorde brug af muligheden og også benyttede kriseinfo.dk til at offentliggøre relevant krisekommunikation til borgerne.



I alt er kriseinfo.dk blevet anvendt til at publicere ca. 85 nyheder, opdateringer og beredskabsmeddelelser fra en lang række myndigheder.

Evalueringsgruppen vurderer, at kriseinfo.dk blev anvendt som indgang for myndighedernes egen krisekommunikation. Der er dog eksempler på, at myndigheder ikke af egen drift benyttede kriseinfo.dk til deres krisekommunikation.

2.4.5 Blev krisekommunikationen proaktivt rettet mod modtagerne (borgere, virksomheder etc.)?

For at begrænse en hændelses konsekvenser og afledte effekter mest muligt, er det vigtigt, at krisekommunikationen er målrettet. Ved at indeholde adfærdsregulerende information og retningslinjer for, hvordan borgere, medier m.fl. skal forholde sig i forhold til en given hændelse, kan myndighedernes krisekommunikation medvirke til at begrænse de afledte konsekvenser af hændelsen.

Eksperten i krisekommunikation vurderer, at krisekommunikationens adfærdsregulerende in-



formation var god og brugbar med mange handlingsanvisende informationer. Myndighedernes krisekommunikation bar under øvelsen præg af at fokusere meget på selve skadesstedet og i mindre grad på hændelsens afledte konsekvenser.

Evalueringsgruppen vurderer, at krisekommunikationen blev målrettet de relevante målgrupper. Men krisekommunikationen bør også informere om de afledte konsekvenser af hændelsen, for at kunne give befolkningen de rette informationer, så de kan tage vare på deres egen sikkerhed og på den baggrund handle hensigtsmæssigt.

2.4.6 Blev medierne anvendt aktivt som led i krisestyringen?

Mediernes rolle i forbindelse med myndighedernes og de tværgående stabes krisekommunikation er vigtig for at ramme befolkningen bredt. Endvidere kan medierne også anvendes til



at dementere falske historier og rygtedannelser. Undersøgelser har tidligere vist, at borgere orienterer sig via en lang række forskellige kommunikationskanaler og medier. Myndighederne bør derfor have etableret et effektivt samarbejde med et bredt udsnit af medierne.

Under øvelsen deltog bl.a. Danmarks Radio som øvelsestager, hvilket gav øvelsen et meget realistisk præg, dog uden at lægge det pres, som må forventes at opstå i en virkelig situation ved de typer af hændelser, som indtraf under øvelsen.

Mediernes samarbejde med de tværgående stabe var ikke optimalt. Flere tilbagemeldinger fra øvelsesmedierne har peget på, at myndighederne og de tværgående stabe ikke reagerede på deres henvendelser, og at der ofte kun fokuseredes på ét medie.

Derfor bør det centrale operative kommunikationsberedskab overveje at udarbejde retningslinjer i forhold til samarbejdet med medierne. Dette bør ske for at undgå fremtidige misforståelser, forbedre samarbejdet og sikre inddragelse af medierne generelt.

2.4.7 Vurdering af udsendelsen af samordnet ekstern krisekommunikation til befolkningen og medierne.

Vurdering af indsatsen i krisestyringsøvelse 2009

Overordnet set vurderes det, at myndighedernes og de tværgående stabes krisekommunikation har været samordnet og koordineret i regi af det centrale operative kommunikationsberedskab.

Samarbejdet mellem den nationale operative stab og det centrale operative kommunikationsberedskab var godt, men kan dog styrkes ved at nedskrive de anvendte procedurer i de relevante plansæt for den nationale operative stab.

Til forskel fra tidligere øvelser deltog DR som øvelsestager, hvilket vurderes at have haft en positiv indflydelse på myndighedernes og de tværgående stabes krisekommunikation. Derfor synes det oplagt, at det centrale operative kommunikationsberedskab/den nationale operative stab og de lokale beredskabsstabe i fremtiden bør arbejde på at forbedre samarbejdet med medierne og i højere grad forsøge at inddrage medierne mere aktivt som en integreret del af i krisestyringen.

Mere specifikt har undersøgelserne peget på følgende områder som kræver særlig fokus:

- Inddragelse af mediebilledet i den nationale operative stab
- Kommunikation i forbindelse med de afledte konsekvenser af hændelsen
- Krisekommunikation i den lokale beredskabsstab
- Inddragelse af mediebilledet i den nationale operative stab

Det centrale operative kommunikationsberedskab producerede et medie billede, som beskrev de uhensigtsmæssige vinkler på mediernes dækning af hændelsen og indsatsen.

Evalueringsgruppen vurderer, at mediebilderne ikke blev anvendt tilstrækkeligt proaktivt i den nationale operative stab.

Det er meget svært at vurdere konsekvenserne af dette, da det ikke har været muligt at vurdere, hvilken effekt de uhensigtsmæssige vinkler i mediernes fremstilling af hændelsen har haft på befolkningen. Alligevel vurderer evalueringsgruppen, at det er et område, som bør indgå i en revurdering af hovedplanen for den nationale operative stab.

Kommunikation i forbindelse med de afledte konsekvenser af hændelsen

Det vurderes, at den borgerrettede crisekommunikation var handlingsanvisende og leverede de nødvendige informationer, for at befolkningen kunne tage vare på egen sikkerhed og handle hensigtsmæssigt. Kommunikationen havde dog tendens til at fokusere på selve skadestedet og ikke i så høj grad på de afledte konsekvenser og gener for befolkningen.

Dermed mister crisekommunikationen en del af sin relevans for befolkningen, da befolkningen ikke befinder sig på selve skadestedet. Befolkningen bliver mere påvirket af de afledte konsekvenser af hændelsen, som rækker ud over skadestedet, eksempelvis de afledte konsekvenser på den offentlige trafik eller den trafikale situationer generelt.

I denne forbindelse skal det bemærkes, at øvelsestekniske forhold kan have haft indvirkning på myndighedernes fokusering på skadestedet. Det kan være svært at skabe et realistisk pres fra medierne på myndighederne i den nationale operative stab - særligt i forhold til de afledte konsekvenser af en hændelse.

Krisekommunikation i Hovedstadens Beredskabsstab

For Hovedstadens Beredskabsstab vurderes det, at crisekommunikationen ikke umiddelbart var samordnet. Det skyldes formentligt dels, at der ikke var udpeget en funktion til håndteringen og koordineringen af crisekommunikationen, dels at crisekommunikationen ikke blev behandlet på stabsmøder og dokumenteret via stabsreferater eller lignende.

De enkelte sektorer i Hovedstadens Beredskabsstab foretog den nødvendige crisekommunikation inden for eget område. Den sektorvise crisekommunikation var ikke samordnet i Hovedstadens Beredskabsstab eller i det centrale operative kommunikationsberedskab. Dette kan give anledning til, at der bliver givet divergerende informationer fra de forskellige sektorer og myndigheder, fordi der mangler et overblik over de formidlede informationer.

Allerede iværksatte initiativer forud for afholdelse af COP15

De umiddelbare øvelseserfaringer har peget på, at der bør være en øget fokus på anvendelsen af GIS i crisekommunikationen, etablering af 'fast track' procedurer for udsendelse af beredskabsmeddelelser og på udarbejdelsen af konsoliderede råd til befolkningen i forhold til de scenarier, der blev øvet under KRISØV 2009.

Af de allerede iværksatte initiativer har evalueringen fortrinsvist behandlet forhold omkring konsolideringen af crisekommunikationen til befolkningen. De øvrige emner har ikke været genstand for evaluering.

Perspektiverende vurdering af indsatsen i KRISØV 2009 med erfaringerne fra KRISØV 2007

Evalueringen viste, at der under KRISØV 2007 kun i begrænset omfang blev udsendt samordnet krisekommunikation fra de centrale myndigheder, og at intensiteten (både reaktionstid og omfang) - med få undtagelser - var lav, særligt i forhold til adfærdsregulerende informationer. Resultatet kan hænge sammen med, at der ikke var tilstrækkelig opmærksomhed omkring krisekommunikation i de tværgående fora. Det blev vurderet, at myndighederne ikke fik udnyttet det fulde potentiale, som ligger i bl.a. det centrale operative kommunikationsberedskab og kriseinfo.dk. Endvidere indgik samordning og aktiv brug af krisekommunikationen ikke som en fuldt integreret del af den samlede opgaveløsning.

Under KRISØV 2009 havde myndighederne og de tværgående stabe i langt højere grad fokus på at samordne krisekommunikationen. Det vurderes, at både reaktionstid og omfang af krisekommunikationen i forhold til KRISØV 2007 er forbedret væsentligt i kraft af, at det centrale operative kommunikationsberedskab og kriseinfo.dk er blevet fuldt etableret.

Potentialet i det centrale operative kommunikationsberedskab og kriseinfo.dk vurderes at have været udnyttet i højere grad, men samtidig vurderes det, at krisekommunikationsstrategierne og retningslinjerne for samarbejdet mellem den nationale operative stab og det centrale operative kommunikationsberedskab bør beskrives i relevante plansæt.

3. Anbefalinger fra evalueringen af KRISØV 2009

Evalueringen har i særlig grad haft fokus på arbejdet i den nationale operative stab og i Hovedstadens Beredskabsstab. Hovedstadens Beredskabsstab deltog under KRISØV 2009 for første gang i en national krisestyringsøvelse.

Undersøgelserne har tydeliggjort, at både den nationale operative stab og den lokale beredskabsstab gør brug af en række hensigtsmæssige procedurer for krisestyningen, som dog bør skrives ned og dokumenteres i relevante plansæt.

På baggrund af vurderingerne fra evalueringen anbefales det generelt:

- **At sætte fokus på at sikre, at myndighedernes krisestyringsplaner indeholder klare procedurer for krisestyning.**
- **At der i forbindelse med informationshåndteringen fokuseres på at styrke:**
Informationshåndteringen mellem det lokale niveau (de lokale beredskabsstabe) og den nationale operative stab.

Det fælles situationsbilledes dobbelte formål, hvilket er at opfylde informationsbehovet hos regeringens krisestyringsorganisation og udgøre informationsgrundlaget for myndighedernes koordinering af indsatsen.

- **At der i forbindelse med koordinering af handlinger og ressourcer fokuseres på at styrke:**
Forhold vedrørende de afledte konsekvenser af voldsomme hændelser.
- **At der i forbindelse med krisekommunikationen fokuseres på at styrke:**
Inddragelsen af mediebilledet i den nationale operative stab med særligt fokus på at udvikle procedurerne for, hvorledes mediebilledet aktivt inddrages stabsarbejdet.

Krisekommunikationen i forbindelse med de afledte konsekvenser af hændelsen særligt med henblik på at sætte borgerne i stand til at fungere normalt i en unormal situation.

De lokale beredskabsstabes koordinering af krisekommunikation med henblik på at inddrage de enkelte myndigheders krisekommunikation i stabsarbejdet og relationerne til det centrale operative kommunikationsberedskab.

Det skal bemærkes, at der allerede forud for COP15 blev iværksat en række initiativer i de tværgående stabe på baggrund af øvelsesledelsens umiddelbare øvelseserfaringer. Disse initiativer omfatter en del af ovennævnte anbefalinger og er nævnt i vurderingen under de enkelte afsnit.

Det skal ligeledes bemærkes, at denne evaluering har fokuseret på de forhold, som er belyst på baggrund af undersøgelsesspørgsmålene. Det betyder, at der er flere forhold i krisestyningen, som ikke er blevet behandlet i denne evaluering.

Det falder uden for evalueringsgruppens mandat at vurdere de sektorspecifikke forhold. På trods heraf anbefales det, at de enkelte sektorer selv evaluerer deres egne handlinger og operative indsats under øvelsen for at styrke den samlede krisestyringskapacitet.

Andre observationer fra øvelsen ("generel huskeliste")

- Fokus på klarhed i skrift og tale samt klarhed (skriftlig) over trufne beslutninger.
- Angiv i muligt omfang en tidsangivelse på dokumenter, pressemeddelelser mv.
- Overvej etablering af personuafhængige funktionspostkasser.
- Anvend fastlagt terminologi – f.eks. ordlisten i retningslinjer for indsatsledelse
- Planlæg for etablering af callcentre.

4. Planlægningen af KRISØV 2009

Sigtet med kapitel 4 er at beskrive øvelsesledelsens planlægning mv. af KRISØV 2009. Der vil i kapitlet være fokus på de øvelsstekniske udfordringer, hvor forslag til forbedringer angives i læringspunkter.

Planlægningen af KRISØV 2009 tog knap et år med en kontinuerligt voksende intensitet. Den kan overordnet inddeles i fem faser, som vil blive beskrevet i det følgende.

4.1 Fase 1: Udarbejdelse af øvelsesdirektiv

I slutningen af 2007 blev de overordnede overvejelser omkring KRISØV 2009 igangsat. Disse blev løbende drøftet blandt de relevante beredskabsmyndigheder, herunder i regi af Kriseberedskabsgruppen. Det blev hurtigt fastlagt, at målet for øvelsen skulle være at øve krisestyringssystemet og udvalgte dele af beredskabsplanlægningen som en del af forberedelsen til COP15. KRISØV 2009 skulle desuden både træne det lokale og det centrale niveau, hvilket adskilte sig fra tidligere øvelser, der primært havde haft fokus på det centrale niveau. Årsagen til inddragelsen af det lokale niveau var, at klimakonferencen fordrerede en stor beredskabsmæssig indsats på begge niveauer med samarbejde på tværs.

Overvejelserne udmøntede sig i et øvelsesdirektiv, som Kriseberedskabsgruppen efter en høringsproces tiltrådte den 9. januar 2009. Øvelsesdirektivet lagde dermed de overordnede retningslinjer for øvelsen i form af en beskrivelse af formål og mål. Derudover fastlagde direktivet datoen for øvelsen (21.-22. oktober 2009), hvilke myndigheder, der skulle være centrale i øvelsesledelsen, hvem Kriseberedskabsgruppen forventede som primære øvelsesdeltagere, de overordnede rammer for ressourceanvendelse og økonomi samt grundlaget for evalueringen af øvelsen.

4.2 Fase 2: Indledende møder i øvelsesledelsen – udarbejdelse af udgangssituation og den overordnede hændelsesbeskrivelse

I begyndelsen af februar 2009 blev det første planlægningsmøde for øvelsesledelsen afholdt. Formålet var at orientere om rammerne for øvelsen samt at igangsætte den videre planlægning. Mødet blev afholdt i en mindre kreds med repræsentanter fra de forventeligt centrale beredskabsaktører under COP15, herunder Københavns Politi, Politiets Efterretningstjeneste, Rigspolitiet og Udenrigsministeriet.

I forhold til den videre planlægning var der fra starten enighed om at udarbejde et overordnet dokument med forslag til øvelsens hovedhændelser. Det var vigtig at få fokus på, at scenarierne skulle være relevante i forhold til COP15. Der var ligeledes enighed om en åben tilgang, hvor de eventuelle spørgsmål, der måtte opstå undervejs, og som var af relevans for sikkerheden mv. under COP15, skulle videregives til de relevante myndigheder med henblik på umiddelbar opfølgning. Planlægningen af øvelsen fungerede dermed også som en del af planlægningen af beredskabet for COP15, eftersom de forløb parallelt.

I forhold til myndighedsrepræsentation var det ligeledes vigtig at fastholde fokus på, at COP15 skulle anvendes som et bagtæppe for KRISØV 2009. Dette betød, at øvelsesdeltagerne skulle være af de myndigheder m.fl., der kunne tænkes inddraget i beredskabet under konferencen. Derudover fremsatte politiet et ønske om at inddrage Syd- og Sønderjyllands Politi som øvelsesdeltagere med henblik på at få trænet en anden politikreds end København samt for at sætte fokus på koordinering på tværs af landet i en periode, hvor størstedelen af beredskabet var placeret i hovedstaden. Et andet ønske var, at KRISØV 2009 blev en døgnøvelse, da bl.a. politiet ønskede at træne overdragelse i stabsfunktioner.

For at spare ressourcer blev det besluttet, at arbejdet skulle foregå i mindre planlægningsgrupper, og at 'stormøder' i øvelsesledelsen skulle reduceres til et minimum. Eftersom ideer om scenarier og hændelser samt udgangssituationen skulle forblive i en sluttet kreds, var det vigtigt at sikre kontinuitet i deltagelsen i øvelsesledelsen. Der blev dog i planlægningsfasens begyndelse åbnet op for, at repræsentanter kunne indgå i øvelsesledelsen og senere overgå til at være egentlige øvelsesdeltagere, såfremt det var relevant i forhold til udarbejdelsen af scenarier.

4.3 Fase 3: Fastlæggelse af øvelsesorganisationen

Beslutningen om at øve både det lokale og det centrale niveau samt ønsket om at træne en yderligere politikreds under KRISØV 2009 gav udfordringer med hensyn til sammenlægningen af øvelsesledelsen - både i forhold til planlægningsfasen og under selve gennemførelsen af øvelsen. Det blev drøftet, hvorvidt det ville være mest hensigtsmæssigt at have en central øvelsesledelse, eller om det ville være bedre at dele øvelsesledelsen i mindre grupper. Fordelen ved en central øvelsesledelse ville være, at overblikket lettere kunne bibeholdes under planlægningen og under gennemførelsen af øvelsen, hvor øvelsesledelsen ville være placeret samme sted. Ulempen ville derimod være, at der ville blive tale om en meget stor øvelsesledelse, hvilket logistisk set kunne være udfordrende. Resultatet af drøftelserne blev en central øvelsesledelse samt to decentrale indspil/svarceller, som skulle formidle indspil til de lokale niveauer i henholdsvis København og Syd- og Sønderjylland.

Et vigtigt fokusområde under KRISØV 2009 var medie håndtering. Som noget nyt indledte øvelsesledelsen et samarbejde med DR, som ønskede at deltage som øvelsesdeltager. Enkelte medarbejdere ved DR fik af hensyn til planlægningen lidt flere oplysninger om hændelserne end de øvrige øvelsesdeltagere. Derudover indgik en mediecelle i øvelsesledelsen. Mediecellen blev ledet af Forsvarets Mediecenter, der bemandede fire fiktive skrevne medier. Mediecellen blev som under KRISØV 2007 placeret hos Forsvarets Mediecenter på Holmen.

Under øvelsen kunne øvelsesdeltagerne dermed orientere sig om mediebilledet på de fire skrevne mediers hjemmesider og på DR's øvelseshjemmeside, der indeholdt skrevne nyheder og både viste TV-indslag og radioindslag (timenyheder). Derudover kunne myndigheder selv publicere den information, de normalt ville bringe på deres egen hjemmeside, på en øvelseshjemmeside (myndighedsinformation.dk). Desuden kunne det fiktive øvelsesvejr følges på en DMI-øvelseshjemmeside. Alle hjemmesider krævede brugernavn og adgangskode.

4.4 Fase 4: Udarbejdelse af drejebogen

At anvende COP15 som bagtæppe for KRISØV 2009 fik stor betydning for udarbejdelsen af drejebogen, hvor varetagelse af politiopgaver naturligt blev vægtet højt. Det var dog vigtigt at få plads til andre hændelser, der kunne få betydning for afviklingen af COP15, såsom IT-indspil, vejr og sikkerhedstrusler.

For at skabe mest muligt fokus på beredskabsopgaverne under COP15 blev det aftalt, at øvelsen skulle omhandle klimakonferencens højniveaudel, dvs. den 17. og 18. december 2009, som blev 'spillet' time for time. Det betød, at den 21. oktober 2009 kl. 9.00 kom til at svare til 17. december 2009 kl. 9.00.

Oversigten over øvelsens hovedhændelser viste sig nyttig, eftersom den angav retningen for udarbejdelsen af de meget omfattende drejebøger. På baggrund af forslagene til hovedhændelserne, som der var opnået enighed om på et møde i øvelsesledelsen i foråret 2009, kunne de forskellige arbejdsgrupper udvikle drejebogen hen over sommeren 2009. Der blev nedsat følgende arbejdsgrupper: Vejr, efterretninger, politik og internationale forhold, IT, COP15, Syd- og Sønderjylland samt København, hvor sidstnævnte gruppe var den største. Arbejdsgrupperne tilrettelagde selv arbejdet, bl.a. afholdt grupperne Syd- og Sønderjylland og København hele arbejdsdage, hvor relevante fagpersoner bidrog til udarbejdelsen af realistiske indspil. Størstedelen af indspillene blev udarbejdet i disse to grupper. Generelt var realismen



i højsædet, f.eks. i forhold til udarbejdelsen af et realistisk og samtidig rigtig slemt decemberstormvejr, der både skulle ramme Københavnsområdet og Vadehavsområdet. Her bidrog DMI og resultatet blev en tvillingestorm, hvor første storm havde ramt København ved øvelsens start, mens den anden storm ramte Vadehavet på øvelsens første-dag. Samtidig med at øvelsen skulle skabe beredskabsmæssige udfordringer, skulle der fokuseres på COP15-aktiviteterne. Det betød, at drejebogen skulle tilpasses efter planlagte demonstrationer, gallamiddagen mv. Eftersom programmet for COP15 ikke var endeligt fastlagt, da udarbejdelsen af drejebogen blev igangsat, betød det, at de løbende ændringer i COP15-programmet resulterede i løbende ændringer af drejebogen.

Efter arbejdsgruppernes store arbejde med udarbejdelse af indspil til drejebogen var færdiggjort, blev indspillene justeret og samlet i en drejebog for København, en drejebog for Syd- og Sønderjylland samt en efterretningsdrejebog. Drejebøgerne lå klar cirka to uger før øvelsens start, men helt frem til selve øvelsesdagen blev der foretaget rettelser og justeringer.

4.4.1 Læringspunkter for fase 4: Udarbejdelsen af drejebogen

Læringspunkt: Det er vigtigt, at alle myndigheder m.fl. i god tid melder ønsker til hovedhændelser ind. Det bliver sværere at udarbejde en sammenhængende historie, hvis store indspil, der kræver mange forskellige myndigheders samarbejde, skal indarbejdes sent i forløbet.

Læringspunkt: Det er vigtigt med orienteringer på tværs af arbejdsgrupperne. Et forslag til optimering af koordineringen kunne være, at lederne af arbejdsgrupperne i højere grad løbende drøfter de komplekse indspil.

Læringspunkt: En af øvelsescheferne eller projektofficeren bør deltage i alle planlægningsmøder for at sikre, at fokus på hovedhændelserne fastholdes.

4.5 Fase 5: Gennemførelse af øvelsen

Forinden afholdelsen af KRISØV 2009 var de øvelsestagende myndigheder blevet orienteret om 'spillereglerne' på et stormøde. Der blev derudover givet en særskilt briefing til kommunikationsmedarbejdere. Øvelsesdeltagerne kunne herefter hente information om øvelsen på hjemmesiden krisoev2009.dk, hvor power point præsentationen fra stormødet, øvelsesdirektivet samt en telefonliste over øvelsesdeltagere og øvelsesledelsen var tilgængelig.

Under øvelsen blev de fleste indspil formidlet via de decentrale indspil/svarceller. Øvelsesdeltageres handlinger, på baggrund af øvelsens indspil, kunne følges i politiets interne logsystem (POLDOK), som øvelsesledelsen og indspil/svarcellerne kunne følge via storskærm eller via opkoblede PC'ere. Det var dog kun opgaver, der krævede en politimæssig indsats, der blev noteret i logen – de andre myndigheder dokumenterede deres handlinger ved at cc'øvelsesledelsen i deres mailkorrespondance.

Aktivitetsniveauet var fra øvelsens begyndelse meget højt, hvilket resulterede i, at de fire skrevne hjemmesider blev overbelastet på grund af for mange besøg. Systemet blev forstær-

ket i løbet af formiddagen og fungerede herefter stabilt. De første timer meldte øvelsesdeltagerne nye oplysninger ind til den fælles kontakliste, hvilket resulterede i, at der løbende blev uploadet nye versioner af kontaklisten på krisoev2009.dk. I løbet af formiddagen havde alle øvelsesdeltagere dog styr på kommunikationsvejene.

Af ressourcemæssige årsager valgte øvelsesledelsen at skrue ned for aktivitetsniveauet i nat-tetimerne.

Øvelsesledelsen havde forinden gjort det klart på orienteringsmøder, at der var tale om en døgnøvelse, men at aktivitetsniveauet ville blive lavere om natten, og at det var op til den enkelte myndighed at vurdere bemandingsniveauet.

Øvelsen blev afsluttet den 22. oktober 2009 kl. ca. 16.

4.5.1 Læringspunkter for fase 5: Afholdelsen af øvelsen

Læringspunkt: Jo større en øvelsesledelse er, jo vigtigere er det med en stringent versionstyring af drejebøger. Selvom der blev gjort opmærksom på de seneste opdateringer af drejebøgerne, nåede informationen ikke frem til alle, hvilket under øvelsen resulterede i, at enkelte i øvelsesledelsens indspil/svarceller anvendte en ældre udgave.

Læringspunkt: En øvelse med mange øvelsesdeltagere kræver solide hjemmesideløsninger. Serveren skal kunne klare en stor belastning.

Læringspunkt: Op til øvelsens start opfordrede øvelsesledelsen adskillige gange øvelsesdeltagerne om at melde kontaktoplysninger ind til den fælles kontakliste. Alligevel skete der flere ændringer på selve øvelsesdagen. Myndighederne opfordres til at have en fælles postkasse til øvelsesbrug, så der er en enkelt, personuafhængig 'indgang' til myndigheden.

Bilag

1. **Oversigt over øvelsesdeltagere**
2. **Udgangssituationen for KRISØV 2009**
3. **Foreløbige øvelseserfaringer**

Bilag 1 - Øvelsesdeltagere

1. Regeringens Sikkerhedsudvalg
2. Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål
3. Kriseberedskabsgruppen
4. Den nationale operative stab (NOST), inkl. det centrale operative kommunikationsberedskab (DCOK) og Kriseinfo-redaktionen
5. Hovedstadens Beredskabsstab (HB - den lokale beredskabsstab ved Københavns Politi)
6. Den lokale beredskabsstab ved Syd- og Sønderjyllands Politi (LBS/SSJ)
7. Forsvarsministeriet
8. Forsvarskommandoen
9. Hjemmeværnskommandoen
10. Totalforsvarsregion København (repr. i HB)
11. Totalforsvarsregion Syd (repr. i LBS/SSJ)
12. Beredskabsstyrelsen
13. Beredskabsstyrelsen Sjælland (repr. i HB)
14. Beredskabsstyrelsen Syddjylland (repr. i LBS/SSJ)
15. Forsvarets Efterretningstjeneste
16. Justitsministeriet
17. Rigspolitiet
18. Københavns Politi
19. Syd- og Sønderjyllands Politi
20. Politiets Efterretningstjeneste
21. Kirkeministeriet
22. DMI
23. Energistyrelsen
24. Energinet.dk
25. DONG Energy Power (repr. i HB)
26. Vestjyskenet (repr. i LBS/SSJ)

27. Fødevarestyrelsen
28. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse
29. Sundhedsstyrelsen
30. Embedslægerne Hovedstaden (repr. i HB)
31. Lægemiddelstyrelsen
32. IT- og Telestyrelsen
33. CSC (repr. i ØVL)
34. Telenor (repr. i ØVL)
35. TDC (repr. i ØVL)
36. Statsministeriet
37. Transportministeriet
38. Kystdirektoratet
39. Vejdirektoratet
40. Trafikstyrelsen
41. Øresundsbron (repr. i HB)
42. Banedanmark
43. DSB
44. Metroselskabet
45. Metro Service
46. Statens Luftfartsvæsen
47. Naviair (repr. i ØVL)
48. Movia (repr. i HB)
49. Udenrigsministeriet
50. Region Hovedstaden (repr. i HB)
51. Region Syd (repr. i LBS/SSJ)
52. Københavns Kommune
53. Esbjerg Kommune (repr. i LBS/SSJ)
54. Den norske ambassade i København

55. Direktoratet for Samfunnssikkerhed og Beredskap/Norge (repr. i ØVL)
56. Danmarks Radio

Bilag 2 - Udgangssituationen

Krisestyringsøvelse 2009 (KRISØV 2009)

Udgangssituationen ved øvelsesstart

(den 21. oktober 2009 kl. 9 svarende til den 17. december 2009 kl. 9)

Generelt:

Udgangspunktet for KRISØV 2009 er FN's klimakonference, COP15, der afholdes i København i perioden 7.–18. december 2009. Øvelsen fokuserer på håndteringen af voldsomme eller usædvanlige hændelser under den periode, hvor stats- og regeringschefer forventes at være i København. KRISØV 2009 omhandler således perioden fra torsdag den 17. december 2009 kl. 9 til fredag den 18. december 2009 ca. kl. 17. Denne periode spilles (time-for-time) fra onsdag den 21. oktober 2009 kl. 9 til torsdag den 22. oktober 2009 ca. kl. 17 (øvelsesperioden).

Ved øvelsens start er den lokale beredskabsstab i København samlet. Derudover er en række centrale myndigheders krisestyringsstabe etableret og bemanded. Dette gælder bl.a. Forsvarskommandoen, Beredskabsstyrelsen, Sundhedsstyrelsen, Rigspolitiet, Udenrigsministeriet m.fl. Endvidere er den nationale operative stab (NOST) og det centrale operative kommunikationsberedskab (DCOK) aktiveret på niveau 3 (operationsberedskab). Baggrunden for aktiveringen er dels COP15, dels vejr-situationen, jf. nedenfor.

Der er torsdag den 17. december 2009 tidligt om morgenen påbegyndt et større oprydningsarbejde i København, efter en orkan har hærget primært hovedstadsområdet natten mellem den 16. og 17. december 2009. Samtidig er der udsendt vejrvarsel om en ny storm af samme styrke (fra sydvest), der forventes at ramme Syd- og Sønderjylland om eftermiddagen/aftenen den 17. december 2009.

Situationen op til højniveaudelen af COP15:

Forberedelserne til COP15 har siden afslutningen af IOC-kongressen i oktober 2009 fået meget omtale i de danske medier. Der har været omfattende mediedækning af beredskabsforberedelserne. Medierne fokuserer dog i særlig grad på højniveaudelen, herunder hvilke stats- og regeringschefer, som forventes at komme til København. Et af de store spørgsmål er, om præsident Obama igen kommer til København. Under IOC-kongressen kom præsident Obama på lynvisit og leverede en flammende tale til fordel for OL i Chicago i 2016.

Ud over fokus på stats- og regeringschefernes besøg i København, er der i medierne en heftig debat om forventningerne til en ny klimaaftale, herunder kritiske indslag om, hvorvidt aftalen bliver for uambitiøs. Selv om særligt EU-medlemslandene i månederne op til COP15 har sat pres på for at få alle verdens lande til at indgå en klimaaftale, er der dog stadig en risiko for, at der ikke vil blive indgået en aftale. Dette aspekt drøftes ligeledes i debatprogrammer mv.

Et andet aspekt, der også har fået omtale i forbindelse med dækningen af COP15, er håndteringen af Influenza A pandemien, hvor pressen har øget fokus på influenzaforebyggelsestiltagene under COP15. Det til trods for, at Danmark frem til COP15 har hørt til den gruppe lande med færrest registrerede dødsfald forårsaget af influenza A.

Siden starten af december 2009 er delegerede begyndt at ankomme til København. Der er ankommet knap 9.000 delegerede, NGO'er og pressefolk. Flere kommer under højniveaudelen. Alle hoteller i København er fuldt belagt af officielle delegationer, NGO'er, IGO'er og pressefolk m.fl. Der gættes i medierne på, hvor de enkelte stats- og regeringschefer skal indlogeres. Der er samlet akkrediteret 5.000 delegerede, 6.000 NGO'er, og 4.000 pressefolk til COP15. Vejret har siden starten af november været mildt – omkring 5-10 grader med megen nedbør. Det milde efterårs- og vintervejr har kendetegnet hele Europa. Der er i efterårets løb faldet usædvanligt meget regn i Europa, hvilket har ført til mange jordskred med betydelige ødelæggelser til følge. Jordskredene begyndte at sætte sit præg på Europa allerede i juli

måned, hvor et uvejr med store regnmængder ramte bredt; med start i Ungarn, der netop havde været gennem en uge med hedebølge, videre over Østrig, hvor byen Graz blev erklæret som katastrofeområde på grund af den megen regn, og videre til Tyskland. I Tyskland forårsagede regnen et jordskred, som skyllede to huse væk i landsbyen Nachterstadt ved Magdeburg.

Siden ulykken i Nachterstadt er mindst 30 personer blevet dræbt i forbindelse med jord- og mudderskred. Dette er særligt sket i Sydeuropa, i alperne og i Norge. Spørgsmålet om konsekvenserne af den globale opvarmning har derfor atter rejst sig i medierne med fuld styrke. Dette skal også ses i lyset af tørken og de store skovbrande, der hærgede bl.a. Grækenland og Californien i løbet af sommerhalvåret.

Naturkræfterne har i mindre grad udfordret Danmark. Her har de store nedbørsmængder samt efterårsstorme medført, at enkelte diger på den jyske vestkyst løbende er blevet repareret og forstærket, særligt Ballum Dige.

For så vidt angår terrorisme, bliver trusselsbilledet løbende monitoreret og vurderet af Center for terroranalyse (CTA) i PET. CTA vurderer, at der er en generel terrortrussel mod Danmark, som bestyrkes af militante ekstremistiske gruppers skærpede fokus på Danmark. Der er grupper og personer i Danmark, der har ønske om og kapacitet til med enkle midler at udføre terrorhandlinger i Danmark. Derudover kan grupper i udlandet søge at sende terrorister til Danmark. CTA har ikke kendskab til planlægning af terrorangreb eller terrorrelaterede aktiviteter i forbindelse med Klimakonferencen i København. Klimakonferencen i København kan som følge af deltagelse af stats- og regeringsledere – og den deraf følgende omfattende medieomtale – udgøre et attraktivt mål for terrorister. Der henvises i øvrigt til 'Vurdering af terrortruslen mod Danmark' – www.pet.dk og til vedhæftede specifikke trusselsvurdering for FN's Klimakonference i København (til øvelsesbrug, vedhæftet).

Der forventes en del uro i forbindelse med topmødet, og at der vil være omkring 25–30.000 aktivister i byen. Langt de fleste af disse anses for mere 'fredelige', mens der forventes omkring 1.000 mere voldelige aktivister og autonome. Der er forlydender om, at der planlægges civil ulydighed i form af demonstrationer og happenings. Der vil være fare for blokering af gader og andre former for forstyrrelse af specielt trafikken, herunder offentlige transportmidler. Om aftenen den 17. december 2009 er der forskellige steder i byen arrangeret fester og fredelige happenings, men det må forventes, at disse kan udvikle sig til mere voldelige konfrontationer.

På baggrund af risikoen for trafikpropper og de mange officielle korteger gennem København, har Københavns Kommune opfordret til, at borgerne lader bilen stå hjemme og i stedet benytter offentlig trafik til og fra arbejde. Dette brandes også som et godt miljøinitiativ. Der er generelt stor fokus på miljøvenlige transportformer, også for de delegerede. Mange vil vælge offentlig transport, og der indsættes miljørigtige pendlerbusser fra hotellerne til Bella Center. Fokus er lagt på nye miljøvenlige løsninger, og der er opsat to midlertidige påfyldningsanlæg med bioethanol og brint. Stats- og regeringschefer vil dog af sikkerhedsmæssige årsager blive transporteret i korteger.

Fra starten af december er de forskellige klimarelaterede arrangementer i København så småt begyndt, herunder kampagner på Rådhuspladsen og klimafora med NGO'er i DGI-byen og Øksnehallen. Frem til starten af COP15 er alt overordnet set forløbet fredeligt. Dog har der natten mellem lørdag den 5. og søndag den 6. december 2009 været mindre optøjer på Nørrebro under en 'grøn' fest i Stengade.

Siden starten af COP15 er antallet af aktivister, klimarelaterede arrangementer mv. øget gevaldigt. Der har været enkelte konfrontationer mellem aktivister og politiet, bl.a. under en demonstration den 11. december 2009 ved Dansk Industri i forbindelse med Copenhagen

Business Day, der arrangeres af World Business Council for Sustainable Development og The International Chamber of Commerce.

Den 16. december 2009 ankom de første 40 stats- og regeringschefer. Udover disse ventes yderligere 80 stats- og regeringschefer at ankomme i løbet af den 17. december 2009, primært med særfly til Københavns Lufthavn. Københavns Politi har forberedt sig på, at Præsident Obama igen vil gæste Danmark. Dette har dog frem til den 15. december 2009 været svært at få helt afklaret.

Den 17. december 2009 om aftenen vil H. M. Dronningen være vært for en gallamiddag på Christiansborg for de tilrejsende stats- og regeringschefer. Disse ventes at ankomme til Christiansborg med kortege fra deres respektive hoteller. Efter middagen vil de med kortege blive bragt tilbage til deres hoteller.

Den 18. december 2009 vil der være program i Bella Center fra kl. 10 til kl. 17 for stats- og regeringschefer.

Dagene umiddelbart inden højniveaudelens start den 17. december 2009 har således været forskånet for større menneskeskabte, uønskede hændelser, men har til gengæld været præget af varslet om voldsomt vejr.

Udviklingen fra den 15. december 2009 og frem til øvelsesstart (17. december 2009 kl. 9):

- 15 0530 DEC DMI udsender syvdøgnsudsiget. Heri forudsiges storm med vindstød af orkanstyrke natten mellem den 16. og 17. december 2009 fra syd-sydøst samt endnu en storm den 17. december 2009 med retning fra sydvest (på dette tidspunkt er der usikkerhed omkring styrken).
- 15 1830 DEC DR1 oplyser i TV-Avisen, at Præsident Obama med stor sandsynlighed vil deltage i COP15 den 18. december 2009.
- 15 2100 DEC DMI udsender varsling om farligt vejr. Orkan i Københavnsområdet (udeladt her).
- 16 1600 DEC Ministerier og styrelser m.fl. etablerer i varierende omfang krisestabe pga. vejrmeldingerne.
- 16 1630 DEC Rigspolitiet udsender:

Beredskabsmeddelelse:

I forbindelse med den varslede orkan og højvande opfordrer politiet alle til at holde sig inden døre i aften og i nat. Det er forbundet med livsfare at færdes ude i tilfælde af stærk storm/orkan. Det forventes, at alle færger indstiller driften og at større broer vil blive lukket.

Politiet vil løbende informere om situationen. Følg med på radio og TV, www.kriseinfo.dk, samt www.politi.dk. Den seneste udvikling i vejr-situationen findes på www.dmi.dk.)*

Politiet kan kontaktes på 114 - ved behov for akut hjælp kontaktes 112.

Dette var en beredskabsmeddelelse fra Rigspolitiet - udsendt onsdag den 16. december 2009 kl. 16.30.

** [Øvelsesmæssigt anvendes www.kriseinfo-test.dk, www.myndighedsinfo.dk og www.dmi24.dk]*

- 16 1700 DEC DMI udsender endnu en varsling om farligt vejr. En ny storm/orkan vil ramme vestkysten i Syd- og Sønderjylland torsdag den 17. december 2009 (udeladt her).
- 16 1900 DEC Storebæltsbroen lukkes for al trafik, togtrafik undtaget.
- 16 2030 DEC Københavns Lufthavn lukkes pga. storm med vindstød af orkanstyrke.
- 16 2200 DEC Øresundsbroen og Storebæltsbroen lukkes helt for både vej- og togtrafik. Mange andre broer bliver også lukket.
- 16 2245 DEC Orkan hærger Københavnsområdet.
- 17 0245 DEC DMI udsender afvarsling af storm for alle andre områder end Syd- og Sønderjylland samt Vadehavskysten (udeladt her).
- 17 0300 DEC Storebæltsbroen genåbnes.
- 17 0345 DEC Togtrafikken over Øresundsbroen genoptages.
- 17 0430 DEC Øresundsbroen åbnes også for biltrafik (dog ikke for lette, høje køretøjer).
- 17 0500 DEC DMI udsender regionaludsigter (udeladt her).
- 17 0530 DEC DMI udsender landsudsigte (udeladt her).
- 17 0610 DEC København er hærget oven på nattens storm/orkan. Stort oprydningsarbejde venter. Bl.a. er juletræet på Rådhuspladsen væltet i løbet af natten. Mange træer er væltet. Gadebelysning er faldet ned sammen med juleudsmykningen. De dele af København, som endnu ikke har fået kabellagt lavspændingsnettet, er mange steder uden strøm, idet væltede træer har revet luftledninger ned. Både biltrafikken og den offentlige transport i Københavnsområdet er stærkt generet af følgerne af nattens stormvejr og er derfor præget af store forsinkelser.
- 17 0630 DEC Københavns Lufthavn genåbner. Der er store forsinkelser.
- 17 0800 DEC Den nationale operative stab udsender et nationalt situationsbillede. (Der henvises til vedhæftede udgave til øvelsesbrug)
- 17 0800 DEC Den lokale beredskabsstab ved Syd- og Sønderjyllands Politi indkaldes til at mødes kl. 12.00.
- 17 0830 DEC DMI udsender landsudsigte (udeladt her).
- 17 0900 DEC Øvelsen starter

ØVELSE ØVELSE ØVELSE ØVELSE ØVELSE ØVELSE ØVELSE

14. oktober 2009

TIL BRUG FOR KRISØV2009

**Trusselvurdering for
FN's Klimakonference (COP15) i København den
7.-18. december 2009**

Sammenfatning

FN's Klimakonference i København vil med stor sandsynlighed tiltrække sig mere opmærksomhed end de seneste FN-klimakonferencer, fordi rammerne for en ny klimaaftale er på dagsordenen.

Der har været voldelige demonstrationer ved både EU-, G8-, G20-, NATO- og WTO-topmøder i europæiske lande og USA. CTA vurderer dog, at FN's Klimakonference i København ikke kan sammenlignes direkte med sådanne tidligere internationale topmøder, eftersom dagsordenen for Klimakonferencen, der omfatter bekæmpelse af bl.a. global opvarmning, særligt i venstreekstremistiske miljøer opfattes som mere positiv end temaerne ved andre topmøder.

CTA har på nuværende tidspunkt ikke kendskab til planlægning af terrorangreb eller terrorrelaterede aktiviteter i forbindelse med Klimakonferencen i København.

Klimakonferencen i København kan som følge af den mulige deltagelse af stats- og regeringsledere – og den deraf følgende omfattende medieomtale – udgøre et attraktivt mål for terrorister.

Der findes flere aktive klimagrupperinger i det venstreekstremistiske miljø, som har fokus på Klimakonferencen i København. CTA har ikke kendskab til planlægning af voldelige demonstrationer eller andre former for voldelige aktiviteter i forbindelse med Klimakonferencen. CTA vurderer således, at fokus fra disse grupper på nuværende tidspunkt primært er rettet mod fredelige demonstrationer og "happenings".

Side 1**ØVELSE ØVELSE ØVELSE ØVELSE ØVELSE ØVELSE**

Det nationale situationsbillede ved øvelsens start

Udfærdigelsestidspunkt: Torsdag 17.12.09 kl. 0800.

1. Situation - kort og overordnet:

Generelt

40 stats- og regeringschefer er ankommet til København. I løbet af dagen forventes yderligere 80 stats- og regeringschefer at ankomme, primært med særfly til Københavns Lufthavn. Præsident Obama forventes at ankomme den 18. december. Et stort antal aktivister er ankommet til København siden starten af COP15. Foreløbig har der kun været enkelte konfrontationer.

Vejret

En orkan har i nat hærget særligt i Københavnsområdet.

Pga. kraftig vind har både Øresundsbroen og Storebæltsbroen været lukket for al trafik. Mange andre broer har også været lukket. Både Øresundsbroen og Storebæltsbroen er dog genåbnet for trafik. Øresundsbroen er fortsat lukket for høje, lette køretøjer.

Københavns lufthavn har været lukket siden onsdag aften. Lufthavnen er genåbnet kl. 06:30. Der er store forsinkelser.

Trafikken i Københavnsområdet er her til morgen stærkt generet af nattens storm. Der er store forsinkelser på den offentlige transport.

Der var ved højvandet i går aftes forhøjet vandstand ved den jyske vestkyst. Vandstanden voldte ikke nævneværdige problemer.

DMI har den 16. dec. kl. 17.00 (varsel ændret den 17. dec. kl. 02.45) udsendt varsel om farligt vejr ved Vestkysten i Syd- og Sønderjylland og forhøjet vandstand:

- Der er varsel om orkan i Syd- og Sønderjylland. Vinden bliver sydvestlig 28-35 m/s med vindstød til 40-45 m/s.
- Orkanen begynder torsdag eftermiddag og forventes at aftage sidst på natten til fredag.
- Ved højvandet kl. 19.00 torsdag aften ventes vandstande på ca. 4,0 m ved Vidå, samt ved Esbjerg og Havneby 4,0 – 5,0 m over DVR90. (Dansk Vertikal Reference 1990)

2. Hvad er sket:

København er hårdt ramt oven på nattens storm/orkan. Skaderne er opgjort, og et større oprydningsarbejde venter. Mange træer er væltet. Gadebelysning og juleudsmykning er faldet ned. Dele af København er uden strøm, idet bl.a. væltede træer har revet luftledninger ned.

I resten af landet er der alene tale om småskader.

3. Hvor er hændelsen sket/GIS-informationer:

Stormen har primært hærget Københavnsområdet.

4. Trusselsniveau og -vurdering:

Der henvises til særskilt trusselsvurdering.

5. Iværksat Beredskabsniveau (jf. den nationale beredskabsplan):

Ikke relevant.

6. Anbefalede generelle beredskabsforanstaltninger:

Med baggrund i COP15 og vejr situationen er den nationale operative stab (NOST) og det centrale operative kommunikationsberedskab (DCOK) aktiveret på niveau 3 (operationsberedskab); dvs. med myndighedsrepræsentanter samlet i NOST og DCOK.

En række centrale myndigheders krisestabe er etableret og bemanded, herunder Forsvarskommandoen, Beredskabsstyrelsen, Sundhedsstyrelsen, Rigspolitiet og Udenrigsministeriet m.fl.

Lokale beredskabsstabe

Den lokale beredskabsstab i København er samlet. Den lokale beredskabsstab i Esbjerg forventes samlet midt på dagen. Øvrige politikredse følger situationen tæt.

7. Myndighedernes ressource anvendelse:

Et fyldestgørende overblik forventes senere på dagen.

8. Hvordan kan situationen udvikle sig (vurdering):

Generelt

Der forventes en del uro i forbindelse med højniveaudelen af COP15, idet mange grupperinger af miljøaktivister, herunder ekstremistiske, er ankommet til København i de seneste dage. Dog vurderer CTA, at fokus for grupperingerne primært er rettet mod fredelige demonstrationer og "happenings".

Vejrsituationen

Stormen/orkanen der rammer Syd- og Sønderjylland i eftermiddag risikerer at forårsage voldsomme skader. Ifølge DMI medfører orkan generelt omfattende ødelæggelser på skovområder og bygninger. Færdsel ude kan være forbundet med livsfare. Forhøjet vandstand medfører ifølge DMI risiko for digegennembrud og oversvømmelser.

9. Mediebillede og krisekommunikation:

Medierne har i de seneste dage fulgt aktivisternes aktiviteter tæt. Natten igennem har medierne dækket udviklingen i vejr situationen nøje og har fra morgenstunden fokuseret meget på, hvorvidt København når at blive ryddet for væltede træer mv. til starten af højniveaudelen.

Bilag 3: Foreløbige øvelseserfaringer

Foreløbige øvelseserfaringer fra Krisestyringsøvelse 2009 (KRISØV 2009) til brug for planlægningen af beredskabet for COP15

Kort om KRISØV 2009

KRISØV 2009 blev afholdt som en døgnøvelse den 21. og 22. oktober 2009 og blev gennemført i henhold til Kriseberedskabsgruppens øvelsesdirektiv af 9. januar 2009.

Omdrejningspunktet (scenariet) for KRISØV 2009 var flere ikke-planlagte hændelser, som indtraf under højniveaudelen af COP15 den 17. og 18. december 2009. Øvelsen blev således gennemført i 'decembertid', hvor den 21. oktober 2009 svarede til den 17. december 2009. Den samlede planlægningen, særligt logistikdelen, vedrørende COP15 indgik som "bagtæppe" for øvelsen.

KRISØV 2009 er den hidtil største og mest komplekse nationale krisestyringsøvelse. Fire politiske/administrative niveauer blev øvet samtidigt, og for første gang indgik det kommunale niveau, nemlig Københavns Kommunes krisestyringsorganisation, som et af de niveauer, der blev øvet. Et nyt tiltag var endvidere DR's deltagelse som øvelsestage med radio, net og tv-indslag, der bidrog til dannelsen af et realistisk medie billede under øvelsen.

Herudover indgik politiet og den lokale beredskabsstab i Syd- og Sønderjylland med lokale scenarier for at markere de udfordringer, der vil kunne opstå sideløbende med COP15.

Det er vigtigt at være varsomhed med at konkludere for håndfast fra øvelse til virkelighed, idet en række øvelsestekniske og ressourcemæssige forhold indvirker. Dette gælder specielt det taktiske og operative niveau.

Formålet med KRISØV 2009

Det overordnede formål med KRISØV 2009 var at øve krisestyringssystemet og udvalgte dele af beredskabsplanlægningen på lokalt og centralt niveau som forberedelse til COP15.

Hovedvægten for øvelsen var at øve og afprøve samarbejdet og den tværgående koordination mellem Københavns Politi, den lokale beredskabsstab i København og krisestyringssystemet på det centrale niveau (den nationale operative stab, relevante centrale myndigheder og regeringens krisestyringsorganisation).

Samtlige tilbagemeldinger angiver, at formålet med KRISØV 2009 blev opnået.

Mål for KRISØV 2009

De konkrete mål for KRISØV 2009 var, at relevante aktører på det lokale og centrale niveau skulle øve og afprøve:

- Informationshåndteringen, med særligt fokus på opstilling og ajourføring af et fælles situationsbillede [kerneopgave 2].
- Koordination af handlinger og ressourcer [kerneopgave 3]. Særligt i forhold til COP15 at afprøve logistikoperationen, herunder samspillet mellem de berørte myndigheder.
- Udsendelse af samordnet, ekstern krisekommunikation til befolkningen og medierne [kerneopgave 4].

KRISØV 2009 skulle give grundlag for:

1. At vurdere varetagelsen af ovennævnte kerneopgaver i krisestyringen, herunder om rolle- og ansvarsfordeling, planer, procedurer og samarbejdsrelationer fungerer efter hensigten.
 2. At komme med anbefalinger vedrørende eventuelle ændringer, der kan styrke den samlede krisestyring i relation til COP15.
- Ad 1. KRISØV 2009 har vist, at det samlede beredskab er i stand til at arbejde godt sammen. Procedurer mv. fremstår langt mere indarbejdede end under tidligere krisestyringsøvelser.

Der er et klart forbedret samarbejde i den nationale operative stab. Ligeledes er samarbejdet i det centrale operative kommunikationsberedskab forbedret, herunder særligt i forhold til videndeling blandt medlemmerne.

Der foreligger på nuværende tidspunkt begrænset dokumentation for samarbejdet mellem KSN/politi, de lokale beredskabsstabe og myndighedsrepræsentanterne i de lokale beredskabsstabe. Det er dog vurderingen, at KRISØV 2009 har bidraget til at sætte fokus på nyttiggørelse af de samlede vidensressourcer hos myndighedrepræsentanterne i de deltagende lokale beredskabsstabe.

- Ad. 2. Stort set samtlige øvelsesdeltagere finder anledning til at justere egne planer, instrukser mv. som følge af indhøstede erfaringer.

Særlige fokusområder, som bør vurderes i forhold til COP15:

- Gennemgang af relevante kontaktlister og test heraf.
- Det nationale situationsbillede (fordeling og klassifikation).
- IT-forhold (kort workshop for de centrale COP15-aktører).
- Ad hoc fast-track procedurer for udsendelse af beredskabsmeddelelser.
- Forberedte handlingsanvisninger (konsoliderede råd).

Afledt af KRISØV 2009 skal der peges på:

- Vurdering/planlægning af call-centre.

Kerneopgaver	Anbefalinger (hvad?)
Generelt	Sikre, at den National Beredskabsplan (juli 2008) er fordelt til relevante COP15-aktører.
Aktivering og drift af krisesty- ringsorganisationerne	<p>1.1 IT-support (egen og ekstern) under COP15 med fokus på kritiske systemer (mail, prioriterede mobiltelefoner, fastnetforbindelser samt hjemmesider, bl.a. cop15.dk, um.dk, politi.dk og kriseinfo.dk)</p> <p>1.2 Kontaktmuligheder for COP15-aktørerne.</p> <p>1.3 Tidsangivelse (foruden dato) på relevant skriftligt materiale, f.eks. pressemeddelelser.</p>
Udveksling og behandling af krisesty- ringsrelevante informationer	<p>2.1 Bredest mulig fordeling af et uklassificeret nationalt situationsbillede. I relevant omfang bør GIS-bilag indgå i situationsbilledet.</p> <p>2.2 Vurdering af behovet for, at de lokale beredskabsstabe udarbejder lokale situationsbilleder.</p> <p>2.3 Det nationale situationsbillede (NOST) bør udarbejdes på baggrund af:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lokale situationsbilleder • Sektorspecifikke situationsbilleder
Koordinering af handlinger og ressourceanvendelse	Ingen bemærkninger for så vidt angår kerneopgave 3.
Krisekommunikation	<p>4.1 Mere fokus på anvendelsen af GIS i krisekommunikationen.</p> <p>4.2 Drøftelse af muligheden for en fast-track procedure for udsendelse af beredskabsmeddelelser, f.eks. ved straks at udsende beredskabsmeddelelser til en række medier pr. mail.</p> <p>4.3 Mere fokus på rådgivning af befolkningen om de afledte virkninger af voldsomme hændelser.</p>