

**Den
Nationale
Sårbarhedsudredning**

Rapport fra underudvalget
vedrørende
beredskabsplanlægning og tværgående
koordination

Indholdsfortegnelse

1. Indledning om underudvalget vedrørende beredskabsplanlægning og tværgående koordination	3
2. Sammenfatning og konklusion (resume)	7
3. Den civile beredskabsplanlægning set i historisk perspektiv	12
4. Beredskab, beredskabsplanlægning og beredskabsplaner	15
4.1. Typer af beredskab	15
4.2. Beredskabsplanlægning og beredskabsplaner	16
5. Totalforsvarssamarbejdet	26
6. Beredskabet på det centrale niveau	29
6.1. Ministrenes ansvar for at planlægge på eget område	29
6.2. Koordinationen af beredskabsplanlægningen på det centrale niveau	32
6.3. Det centrale niveaus håndtering af hændelser	42
Krisestyringsfora	42
Særlige faciliteter	46
7. Beredskabet på det regionale niveau	51
7.1. Generelt om beredskabsplanlægningen på det regionale niveau samt koordinationen ved større ulykker og katastrofer m.v.	51
7.2. Antallet af regioner	54
8. Kommunernes og amtskommunernes beredskab	59
8.1. Kommuner og amters ansvar for at planlægge som områdeansvarlig	59
8.2. Koordination af beredskabsplanlægningen (horisontal koordination)	63
9. Indsatsberedskaber	65
9.1. Indsatsmyndigheder	65
9.2. Indsatsens faser	69
9.3. Assistance til civile myndigheder m.fl.	70
10. Ledelsen på et skadested - skadestedsledelse	73
Bilag 1	79
Bilag 2	83
Bilag 3	84
Bilag 4	95

1. Indledning om underudvalget vedrørende beredskabsplanlægning og tværgående koordination

Underudvalget har bestået af:

- Major Keld Christensen, Forsvarsministeriet, fra 2. møde erstattet af major Karsten Kolding, Forsvarsministeriet
- Major Michael Queck, Forsvarskommandoen
- Fuldmægtig Michael D. Pedersen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet
- Fuldmægtig Søren Almind, Justitsministeriet
- Politiassessor Kate Jacquerot, Rigspolitietschefen
- Politimester Jørgen Ilum, Politimesterforeningen
- Beredskabschef Henning Holm Johansen, Kommunernes Landsforening
- Sektionsleder Niels Johan Juhl-Nielsen, Københavns og Frederiksberg Kommuner
- Planlægningschef Lars Kinnerup, Amtsrådsforeningen
- Kolonnechef Jørn Devantier, Sekretariatet for National Sårbarhedsudredning (observatør)
- Skolechef Henrik G. Petersen, Beredskabsstyrelsen (formand)
- Fuldmægtig Inge-Lise Andersen-Rosendal, Beredskabsstyrelsen (sekretær)

Udvalget har holdt 4 møder og har afsluttet sit arbejde den 30. juni 2003.

Kommissoriet er medtaget som bilag 1.

Underudvalget har i afgrænsningen af opgaven lagt vægt på, at det af kommissoriet for en national sårbarhedsudredning af 24. januar 2003 fremgår, at det overordnede formål med sårbarhedsudredningen er at kortlægge samfundets sårbarhed og give en vurdering af den civile sektors beredskab i forhold hertil, samt at sårbarhedsudredningen er afgrænset til forhold, som har betydning for eller truer grundlæggende samfundsfunktioner, og som kan kræve iværksættelse af ekstraordinære beredskabsmæssige tiltag. Det er i kommissoriet nævnt, hvilke områder og hvilke beredskabsmæssige tiltag der skal fokuseres på. Det er i kommissoriet forudsat, at sektoransvaret, hvorefter den myndighed, der har ansvaret for et område under normale forhold også har ansvaret for den beredskabsmæssige planlægning m.v., fastholdes.

Tematiske fokusområder

Af referatet af mødet den 31. marts 2003 i Udvalget for National Sårbarhedsudredning fremgår, at der skal iværksættes et arbejde omkring en række tematiske fokusområder:

- Kommunikations- og informationsberedskab, herunder myndigheder og indsatsberedskabers kommunikation med presse og befolkning¹.
- Afdækning og beskrivelse af den indbyrdes afhængighed mellem samfundsvigtige områder.
- Vidensindsamling, udvikling og evaluering, herunder udvikling af bærende dynamisk overvågning af samfundets sårbarhed².

¹ I dette arbejde bør inddrages rapporten "System för samordnad krisinformation", Krisberedskapsmyndigheten, Stockholm, 24. april 2003 samt Beredskabsstyrelsens forprojekt om risikokommunikation i henhold til "terrorpakke 1". Endvidere bør det vurderes om Beredskabsstyrelsens vejledning nr. 117 af 14. juli 1995 om presseberedskabet bør revideres under hensyn til ændringerne i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed og beredskabsloven.

² I Kriseberedskabsgruppens "Lessons learned" vedrørende forløbet efter 11. september 2001, af 12. marts 2002 (til tjenestebrug) anføres bl.a.: "**Udredning og vidensindsamling**". Der vurderes at være behov for at igangsætte en overordnet udredning på beredskabsområdet samt for øget vidensindsamling om det sårbare samfund, krisberedskab og national sikkerhed. Udredningen kunne foretage en grundlæggende analyse af beredskabsområdet og vurdere de nye truslers betydning for beredskabsindsatsen og for bered-

- Beskrivelse og vurdering af koblingen mellem efterretningsmæssige trusselsvurderinger og myndighedernes beredskabsmæssige planlægningsgrundlag, herunder udarbejdelse af overordnede og koordinerede trusselsvurderinger for den civile sektor.
- Myndighedernes indsatsberedskab - herunder redningsberedskab og sundhedsberedskab, ambulancetjeneste, politiet og SAR-beredskabet, lufthavnenes beredskab, havmiljøberedskabet m.v. samt forsvarets bistand til civile myndigheder m.fl.
- Internationalt samarbejde og dets indvirkning på beredskabsplanlægningen i Danmark, herunder samarbejdet i EU, NATO, FN og OSCE.
- Langsigtede sårbarhedsfaktorer.

På ovennævnte områder har underudvalget, i det omfang det har været nødvendigt for at sikre en hensigtsmæssig sammenhæng i delrapporten, foretaget summariske beskrivelser samt helt overordnede vurderinger af eventuelle problemområder.

Det bemærkes endvidere, at der på andre områder er gennemført eller iværksat udredningsarbejder, som direkte eller indirekte kan få betydning for beredskabsarbejdet.

Politikommisionens betænkning (nr. 1409) om politiets struktur

Politikommisionens betænkning vil blive inddraget i denne delrapport i forbindelse med beskrivelsen af det regionale niveau (pkt. 7).

Strukturkommissionen

Af Strukturkommissionens kommissorium af 1. oktober 2002 fremgår bl.a. at "indretningen af den offentlige sektor skal sikre, at opgaverne løses tæt på bor-

skabsrådets organisering. Initiativer iværksat på beredskabsområdet i nærtstående lande efter 11. september kunne indgå i udredningen. Der er tale om en opgave, som kunne overvejes forankret i Krisesberedskabsgruppen."

gerne og på baggrund af en dialog mellem borgere og politikere”, at ”der er derfor behov for at tage stilling til, i hvilken udstrækning den offentlige sektors struktur bør tilpasses for at fastholde og fremtidssikre en decentraliseret offentlig sektor”, at kommissionen skal vurdere ”sammenhæng mellem kompetence og økonomisk ansvar” samt ”fordele og ulemper ved at reducere antallet af forvaltningsled med direkte folkevalgt ledelse fra tre til to”. Af kommissoriet fremgår som forudsætning, at samme type af opgaver placeres på samme administrative niveau i hele landet. Kommissionen skal afslutte sit arbejde senest med udgangen af 2003.

National beredskabsplan

På foranledning af Kriseberedskabsgruppen er der iværksat et arbejde med udarbejdelse af en national beredskabsplan til afløsning af totalforsvarets beredskabsplan. En arbejdsgruppe med repræsentanter for Forsvarskommandoen, Rigspolitichefen og Beredskabsstyrelsen forestår dette arbejde. Planen, der opererer med 5 beredskabsniveauer, skal være en oversigtsplan, hvor sektoransvaret fastholdes.

Ændring af beredskabsloven

Folketinget vedtog den 10. april 2003 en række ændringer i beredskabsloven (lovforslag L 108). Loven, der er kundgjort som lov nr. 293 af 30. april 2003, trådte i kraft den 1. juli 2003³. Lovændringen gennemfører en række punkter i den politiske aftale af 21. juni 2002 om redningsberedskabet efter 2002.

³ Det bemærkes, at lovens § 1, nr. 3, om nedlæggelse af Redningsrådet først træder i kraft efter indenrigs- og sundhedsministerens nærmere bestemmelse.

2. Sammenfatning og konklusion (resume)

Underudvalg 7 skal ifølge sit kommissorium beskrive beredskabsplanlægning og tværgående koordination (centralt, regionalt og lokalt) og inddrage følgende emner:

- Ministerier og styrelseres beredskabsplanlægning
- Kommuner og amtskommuners beredskabsplanlægning
- Koordination af beredskabsplanlægningen på centralt, regionalt og lokalt niveau, herunder rådgivning m.v.
- Krisehåndtering, herunder koordination af indsatsen ved større ulykker og katastrofer
- Totalforsvarssamarbejdet

I henhold til kommissoriet skal underudvalgets delrapport omfatte følgende:

- Indledning og sammenfatning/konklusion
- Oversigt over området
- Beskrivelse af området
- Udviklingstendenser
- Identifikation af problemstilling, der bør belyses nærmere

I *afsnit 3* beskrives den civile beredskabsplanlægning set i historisk perspektiv.

I *afsnit 4* gennemgås det overordnede begrebsapparat vedrørende beredskab, beredskabsplanlægning og beredskabsplaner, og underudvalget foreslår, at:

- det overvejes generelt at anvende betegnelsen "ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger" i regler og bestemmelser m.v. med henblik på bedre at afspejle de nye trusler og risici

- regler og bestemmelser m.v. gennemgås generelt med henblik på en vurdering af, om der fortsat utilsigtet sondres mellem opgaveløsning under fredsforhold og krigsforhold
- det overvejes at udarbejde en simpel model for risiko- og sårbarhedsvurderinger til brug for myndighedernes beredskabsplanlægning. I denne forbindelse henvises til Beredskabsstyrelsens vejledning om kommuner og amters beredskabsplanlægning, Risikostyring – en grundbog samt norsk og svensk materiale.

Afsnit 5 vedrører totalforsvarssamarbejdet. Underudvalget foreslår, at:

- der udarbejdes et samarbejdskoncept til afløsning af den hidtidige totalforsvarsdefinition
- begrebet "totalforsvar" forlades til fordel for et mere nutidigt og dækkende begreb

Afsnit 6 vedrører beredskabet på det centrale niveau, ansvaret for beredskabsplanlægning, koordination af denne planlægning og håndtering af hændelser.

Underudvalget foreslår, at:

- det nærmere overvejes, om der er behov for en tydeligere kobling mellem de enkelte ministres nationale beredskabsplanlægning og det internationale samarbejde
- det overvejes at indføre en årlig redegørelse om beredskabsarbejdet inden for hvert enkelt ministerområde
- det nærmere overvejes, hvorledes et tættere offentligt-privat samarbejde på vitale samfundsområder kan tilrettelægges, herunder en vurdering af de relevante regler i bl.a. beredskabsloven.

Vedrørende koordineringen af beredskabsplanlægningen foreslår underudvalget, at:

- det overvejes at lade den mere konkrete koordinering af beredskabsplanlægningen - både nationalt og internationalt - foregå i en række faglige koordinationsfora, eksempelvis:
 - teknisk infrastruktur
 - transportsystemer
 - indsatsberedskaber og CBRN
 - krisestyring
- det overvejes, at Beredskabsstyrelsen/Indenrigs- og Sundhedsministeriet afgiver en årlig redegørelse for beredskabsarbejdet til Folketinget på baggrund af de ovenfor foreslåede redegørelser inden for de enkelte ministerområder
- det overvejes, om der i lovgivningen er behov for at beskrive indsatsberedskaberne tydeligere end i dag, herunder hvem der har ansvaret for den overordnede koordinering af beredskabsplanlægningen på dette område.

Hvad angår håndtering af hændelser og særlige faciliteter, foreslår underudvalget, at:

- deltagerkredsen i bl.a. Regeringens Sikkerhedsudvalg og Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsudvalget fortsat løbende vurderes i lyset af de nye trusler og risici
- ansvaret for formidling af generel kriseinformation til kommunale myndigheder fortsat påhviler Indenrigs- og Sundhedsministeriet samt Beredskabsstyrelsen

- der efter en nærmere vurdering etableres et fælles klargjort situations- og mødecenter i det indre København til brug for regeringens krisestyringsfora.

Afsnit 7 vedrører det regionale niveau, beredskabsplanlægning, koordination af hændelser samt antallet af regioner.

Underudvalget foreslår, at:

- virket i de nyetablerede regionale stabe vurderes i 2006
- der opretholdes mindst fire regioner i Danmark (Bornholm, Sjælland, Fyn/Syddjylland og Midt/Nordjylland)
- der søges sikret størst muligt geografisk sammenfald mellem de forskellige beredskabers regionale inddelinger
- administrative grænser i størst mulig udstrækning følger de kommunale og de amtskommunale grænser.

I afsnit 8 om beredskabsplanlægning og koordination heraf på det kommunale og amtskommunale niveau, foreslår underudvalget, at:

- risikostyring integreres i den kommunale beredskabsplanlægning
- det tydeligere af beredskabsloven eller af vejledningen om beredskabsplanlægning bør fremgå, at den samlede beredskabsplan for kommuner og amtskommuner som områdeansvarlige tillige skal omfatte beredskabsplaner udarbejdet i henhold til sektorlove
- det overvejes at opfordre til eller indføre en pligt for kommunalbestyrelser og amtsråd til at afgive en årlig redegørelse for beredskabsarbejdet
- de særlige bestemmelser om kommunernes styrelse under krise eller krig ændres eller ophæves.

I *afsnit 9 og 10* gennemgås overordnet indsatsberedskaberne og ledelsen på skadestedet.

I *bilag 2* (der er medsendt som særskilt dokument) er medtaget en afhængighedsmatrix, der overordnet angiver, at krisestyring og koordination er kritisk afhængig af tele og moderat afhængig af IT.

3. Den civile beredskabsplanlægning set i historisk perspektiv

Ved regeringsbeslutning af 5. december 1956 blev der nedsat et særligt regeringsudvalg for civilt beredskab med den opgave at søge arbejdet inden for den civile beredskabsplanlægning fremmet og koordineret. Udvalget, der havde stats- og udenrigsministeren som formand, blev støttet af et sekretariat under ledelse af departementschef J.H. Zeuthen i Indenrigsministeriet.

Årsagen til nedsættelsen af udvalget var navnlig de fra NATO modtagne henvendelser om at sikre det civile beredskab og herunder sikre opretholdelse af myndighedernes funktion under krigsforhold og hele samfundets muligheder for at overleve en krigssituation.

Efter 1960 fandt planlægningen sted på grundlag af lov nr. 342 af 23. december 1959 om det civile beredskab. Efter lovens § 1 skulle planlægningen og de i medfør af loven truffede foranstaltninger have til formål at fremme landets samlede forsvar, herunder sikre opretholdelse i krigstid af regeringens funktioner og af den statslige og kommunale forvaltning, opretholdelse af ro og orden, styrkelse og udnyttelse af landets produktionsevne og transport- og kommunikationsapparat samt sikring og fordeling af forsyninger af enhver art.

Det blev i § 2 pålagt de enkelte ministre, hver inden for sit administrationsområde, at gennemføre det planlægningsarbejde og træffe de foranstaltninger, som til enhver tid måtte være påkrævet med henblik på tilrettelæggelsen af landets civile beredskab.

Baggrunden for den civile beredskabsplanlægning omkring 1960 var frygten for, at en krig kunne komme uvarslet og indledes med atomangreb. Spændings- og kriseperioder blev derimod ikke betragtet som væsentlige faser i relation til planlægningen.

Ved lov nr. 203 af 22. maj 1985 blev det i lovgivningen formelt fastlagt, at indenrigsministeren⁴ havde ansvaret for at koordinere planlægningsarbejdet inden for det civile beredskab og de dermed følgende foranstaltninger og gennemføre den del af arbejdet, der ikke blev varetaget af andre myndigheder. Samtidig hermed blev kommunernes og amtskommunernes selvstændige forpligtelse til at udarbejde en plan for det civile beredskab fastlagt.

Lov om det civile beredskab blev ophævet med ikrafttrædelsen den 1. januar 1993 af beredskabsloven, der i § 2 fastlagde, at det civile beredskabs opgave er at planlægge og træffe foranstaltninger med henblik på under krise eller krig at videreføre samfundets funktioner samt yde støtte til landets samlede forsvar. Ved "krise" forstås overalt i beredskabsloven "truende udsigt til krig", jf. bemærkningerne i forslaget til beredskabsloven fra 1992.

Efter loven fandt planlægningen sted på centralt niveau (ministerier og styrelser), statsligt regionalt niveau (bl.a. de tidligere civilregioner) samt på kommunalt og amtskommunalt niveau.

Som led i den politiske aftale om beredskabet for perioden 1998-2001 blev der gennemført en undersøgelse af det civile beredskab med henblik på at vurdere mulighederne for at tilpasse det civile beredskab til den sikkerhedspolitiske situation.

Beredskabsstyrelsen udsendte i december 2000 et debatoplæg, der indeholdt en samlet beskrivelse og en analyse af centrale elementer inden for det civile beredskab, til høring hos en bred kreds af myndigheder og organisationer m.fl. inden for det samlede beredskab. Analysen i debatoplægget og høringssvarene udgjorde tilsammen undersøgelsen af det civile beredskab.

Der blev efterfølgende truffet beslutning om, at resultaterne af undersøgelsen skulle indgå i den analyse af redningsberedskabet, der blev gennemført i begyndelsen af 2002, og som senere dannede grundlag for den politiske aftale om redningsberedskabet efter 2002, der blev indgået den 21. juni 2002.

⁴ Allerede i 1962 blev opgaven overført fra Statsministeriet til Indenrigsministeriet (bekendtgørelse nr. 303 af 3. september 1962).

Den tværgående koordination og det civile beredskab skal ifølge den politiske aftale styrkes. For at gennemføre dette element i aftalen er der gennemført en række ændringer vedrørende det civile beredskab, jf. lov nr. 293 af 30. april 2003 om ændring af beredskabsloven.

Det tidligere civile beredskabs forankring i en sondring mellem "krise eller krig" og fred er forladt, således at der fremover anvendes et ensartet planlægningsgrundlag overalt inden for den civile sektor, hvor der ikke længere sondres mellem fredstid og krigstid. Som en konsekvens heraf skal beredskabsplanlægningen omfatte alle ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger.

Med lovændringen fastlægges det civile samfunds beredskab under betegnelsen "den civile sektors beredskab" i stedet for "det civile beredskab", der således ikke længere anvendes i beredskabsloven.

Beredskabsplanlægningen m.v. inden for den civile sektor skal fortsat varetages af de enkelte ministre hver inden for deres område, således at der nu helt generelt fastholdes et sektoransvar. Beredskabsstyrelsen skal fortsat på indenrigs- og sundhedsministerens vegne koordinere planlægningen og gennemføre den del af planlægningen, der ikke påhviler andre myndigheder, jf. bekendtgørelse nr. 27 af 14. januar 1994 om tilsynet med det kommunale redningsberedskab og henlæggelse af visse opgaver og beføjelser til Beredskabsstyrelsen.

På det kommunale og amtskommunale område er det fortsat kommunalbestyrelsen og amtsrådet, der har ansvaret for beredskabsplanlægningen.

4. Beredskab, beredskabsplanlægning og beredskabsplaner

4.1. Typer af beredskab

Beredskabet inden for den civile sektor i Danmark kan overordnet inddeles i to grupper:

- En række "indsatsberedskaber"⁵, som har til opgave at tage sig af de *umiddelbare konsekvenser* for personer, ejendom og miljøet i tilfælde af ulykker m.v.
- En række "infrastrukturberedskaber"⁶, som skal sikre, at *samfundets funktioner kan opretholdes og videreføres* i tilfælde af ulykker m.v.

Der er naturligvis en nær sammenhæng mellem disse to hovedgrupper af beredskaber. F.eks. er der en glidende overgang fra den præhospitale virksomhed (herunder ambulancetjenesten) til skadestuefunktionen, sygehusets almindelige virksomhed og den efterfølgende ambulante behandling, evt. i den primære sundhedssektor. Ligeledes skal der både inden for "indsatsberedskaberne" og "infrastrukturberedskaberne" foretages en planlægning og koordination, og "infrastrukturberedskaberne" har i mange tilfælde en indsatskapacitet. F.eks. har el- og teleselskaberne mandskab til at udbedre skader på ledningsnettet m.v.

For indsatsberedskaberne er responstiden (tiden fra alarmering til fremmøde på skadestedet) en afgørende faktor. Responstiden regnes i minutter eller få timer. For infrastrukturberedskaberne er tiden ikke helt så afgørende, idet nedbrud i infrastruktur m.v. normalt ikke bør have umiddelbare velfærdstruende

⁵ Begrebet "indsatsberedskaberne" anvendes i denne delrapport som samlebetegnelse for de beredskaber m.v. som kan henføres til "blå blink", samt tilgrænsende funktioner, f.eks. alarmcentraler m.v. Elementer i indsatsberedskaberne er således det kommunale redningsberedskab, politiet (alarmcentraler), politiet (den koordinerende ledelse), den præhospitale indsats, herunder ambulancetjenesten, det statslige regionale redningsberedskab (Beredskabskorpset), brand- og redningstjenesten på lufthavnene (BOR), SAR-beredskabet m.fl.

⁶ "Infrastrukturberedskaber" anvendes i bred forstand, jf. den efterfølgende arbejdsdefinition (NATO). Begrebet dækker således også over krisestyring m.v.

konsekvenser for personer, ejendom eller miljøet. Genopretningstiden regnes normalt i timer eller få dage.

I NATOs partnerskabssamarbejde har den kritiske infrastruktur - og beskyttelsen heraf - været drøftet i Civil Protection Committee⁷. Der er i denne forbindelse udarbejdet en arbejdsdefinition af begrebet kritisk infrastruktur:

”Critical Infrastructure is those facilities, services and information systems which are so vital to nations that their incapacity or destruction would have a debilitating impact on national security, national economy, public health and safety and the effective functioning of the government.”

Der synes at være god overensstemmelse mellem denne arbejdsdefinition og den ovennævnte beskrivelse af ”infrastrukturberedskaberne”, som dog også omfatter ikke-kritiske beredkabsområder.

Diskussion/perspektivering/mulige problemstillinger

I delrapportens pkt. 6.2 vurderes det nærmere, om der i lovgivningen er behov for at beskrive indsatsberedskaberne klarere end i dag, herunder ansvaret for den overordnede koordination af beredkabsplanlægningen på dette område.

4.2. Beredkabsplanlægning og beredkabsplaner

Begreberne beredkabsplanlægning og beredkabsplaner anvendes i mange forskellige, ofte usammenlignelige, sammenhænge. Endvidere ses det ofte, at begreberne sikkerhed/forebyggelse og beredskab blandes sammen.

Af beredkabslovens § 24, stk. 1, fremgår, at de enkelte ministre hver inden for eget område skal planlægge for opretholdelse og videreførelse af samfundets funktioner i tilfælde af ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger, samt for at kunne yde støtte til forsvaret. Af lovens § 25, stk. 1 og 2, fremgår, at

⁷ Report on the 2002 Civil Protection Committee critical infrastructure mapping survey and definition, EAPC(SCEPC)D(2002)14-REV1 af 7. november 2002.

kommunalbestyrelsen skal udarbejde en samlet plan for kommunens beredskab, og at amtsrådet skal udarbejde en samlet plan for amtskommunens beredskab.

Disse bestemmelser er de grundlæggende bestemmelser for beredskabsplanlægning og udarbejdelse af beredskabsplaner og bygger på det princip, at den myndighed, der har ansvaret for en funktion i det daglige, også har ansvaret i ulykkes- og katastrofesituationer (sektoransvarsprincippet). På kommunalt og amtskommunalt niveau har sektoransvarsprincippet mere karakter af et områdeansvar inden for de opgaver, som løses af disse myndigheder.

Sektoransvarsprincippet

”Ansvarsprincippet indebærer, at den myndighed eller organisation, som oppebærer ansvaret for et givent område under normale tilstande, tillige har dette ansvar i forbindelse med ekstraordinære hændelser. Den myndighed eller organisation som har ansvaret for en given sektor, har således ansvaret for etableringen og vedligeholdelse af et forebyggende system. På samme måde har organisationen ansvaret for, at der er et rimeligt beredskab, som på forsvarlig vis vil kunne modstå ekstraordinære hændelser. Endelig har myndigheden/organisationen ansvaret for, at iværksætte afhjælpende tiltag samt eventuelt nødprocedurer i forbindelse med ekstraordinære hændelser.”

(Kilde: Notat af 14. maj 2003, Sekretariatet for National Sårbarhedsudredning)

Uden at det er direkte nævnt i lovgivningen gælder endvidere et lighedsprincip, der indebærer, at en myndigheds eller virksomheds organisation eller placering så vidt muligt bør bevares uændret i ulykkes- og katastrofetilfælde.

Lighedsprincippet

”Der bør være størst mulig lighed mellem en given organisation under normale forhold som under ekstraordinære hændelser. Grundlaget for princippet er forankret i antagelsen om, at den, der udfører en given opgave under normale omstændigheder, også vil være den, der har de bedste forudsætninger for at løse opgaven under ekstraordinære omstændigheder. Der kan dog være visse afvigelser fra princippet. Eksempelvis kan en myndigheds organisering i forbindelse med ekstraordinære hændelser stille krav til øget bemanning eller andre forstærkende tiltag. I lighedsprincippet ligger, at omfanget af organisatoriske tilpasninger ikke bør have et større omfang, end situationen tilsiger.”

(Kilde: Notat af 14. maj 2003, Sekretariatet for National Sårbarhedsudredning)

Ved lov nr. 293 af 30. april 2003 om ændring af beredskabsloven, blev lovens § 1, stk. 2, ophævet pr. 1. juli 2003. Efter denne bestemmelse indgik det statslige lokale redningsberedskab (under politimesterens ledelse) og sygehusberedskabet i redningsberedskabet under krise eller krig. Samtidig blev også lovens kapitel 6 (§§ 29 – 32) om beredskabets organisation under krise eller krig ophævet.

På en række områder sondres der fortsat i regler og bestemmelser mellem freds- og krigsforhold. Som eksempel kan det nævnes, at det af Rigspolitichefens kundgørelse B, nr. 1, del III, fremgår, at Rigspolitichefen i tilfælde af krise eller krig igennem regionspolitilederne overtager ledelsen af politiets arbejde med opretholdelse af sikkerhed, ro og orden. På det ordenspolitimæssige område har Rigspolitichefen således i tilfælde af krise eller krig fuld instruktionsbeføjelse over for regionspolitilederne, som igen har instruktionsbeføjelse over for politimestrene.

Endelig kan der af lovgivningen og politiske tilkendegivelser m.v. udledes et nærhedsprincip, hvorefter opgaver bør løses så tæt på borgerne som muligt.

Nærhedsprincippet

”En ekstraordinær hændelse bør ifølge princippet imødegås på det ”lavest” mulige niveau. Sigtet med princippet er, at den nærmeste egnede ledelse og myndighed bør planlægge for, igangsætte og lede afhjælpende tiltag i ekstraordinære situationer.”

(Kilde: Notat af 14. maj 2003, Sekretariatet for National Sårbarhedsudredning)

Sverige

På grundval av utredningens förslag bedömde regeringen att några grundläggande principer bör gälla för organisation och ledning inom krishanteringsområdet. Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden skall ha motsvarande ansvar under kris- och krigssituationer. Likhetsprincipen innebär att en verksamhets organisation och lokalisering så långt som möjligt skall överensstämma i fred, kris och krig. Närhetsprincipen slutligen innebär att kriser skall hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället.

(Kilde: Regeringens proposition 2001/02:158 Samhällets säkerhet och beredskap)

Norge

Arbeidet for styrket samfunnssikkerhet tar utgangspunkt i tre prinsipper både når det gjelder årsaksreduksjon og konsekvensreduksjon:

- *Ansvarsprinsippet* betyr at den som har et ansvar i en normalsituasjon også har et ansvar i tilfelle ekstraordinære hendelser.
- *Likhetsprinsippet* betyr at den organisasjon man opererer med til daglig skal være mest mulig lik den organisasjon man har under kriser.

- *Nærhedsprinsippet* betyr at kriser skal håndteres på et lavest mulig nivå.

Disse prinsippene må sees i lys av at det vil kunne oppstå kriser eller alvorlig svikt i samfunnskritiske funksjoner som den enkelte virksomhet eller sektordepartement ikke kan håndtere alene. Det vil også kunne være tilfeller der ulike sektorer og interesser må ses i sammenheng og det vil kunne oppstå et behov for samordning.

(Kilde: St.meld. nr. 17 (2001-2002) Samfunnsikkerhet - Veien til et mindre sårbart samfunn)

NATO

The organizational responsibility for emergency management should reside at the lowest level of authority appropriate to the situation.

(Kilde: NATO PO(97)76)

Diskussion/perspektivering/mulige problemstillinger

Beredskab fokuserer traditionelt på "ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger". I de almindelige dagligdags, forudsigelige "driftssituationer" er der således ikke i formel forstand tale om et beredskab, der er omfattet af beredskabslovens bestemmelser, uanset at sådanne situationer kan have karakter af "beredskab". Som eksempler kan nævnes skadestuefunktionen på sygehuse, glatførebekæmpelse på veje (vintervedligeholdelse), overførsel af patienter med flyvevåbnets redningshelikoptere, det daglige driftsberedskab ved forsyningsvirksomheder m.v. Der er naturligvis en glidende overgang fra disse "driftssituationer" til situationer, der stiller krav af en sådan karakter eller et sådant omfang, at de daglige rutiner og ressourcer ikke længere slår til. Der kan derfor tales om behovet for en beredskabskontinuitet fra dagligdagen til ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger.

Også inden for den civile sektors beredskab må det forventes, at de forebyggende foranstaltninger (øget robusthed/sikkerhed) kommer til at indtage en mere fremtrædende plads i fremtiden. En medvirkende årsag hertil er, at gen-

relle effektiviseringer, herunder centraliseringer og personalereduktioner, i visse sammenhænge kan have øget sårbarheden inden for de enkelte områder. Dette gælder navnlig den indbyrdes afhængighed mellem stadigt større teknisk sammenhængende systemer (f.eks. el, tele og IT). En større indbygget robusthed i de enkelte systemer vil kunne medvirke dels til en reduceret udfaldsfrekvens, dels til en hurtigere retablering af samfundsvigtig (kritisk) infrastruktur i ulykkes- og katastrofesituationer.

Beredskabsplanlægning inden for den civile sektor omfatter overordnet - og ideelt set - således⁸:

- Identifikation af realistiske risici (hvilke uønskede hændelser kan indtræffe).
- Risikoanalyse (de uønskede hændelser holdes op mod sårbarheden; hvor *hyppigt* vurderes hændelserne at kunne indtræffe, og hvor alvorlige er *konsekvenserne* af hændelserne).
- Risikovurdering (hvad er acceptabelt/uacceptabelt).
- Risikobehandling (forebyggelse/reduktion af sårbarhed/beredskabsmæssige hensyn), der dels kan omfatte *sandsynlighedsreducerende* initiativer med henblik på at undgå hændelser eller undgå så mange hændelser som muligt, dels kan omfatte *konsekvensreducerende* initiativer med henblik på, at følgevirkningerne af indtrufne hændelser begrænses mest muligt. Visse initiativer vil tilgodese begge hensyn. Som led heri indgår beredskabsplaner/indsatsplanlægning.
- Beredskabsplaner/indsatsplanlægning ("hvis" – "så"). Der kan inden for denne planlægning sondres mellem:
 - Sikkerhedsplaner (sikre evnen til at fortsætte virksomheden, f.eks. adgangskontrol).
 - Kapacitetsplaner (muligheder for at forøge indsatskapaciteten).

⁸ Bygger på Risikostyring - en grundbog, Beredskabsstyrelsen, marts 2003.

- Operationsplaner ("responsplan") (konkrete planer for en specifik indsats).
- Samarbejdsplaner (varslingsrutiner, gensidig støtte m.v.).
- Andre planer (logistik, teknisk kommunikation, krisekommunikation m.v.).
- Retableringsplaner.
- Risikoovervågning.
- Risikokommunikation (fastholde bevidsthed om risici).
- Evaluering og dokumentation.

Henset til den overordnede karakter af den civile sektors beredskab, hvor der typisk ikke foreligger noget stort datamateriale vedrørende hændelsernes hyppighed, må beredskabsplanlægningen ofte foretages på grundlag af mere overordnede vurderinger, herunder med særlig fokus på muligheden for fleksibelt at kunne øge indsatskapaciteten. Beredskabsplanlægningen har derfor i de senere år skiftet karakter fra at være trusselorienteret til at være kapacitets- eller konsekvensorienteret, og planlægningen har fået en mere generel karakter, idet tid, sted og omfang for en eventuel indsats ikke er kendt. På en række områder findes der dog specifikke planer. Visse af disse planer er kort omtalt i denne delrapport.

Sverige

Varje myndighet skall i syfte att stärka sin krishanteringsförmåga årligen analysera om det finns sådan sårbarhet och sådana risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området. Vid denna analys skall myndigheten särskilt beakta

1. situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning,
2. situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra samhällsorgan
3. situationer som allvarligt påverkar samhällets funktionsförmåga eller tillgång på nödvändiga resurser, och
4. förmågan att hantera mycket allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde.

Myndigheten skall värdera och sammanställa resultatet av arbetet i en risk- och sårbarhetsanalys. Analysen skall lämnas till Regeringskansliet vid samma tidpunkt som gäller för inlämnande av årsredovisningen.

(Kilde: Förordning (2002:472) om åtgärder för framtida krishandtering och höjd beredskap)

Lidt forenklet kan der sondres mellem:

- Sikkerhed (forebyggende initiativer med henblik på at reducere sandsynligheden for at noget uønsket sker eller med henblik på at reducere konsekvenserne ved uønskede hændelser). Der kan tales om risikostyring ("risk management").
- Beredskab (initiativer med henblik på at håndtere ulykker og katastrofer, herunder at undgå yderligere konsekvenser, når noget alligevel er

gået galt). Der kan tales om indsatsledelse ("consequence management") og krisestyring ("crisis management").

Norge

Begrepet *sikkerhet* brukes ofte om forebyggende tiltak der hensikten er å redusere sannsynligheten for at noe uønsket skal skje eller redusere konsekvensene ved uønskede hendelser, mens *beredskap* knyttes til tiltak som skal bidra til å håndtere kriser eller katastrofer og redusere ytterligere konsekvensene når noe først har gått galt. Sikkerhetsbegrepet brukes også i en videre betydning, som den evne et system har til å unngå skader og tap.

(Kilde: Samfunnssikkerhet. Risiko og sårbarhetsanalyser. Beredskapsmessige hensyn i planlegging, Kompendium (arbejdseksemplar), Højskolen i Stavanger, januar 2003)

I notat af 14. maj 2003 har Sekretariatet for National Sårbarhedsudredning introduceret et "balanceprincip", som kan karakteriseres som et optimeringsprincip. Princippet tilsiger, at ressourcer til forebyggelse af sårbarhedssituationer og til begrænsning af konsekvenserne af indtrådte sårbarhedssituationer skal anvendes på en sådan måde, at der mellem sårbarhedsområderne er samme proportion (balance) mellem på den ene side sårbarhed og konsekvenser og på den anden side forebyggende indsats og kapacitet til afhjælpning af konsekvenser (redningsevnen).

Underudvalget finder generelt, at det introducerede balanceprincip kan være noget vanskeligt at forholde sig til. Det bør tydeligere fremgå, om der med princippet ønskes en øget fokus på det forebyggende arbejde (robusthed) frem for det afhjælpende beredskab, eller om der ønskes beredskabsmæssig balance mellem indbyrdes afhængige sektorer. Endvidere synes det uklart, hvorledes princippet skal anvendes i praksis.

Underudvalget foreslår, at:

- det overvejes generelt at anvende betegnelsen ”ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger” i regler og bestemmelser m.v. med henblik på bedre at afspejle de nye trusler og risici
- regler og bestemmelser m.v. gennemgås generelt med henblik på en vurdering af, om der fortsat utilsigtet sondres mellem opgaveløsning under fredsforhold og krigsforhold
- det overvejes at udarbejde en simpel model for risiko- og sårbarhedsvurderinger til brug for myndighedernes beredskabsplanlægning. I denne forbindelse henvises til Beredskabsstyrelsens vejledning om kommuner og amters beredskabsplanlægning, Risikostyring – en grundbog samt norsk og svensk materiale.⁹

⁹ Der henvises bl.a. til Krisberedskapsmyndighetens handlingsplan för metodutveckling avseende risk- och sårbarhetsanalyser, Stockholm, 31. januar 2003.

5. Totalforsvarssamarbejdet

Et troværdigt dansk forsvar har ikke under den kolde krig været anskuet som et isoleret militært anliggende. Det har været vurderet, at det under krise (truende udsigt til krig) eller krig var nødvendigt at organisere en samlet og koordineret indsats af alle samfundets militære og civile ressourcer med henblik på såvel militær indsats som på indsats for at beskytte liv, ejendom og miljø samt at opretholde et organiseret og fungerende samfund.

Totalforsvaret er hidtil blevet defineret¹⁰ på følgende måde:

Den samlede og koordinerede indsats på alle områder med henblik på at opretholde forsvarsviljen og sikre den bedst mulige udnyttelse af alle militære og civile ressourcer til at forebygge krig, at forsvare landet og at opretholde et organiseret og fungerende samfund, herunder beskytte befolkningens liv og ejendom.

Totalforsvaret har ikke været en organisation i traditionel forstand, men mere nogle samarbejdsrelationer¹¹. Totalforsvaret er ikke nævnt specifikt i lovgivningen, men er som begreb nævnt i en række lovbemærkninger¹². Der har gennem mange år i lovgivningen været anvendt betegnelsen "det samlede forsvar" som synonym for totalforsvaret.

Diskussion/perspektivering/mulige problemstillinger

Der har ikke efter afslutningen af den kolde krig været gjort forsøg på grundlæggende at ændre i totalforsvarsbegrebet, idet kernen i begrebet - samarbejdet - har fungeret videre under de nye rammebetingelser.

I Norge blev der i 1996-1998 gennemført et totalforsvarsprojekt¹³, som bl.a. havde til formål at beskrive de vigtigste udfordringer for fremtidens totalforsvar. Som

¹⁰ Definitionen blev fastlagt i 1986 (Civilforsvarsstyrelsens brev af 8. september 1986).

¹¹ P.G.H. Vinther anførte i en artikel om Forsvarskommissionen og totalforsvaret i Militært Tidsskrift nr. 6, 1990 (s. 192), at "ordet (totalforsvaret) i visse forbindelser er anvendt som et slagord uden nærmere forklaring, og andre steder har man skudt ved siden af ...".

¹² Se f.eks. lovforslag nr. L 126 fremsat den 29. november 2000 til lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v. (bemærkningerne til lovforslagets § 7).

¹³ Hovedrapport "Totalforsvaret, Historie, samtid og fremtidige udfordringer, Oslo februar 1998

udfordringer blev der bl.a. peget på et troværdigt forsvar ved sikkerhedspolitiske kriser og krig, internationale forpligtelser, planlægning for allieret støtte, terror og sabotage samt kriser og katastrofer i fredstid. I Stortingsmelding nr. 17 (2001-2002), Samfunnssikkerhet - Veien til et mindre sårbart samfunn, benyttes "totalforsvarsbegrepet om mekanismene for densivile støtten til det militære forsvar av norsk territorium"¹⁴.

Norge

"Totalforsvarsbegrepet er vanskelig nok som det er, ubegripelig for mange og total ukjent for enda flere, og det bliver ikke bedre av å utvide bruken. ... Vi bør legge vekk totalforsvarsbegrepet som forteller om ambisjoner som det ikke er mulig å oppfylle"

(Kilde: Grethe Værnø, Forsvarets Høyskoleforening på totalforsvarskonferensen i Oslo Militære Samfund den 12. marts 1997)

I Sverige fremgår det af regeringens proposition 2001/02:158 (Samhällets säkerhet och beredskap), at "regeringen anger att det inte är lämpligt att innefatta samhällets beredskap mot andre typer av hot och risker än krig i begreppet totalforsvar."¹⁵ Der er således i Sverige fortsat en formel sondring mellem fredstid og krigstid, uanset at totalforsvarets ressourcer kan anvendes ved "svåra påfrestningar på samhället i fred".

Det vurderes, at begrebet totalforsvar ikke længere bør anvendes i Danmark. Begrebet associeres med krig og en helt anderledes sikkerhedsmæssig situation end i dag.

Det kunne i stedet overvejes at introducere et mere overordnet samarbejdskoncept på beredskabsområdet. Et forslag til kernen i et sådant samarbejdskoncept kunne være:

Beredskabsarbejdet skal bygge på et samarbejde mellem myndigheder m.fl. på alle niveauer med henblik på fleksibelt at sikre den bedst mulige udnyttelse af alle res-

¹⁴ Stortingsmeldingens pkt., 7.1, side 69.

¹⁵ Propositionens pkt. 6.2., side 26.

sourcer for at sikre befolkningen, ejendom og miljøet samt opretholde og videreføre samfundets funktioner i tilfælde af ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger.

Det er vurderingen, at et sådant samarbejdskoncept bør udarbejdes administrativt og indgå i relevante samarbejdsbestemmelser m.v.

Begrebet "totalforsvar" bør erstattes af et mere nutidigt begreb. Forslag hertil kunne være "Samfundets beredskab", "Samfundsberedskab" eller "Landets samlede beredskab". Der anvendes bl.a. i Norge i visse sammenhænge begrebet "samfundssikkerhed", men dette begreb synes overvejende anvendt i forbindelse med de forebyggende elementer af beredskabet (risikostyring).

Underudvalget kommer under pkt. 9-10 ind på de praktiske sider af samarbejdet mellem indsatsberedskaberne, herunder militær hjælp til civile myndigheder m.fl.

Underudvalget foreslår, at:

- der udarbejdes et samarbejdskoncept til afløsning af den hidtidige totalforsvarsdefinition
- begrebet "totalforsvar" forlades til fordel for et mere nutidigt og dækkende begreb.

6. Beredskabet på det centrale niveau

6.1. *Ministrenes ansvar for at planlægge på eget område*

Ifølge beredskabslovens § 24, stk. 1, skal de enkelte ministre hver inden for deres område planlægge for opretholdelse og videreførelse af samfundets funktioner i tilfælde af ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger, samt for at kunne yde støtte til forsvaret.

Beredskabsplanlægningen i den civile sektor omfatter herefter alle ulykker og katastrofer og er ikke længere alene knyttet til krise eller krig. Med bestemmelsen fastholdes sektoransvaret, og dette princip understreges yderligere ved ophævelsen af den tidligere bestemmelse i beredskabslovens § 1, stk. 2, hvorefter det statslige lokale redningsberedskab og sygehusberedskabet under krise eller krig indgik i redningsberedskabet.

Planlægningsansvaret kan inden for de enkelte ministerområder i henhold til de almindelige principper delegeres til styrelses-/direktoratsniveau. Dette er eksempelvis sket inden for energiområdet, hvor en række beredskabsopgaver er delegeret til Energi styrelsen¹⁶.

Ministerierne skal sørge for den nødvendige lovgivning, bekendtgørelser m.m. og det fornødne planlægningsgrundlag, herunder vejledende retningslinier for kommunernes og amtskommunernes planlægning, jf. bl.a. den generelle bestemmelse i beredskabslovens § 27. Det er afgørende, at den enkelte minister i den daglige administration sørger for at tilvejebringe den nødvendige lovhjemmel til at udstede bekendtgørelser eller give konkrete pålæg inden for ministerens område.

Det er herved forudsat, at den fornødne regulering tilvejebringes i ressortlovgivningen, hvilket også tilgodeser et ønske om at sikre, at der til daglig tages beredskabsmæssige hensyn. Regulering i ressortlovgivningen kan ske enten som en specifik beredskabsmæssig lovgivning, som det eksempelvis er sket med Skibs-

¹⁶ Bekendtgørelse nr. 171 af 17. marts 2003 om delegation af visse opgaver til Energi styrelsen (se bl.a. § 11).

fartsnævnets virksomhed¹⁷, eller - som er mere udbredt - som led i den almindelige lovgivning, som det eksempelvis er tilfældet på sundhedsområdet¹⁸.

Beredskabsplanlægning og lovgivning

Civil beredskabsplanlægning består i meget høj grad i at indføre beredskabs-synspunkter i den almindelige planlægning i fredstid for at gøre den egnet til at sikre landets videreførelse under krise- og krigsforhold samt at skabe et nødvendigt grundlag for at kunne improvisere hensigtsmæssigt under disse forhold. På denne baggrund ville det være uheldigt at opbygge nye systemer. Regeringen kan derfor også tiltræde det synspunkt, at den planlægningshjemmel, som nu foreslås indføjet i lov om det civile beredskab, bør suppleres med specifikke beredskabsbestemmelser i de enkelte relevante love, efterhånden som disse tages op til revision.

(Kilde: bemærkningerne til forslag til lov om ændring af lov om det civile beredskab (Det civile beredskab i kommuner og amtskommuner) (L 106 fremsat den 12. december 1984), Folketingstidende 1984-85, tillæg A, sp. 1914-15)

I medfør af beredskabslovens § 28, stk. 1, kan vedkommende minister pålægge offentlige myndigheder og offentlige og private virksomheder og institutioner at yde bistand ved planlægningen eller udførelsen af opgaver inden for den civile sektors beredskab. Pligten til at bistå ved planlægningen og udførelsen af civile beredskabsopgaver omfatter offentlige og private virksomheder og institutioner. Baggrunden herfor er ønsket om at sikre, at al samfundsvigtig virksomhed kan videreføres, uanset om denne foregår i offentligt eller privat regi.

En minister kan endvidere efter beredskabslovens § 28, stk. 2, pålægge offentlige og private virksomheder og institutioner at træffe særlige foranstaltninger for så vidt angår varer, tjenesteydelser, produktionsmidler m.v. inden for deres normale virksomhed, hvis dette er påkrævet af hensyn til udførelse af opgaver inden for

¹⁷ Lov om et skibsfartsnævn, lovbekendtgørelse nr. 582 af 29. september 1988.

¹⁸ Lov om offentlig sygesikring, lovbekendtgørelse nr. 509 af 1. juli 1998 med senere ændringer (kapitel 6 a om planlægning og samarbejde) og lov om sygehusvæsenet, lovbekendtgørelse nr. 687 af 16. august 1995 med senere ændringer (§ 10 a om ambulancetjeneste og § 16 a om sygehusberedskab).

den civile sektors beredskab. Bestemmelsen giver således vedkommende minister bemyndigelse til at udstede konkrete pålæg til enkelte virksomheder, hvorimod der ikke antages at være hjemmel til at udstede generelle regler, f.eks. i bekendtgørelsesform¹⁹.

Diskussion/perspektivering/mulige problemstillinger

Bestemmelserne i beredskabsloven om den civile sektors beredskab stammer i deres grundformuleringer fra lov om det civile beredskab fra 1959. Hensynet bag bestemmelserne var det nationale eksistensforsvar. Der er således ikke i relation til den civile sektors beredskab bestemmelser om det stadig stigende internationale samarbejde på beredskabsområdet. Traditionelt har beredskabsarbejdet inden for det civile beredskab været forbundet med NATO, som har været den altdominerende sikkerhedspolitiske aktør i Europa. Der er dog de senere år sket en udvikling i retning af et langt mere differentieret internationalt samarbejde på dette område, herunder i NATOs partnerskabssamarbejde, på nordisk plan samt i EU.

I henhold til den tidligere lov om det civile beredskab skulle indenrigsministeren hvert år til et særligt folketingsudvalg afgive en årlig beretning om arbejdet inden for det civile beredskab. Bestemmelsen blev ikke medtaget i beredskabsloven. For at sikre den politiske opmærksomhed om beredskabsarbejdet kunne det være formålstjenligt, at hver minister afgiver en årlig redegørelse til Beredskabsstyrelsen/Indenrigs- og Sundhedsministeren om beredskabsarbejdet med henblik på, at der kan afgives en samlet redegørelse til Folketinget.

For så vidt angår det centrale niveau er bestemmelsen i § 28 i forbindelse med beredskabslovens vedtagelse i 1992 udvidet til også at omfatte offentlige og private virksomheder og institutioner. Der kunne være behov for at overveje et tættere offentligt-privat samarbejde på vitale samfundsområder. Et sådant samarbejde

¹⁹ Justitsministeriets brev af 22. marts 1995 til Sundhedsministeriet, hvoraf det bl.a. fremgår: "På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at der ikke kan antages at være hjemmel i beredskabslovens § 28, stk. 2, til at udstede generelle regler om spredning af lægemiddellagre."

kunne overvejes introduceret i forbindelse med de i pkt. 6.2. foreslåede faglige koordinationsfora²⁰.

Underudvalget foreslår, at:

- det nærmere overvejes, om der er behov for en tydeligere kobling mellem de enkelte ministres nationale beredskabsplanlægning og det internationale samarbejde
- det overvejes at indføre en årlig redegørelse om beredskabsarbejdet inden for hvert enkelt ministerområde
- det nærmere overvejes, hvorledes et tættere offentligt-privat samarbejde på vitale samfundsområder kan tilrettelægges, herunder en vurdering af de relevante regler i bl.a. beredskabsloven.

6.2. Koordinationen af beredskabsplanlægningen på det centrale niveau

Ifølge beredskabslovens § 24, stk. 2, koordinerer indenrigs- og sundhedsministeren planlægningen vedrørende den civile sektors beredskab og rådgiver myndighederne. Indenrigs- og sundhedsministeren gennemfører den del af planlægningen, der ikke påhviler andre myndigheder.

Der vil som følge af ændringen af beredskabsloven pr. 1. juli 2003 ske en øget koordinering med henblik på at sikre en større sammenhæng mellem de enkelte myndigheders beredskabsplanlægning. Dette gælder især på områder, hvor beredskabsplanlægningen omfatter flere myndigheder og retter sig mod større katastrofer. Arbejdet med den nationale sårbarhedsudredning skal også ses i lyset af ønsket om en fortsat styrkelse af den tværgående koordination i beredskabet.

²⁰ Der henvises endvidere til Näringslivssamverkan, Slutrapport, Överväganden och förslag, Krisberedskapsmyndigheten, Stockholm, 31. marts 2003.

Indenrigs- og sundhedsministerens opgaver efter lovens § 24, stk. 2, er delegeret til Beredskabsstyrelsen, jf. § 4 i bekendtgørelse nr. 27 af 14. januar 1994 om tilsynet med det kommunale redningsberedskab og om henlæggelse af visse opgaver og beføjelser til Beredskabsstyrelsen. Koordineringen omfatter ministeriernes planlægning såvel på nationalt plan som bl.a. i NATO-regi²¹.

På en række områder varetager Beredskabsstyrelsen koordineringen af planlægningen af den civile sektors beredskab i relation til forsvarrets myndigheder. Styrelsen er således involveret i bl.a. følgende totalforsvarsrelaterede planlægningsaktiviteter m.v.:

- Bestemmelser og forvaltning på nøglepunktsområdet, herunder bestemmelser for bevogtning m.v. af samfundsvigtig infrastruktur.
- Beredskabsplaner (planer for iværksættelse af forøgelse af beredskabet).

Beredskabsstyrelsen sørger for, at relevante ministerier og styrelser og Beredskabsstyrelsens regionale beredskabscentre inddrages i planlægningsarbejdet. Der afholdes endvidere regelmæssige planlægningsmøder med blandt andet Forsvarskommandoen og Rigspolitichefembedet.

Styrelsen tager endvidere initiativ til eller bliver inddraget i kortlægning af områder af beredskabsmæssig interesse, der involverer en eller flere myndigheder.

Beredskabsstyrelsen koordinerer civile myndigheders planlægning og deltagelse i NATO-krisestyringsøvelser samt nationale krisestyringsøvelser. Ligeledes afholder styrelsen i samarbejde med Forsvarsakademiet, Forsvarskommandoen og Rigspolitichefen kurser for centrale og regionale beredskabsmyndigheder m.fl.

Konkret inddrages Beredskabsstyrelsen i andre myndigheders lovgivningsarbejde med beredskabsmæssige konsekvenser. Eksempelvis har Beredskabsstyrelsen været inddraget i forbindelse med udarbejdelse af bestem-

²¹ Ved Indenrigsministeriets brev af 29. maj 1974 blev der gennemført en delegation af sagsområdet civilt beredskab fra Indenrigsministeriets departement til Civilforsvarsstyrelsen, idet dog bl.a. "udpegning af medlem af NATO-komiteen Senior Civil Emergency Planning Committee ("plenary session") forblev i departementet. Ved Indenrigsministeriets brev af 14. marts 1989 blev de hidtidige forbehold i et vist omfang ophævet, "således at styrelsen i højere grad træffer selvstændige afgørelser".

melser med beredskabsmæssigt indhold i lovgivningen på teleområdet (lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet med tilhørende bekendtgørelser).

Beredskabsstyrelsens opgaver vedrørende "den del af planlægningen, der ikke påhviler andre myndigheder" (beredskabslovens § 24, stk. 2, 2. pkt.) omfatter primært det administrative beredskab, idet der her er behov for koordinering mellem en række forskellige myndigheder. Beredskabsstyrelsen vejleder således om det administrative beredskab, der bl.a. omfatter planlægning af regeringens og centraladministrationens fortsatte virke i tilfælde af ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger. Endvidere varetager styrelsen bl.a. drift og administration af udflytningsanlæggene.

NATO

Beredskabsstyrelsen varetager ligeledes koordineringen inden for det civile beredskab i NATO. I NATO-sammenhæng omfatter begrebet "Civil Emergency Planning (CEP)" også, hvad der i Danmark henføres til redningsberedskabet.

I NATO varetages den civile beredskabsplanlægning af den overordnede civile beredskabskomité - SCEPC (Senior Civil Emergency Planning Committee). Den danske repræsentation i komitéen varetages af den danske repræsentation ved NATO (DANATO). Ved møderne i "plenary session", der normalt afholdes 2 gange om året, deltager Beredskabsstyrelsen.

Under SCEPC er der nedsat 8 planlægningskomitéer - Planning Boards and Committees, der varetager den fagspecifikke planlægning inden for de respektive områder på grundlag af SCEPC's direktiver herom. I planlægningskomitéerne indgår danske repræsentanter for de ministerier og styrelser, der er ansvarlige for den nationale planlægning på de pågældende områder. Beredskabsstyrelsen følger i hovedtræk arbejdet i komitéerne.

NATO

Civil Emergency Planning is an essential element of the overall concept of security and stability within the Euro-Atlantic region. Its aims, in addition to contributing to Allied efforts, are also to support national authorities in:

- maintaining the continuity of government to deal with a crisis and in the event of hostilities;
- protecting and maximizing effective use of the nations' civil resources and critical infrastructure in meeting both civil and military requirements;
- supporting and protecting the population and where possible, reducing their vulnerability.

In the current security environment, five roles for CEP can be identified:

- Civil support for Alliance military operations under Article 5;
- Support for non-Article 5 crisis response operations;
- Support for national authorities in civil emergencies;
- Support for national authorities in the protection of populations against the effects of Weapon of Mass Destruction, and
- Co-operation with Partners.

Eight technical Civil Emergency Planning Boards and Committees have therefore been established under the Senior Civil Emergency Planning Committee (SCEPC), with responsibility for coordinating planning in the following areas:

- Inland Surface Transport;
- Ocean Shipping;
- Civil Aviation;

- Food and Agriculture;
- Industrial Preparedness;
- Civil Communications;
- Civil Protection;
- Medical Planning.

The members of each of these boards or committees are experts drawn from appropriate ministries or from relevant industries in the individual member countries. Typically, each committee meets two times per year, although in most cases working groups or technical committees established by the main committees meet more frequently.

The Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC) acts as an information-sharing and co-ordination tool for EAPC nations for disaster assistance, including incidents involving chemical, biological, radiological, or nuclear weapons.

Overall coordination between the various planning areas is established by the Senior Civil Emergency Planning Committee (SCEPC) which reports directly to the North Atlantic Council. The Permanent Session of the committee, at which nations are represented by members of national permanent delegations to NATO, is chaired by the Director of Civil Emergency Planning.

In order to ensure the full and active participation of all member governments in Civil Emergency Planning arrangements, the SCEPC meets in Plenary Session twice a year. On these occasions, the national representatives are the heads of national Civil Emergency Planning organisations from capitals. .

Overall direction of Alliance efforts in the field of Civil Emergency Planning, at both the national and NATO levels, is provided by Foreign Ministers who approve Ministerial Guidance every two years, which establishes the priority

and focus of work for the following two year period.

These priorities are reflected in the activities of the SCEPC and in the work programmes of the eight Planning Boards and Committees.

(Kilde: www.nato.int/cep)

EU

I medfør af Rådets beslutning 2001/792/EF af 23. oktober 2001 om indførelse af en fællesskabsordning til fremme af styrket samarbejde om indsatser på civilbeskyttelsesområdet (Fællesskabsordningen) er der etableret et monitorerings- og informationscenter under EU-Kommissionen.

Monitorerings- og informationscenteret, der er tilgængeligt 24 timer i døgnet, skal øjeblikkeligt kunne betjene medlemsstaterne og Kommissionen som led i Fællesskabsordningen. I centeret skal bl.a. oprettes et netværk mellem medlemsstaternes nationale kontaktpunkter, således at dette netværk skal have adgang til de nødvendige oplysninger om eksperter, indsatshold og andre indsatsmæssige ressourcer i tilfælde af en større ulykke eller katastrofe. Centeret skal efter anmodning kunne koordinere mobilisering og udsendelse af evaluerings- og koordinationseksperter i tilfælde af større ulykker og katastrofer.

Monitorerings- og informationscentret skal herudover opdatere Fællesskabsordningens databaser vedrørende indsats- og medicinske ressourcer m.v., jævnligt opdatere egne arbejds- og beredskabsprocedurer, rapportere om større ulykker og katastrofer, deltage i det i Fællesskabsordningens indeholdte erfaringsindsamlingsprogram samt deltage i forberedelsen til, organiseringen af samt opfølgningen på uddannelser og øvelser.

Sverige

Helt afgørende er det naturligstvis det faktum at vårt nationella civila system för krishandtering har många viktiga nationella uppgifter att handtera, något som gör att det civila systemet skiljer sig från det militära försvaret där internationella insatser för närvarande utgör den mest påtagliga operativa uppgiften.

(Kilde: Internationaliseringen och Sveriges nationella civila system för krishandtering, Helén Jarlsvik, FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut, Stockholm, 22. maj 2003)

Diskussion/perspektivering/mulige problemstillinger

Spørgsmålet om koordination af beredskabsplanlægning og krisestyring (beredskabsplanlægning og tværgående koordination) indtager en helt central plads i Sårbarhedsudredningen. I Kriseberedskabsgruppens "Lessons learned" vedrørende forløbet efter 11. september 2001, af 12. marts 2002 (til tjenestebrug) anføres bl.a.: "*Øget central styring og kapacitet.* Princippet om sektoransvaret er et gennemgående princip i det danske beredskabssystem. Princippet er en vigtig forudsætning for en fleksibel og kompetencebaseret indsats. Spørgsmålet er imidlertid, om der ikke på samme tid er behov for en stærkere central styring og kapacitet, der kan varetage overordnede aspekter og interesser. Kriseberedskabsgruppen er velegnet til koordination mellem myndighederne, men ikke optimal til en overordnet udvikling af det samlede danske beredskab. Det kunne i denne sammenhæng overvejes at udvikle en større interaktion mellem Kriseberedskabsgruppen og regeringens øvrige krisestyringsorganer, herunder ved at formanden for Kriseberedskabsgruppen deltager i de øvrige organer, når der er drøftelser, der er relevante for gruppens arbejde."

Sverige

Myndigheterna som anges i bilagan till denna förordning skall planera och vidta förberedelser för att förebygga, motverka och begränsa identifierad sårbarhet och risker inom de samverkansområden som anges i bilagan. Myndigheterna skall därvid särskilt

1. samverka med länsstyrelserna i deras roll som områdesansvarig myndighet,
2. samverka med övriga statliga myndigheter, kommuner, landsting, sammanlutningar och näringsidkare som är berörda,
3. beakta behovet av forsknings- och utvecklingsinsatser och annan kunskapsinhämtning, och
4. beakta säkerhetskraven för de tekniska system som är nödvändiga för att de skall kunna utföra sitt arbete.

Samverkansområden:

1. Teknisk infrastruktur
2. Transporter
3. Spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen
4. Ekonomisk säkerhet
5. Områdesvis samordning, samverkan och information
6. Skydd, undsättning och vård

(Kilde: Förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishandtering och höjd beredskap)

Der har gennem mange år været opbygget to sideordnede planlægningssystemer inden for den samlede civile sektor, dels det civile beredskab, der omfattede alle civile infrastrukturområder, jf. oprindeligt lov om det civile beredskab fra 1959, dels civilforsvaret, der omfattede den umiddelbare hjælp til civilbefolkningen i tilfælde af krig. Politiets planlægning kunne henføres til begge disse områder. Disse områder blev i en årrække koordineret og varetaget af Civilforsvarsstyrelsen/Beredskabsstyrelsen.

Begge planlægningssystemer er blevet ændret radikalt de seneste 10 år. Med beredskabslovens ikrafttræden blev civilforsvaret og brandvæsenet integreret, og der er siden foretaget betydelige reduktioner, specielt i den krigsmæssige styrke. Den sidste rest af civilforsvaret, nemlig politiets opgaver som det statslige lokale redningsberedskab og sygehusberedskabets tilknytning til redningsberedskabets krigsmæssige kommandoorganisation, blev forladt den 1. juli 2003 med en ændring af beredskabsloven. Tilsvarende vil betegnelsen det civile beredskab ikke længere finde anvendelse i beredskabsloven, idet det civile beredskab fremover betegnes "den civile sektors beredskab".

Det er i lovforslagets bemærkninger, jf. ovenfor, tilkendegivet, at Beredskabsstyrelsen fortsat på indenrigs- og sundhedsministerens vegne skal koordinere beredskabsplanlægningen inden for den civile sektor og gennemføre den del af planlægningen, der ikke påhviler andre myndigheder.

For så vidt angår indsatsberedskaberne påhviler ansvaret for de enkelte elementer en række statslige samt kommunale og amtskommunale myndigheder. Indsatsberedskaberne er nærmere beskrevet under pkt. 9. Beredskabsstyrelsen har gennem en årrække haft et formaliseret samarbejde med kommunale repræsentanter i relation til redningsberedskabet, med amtskommunale repræsentanter i relation til sygehusberedskabet samt politiet og forsvaret. Efter den 11. september 2001 blev det foreslået at styrke samarbejdet på redningsberedskabsområdet, og der er nu i Beredskabsstyrelsens regi etableret et "Beredskabskontaktudvalg" med bred repræsentation fra statslige, kommunale og amtskommunale myndigheder m.fl.

Beredskabsstyrelsen har dog ikke formelt noget ansvar for at koordinere planlægningen blandt disse myndigheder m.fl. Styrelsen indgår endvidere i en lang række udvalg, arbejdsgrupper m.v. sammen med øvrige myndigheder m.fl. med henblik på at skabe operativt anvendelige aftaler og procedurer for de mange forskellige typer af indsatssituationer. Som eksempler kan nævnes:

- Aftale om vejrvarsling²²
- Aftale om udsendelse af beredskabsmeddelelser²³
- Bestemmelser for SAR (Search and Rescue) (i regi af Søfartens- og Luftfartens Redningsråd)

Politiet har i en række sammenhænge, specielt på det lokale og regionale niveau, en meget væsentlig rolle for specielt indsatsberedskabets tilrettelæggelse. Dette gælder bl.a. beredskabets tilrettelæggelse i forbindelse med store arrangementer (festivaler, topmøder m.v.) og ved store og komplekse infrastruktur anlæg (Storebæltsberedskabet og Øresundsberedskabet) samt farlige virksomheder²⁴.

Det bør overvejes, hvorvidt der er behov for at skabe et endnu tættere samarbejde mellem Beredskabsstyrelsen og politiet som de to centrale civile myndigheder på beredskabsområdet.

²² Aftale af 8. marts 2002 mellem Danmarks Meteorologiske Institut, Rigspolicefen og Beredskabsstyrelsen om varsling i tilfælde af særligt voldsomme vejrphenomener.

²³ Aftale af 24. juni 1995 mellem Beredskabsstyrelsen, Danmarks Radio og TV 2 om fremgangsmåden ved udsendelse af beredskabsmeddelelser (alarmeringsaftalen). Aftalen er under revision og afventer en forestående omlægning af dele af sirenevarslingssystemets tekniske system. Endvidere pågår der drøftelse med Rigspolicefen om varetagelsen af driften af sirenevarslingssystemet.

²⁴ Der henvises nærmere til bekendtgørelse nr. 106 af 1. februar 2000 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer, hvoraf det bl.a. fremgår, at "Ved udarbejdelsen af eksterne beredskabsplaner samarbejder kommunalbestyrelsen i fornødent omfang med den lokale politimester. Om politiets forpligtelser til at udarbejde eksterne beredskabsplaner, som bl.a. skal omfatte indsatslederens opgaver, fastsættes nærmere regler af Justitsministeriet."

Underudvalget foreslår, at:

- det overvejes at lade den mere konkrete koordination af beredskabsplanlægningen - både nationalt og internationalt - foregå i en række faglige koordinationsfora, eksempelvis²⁵:
 - teknisk infrastruktur
 - transportsystemer
 - indsatsberedskaber og CBRN
 - krisestyring
- det overvejes, at Beredskabsstyrelsen/Indenrigs- og Sundhedsministeriet afgiver en årlig redegørelse for beredskabsarbejdet til Folketinget, jf. ovenfor pkt. 6.1
- det overvejes, om der i lovgivningen er behov for at beskrive indsatsberedskaberne tydeligere end i dag, herunder hvem der har ansvaret for den overordnede koordination af beredskabsplanlægningen på dette område.

6.3. Det centrale niveaus håndtering af hændelser

Krisestyringsfora

Regeringens overvejelser i forbindelse med sikkerhedspolitiske kriser finder sted i Regeringens Sikkerhedsudvalg med deltagelse af statsministeren (formand), udenrigsministeren, forsvarsministeren, justitsministeren samt, når spørgsmål om den civile sektors beredskab behandles, indenrigs- og sundhedsministeren.

Til støtte for Regeringens Sikkerhedsudvalg er der nedsat et embedsmandsudvalg med deltagelse af departementscheferne for de ovennævnte ministerier samt che-

²⁵ Den nærmere fastlæggelse af eventuelle koordinationsfora bør drøftes nærmere, herunder under inddragelse af svenske erfaringer med de tidligere omtalte "samverkansområden".

fen for Forsvarets Efterretningstjeneste og chefen for Politiets Efterretningstjeneste.

Efter terrorangrebet mod USA den 11. september 2001 blev der som led i det forhøjede beredskab genetableret en kriseberedskabsgruppe på kontorchef- og afdelingschefniveau under ledelse af Statsministeriet og med repræsentation fra Udenrigsministeriet, Justitsministeriet, Forsvarsministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Rigspolitiets afdeling A (dog først fra foråret 2002), Politiets Efterretningstjeneste, Forsvarskommandoen, Forsvarets Efterretningstjeneste og Beredskabsstyrelsen med det formål at rådgive og anbefale omkring beredskabsmæssige forhold i forbindelse med krig og terroraktioner m.v. Øvrige myndigheder m.fl. kan blive indkaldt ad hoc.²⁶

Kriseberedskabsgruppen har bl.a. iværksat en analyse af beredskabet med det formål at søge det nationale beredskab over for bl.a. terrorsituationer styrket. Denne analyse, der blev udsendt i oktober 2002, rummer en række anbefalinger, herunder:

- At der bl.a. som led i bestræbelserne på at opnå øget central styring og koordination udarbejdes et forslag til nationale beredskabsniveauer og til en overordnet beredskabsplan.
- At der etableres et datakommunikationsnetværk til klassifikationen "Hemmelig" på centralt niveau, der som minimum omfatter de ministerier og styrelser, der er repræsenteret i Kriseberedskabsgruppen, og at der overvejes tiltag for udveksling af lavere klassificerede oplysninger mellem en større kreds af statslige myndigheder m.fl.
- At der nedsættes en arbejdsgruppe, der har til opgave at klargøre og afgrænse ansvarsfordeling samt sikre koordination vedrørende IT-sikkerhed.

²⁶ Kommissorium for Kriseberedskabsgruppen, Statsministeriet, 1. oktober 2001.

- At det overvejes med udgangspunkt i politiregionerne at etablere fælles regionsgrænser inden for "kerneområderne" i totalforsvaret, dvs. forsvaret, redningsberedskabet og politiet.
- At det tværministerielle samarbejde om det nukleare, radiologiske, biologiske og kemiske beredskab styrkes.
- At der på relevante områder sikres løbende koordination med de grønlandske og færøske myndigheder.

Kriseberedskabsgruppens anbefalinger blev i november 2002 drøftet i Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål, og i januar 2003 blev der i Kriseberedskabsgruppen truffet beslutning om en plan for det videre arbejde. Det blev bl.a. besluttet, at:

- Forsvarsministeriet skulle udarbejde et oplæg om etablering af et sikkert og højt klassificeret datakommunikationsnetværk, der også virker til tale og video.
- Politiets Efterretningstjeneste ville overveje mulige tiltag til udveksling af lavere klassificerede oplysninger mellem en større kreds af statslige myndigheder m.fl.
- Politiets Efterretningstjeneste udarbejder et kommissorium til en arbejdsgruppe vedrørende ansvarsfordelingen for IT-sikkerhed.
- Der var enighed om at lade spørgsmålet om fælles regionsgrænser indgå i Sårbarhedsudredningen med henblik på at etablere et overblik over problematikken og de mulige løsningsmodeller.
- Der var enighed om at lade spørgsmålet om styrket koordination af NRBC-beredskabet (nu benævnt CBRN) indgå i Sårbarhedsudredningen.

Diskussion/perspektivering/mulige problemstillinger

De nævnte krisestyringsfora afspejler i nogen udstrækning, at forsvars- og sikkerhedspolitiske problemstillinger har været i fokus i en meget lang periode (efterkrigstiden). Underudvalget finder det væsentligt, at der løbende kan ske justeringer af bl.a. deltagerkredsen i Regeringens Sikkerhedsudvalg og det tilhørende embedsmandsudvalg i lyset af de ændrede sikkerhedspolitiske forhold, bl.a. således at der i de nævnte fora er fokus på de nye trusler og risici.

Underudvalget er opmærksom på, at der som et tematisk fokusområde skal gennemføres en vurdering af kommunikations- og informationsberedskabet. Det er dog væsentligt at sikre effektive procedurer for formidling af kriseinformation mellem bl.a. centrale, regionale og kommunale myndigheder. Formidlingen af kriseinformation sker normalt i den enkelte sektor, men der kan være behov for at understrege Indenrigs- og Sundhedsministeriets samt Beredskabsstyrelsens ansvar for at formidle generel kriseinformation til kommunale myndigheder.

Underudvalget foreslår, at:

- deltagerkredsen i bl.a. Regeringens Sikkerhedsudvalg og Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsudvalget fortsat løbende vurderes i lyset af de nye trusler og risici
- ansvaret for formidling af generel kriseinformation til kommunale myndigheder fortsat påhviler Indenrigs- og Sundhedsministeriet samt Beredskabsstyrelsen.

England

Most emergencies in the United Kingdom are handled at a local level by the emergency services and by the appropriate local authority or authorities with no direct involvement by central government.

Where central government does become involved because the incident is of such a scale or complexity to require central co-ordination or support, there will be a lead government department in charge of handling the emergency.

The Home Secretary announced the designated leads for different categories of emergency in answer to a Parliamentary question on 23 July 2002.

Where the disaster is too wide-ranging to be handled by a single department, or where the lead is not clear from this list:

The Cabinet Office's Civil Contingencies Secretariat is responsible for taking the immediate lead and then for ensuring that one department is confirmed as the lead government department. The CCS is also responsible for resolving all cases of doubt so that one department is promptly confirmed as the lead. Where the incident is threatened or caused by terrorism, the initial phase is led by the Home Office Terrorism Prevention Unit.

(Kilde: <http://www.ukresilience.info/handling.htm>)

Særlige faciliteter

Selv om der opstår en mere alvorlig sikkerhedspolitisk spændingsperiode, vil centraladministrationens virksomhed i videst muligt omfang fortsætte uændret. Der må dog forudses en hyppigere mødeaktivitet i de ovennævnte udvalg, således at de fomødne foranstaltninger til en styring af krisesituationen kan koordineres.

Hvis situationen tilspidses, kan det blive nødvendigt, at de centrale myndigheder mødes med kort varsel eller eventuelt er samlet hele tiden. Da der vil blive behov for en øget tværministeriel koordinering på embedsmandsplan, vil det endvidere blive nødvendigt at inddrage ministerier og styrelser, der ellers ikke er fast repræsenteret, i de sikkerhedspolitiske drøftelser.

Desuden vil der være behov for med kort varsel at kunne tilvejebringe nationalt koordinerede synspunkter med henblik på instruktioner til danske repræsentationer, herunder ved NATO (DANATO) og den danske militære repræsentation ved Militærkomitéen (DAMIREP). DANATO og DAMIREP varetager den danske deltagelse i komité-møderne i NATO-hovedkvarteret i Bruxelles, hvor der ligeledes må forventes en øget mødeaktivitet som følge af en opstået krisesituation.

Det er i en krisesituation hensigtsmæssigt, at alle oplysninger om trufne foranstaltninger m.v. samles og holdes ajour centralt, så der kan afgives situationsrapporter m.v. til regeringen, til internationale organisationer, herunder NATO, og til de nationale myndigheder, der måtte have behov herfor.

Ovennævnte funktioner er i en krisesituation planlagt henlagt til regeringens og centraladministrationens krisestyringscenter (Crisis Management Center - CMC), der er beliggende i Udenrigsministeriet.

Repræsentanter for relevante ministerier og styrelser deltager i møderne i krisestyringscenteret. Visse af forsvarrets myndigheder opretter forbindelsesgrupper i krisestyringscenteret. Beredskabsstyrelsen opretter en civil koordineringsfunktion, og Udenrigsministeriet opretter en fælles sekretariatsfunktion.

Mødeaktiviteten i krisestyringscenteret vil afhænge af krisens udvikling. Der afholdes møder efter behov, normalt mindst en gang dagligt. Formålet med møderne er at orientere om situationens udvikling samt at træffe de fornødne sikkerhedspolitiske og overordnede administrative beslutninger. Det forudsættes, at centraladministrationen i øvrigt fortsætter sin virksomhed og herunder varetager udførelsen og opfølgningen af de overordnede beslutninger.

Forsvarsministeriet, forsvarets forbindelsesgrupper, den civile koordineringsfunktion og sekretariatsfunktionen samt Udenrigsministeriets kommunikationscenter vil kunne virke på døgnbasis med henblik på konstant ajourføring af oplysninger om krisens udvikling samt varetagelse af den fornødne kontakt til ministerier og styrelser uden for de tidsrum, hvor deres repræsentanter opholder sig i krisestyingscenteret.

I en krigssituation m.v., hvor regeringen og den centrale statslige forvaltning ikke kan - eller midlertidigt ikke ønsker at - opretholde virksomheden i fredstidslokaliteterne, herunder krisestyingscenteret, vil regeringen kunne udøve sin myndighed fra et af de etablerede udflytningsanlæg.

I en udflytningsituation påregnes regeringens udøvelse og statsforvaltningens virksomhed at ske i stærkt forenklet form, dog under bibeholdelse af den normale ansvarsfordeling og administrationsprocedure, efter hvilken hver enkelt minister har ansvaret for sit eget område.

Det må påregnes, at regeringen og de rådgivende embedsmænd i denne situation koncentrerer sig om forsvarsbestræbelserne i diplomatisk, politisk og militær henseende. Endvidere skal befolkningens beskyttelse samt behovet for information vurderes.

Administrative opgaver, der ikke er væsentlige i den øjeblikkelige situation, kan blive suspenderet, og andre statsopgaver kan blive delegeret til regionalt eller kommunalt niveau.

Diskussion/perspektivering/mulige problemstillinger

De nævnte faciliteter afspejler i vid udstrækning, at forsvars- og sikkerhedspolitiske problemstillinger har været i fokus i en meget lang periode (efterkrigstiden). I forbindelse med gennemførelsen af undersøgelsen af det civile beredskab, jf. den politiske aftale om redningsberedskabet 1998-2001, der blev indgået i juni 1997, blev det foreslået, at den daglige drift af udflytningsanlægget på Sjælland opretholdes, hvorimod det kunne overvejes at indstille driften af anlægget i Jylland med henblik på umiddelbar udflytning. Med virkning fra udgangen af 2003 er anlægget

i Jylland i "dvaledrift", og der vil ikke længere være tilknyttet fast personale til dette anlæg. Anlægget på Sjælland opretholdes i uændret driftsstatus, hvilket indebærer, at der inden for normal arbejdstid er teknisk personale i anlægget. Anlægget vil normalt kunne tages i begrænset anvendelse med kort varsel. Der er i anlægget de særligt sikrede telekommunikationsforbindelser, som Beredskabsstyrelsen i øvrigt råder over i Birkerød, dvs. krypteret telefon og telefax (krisestyingsnettet) samt en terminal tilsluttet forsvarets X-post system.

Regeringens krisestyingscenter i Udenrigsministeriet blev senest anvendt i forbindelse med år 2000-beredskabet, hvor regeringens år 2000-gruppe (embedsmandsniveau) benyttede krisestyingscentret som "informationsknudepunkt". Krisestyingscentret er ikke egnet til anvendelse med kort varsel, idet en række faciliteter til daglig anvendes til andre formål. Fordelen ved, at krisestyingscentret er placeret i Udenrigsministeriet, er bl.a. den korte afstand til Udenrigsministeriets kommunikationscenter. Dette hensyn har bl.a. været vigtigt under en sikkerhedspolitisk krisesituation.

I perioden efter den 11. september 2001 blev der foretaget en indledende undersøgelse af muligheden for at etablere et mindre, beskyttet krisestyingscenter i København. Problemet med et permanent etableret krisestyingscenter er, at et sådant krisestyingscenter erfaringsmæssigt vil blive anvendt i meget begrænset omfang, samt at et sådant krisestyingscenter kræver betydelige anlægs- og driftsressourcer. Der skal endvidere peges på, at en lang række centrale myndigheder allerede i dag har døgnbemandede vagtfunktioner eller egentlige situationscentre. Dette gælder Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen, Forsvarets Efterretningstjeneste, Rigspolicehens kommunikationscenter, Rigspolicehens Nationale Efterforskningsstøttecenter (NEC), Politiets Efterretningstjeneste samt Beredskabsstyrelsen (vagt- og tilkaldeordninger). Det bør nærmere undersøges²⁷, om der med fordel kunne tilvejebringes et fælles situati-

²⁷ I Kriseberedskabsgruppens "Lessons learned" vedrørende forløbet efter 11. september 2001, af 12. marts 2002 (til tjenestebrug) anføres bl.a.: "Det anbefales, at der nedsættes en arbejdsgruppe, som får til opgave at belyse behovet for faciliteter og særlige strukturer til brug for krisestyng på centralt niveau." Forsvarsministeriet har til brug for Kriseberedskabsgruppen udarbejdet et notat "Oplæg til etablering af krisestyngsnetværk" af 10. april 2003 (til tjenestebrug), som beskriver et uafhængigt, separat netværk mellem Kriseberedskabsgruppens myndigheder til tale, video og datakommunikation op til klassifikationsgraden hemmeligt.

ons- og mødecenter i det indre København med henblik på anvendelse af de ovennævnte fora i tilfælde af større ulykker og katastrofer, sikkerhedsmæssige trusselsituationer m.v.

Underudvalget foreslår, at:

- der efter en nærmere vurdering etableres et fælles klargjort situations- og mødecenter i det indre København til brug for regeringens krisestyringsfora

7. Beredskabet på det regionale niveau

7.1. Generelt om beredskabsplanlægningen på det regionale niveau samt koordinationen ved større ulykker og katastrofer m.v.

Hidtil har civilregionerne i fredstid haft til opgave bl.a. at koordinere planlægningen af det civile beredskab i regionen med henblik på krise- eller krigssituationer samt i relation hertil at inddrage amtsråd og kommunalbestyrelser, andre offentlige myndigheder samt offentlige og private virksomheder. Under krise eller krig har civilregionernes hovedopgave - inden for rammerne af delegationskompetencen, jf. beredskabslovens § 31 - været at prioritere og koordinere anvendelsen af regionens civile ressourcer.

Det regionale niveau har været kendetegnet ved, at der i mange år har været et tæt totalforsvarssamarbejde, specielt mellem de fire klassiske totalforsvarsmyndigheder (civilregionen, politiregionen, beredskabsregionen og lokalforsvarsregionen), og at der kun har været tale om en samarbejdsstruktur, idet det regionale niveau ikke er et myndighedsniveau i det samlede administrative system.

Opgaverne har overordnet bestået i at koordinere visse dele af beredskabsplanlægningen (f.eks. vedrørende nøglepunkter og telefonsikring) samt at være rede til at indgå i den samlede nationale krisestyring i tilfælde af krise (truende udsigt til krig) eller krig.

Ved lov nr. 293 af 30. april 2003 om ændring af beredskabsloven, der trådte i kraft den 1. juli 2003, er bl.a. lovens kapitel 6 (§§ 29 - 32) om beredskabets organisation under krise eller krig blevet ophævet. Hermed er også grundlaget for civilregionernes virksomhed bortfaldet. Med lovens ikrafttræden bortfaldt således bekendtgørelse nr. 1070 af 15. december 1994 om civilregioner m.v. (civilregionsbekendtgørelsen), der var udstedt med hjemmel i beredskabslovens § 29, nr. 2, § 31 og § 32, samt vejledning nr. 226 af 15. december 1994 om civilregioner m.v. I konsekvens heraf nedlægges de nuværende syv civilregioner og tilsvarende nedlægges de regionsledelser, der har været etableret i medfør af civilregionsbekendtgørelsen.

Baggrunden for lovændringen var den politiske aftale fra 21. juni 2002 om redningsberedskabet efter 2002. Det fremgår heraf, at den sikkerhedspolitiske situation gør det muligt at foretage en yderligere forskydning fra de krigsmæssige beredskabsopgaver til fredstidsopgaver, herunder også til beredskabet ved større hændelser, der - bl.a. set i lyset af begivenhederne efter terrorangrebet i USA den 11. september 2001 - bør prioriteres yderligere. Endvidere kan der peges på det koordinationsbehov, der blev identificeret efter orkanen i december 1999.

Efter den politiske aftale om redningsberedskabet efter 2002 skal der på regionalt niveau etableres en bredt sammensat stab i hver region med chefen for politiregionen som leder til at varetage de koordinerende opgaver i forbindelse med større ulykker og katastrofer.

Denne konstruktion bygger bl.a. på den tidligere omtalte undersøgelse af det civile beredskab, der pegede på, at der fremover bør anvendes et ensartet planlægningsgrundlag, hvor der ikke sondres mellem fredstid og krigstid, ligesom der bør ske en styrkelse af koordinationen på det regionale niveau.

Der har under politiets ledelse været nedsat en arbejdsgruppe med repræsentanter for politiet, redningsberedskabet, forsvaret og civilregionerne, som har haft til opgave at udarbejde en overordnet koncept for det fremtidige regionale beredskabssamarbejde²⁸.

På det regionale niveau etableres herefter en bredt sammensat stab med repræsentanter for visse regionale og lokale beredskabsmyndigheder m.fl. til at varetage de koordinerende opgaver i forbindelse med større begivenheder samt større ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger. I disse regionale stabe, der etableres som et forum for samarbejde og for koordineret anvendelse af samfundets ressourcer i regionen, deltager hver enkelt myndighed med egen kompetence i overensstemmelse med princippet om sektoransvaret. Chefen for politiregionen leder arbejdet i den regionale stab. De regionale stabe vil til-

²⁸ Den efterfølgende beskrivelse bygger på arbejdsgruppens udkast af juni 2003 til "Vejledning om det regionale samarbejde i forbindelse med større ulykker og katastrofer m.v. (den regionale stab)".

lige være et relevant forum for samarbejde og koordination af beredskabsplanlægningen på områder, hvor flere myndigheder er involveret i opgaveløsningen i tilfælde af større ulykker og katastrofer m.v. Den regionale stab vil typisk træde sammen ved større ulykker og katastrofer m.v., hvor der er behov for tværgående koordination, som ikke kan løses på lokalt niveau.

I staben indgår på lige fod repræsentanter for relevante civile myndigheder m.fl., herunder kommuner og amter, samt forsvaret. Staben er opdelt i et strategisk niveau, der - under ledelse af chefen for politiregionen - består af chefen for Beredskabsstyrelsens regionale beredskabscenter og lokalforsvarsregionen (forsvaret) samt relevante chefer eller repræsentanter for civile myndigheder afhængig af den konkrete situation. Endvidere består staben af et operativt niveau, der - under ledelse af en af chefen for politiregionen udpeget ledende polititjenestemand - består af repræsentanter for de relevante myndigheder m.fl.

Det er de enkelte ministre, der inden for deres område har ansvaret for at sikre, at der udpeges repræsentanter til de regionale stabe. Den udpegende myndighed kan fastsætte vilkår for repræsentanternes virksomhed m.v. i de regionale stabe, herunder om rapportering og beslutningskompetence. På nogle områder vil de pågældende repræsentanter have kompetence til at træffe beslutninger, mens repræsentanter på andre områder mere har karakter af rådgivere for den regionale stab. De pågældende repræsentanter skal medvirke til at skabe det bedst mulige informationsgrundlag for arbejdet i den regionale stab og forudsættes derfor at kunne bidrage aktivt med informationer m.v. fra den sektor, som de repræsenterer.

Den regionale stab bør efter behov mødes på chefniveau med henblik på at drøfte generelle beredskabsmæssige problemstillinger i regionen, herunder sikre gensidig faglig opdatering af det netværk, som er et bærende element i den regionale stab.

Den regionale stab eller dele heraf træder sammen på initiativ af chefen for politiregionen, når der foreligger en situation som nævnt ovenfor, og der vurderes at være behov for en regional koordinering. Enhver repræsentant i den

regionale stab kan anmode chefen for politiregionen om at indkalde den regionale stab. Endvidere kan chefen for politiregionen i eksempelvis sikkerhedspolitiske krisesituationer fra centralt niveau blive anmodet om at indkalde den regionale stab eller dele heraf.

Chefen for politiregionen har som leder af den regionale stab til opgave at holde Justitsministeriet og Rigspolitechefen orienteret om situationen i regionen efter de gældende instrukser samt at forestår formidlingen af informationer til pressen og befolkningen m.fl. på stabens vegne. Beredskabsstyrelsen videreformidler relevante oplysninger m.v. til øvrige centrale myndigheder²⁹.

Der nedsættes i de enkelte regioner et regionalt koordinationsudvalg med deltagelse af politiregionen, Beredskabsstyrelsens regionale beredskabscenter og lokalforsvarsregionen. Udvalget har til opgave at udføre administrative, planlægnings- og sagsbehandlingsmæssige opgaver, herunder at udarbejde forslag til plan for den regionale stabs virksomhed.

England

Regional Resilience Forums are already being set up supported by the Government Offices for the Regions (GOR). The GOR would not have a command and control role but would help with co-ordination at all levels, during preparation and response. The regional proposals are largely non-statutory but would be an important part of the new framework.

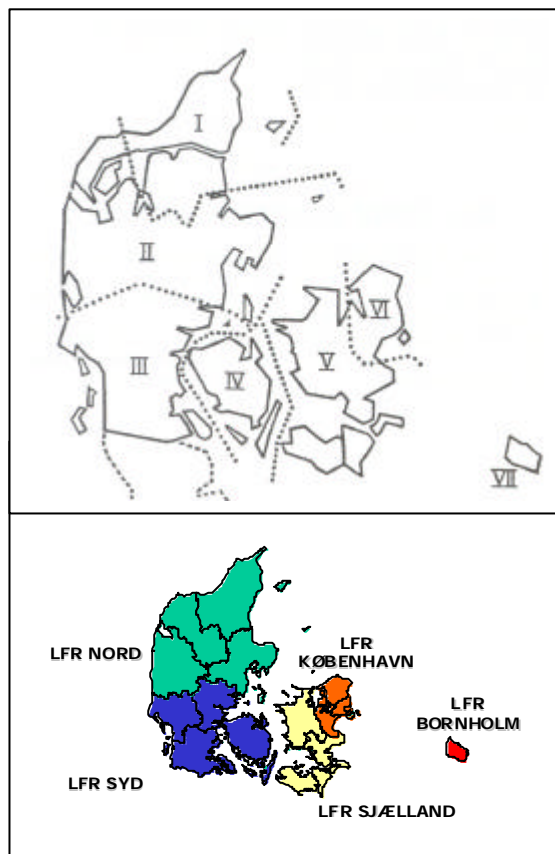
(Kilde: <http://www.ukresilience.info/contingencies/newsletter4.htm>)

7.2. *Antallet af regioner*

Landet er i beredskabsmæssig henseende (det statslige redningsberedskab og politiet) inddelt i syv regioner:

²⁹ Beredskabsstyrelsen vil typisk modtage oplysningerne fra styrelsens repræsentanter i de regionale stabe eller fra Rigspolitechefen.

- Region I: Nordjyllands Amt
- Region II: Viborg, Ringkjøbing og Århus Amter
- Region III: Ribe, Vejle og Sønderjyllands Amter
- Region IV: Fyns Amt
- Region V: Vestsjællands og Storstrøms Amter
- Region VI: Københavns og Frederiksberg Kommuner, Københavns, Frederiksberg og Roskilde Amter
- Region VII: Bornholms Regionskommune



Som led i den politiske aftale om forsvarets ordning for 2000-2004 blev antallet af regioner reduceret fra syv militærregioner og syv hjemmeværnsregioner til fem integrerede lokalforsvarsregioner. Inden for forsvaret er region I og II slået sammen, og region III og IV er slået sammen.

Politikkommissionen har i betænkning nr. 1409 fra februar 2002 om politiets struktur anført, at den mere præcise regulering af politiregionsgrænserne mest hensigtsmæssigt bør ske administrativt efter forhandlinger med andre berørte myndigheder. Antallet af politiregioner bør imidlertid ud fra et rent politimæssigt synspunkt reduceres fra syv til fire regioner, således at Jylland og Fyn opdeles i to regioner, hvoraf den ene består af Nord- og Midtjylland, og den anden består af Syd- og Sønderjylland samt Fyn, og således at Sjælland med Lolland-Falster og Bornholm udgør hver sin region. Politikkommissionen har endvidere anført, at der ved fastlæggelsen af regions- og politikredsgrænser i videst mulige omfang bør tages hensyn til retskredsgrænser og kommune- og amtsgrænser.

I Kriseberedskabsgruppens analyse af beredskabet fra oktober 2002, der i november 2002 blev tiltrådt af Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål, anbefales det, at det med udgangspunkt i politiregionerne overvejes at etablere fælles regionsgrænser inden for "kerneområderne" i beredskabet, dvs. forsvaret, redningsberedskabet og politiet. På mødet den 22. januar 2003 i Kriseberedskabsgruppen var der enighed om at lade spørgsmålet indgå i Sårbarhedsudredningen med henblik på - som et delresultat - at etablere et overblik over problematikken og de mulige løsningsmodeller.

Diskussion/perspektivering/mulige problemstillinger

Det er underudvalgets opfattelse, at der med fordel - som det også fremgår af den politiske aftale om redningsberedskabet efter 2002 - bør ske en tværgående koordination af den samlede opgavevaretagelse i de etablerede regionale koordinerende stabe i tilfælde af større ulykker og katastrofer m.v. Dette må være hovedopgaven for det regionale beredskabssamarbejde. Underudvalget finder, at det nyetablerede regionale beredskabssamarbejde bør vurderes i forbindelse

med udløbet af den nuværende politiske aftale om beredskabet, dvs. med udgangen af 2006.

Underudvalget skal pege på, at antallet af regioner - ud fra en beredskabsfaglig vurdering - bør være mindst fire (Politikkommissionens forslag), idet et mindre antal regioner dels ikke vil sikre den fornødne lokale forankring, dels indebærer et for stort "span of control".

Der synes med den nævnte hovedopgave for de regionale stabe at være en nær sammenhæng til den funktion, politiet varetager i forbindelse med alarmcentralen (112)³⁰. På alarmcentralen modtages en lang række informationer, som kan være af betydning for koordinationen i den regionale stab.³¹

Underudvalget skal derfor pege på, at spørgsmålet om antallet af regioner, herunder antallet af politiregioner, og antallet af alarmcentraler vurderes med henblik på at skabe størst muligt geografisk sammenfald³².

Underudvalget har bemærket, at der ikke i Politikkommissionens forslag til ny politikredsstruktur konsekvent er geografisk sammenfald mellem politikredsgrænserne og amtsgrænserne.

Underudvalget er opmærksomt på, at Strukturkommissionens arbejde og den videre politiske behandling kan få indflydelse på den geografiske inddeling.

Underudvalget foreslår, at:

- virket i de nyetablerede regionale stabe vurderes i 2006

³⁰ Underudvalget er opmærksomt på de særlige forhold i det storkøbenhavnske område, herunder den uafklarede situation i relation til ansvaret for alarmcentralen i dette område.

³¹ Af notat fra Rigspolitiets arbejdsgruppe om politiets alarmcentraler "om politiets alarmcentraler og foreløbige overvejelser om et nyt alarmkoncept" af 28. november 2000 fremgår: "Alarmcentralernes geografiske opdeling skal i gørligt omfang koordineres med de igangværende overvejelser om politikredsenes grænser, og alarmcentralerne bør så vidt muligt placeres på områdernes største politistationer, som også typisk i øvrigt har en central rolle som koordinerende myndighed for områdets beredskab."

³² Af referatet fra mødet den 27. november 2002 i Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål fremgår: "Fælles regionsgrænser: Udvalget fandt, at overvejelserne herom burde indgå i det kommende arbejde med en ny politistruktur, men at man måske ikke nødvendigvis måtte afvente strukturarbejdets færdiggørelse. Justitsministeriet overvejer den videre håndtering."

- der opretholdes mindst fire regioner i Danmark (Bornholm, Sjælland, Fyn/Syddjylland og Midt/Nordjylland)
- der søges sikret størst muligt geografisk sammenfald mellem de forskellige beredskabers regionale inddelinger
- administrative grænser i størst mulig udstrækning følger de kommunale og de amtskommunale grænser.

Ingen vej uden om regionalt niveau

”For ét er sikkert: Amter eller ej – der er en række opgaver, som nødvendigvis må løses regionalt, f.eks. sygehuse, ungdoms- og voksenuddannelser, miljø og planlægning.”

(Kilde: Kristan Ebbensgaard, amtsborgmester og formand for Amtsrådsfor-
ening i Ugebrevet Mandagmorgen den 2. juni 2003).

8. Kommunernes og amtskommunernes beredskab

8.1. *Kommuner og amters ansvar for at planlægge som områdeansvarlig*

Loven om det civile beredskab fra 1959 fastsatte, at kommunerne skulle yde bistand ved planlægningen eller gennemførelsen af foranstaltninger vedrørende det civile beredskab.

Loven og den administrative praksis, der udviklede sig efter lovens ikrafttræden, præciserede ikke, hvilke områder af den kommunale og amtskommunale forvaltning forpligtelsen vedrørte, eller hvilke opgaver kommunalbestyrelserne skulle varetage.

Først ved lovændringen i 1985 blev kommuner og amtskommuner pålagt en generel pligt til at planlægge for deres civile beredskab. Det blev samtidig bestemt, at de berørte ministerier skulle fastsætte regler for denne planlægning.

Der blev endvidere ved lovændringen tilvejebragt en hjemmel til at fravige reglerne i den kommunale styrelseslov om kommunernes styrelse i tilfælde, hvor det under krise eller krig var umuligt at samle kommunalbestyrelsen eller økonomiudvalget. Der blev efterfølgende - med hjemmel i lovens § 3 a, stk. 3 - fastsat nødstyregler i en bekendtgørelse fra november 1987 om kommunernes styrelse under krig eller truende udsigt til krig³³. Ved beredskabslovens ikrafttræden blev hjemmelsbestemmelserne overført fra lov om det civile beredskab til den kommunale styrelseslov. Der er med hjemmel i § 69 i lov om kommunernes styrelse fastsat nye nødstyregler i bekendtgørelse nr. 841 af 11. november 1997 om kommunernes styrelse under krise eller krig.

Ved beredskabslovens ikrafttræden blev der gennemført en integration af planlægningen af redningsberedskabet og det civile beredskab på det kommunale niveau, hvilket i øvrigt var et af lovens hovedformål. Begrundelsen herfor var, at

³³ Bekendtgørelse nr. 704 af 9. november 1987 om kommunernes styrelse under krig eller truende udsigt til krig.

planlægningen i vidt omfang omfatter de samme materiel- og personalemæssige ressourcer.

Beredskabsloven pålægger ikke amtskommunerne nye opgaver i forhold til den tidligere lov om det civile beredskab. Ifølge bemærkningerne til forslaget til beredskabsloven (1992) skal den samlede plan omfatte amtskommunens opgaver inden for sundheds- og socialområdet, herunder sygehusberedskabet, beredskabet i den primære sundhedstjeneste og lægemiddelberedskabet. Planen skal endvidere omfatte områder som vejvæsen, transport, vandforsyning (vandindvinding), miljø m.v.

Kommunalbestyrelsen og amtsrådet skal efter henholdsvis beredskabslovens § 25, stk. 1, og § 25, stk. 2, udarbejde en plan for kommunens/amtskommunens beredskab. Planen skal vedtages af kommunalbestyrelsen/amtsrådet i et møde og skal revideres mindst én gang i hver kommunal valgperiode. Planen og revisioner heraf skal indsendes til Beredskabsstyrelsen til orientering³⁴.

Samtlige kommuner og amtskommuner har udarbejdet en beredskabsplan i henhold til beredskabslovens § 25.

Også efter en række sektorlove³⁵ skal kommunalbestyrelser og amtsråd udarbejde beredskabsplaner m.v.

Det kunne være formålstjenligt at præcisere, at beredskabsplanen i henhold til beredskabsloven skal indeholde eller henvise til samtlige beredskabsplaner for kommunen eller amtet, evt. således at beredskabsplanen af hensyn til overskueligheden opdeles i en hovedplan og et antal del- og sektorplaner. Det vil normalt være tilstrækkeligt, at det er hovedplanen, der indsendes til orientering for Beredskabsstyrelsen.

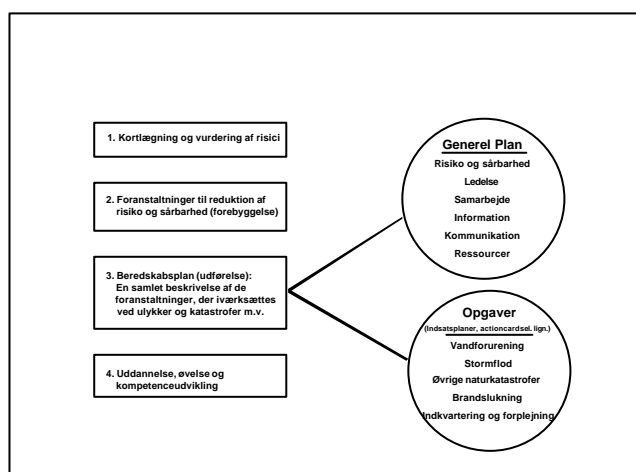
³⁴ De kommunale og amtskommunale beredskabsplaner skal indsendes til orientering til Beredskabsstyrelsens regionale beredskabscenter. Pkt. 1 i vejledningen om kommunernes og amtens beredskabsplanlægning skal ajourføres under hensyntagen til, at civilregionerne er nedlagt pr. 1. juli 2003.

³⁵ Se f.eks. havmiljøloven og sygesikringsloven.

Vejledningsgrundlaget for den kommunale planlægning tilvejebringes som hidtil af Beredskabsstyrelsen (den generelle vejledning) og af de enkelte ministerier inden for hvert ministerområde (sektoransvaret - vertikal koordination). Som eksempel kan det nævnes, at dette på sundhedsområdet er sket ved udsendelsen af "Håndbog om sundhedsberedskabet"³⁶, der indeholder et omfattende vejledningsmateriale og en række anbefalinger.

Beredskabsstyrelsen har i juni 2002 udsendt en ny generel vejledning om planlægning af kommunernes og amternes beredskab. Vejledningen bygger bl.a. på de erfaringer, som gennemgangen af beredskabsplanerne har givet, og de praktiske erfaringer, der blev høstet i forbindelse med orkanen i december 1999, år 2000-beredskabet og begivenhederne den 11. september 2001. Vejledningen skal tjene som inspiration til udbygning og gennemførelse af beredskabsplanlægningen i kommuner og amter, herunder den revision af de kommunale og amtskommunale beredskabsplaner, der skal finde sted i indeværende kommunale valgperiode.

Hovedvægten i vejledningen er lagt på en redegørelse for grundlæggende planlægningsprincipper og planlægningens gennemførelse, herunder er der introduceret en meget simpel risikostyringsmodel til brug for den kommunale beredskabsplanlægning:



³⁶ Håndbog om sundhedsberedskabet, 3. udgave, april 1999.

I vejledningen indgår desuden en beskrivelse af nogle væsentlige funktionsområder inden for den kommunale og amtskommunale sektor. Som bilag til vejledningen er medtaget et eksempel på opbygning af en kommunal beredskabsplan samt et eksempel på en indsatsplan for drikkevandsforsyningen.

Beredskabsstyrelsen har desuden iværksat forskellige initiativer med henblik på at fremme planlægningen. Der har været afholdt orienteringsmøder og temadage for borgmestre, kommunalpolitikere og embedsmænd, ligesom der har været tilrettelagt seminarer og kurser for kommunale beredskabsplanlæggere. Endvidere har der i visse kommuner været afholdt målrettede "igangsætterdage" og "inspirationsdage" m.v., hvortil kommer deltagelse i øvelser og planspil m.v.³⁷

Diskussion/perspektivering/mulige problemstillinger

Ifølge den politiske aftale om redningsberedskabet efter 2002 skal der indføres risikobaseret dimensionering af de kommunale redningsberedskaber. Som led i arbejdet med at udvikle værktøjer hertil er der i Beredskabsstyrelsen oprettet en Dimensioneringsenhed, som har til opgave i samarbejde med de kommunale parter at udvikle modeller og værktøjer til brug for indførelse af risikobaseret dimensionering³⁸.

Den kommunale og amtskommunale beredskabsplan skal revideres i det omfang, udviklingen gør dette nødvendigt, dog mindst én gang i hver kommunal valgperiode. Det vurderes hensigtsmæssigt, at kommunalbestyrelser og amtsråd en gang om året afgiver en redegørelse for beredskabsarbejdet (forebyggelse, beredskabsplanlægning og indsats m.v.). Der udarbejdes allerede i dag i mange kommuner sådanne redegørelser (beretninger) inden for redningsberedskabet. Beredskabsstyrelsen kunne med fordel få tilsendt en sammenfatning af redegørelsen med henblik på at vurdere behovet for generelle initiativer.

³⁷ På Beredskabsstyrelsens hjemmeside (www.brs.dk) findes bl.a. et oplæg til afholdelse af dilemmaøvelser for kommuner m.fl. (http://www.brs.dk/fagomraade/tilsyn/beredskab/dilemma_ovelser.htm).

³⁸ Beredskabsstyrelsens resultatkontrakt med Indenrigs- og Sundhedsministeriet for perioden 2003 – 2006, resultatkrav 3.1. (<http://www.brs.dk/diverse/kontrakt03/resultatkontrakt2003.htm>).

Underudvalget foreslår, at:

- risikostyring integreres i den kommunale beredskabsplanlægning
- det tydeligere af beredskabsloven eller af vejledningen om beredskabsplanlægning bør fremgå, at den samlede beredskabsplan for kommuner og amtskommuner som områdeansvarlige tillige skal omfatte beredskabsplaner udarbejdet i henhold til sektorlove
- det overvejes at opfordre til eller indføre en pligt for kommunalbestyrelser og amtsråd til at afgive en årlig redegørelse for beredskabsarbejdet
- de særlige bestemmelser om kommunernes styrelse under krise eller krig ændres eller ophæves.

8.2. Koordination af beredskabsplanlægningen (horisontal koordination)

Det anbefales i vejledning om planlægning af kommunernes og amternes beredskab, at en række myndigheder inddrages i forbindelse med gennemførelse af beredskabsplanlægningen. Der peges i den forbindelse specielt på politiet, som i henhold til beredskabslovens § 17, stk. 1, varetager den koordinerende ledelse ved større skader. Politikredsens katastrofeberedskabsplan er et centralt redskab ved politiets udøvelse af den koordinerende ledelse. Det er derfor vigtigt, at der er sammenhæng mellem denne plan og de kommunale beredskabsplaner. Der peges herudover på politiregionen, lokalforsvarsregionen, Beredskabsstyrelsens regionale beredskabscenter, andre kommuner og amtskommunen som relevante myndigheder at inddrage i planlægningen. For amtskommunens vedkommende peges på den tilsvarende kreds af myndigheder.

I henhold til beredskabslovens § 9, stk. 2, indgår politimesteren i den beredskabskommission, som kommunalbestyrelsen skal nedsætte til at varetage den umiddelbare forvaltning af redningsberedskabet. Såfremt to eller flere kommunalbestyrelser i henhold til beredskabslovens § 10 har samordnet deres redningsberedskab, indgår politimesteren i den fælles beredskabskommission, som

varetager de opgaver vedrørende redningsberedskabet, som kommunalbestyrelserne henlægger til denne.

9. Indsatsberedskaber

Efsen-betænkningen (afsnit IV. Ressortforholdene vedr. katastrofeberedskabet)

Umiddelbart kunne det synes rigtigt, at opgaver og ansvar vedrørende fredstidskatastrofer blev samlet hos én enkelt minister. En nærmere analyse af problemerne gør det imidlertid klart, at dette ikke kan være tilfældet. Opgaver og ansvar skal nemlig drøftes i flere relationer og med hensyn til, hvilke ulykker der kan blive tale om.

(Kilde: Betænkning om katastrofeledelse, Justitsministeriets arbejdsgruppe vedrørende katastrofeplanlægning m.v. (Efsen-betænkningen), København, april 1981)

Betænkning 1226 om Katastrofeberedskab

”Udvalget får til opgave at udarbejde et oplæg til forenkling og bedre koordinering og ressourceudnyttelse på det katastrofebekæmpende og beredskabsmæssige område, herunder bl.a. undersøge mulighederne for et énstrengt, integreret katastrofeberedskab til anvendelse i såvel fred som krig, ...”.

”Udvalget har taget udgangspunkt i de katastrofeberedskabsopgaver, der kan betegnes som afhjælpende og har fokuseret på de opgaver, som i det nuværende beredskabssystem i hovedsagen løses af brandvæsen og civilforsvar.”

(Kilde: Betænkning nr. 1226 om Katastrofeberedskab, København, 1991)

9.1. Indsatsmyndigheder³⁹

Indsatsopgaver i forbindelse med ulykker og katastrofer varetages af en række forskellige myndigheder, der hver især har ansvaret for beredskabet inden for

³⁹ I nordisk regi blev der i 1989 underskrevet en aftale mellem regeringerne i Danmark, Finland, Norge og Sverige, der omhandler samarbejde på tværs af statsgrænserne med henblik på i ulykkestilfælde eller risiko herfor at forhindre eller begrænse skader på mennesker, ejendom eller i miljøet. Ved aftalen forpligter de nordiske lande sig til i tilfælde af en ulykke eller overhængende risiko herfor i muligt omfang at yde bistand i henhold til aftalen.

egget område. Dette indebærer, at ansvaret for indsatsen påhviler den pågældende sektormyndighed.

En række større ulykker og katastrofer har et sådant omfang, at afhjælpningen af skadevirkningerne påhviler mere end én sektormyndighed. Der kan derfor - afhængig af ulykkens eller katastrofens omfang - være behov for koordination og samarbejde på tværs af de enkelte sektorer på såvel lokalt, regionalt som centralt niveau.

Beredskabet ved ulykker og katastrofer varetages på skadestedet i første række af redningsberedskabet, ambulancetjenesten og politiet. Herudover kan der tilkaldes bistand fra bl.a. sundhedsvæsenet, Kemikalieberedskabsvagten, Center for Biologisk Beredskab, Statens Institut for Strålehygiejne, Forsvarets Ammunitionsrydningstjeneste m.fl.

Redningsberedskabet

Redningsberedskabets opgave er at forebygge, begrænse og afhjælpe skader på personer, ejendom og miljøet ved ulykker og katastrofer eller ved overhængende fare herfor.

Redningsberedskabet består af det kommunale redningsberedskab og det statslige redningsberedskab, herunder det statslige regionale redningsberedskab (Beredskabskorpset).

Det kommunale redningsberedskab skal kunne yde en forsvarlig indsats mod skader på personer, ejendom og miljøet ved ulykker og katastrofer og skal endvidere kunne yde modtage, indkvartere og forpleje evakuerede og andre nødstedte. Det statslige regionale redningsberedskab skal yde assistance bl.a. til det kommunale redningsberedskab, hvis det skønnes påkrævet pga. karakteren eller omfanget af en ulykke.

Redningsberedskabet er et niveaudelt beredskab opbygget med 3 niveauer.

Det primære beredskab er placeret i kommunerne som niveau 1. På niveau 1 kan det kommunale redningsberedskab suppleres med mellemkommunal bi-

stand. På niveau 2 kan det kommunale redningsberedskab assisteres primært med materielmæssige forstærkninger fra de kommunale støttepunktsstationer og fra de statslige regionale beredskabscentre. På niveau 3 ydes assistance fra de statslige regionale beredskabscentre dels ved mandskabskrævende og langvarige miljø- og redningsindsatser, dels ved indsatser, der kræver specialudstyr og specialuddannet mandskab. Assistance kan tillige ydes ved særlige brandindsatser.

Sverige

Idag (29. maj 2003) har propositionen Reformerad räddningstjänstlagstiftning lämnats till riksdagen. I propositionen föreslås en ny lag om skydd mot olyckor, som ska ersätta dagens räddningstjänstlag. Den nya lagen om skydd mot olyckor kommer att ytterligare betona vikten av det förebyggande arbetet mot olyckor som kan leda till räddningsinsatser. Lagen innehåller bestämmelser om de åtgärder som stat och kommun ska vidta till skydd mot olyckor. Lagen innehåller också bestämmelser om de förebyggande åtgärder som enskilda ska göra.

Brand- og redningstjenesten på lufthavne (BOR)

I medfør af luftfartsloven har Statens Luftfartsvæsen fastsat bestemmelser⁴⁰ om brand- og redningstjeneste samt søredningstjeneste på flyvepladser. Indtil den kommunale indsatsleder ankommer, varetager flyvepladsens indsatsleder den tekniske ledelse af indsatsen.

Ambulancetjenester⁴¹

Ambulancetjenesten stilles efter sygehusloven og bekendtgørelsen om planlægning af den præhospital indsats og uddannelse af ambulancepersonale m.v. til rådighed af amterne for personer, der har behov herfor pga. akut opstået

⁴⁰ BL 3-9, Bestemmelser om brand- og redningstjeneste, udgave 3, 4. juli 1995, Statens Luftfartsvæsen.

⁴¹ En nærmere beskrivelse af den præhospital indsats, herunder ambulancetjeneste, findes i rapport fra udvalget om alarmering og akut medicinsk indsats, Sundhedsministeriet, september 1999.

sygdom, ulykke eller fødsel. Ambulancetjenesten er en del af amternes sygehusvæsen og indgår i den præhospitale indsats.

Sygehusvæsenet

Ved større ulykker og katastrofer omfatter den præhospitale indsats principielt to overordnede opgaver; medicinsk koordination og behandling.

Den skadestedskoordinerende læge (KOOL), og lægehold eller udrykningshold er i indsatsområdet i operativ henseende underlagt den koordinerende ledelse. Indsættes de på selve skadestedet, er de underlagt redningsberedskabets tekniske leder. Den medicinske indsats i indsatsområdet koordineres af den skadestedskoordinerende læge (KOOL) eller af en læge fra udrykningsholdet. Når der er flere læger til stede i indsatsområdet, er den skadestedskoordinerende læge (KOOL) den lægelige leder.

Den koordinerende læge (KOOL) holder under indsatsen kontakt til den amtskoordinerende læge (AMK-lægen), der i disse tilfælde koordinerer og leder hele den sundhedsmæssige indsats i amtet fra en akut medicinsk koordinationscentral (AMK) og varetager de koordinerende funktioner i baglandet.

Politiet

Efter beredskabslovens § 17, stk. 1, er det politiet, der koordinerer den samlede indsats ved større skader. I retsplejeloven findes de generelle regler om politiets virksomhed. Det fremgår heraf bl.a., at det er politiets opgave at opretholde sikkerhed, fred og orden. I indsatsammenhæng er det som hovedregel skadens størrelse, skadestedets beliggenhed eller antallet af tilskadede, som afgør hvor meget personale fra politiet, der sendes til skadestedet eller indsatsområdet.

9.2. *Indsatsens faser*

Alarmeringsfasen

I alarmeringsfasen bestemmer alarmcentralen på grundlag af anmelderens forklaringer m.v., hvilke beredskabsmyndigheder der skal alarmeres. Alarmcentralen disponerer derimod ikke beredskabsressourcerne, men videresender alene alarmeringen til de relevante indsatsmyndigheder.

Alarmcentralen har en alarmeringsplan for de enkelte kommunale redningsberedskaber i politikredsene. Som udgangspunkt iværksættes ved større ulykker alarmering af politi, det kommunale redningsberedskab og ambulancetjenesten. I visse tilfælde alarmeres også et af Beredskabsstyrelsens regionale beredskabscentre (Beredskabskorpset) umiddelbart og eventuelt orienteres sygehusvæsenet.

Selve alarmeringen er derfor afgørende for, at det kommunale redningsberedskab kan være rettidigt fremme på skadestedet, og at politiet og ambulancer disponeres i overensstemmelse med de herom fastsatte regler, således at der hurtigst muligt kan iværksættes en afhjælpende skadesindsats.

Udrykningsfasen

Allerede under fremkørslen til indsatsområdet påbegynder indsatslederne deres overvejelser om skadessituationen. På grundlag af alarmeringens ordlyd, lokal-kendskabet, møde- og alarmeringsplaner m.v. samt eventuelle oplysninger fra vagt- eller alarmeringscentralen danner indsatslederen sig et skøn over indsatsområdet, og om den aktuelle udryknings sammensætning er tilstrækkelig. I den forbindelse kan det overvejes, om der er behov for yderligere assistance.

Alle indsatsenheder, der kaldes til assistance, skal umiddelbart forud for ankomsten til skadestedet/indsatsområdet afgive ankomstmelding til indsatsledelsen, således at der efter behov kan foretages en hensigtsmæssig foreløbig opmarching af indsatsenhedernes køretøjer.

Indsatsfasen

I indsatsfasen varetager den kommunale indsatsleder den tekniske ledelse af indsatsen på skadestedet, medens politiet varetager den koordinerende ledelse i indsatsområdet.

Indsatsledelsen i indsatsområdet består af henholdsvis redningsberedskabets og politiets indsatsleder. Indsatsledelsen varetages i et tæt samarbejde med henblik på en fordeling og prioritering af opgaverne, herunder at sikre egne og fælles mål. Det er derfor vigtigt, at indsatslederne snarest efter ankomsten til skadestedet eller indsatsområdet kontakter hinanden.

Indsatsen på et skadested udføres i overensstemmelse med vejledningen "Indsatstaktiske retningslinjer og samarbejdsprincipper (Beredskabsstyrelsen 1999)", som omhandler de overordnede ledelsesmæssige forhold og samarbejdsprincipper ved alle former for indsatser, uanset indsatsens karakter og omfang i øvrigt. Retningslinierne suppleres af fagspecifikke vejledninger for de implicerede myndigheder, f.eks. Beredskabsstyrelsens "Vejledning for redningsberedskabets indsats ved akutte uheld med farlige stoffer på landjorden mv., 27. marts 2003".

9.3. Assistance til civile myndigheder m.fl.

I den udstrækning, en myndighed ikke selv har tilstrækkelige ressourcer til at løse en beredskabsopgave, kan myndigheden⁴² anmode om assistance hos Beredskabsstyrelsens regionale beredskabscentre (Beredskabskorpset) eller hos det militære forsvar.

Alle offentlige myndigheder, der har ansvar for beredskab og indsats ved ulykker og katastrofer, kan rekvirere bistand fra Beredskabsstyrelsens regionale beredskabscentre (Beredskabskorpset). I henhold til beredskabslovens § 18, stk. 2, skal den tekniske leder af indsatsen på skadestedet tilkalde assistance fra en anden kommunes redningsberedskab, det statslige regionale redningsberedskab

⁴² For så vidt angår redningsberedskabet henvises til gennemgangen af det niveaudelte beredskab ovenfor.

eller private redningsvæsner, hvis det skønnes påkrævet på grund af ulykens/katastrofens karakter og omfang. Ligeledes kan den koordinerende ledelse (politiet), jf. beredskabslovens §§ 7 og 8, rekvirere assistance fra Beredskabsstyrelsens regionale beredskabscentre (Beredskabskorpset).

Assistancer i akutfasen for at forebygge, begrænse eller afhjælpe skader på personer, ejendom eller miljøet er omfattet af Beredskabskorpsets ordinære virksomhed, hvilket indebærer, at der er tale om pligtmæssige og vederlagsfrie assistancer. Akutfasen defineres vejledende som det tidsrum, hvor skaden fortsat udvikler sig, eller hvor der er mulighed for at skaden kan udvikle sig. Som eksempler kan nævnes, at en brand bliver mere omfattende, at der fortsat er fare for sammenstyrtning, eller at den vejmæssige situation udvikler sig. Akutfasen kan derfor udvides eller genopstå i forbindelse med ændringer i situationen. Ved "pligtmæssig" forstås, at assistancen skal ydes, hvis ressourcerne er til stede. Assistancer efter akutfasens ophør, hvor netop Beredskabskorpsets bistand er nødvendig for at forebygge, begrænse eller afhjælpe skader på personer, ejendom eller miljøet udføres ligeledes som ordinær virksomhed; det vil sige pligtmæssigt og vederlagsfrit.

Såfremt assistance fra Beredskabsstyrelsens regionale beredskabscentre (Beredskabskorpset) ikke er tilstrækkelig eller ikke kan opfylde behovet, kan der rekvireres militær hjælp⁴³ via politiet. Det overordnede formål med at yde militær hjælp til civile myndigheder er at sikre en optimal udnyttelse af samfundets samlede ressourcer.

Almindelig hjælp er den hjælp, forsvaret (via politiet) yder, og som normalt ikke kræver forsvarsministerens bemyndigelse. Hjælpen ydes med forsvarets særlige materiel, personel eller enheder, når dette er påkrævet for opgavens løsning, herunder specielt når civilt personel og/eller materiel ikke kan tilvejebringes inden for rimelig tid.

Hjælpen ydes normalt direkte fra de lokale militære myndigheder, mens indsættelse af større militære hjælpestyrker på landjorden normalt koordineres af

⁴³ Beskrivelsen bygger på et udkast til nye bestemmelser til afløsning af den hidtidige løstemelse fra Forsvarskommandoen, FKOBST 153-1, oktober 1991.

lokalforsvarsregionen, evt. efter drøftelse i den regionale stab, der ledes af chefen for politiregionen.

Offentlige myndigheder samt private selskaber, eksempelvis redningskorps, elektricitetselskaber m.fl. rekvirerer almindelig hjælp via den lokale politimester (i København Politidirektøren), medmindre anden aftale er truffet med forsvaret (f.eks. i forbindelse med organtransporter).

10. Ledelsen på et skadested - skadestedsledelse

Ifølge beredskabslovens § 16 fastsætter indenrigsministeren regler om den tekniske ledelse af indsatsen på et skadested. Disse regler fremgår af § 14 i bekendtgørelse nr. 1010 af 11. december 2002 om det kommunale redningsberedskabs dimensionering m.v. (dimensioneringsbekendtgørelsen). Efter denne bestemmelse påhviler det kommunalbestyrelsen at sørge for varetagelsen af den tekniske ledelse af indsatsen på skadestedet.

Af beredskabslovens § 17, stk. 1, fremgår, at den samlede indsats ved større skader koordineres af politimesteren, jf. retsplejelovens § 108.

Efter § 17, stk. 2, skal politimesteren i forbindelse med indsættelse af redningsberedskabet i fornødent omfang sørge for varsling, afspærring, evakuering og andre nødvendige foranstaltninger.

Det bemærkes, at ordet "fredstidsskader", som tidligere blev anvendt i § 17, stk. 1, i forbindelse med ændringen af beredskabsloven blev ændret til "skader", fordi det ikke længere er relevant at opretholde sondringen mellem fred og krig i relation til politimesterens koordinerende indsats ved større skader.

Det fremgår af bemærkningerne til forslag til beredskabsloven (L 132) af 2. december 1992, at bestemmelsen i § 17, stk. 1, er ny, men svarer til de regler om politiets koordinering, der er fastsat i "Instruks for brandinspektører i kommuner med brand- eller beredskabskommissioner" (instruks af 4. januar 1983). Det fremgår endvidere, at der ikke med bestemmelsen er tilsigtet ændringer i politiets koordinerende funktion, der i øvrigt kan udledes af retsplejelovens § 108. Bestemmelsen i § 17, stk. 2, afløste brandlovens § 23, stk. 1, hvorefter politiet i fornødent omfang i forbindelse med ildebrand skal foretage afspærring, sørge for ordenens opretholdelse og træffe alle de for den offentlige sikkerhed nødvendige foranstaltninger.

Det bemærkes, at der ikke i "Instruks for brandinspektører i kommuner med brand- eller beredskabskommissioner" (instruks af 4. januar 1983, der blev ophevet i 1994), er anført andet om politiets koordinerende ledelse, end, at "Den

samlede ledelse ved større fredstidsskader koordineres i øvrigt af politimesteren, jfr. retsplejelovens § 108”.

Bestemmelsen i ”Instruks for brandinspektører i kommuner med brand- eller beredskabskommissioner” bygger på Efsen-udvalgets betænkning om katastrofeledelse fra april 1981.

I Efsen-udvalgets betænkning om katastrofeledelse er det på side 31-32 bl.a. anført, ”at ansvaret for den fornødne koordinering, evt. supplering, af enheder og komponenter placeres hos en myndighed. Denne ledelsesfunktion, som arbejdsgruppen foreslår fremtidig benævnt koordinerende ledelse, må med hjemmel i retsplejelovens § 108 i påkommende tilfælde antages at være hos politiet (i det omfang der ikke foreligger særlige bestemmelser om ledelse, f.eks. om kollektiv ledelse).” Det anføres endvidere, at ”De koordinerende funktioner kan begrebsmæssigt omfatte dels formidling eller understøttelse af indsatsen mod skader, dels beslutningstagning vedrørende spørgsmål, som ikke specielt - eller udelukkende - henhører under en teknisk ledelse.” Endelig fremgår det på side 25, at ”Ledelsen af indsatsen ved områdeskader er en ledelse, der i det væsentlige er af administrativ og koordinerende karakter med henblik på at få dagligdagens funktioner til at virke under usædvanlige forhold. Og ikke mindst drejer det sig om at få overblik over og fremførelse af ressourcer.”

Politiets koordinerende ledelse

Politiets ansvar for den koordinerende ledelse indebærer, at samtlige funktioner i og uden for indsatsområdet koordineres på en sådan måde, at den samlede indsats foregår så effektivt som muligt. Politiets koordinerende ledelse indtræder efter politiets beslutning i tilfælde af hændelser, der kræver indsats af flere myndigheder, og den pågår fra en evt. planlægnings- og forberedelsesfase gennem indsatsfasen, til funktionen slutter med et reduceret beredskab, når den egentlige reablerings- eller genopbygningsfase indtræder. Den koordinerende ledelse meddeles af politiet til samtlige aktuelle samarbejdspartnere, herunder således, at eventuelle justeringer af omfang m.v. løbende meddeles samarbejdspartnerne.

(Kilde: Indenrigs- og sundhedsministerens besvarelse den 10. marts 2003 af Kommunaludvalgets spørgsmål nr. 4 af 24. februar 2003 (L 108 – bilag 12) (Besvarelsen findes som L 108 – bilag 18))

Uden for indsatsområdet varetager politiets kommandostation (KSN) bl.a. følgende opgaver:

- Alarmerer relevante enheder og myndigheder
- Iværksætter den taktiske indsats, herunder forbereder og udsender indsatsleder-politi
- Sikrer at der iværksættes strafferetlig efterforskning/-undersøgelse
- Koordinerer den samlede indsats, herunder
- Tilkalder/formidler assistance fra andre myndigheder/-enheder
- Anviser og sikrer ambulanceveje uden for indsatsområdet
- Kontakt til sygehuse/akut medicinsk koordinationscentral (AMK), herunder registreringsopgaver

- Kontakt til andre myndigheder
- Understøtter indsatsledelsen
- Informerer pressen
- Underretter pårørende
- Iværksætter varslings
- Varetager øvrige opgaver uden for indsatsområdet
- Iværksætter identifikation af tilskadede og omkomne
- Beslutter om ophør af indsatsen

(Kilde: Indsatstaktiske retningslinier og samarbejdsprincipper, Beredskabsstyrelsen, september 1999).

Indsatsleder-politi er som repræsentant for politimesteren i indsatsområdet ansvarlig for, at den samlede indsats koordineres i henhold til politimesterens overordnede prioriteringer og beslutninger.

Indsatsleder-politi opretter et kommandostade (KST), hvorfra den koordinerende indsats i indsatsområdet ledes. Koordineringen finder sted i et samarbejde med bl.a. indsatsleder-redningsberedskab.

I indsatsområdet varetager indsatsleder-politi følgende opgaver:

- Koordinerer indsatsen med indsatsleder-redningsberedskab
- Foretager den for førsteindsatsen nødvendige situationsbedømmelse
- Opretter de for indsatsen nødvendige faciliteter, f.eks. kommandostade (KST), opmarchområde, samlested for døde, venteplads, opsamlingssted og kontaktpunkt

- Fastlægger og sikrer køreveje og ambulanceveje inden for indsatsområdet
- Bestemmer den nødvendige politiindsats
- Indsætter fremmødte politienheder
- Koordinerer det præhospitale arbejde med den øvrige indsats
- Afgiver situationsmeldinger til kommandostationen (KSN)
- Foretager rekognoscering
- Fører kontrol og følger indsatsen samt vurderer, om den iværksatte indsats har den ønskede og forventede effekt
- Formidler assistance
- Forbereder og iværksætter evakuering
- Sikrer ro og orden
- Foretager nødvendig bevogtning og afspærring (indre og ydre), herunder sikring af evt. værdigenstande
- Fastslår skadestedets og indsatsområdets omfang i samarbejde med indsatsleder-redningsberedskab
- Iværksætter efterforskning
- Registrerer/identificerer overlevende, tilskadedkomne eller døde
- Foretager dokumentation/log til efterforskningsbrug og evaluering
- Varetager forholdet til pressen i indsatsområdet
- Tilgodeser personalets sikkerhed i indsatsområdet

(Kilde: Indsatstaktiske retningslinier og samarbejdsprincipper, Beredskabsstyrelsen, september 1999).

I tilfælde af omfattende og ressourcekrævende ulykker og katastrofer, der rammer et større område, eksempelvis en orkan, omfattende strømudfald, omfattende snestorm eller omfattende afbrydelse af telenettet, beror den samlede indsats og koordinering på et samarbejde mellem de involverede myndigheder på de relevante niveauer, både lokalt, regionalt og centralt.

Det tilføjes, at der for visse former for ulykker gælder en særlig ansvarsfordeling og særlige principper for indsatsen. Dette gælder bl.a. atomberedskabet, havmiljøberedskabet og SAR-beredskabet.

Bilag 1

Den 2. april 2003

Kommissorium for underudvalget vedrørende beredskabsplanlægning og tværgående koordination (centralt, regionalt og lokalt)

Under henvisning til politisk aftale om redningsberedskabet efter 2002 "gennemføres en national sårbarhedsudredning med et bredt, tværsektorielt sigte. Som led heri bør det fastlægges, hvorledes der kan ske en fortsat styrkelse af den tværgående koordination i beredskabet. Sårbarhedsudredningen bør bl.a. omfatte områder som informationsteknologi, vandforsyning, energiforsyning og infrastruktur og forudsætter således medvirken fra en række ministerier m.v.". Dette udredningsarbejde er forankret i et udvalg for National Sårbarhedsudredning, hvis opgavesæt er givet ved kommissorium for en national sårbarhedsudredning af 17. januar 2003.

Udvalget har valgt en række sårbarheds- og fokusområder, der hver især skal gøres til genstand for en nærmere beskrivelse og undersøgelse i følgende syv underudvalg:

1. El-, naturgas- og teleforsyning samt it-forhold
2. Akutte olie- og kemikaliefureningsulykker til søs
3. Fødevarer, herunder vand og genmodificering
4. Sundhedsvæsenet
5. Transportfunktioner
6. CBRN-beredskab
7. Beredskabsplanlægning og tværgående koordination (centralt, regionalt og lokalt)

Under udvalget for national sårbarhedsudredning nedsættes således bl.a. et underudvalg med det formål at udarbejde en delrapport om beredskabsplanlæg-

ning og tværgående koordination på central, regional og lokalt niveau. Delrapportens formål er at tilvejebringe en beskrivelse af området og beredskabsmæssige tiltag i relation hertil.

Arbejdet i underudvalget iværksættes snarest muligt og afsluttes inden senest 1. juli 2003. Delrapporten skal bidrage til den første samlede deludredning fra udvalget, som er planlagt offentliggjort den 15. oktober 2003. Denne deludredning skal indgå i den samlede nationale sårbarhedsudredning.

Underudvalgets delrapport skal omfatte følgende:

1. Indledning og sammenfatning/konklusion
2. Oversigt over området

Oversigten omfatter en overordnet og strukturel beskrivelse af området, dets placering i - og betydning for samfundet samt tilknytning til andre sektorer.

3. Beskrivelse af området

Området beskrives på baggrund følgende indfaldsvinkler:

- Beskrivelse af områdets styrker og svagheder som skyldes forhold vedrørende områdets organisering, struktur, regelbestemte bindinger m.v.
- Beskrivelse af sårbarhed som følge af relationer og gensidig afhængighed til relaterede sektorer.
- Beskrivelse af områdets robusthed og sårbarhed, herunder væsentlige erfaringer foranlediget af specifikke hændelser. Yderligere ønskes inddraget generelle erfaringer.
- Oversigtsgivende præsentation af eksisterende viden på området, der er relevant for vurdering af områdets sårbarhed.

Der kan suppleres med andre indfaldsvinkler.

Udviklingstendenser

Der anføres perspektiver vedrørende fremtidige udfordringer for tilrettelæggelsen af og planlægningen på området. Endelig skal indgå en vurdering af behovet for justeringer i samspillet mellem sektorerne med henblik på at skabe bedre rammer for planlægning og koordination, herunder områder hvor lovgivningsmæssige ændringer kan komme på tale. Der inddrages i perspektiveringens relevant omfang erfaringer fra udlandet.

4. Identifikation af problemstillinger, der bør belyses nærmere

Underudvalget skal inddrage følgende emner:

- Ministerier og styrelseres beredskabsplanlægning
- Kommuner og amters beredskabsplanlægning
- Koordination af beredskabsplanlægningen på centralt, regionalt og lokalt niveau, herunder rådgivning m.v.
- Krisehåndtering, herunder koordination af indsatsen ved større ulykker og katastrofer
- Totalforsvarssamarbejdet

Underudvalget har medlemmer fra følgende myndigheder, organisationer og virksomheder:

Beredskabsstyrelsen (formand), Justitsministeriet, Forsvarsministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Forsvarskommandoen, Rigspolitichefen, Politimesterforeningen, Amtsrådsforeningen, KL, Københavns og Frederiksberg Kommuner. Endvidere deltager en observatør fra Sekretariatet for National Sårbarhedsudredning.

Øvrige myndigheder m.fl. kan ad hoc blive inddraget i underudvalgets arbejde.

Sekretariatsfunktionen for underudvalget varetages ved formandens foranstaltning.

Bilag 2

Se særskilt fremsendt dokument af 1. juli 2003.

Bilag 3

14. august 2003

Kommunernes Landsforening

Københavns og Frederiksberg Kommuner

Udtalelse vedr. slutrapporten fra underudvalg 7 ("Beredskabsplanlægning og tværgående koordination")

Som supplement til delrapporten fra underudvalg 7 ønsker repræsentanterne fra Kommunernes Landsforening og Københavns og Frederiksberg Kommuner med det følgende indlæg at bidrage til det fortsatte arbejde med en National Sårbarhedsudredning.

Bidraget kan kort opsummeres som følger:

- Kommissoriet til trods ("Beredskabsplanlægning og tværgående koordination") har det ikke været muligt for underudvalg 7 at inddrage afgørende dele af beredskabsplanlægningen i sit arbejde (årsagen fremgår af afsnittet "Beredskabshensyn i samfundsplanlægningen").
- Uagtet at "det sårbare samfund" og dets udviklingstendenser ikke er blevet belyst (f.eks. gennem en konference), så kan det konstateres, at der er udviklet nye beredskabsplatforme som "samfundssikkerhed og beredskab" og "det robuste samfund". Et nyt selvstændigt kompetenceområde er under udvikling, og det bør organisatorisk understøttes. Den civile sektors beredskab bør således have sin egen styrelse.

- Frem for at lade beredskabet udvikle sig mod at blive mere og mere kapacitets- og konsekvensorienteret (reaktivt), bør et forebyggende arbejde med et forsigtighedsprincip fremmes (proaktivt).
- Efter afslutningen af "den kolde krig" er det fortsat forsvarsalliancen NATO, som er den dominerende samarbejdspartner for beredskabet. For den civile sektors beredskab kan EU tilbyde mange samarbejds-muligheder. Dette arbejde synes kun at være i sin første begyndelse og bør fremmes.
- I et cross-border samarbejde, hvor to nationale beredskabskulturer mødes, bør integrationen ikke være et rent lokalt kommunalt anliggende. I beredskabsplanlægningen for den civile sektors beredskab for Øresundsregionen bør derfor også indgå et markant statsligt element.

Beredskabshensyn i samfundsplanlægningen

Et samfundsberedskab bør ikke isoleres i samfundsplanlægningen, som et brandvæsen i kommunen kan isoleres på en brandstation. I det moderne samfund må spørgsmål om sikkerhed og beredskab tænkes med i udviklingen af fremtidens samfund – beredskabshensyn i samfundsplanlægningen. Sårbarhedsudredningen bør således skabe mulighed for overblik over risiko- og sårbarhedsfaktorer, og over de sammenhænge hvor der er mulighed for at påvirke, således at samfundets sammenhængskraft understøttes.

Kommissoriet for underudvalg 7 ("Beredskabsplanlægning og tværgående koordination") har klare overlappende relationer til udredningsarbejder der foregår i andet regi. Det er vigtigt at der i det videre arbejde sker en integration med de øvrige underudvalgs arbejder, så fragmentering undgås. Eksempler på spørgsmål der ikke eller kun perifert har været behandlet i underudvalget, er anført og kommenteret i det følgende:

1. Strukturkommissionen, der skal "tage stilling til, i hvilken udstrækning den offentlige sektors struktur bør tilpasses for at fastholde og fremtidssikre en decentraliseret offentlig sektor, der både sikrer en ef-

fektiv opgaveløsning af høj kvalitet, bidrager til udvikling og understøtter det lokale demokrati, herunder dialogen mellem borgere og politikere”.

2. Arbejdet på et nyt forsvarsforlig, der vil tage afsæt i en analyse af den internationale situation og af samfundssikkerheden.
3. Samordnet kriseinformation, eksemplificeret ved implementering af radiokommunikation til beredskabet, bør have en central placering i planlægningen af et mindre sårbart samfund. Kommunikation i form af tale, data og dokumentation bør være et fælles ledelsesværktøj for hele den civile sektors beredskab. Alarmcentralerne og de private entreprenører er her vigtige aktører i dette beredskab.
4. Konsekvenser af omorganisering på beredskabsområder: politi (politets struktur), nedlæggelse af civilregionerne (det regionale beredskab), ophævelse af krav i 40 kommuner om et krigsberedskab (konvertering og integrering af det udvidede beredskab i det daglige beredskab) og alarmering (integration af alarmcentralerne i beredskabet).

Ad. 1.

Det hedder i kommissoriet for Strukturkommissionen at vurderingen af fordele og ulemper ved forskellige indretninger af den offentlige sektor bl.a. skal ske efter følgende kriterier og afvejes i forhold til hinanden:

”Effektivitet og bæredygtighed, demokratisk kontrol, borgerinddragelse og dialogen mellem borgere og politikere, kvalitet i opgaveløsningen, nærhed til borgerne, borgernes retssikkerhed og valgmuligheder, klarhed i ansvarsfordelingen, og sammenhæng mellem kompetence og økonomisk ansvar.”

Til brug for Strukturkommissionens overvejelser om fordele og ulemper ved alternative modeller for indretning af den offentlige sektor er der udarbejdet sektoranalyser. Sektoranalyserne er arbejdspapirer. De har derfor ikke nogen

selvstændig status, men skal alene bruges som grundlag for den videre diskussion i kommissionen.

Som supplement til sektoranalyser er der udarbejdet analyser af en række mindre offentlige opgaver der kan blive påvirket af en eventuel ny struktur i den offentlige sektor. I Indenrigs- og Sundhedsministeriet er man blevet bedt om at udarbejde en analyse for området "beredskab".

Til brug for Strukturkommissionens arbejde har Indenrigs- og Sundhedsministeriet herefter udarbejdet en analyse med titlen "Mindre sektoranalyse af Rednings- og ambulanceberedskabet", dateret april 2003.

Strukturkommissionen risikerer på den baggrund at udføre sit arbejde på et ufuldstændigt grundlag, ikke mindst 7. underudvalgs kommissorium taget i betragtning ("Beredskabsplanlægning og tværgående koordinering). 7. underudvalgs arbejde viser, at "beredskab" ikke kan indskrænkes til "redning og ambulance".

Ad 2.

Som det har været fremme i forbindelse med underudvalgets arbejde, er forsvaret og den civile sektors beredskab komplementære størrelser, der tilsammen omfatter samfundsberedskab til understøttelse af samfundssikkerheden. Det siger sig selv at sårbarhedsudredningen derfor vil være af største interesse ved tilrettelæggelse og indgåelse af et nyt forsvarsforlig (Planlægning af deltagelse af personel fra den civile sektors beredskab i internationale operationer og forsvarets indsats ved trusler mod den hjemlige samfundssikkerhed).

Ad 3.

Radiokommunikation til beredskabet er af største betydning når talen er om sårbarhed og "det robuste samfund". Moderne teknologi byder på forskellige muligheder for samordning af information mellem beredskabsaktørerne til brug ved krisehåndtering. Med en rapport udsendt af Indenrigs- og Sundhedsministeriet i juni 2003 meddeles det at man ikke vurderer, at der for nærværende eksisterer et behov for udskiftning af beredskabsmyndighedernes ra-

diokommunikationssystemer med tidssvarende digitale systemer til datakommunikation. Ikke desto mindre er en række myndigheder, herunder politiet, i gang med at forberede implementering af nye kommunikationssystemer.

Kommerciel licensiering af moderne kommunikation til beredskabet på to licenser med indbyrdes konkurrerende og af hinanden erklærede uafhængige net og med et frivillighedsprincip vedr. tilslutning for de enkelte beredskabsaktører, er ikke strategisk holdbar. Ved et tænkt anlæg af motorveje i Danmark i dag, ville man da også lade det være op til f.eks. de enkelte kommuner frit at kunne beslutte sig for en evt. tilslutning? Og med private indbyrdes konkurrerende anlæg?

Ad 4.

Intet at anføre.

Udvikling af fælles begreber og beredskabskultur.

Som "appetitvækker" for hovedudvalgets videre arbejde falder det tillige inden for underudvalgets kommissorium at gøre hovedudvalget opmærksom på evt. begrænsninger der måtte ligge i den gængse beredskabstænkning og -tilrettelæggelse. Ja, underudvalget er i kommissoriet direkte blevet anmodet om at gøre opmærksom på udviklingstendenser, der måtte være inden for området "Beredskabsplanlægning og tværgående koordination".

En sårbarhedsudredning bør derfor ikke reduceres til alene at fokusere på allerede kendte og kortlagte risici og sårbarheder som f.eks. epidemier, terror og forurening. Finansielle forhold udgør eksempelvis for et moderne samfund en sårbarhed som nærmere bør undersøges – et forhold som ikke indgår i rapporten. Indholdet af tre europæiske konferencer (note 1) i efteråret 2003 med deltagelse af bl.a. OECD, EU og NATO samt en række anerkendte forskningsinstitutioner viser at der her opereres med risiko- og sårbarhedsforhold som ikke indgår i den danske sårbarhedsudredning.

Et af formålene med en sårbarhedsudredning er at afdække behovet for nytænkning! I den situation er det vigtigt at hente inspiration til udviklingen, evt. i form af nye koncepter gennem dialog med fagfolk i ind- og udland.

”Beredskab” defineres i rapporten på to forskellige måder, dels som indsats og infrastruktur og dels ved at karakterisere beredskabsplanlægning som ”det hele” (se afsnit 4 ”Beredskab, beredskabsplanlægning, beredskabsplaner). Samtidig anføres det i rapporten fra underudvalg 7 at beredskabsplanlægning har skiftet karakter fra at være trusselorienteret til at være kapacitets- eller konsekvensorienteret (side 14)!

Her kan der være grund til at anføre en særlig bemærkning vedr. fokus i beredskabsplanlægningen:

Det er vigtigt at det offentlige ikke afgrænser sin indsats til at tilbyde og udvikle ressourcer når ulykken er sket, men at den helhedsorienterede indsats, startende med risiko- og sårbarhedsanalysen og det forebyggende arbejde, får fokus.

Et ofte anvendt princip i forbindelse med sikkerhed og et grundlæggende princip i beredskabsplanlægningen i øvrigt og ikke mindst inden for forebyggelse, er forsigtighedsprincippet. Den knappe tidsramme for underudvalgets arbejde levnede ikke mulighed for nærmere at undersøge dette principps indlysende relevans og indplacering i forbindelse med beredskabsplanlægningen.

Vedr. underudvalg 7's behandling af ”ansvarsprincippet”: det grundlæggende princip for beredskab, der siger at den som har et ansvar i en normalsituation, også har ansvaret ved en ekstraordinær hændelse. Princippet gælder naturligvis for alle, uanset hvor i samfundet man er placeret og har sit virke. Sådan er det også i vore nabolande. Derfor virker det uforståeligt først at repetere de norske og svenske definitioner af ”ansvarsprincippet” for derefter at reducere princippets gyldighedsområde med denne overskrift: ”sektoransvarsprincippet”! Det præcise formål med denne indskrænkning af en definition af ansvarsprincippet er ikke klart!

Borgerne, erhvervslivet, de områdeansvarlige myndigheder (f.eks. kommunerne), statslige sektorer og styrelser afviser i princippet bedst en fjende i form af

en "hændelse" - menneskeskabt eller naturgiven - i det omfang det lykkes at fortsætte den samfundsmæssige virksomhed. Ved indtræden af "en hændelse" er det ikke optimalt at reducere et ansvarsprincip til kun at omfatte virksomhed der udføres af én sektor.

Et system af national krisehåndtering.

Med nye tider får begreber nyt indhold. Murens fald og 11. september har ændret indholdet af begreber som krig/fred, sikkerhed, forsvar, beredskab, forebyggelse. Nu er visionen og perspektivet "det robuste samfund" ikke alene gældende isoleret for et indsatsberedskab, men for hele samfundet.

Forsøg på udvikling af en sammenhængende beredskabstænkning ud fra det nye planlægningsgrundlag bør derfor hilses velkommen og bør ikke henvises til et allerede udviklet, men også forældet, virkelighedsunivers.

I spørgsmålet om beredskabsplanlægning og den tværgående koordination (7. underudvalgs platform) er det således også utilstrækkeligt at sætte fokus på indsats. Helheden må i centrum: Samfundets robusthed og et system af krisehåndtering, hvor lokalt, regionalt og centralt niveau er bundet sammen med fokus på forebyggelse, information, koordination, prioritering, overblik, forberedelse af indsats, indsats og genetablering.

Glædeligt er det dog at underudvalget i sit arbejde er nået frem til at foreslå et sammenhængende rapportsystem for kommuner-styrelser-ministerier med årlige beredskabsrapporter, der kan give overblik over initiativer inden for forebyggelse, beredskabsplanlægning og indsats.

Virksomhedsplaner udarbejdet af hver enkelt myndighed bør i den sammenhæng også overvejes idet det vil fremme en proaktiv indsats.

Konkrete forslag:

- Ved den større ulykke/katastrofe/krise er det vigtigt at sikre at krisehåndteringen fortsat vil være politisk relateret lokalt/regionalt. Bestemmelserne om kommunernes styrelse under krise og krig bør derfor tilpasses til de nye scenarier (jf. svenskernes etablering af kommunale "Krisledningsnämnd").
- Når ulykken er sket, og et beredskab skal indsættes, er første kontakt til offentlige myndigheder 112-alarmentralfunktionen. Herfra videregives alarmbeskeden til den/de relevante indsatsmyndigheder. Det skal i den forbindelse anbefales at overveje hvorledes anvendelse af ny digital datateknologi og integrering af beredskabskompetencer kan forbedre indsatsen i akutfasen (kommunikation og alarmcentralfunktionen).
- Det er oftest den kommunale beredskabschef der på vegne af kommunalbestyrelsen som områdeansvarlig, forestår planlægningen og tilrettelæggelsen af det kommunale beredskab. Det bør i den forbindelse overvejes at formalisere dette forhold samt relationen til det politiske niveau.
- Endelig bør en enkelt myndighed à la den svenske "Krisberedskapsmyndigheten" have ansvaret for at inspirere og bidrage til progression i udviklingen af en helhedsorienteret indsats for "et robust samfund". Ligesom Sverige pr. 1.7.2002 etablerede Krisberedskapsmyndigheten, etableres pr. 1.9.2003 i Norge "Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap".

Begge initiativer er udtryk for et behov for eksponering og udvikling af et nyt selvstændigt kompetenceområde, der er hævet over den operative og ofte isolerede sektorvise indsats

"Det robuste samfund" – NATO og EU.

Udviklingen af "det robuste samfund" er ikke mulig efter konceptet "growth now – clean up later". Et forsigtighedsprincip til understøttelse af det forebyggende arbejde bør derfor indgå i beredskabsplanlægningen.

I "det robuste samfund", der indebærer såvel en risikostyring som traditionel beredskabsplanlægning, skelnes principielt ikke mellem forskellige ulykkes-scenarier, f.eks. i form af konvolutter med et tvivlsomt indhold og "de gode gamle" katastrofer. "Ulykker", store som små, bør derfor i princippet ligestilles idet de alle potentielt er en trussel mod "business continuity".

Men der er andre risici mod samfundet end dem der truer infrastrukturen. Under indtryk af terrortruslen kan der være god grund til at inddrage sociale og kulturelle faktorer. At mestre en "krisehåndtering" i det daglige, kan desuden være en god "øvelse" som forberedelse til at kunne håndtere den større ulykke eller katastrofe.

Ud over en fokusering på "forsigtighedsprincippet" giver det nye planlægningsgrundlag ikke anledning til at ændre på de grundlæggende principper for tilrettelæggelsen af et beredskab baseret på ansvar, nærhed og lighed. Men parallelt med at varetage Danmarks fortsatte medlemskab af den atlantiske forsvarsalliance NATO, så medfører et fokus på "det robuste samfund" som det nye planlægningsgrundlag for beredskabet, at EU-sporet bør have større opmærksomhed og integreres på en radikal anderledes måde i beredskabsplanlægningen (note 2).

Øresundsregionen – et eksempel på proaktiv beredskabsindsats?

Bestræbelserne på i et cross-border og regionalt samarbejde at udvikle en sikker og tryk Øresundsregion kunne være et eksempel på udvikling af "det robuste samfund". Som en udviklingsopgave - ikke blot for de direkte involverede parter i Hovedstadsregionen, men for hele landet/landene - burde Øresundsregionen også have været omtalt og behandlet i rapporten som en udfordring

for et beredskab der orienterer sig mod "beredskabshensyn i samfundsplanlægningen".

I et cross-border samarbejde kan beredskabsplanlægning og tværgående koordination ikke reduceres til et anliggende for de direkte involverede kommuner og amter (i Sverige län og regioner). Cross-border udviklingsarbejde for et sammenhængende beredskab bør også være et anliggende for landenes beredskabsministerier.

Henning Holm Johansen, Kommunernes Landsforening

Niels Johan Juhl-Nielsen, Københavns og Frederiksberg Kommuner.

Noter:

1.

<http://www.gcsp.ch/e/news/CIPHomePage.htm>

http://www.srv.se/funktioner/frameset/search_res.asp?si_id=4451

http://www.iir-conferences.com/site/_prod-grp.cfm?dirname=cg2126&Confcode=cg2126&iv=24

2.

http://www.europa.eu.int/comm/environment/civil/prote/cp01_en.htm

Bilag 4

Baggrundsmateriale - kildeliste

(i kronologisk rækkefølge)

1. Betænkning om katastrofeledelse, Justitsministeriets arbejdsgruppe vedrørende katastrofeplanlægning m.v. (Eefsen-betænkningen), København, april 1981.
2. Civilforsvarsstyrelsens brev af 14. september 1984 om "Dansk Totalforsvars-koncept" (j.nr. 202-d0).
3. Civilforsvarsstyrelsens brev af 8. september 1986 om "Totalforsvarsbe-grebet" (5. kt. j.nr. 85-20-d19).
4. Om anvendelsen af ordet Totalforsvar m.m., artikel af P.G.H. Vinther i Militært Tidsskrift februar 1990.
5. Lov om et skibsfartsnævn, lovbekendtgørelse nr. 582 af 29. september 1988.
6. Betænkning om Katastrofeberedskab, betænkning nr. 1226 afgivet af Ud-valget om Katastrofebistand, København 1991.
7. Militær hjælp til civile myndigheder i fredstid, Forsvarskommandoen, FKOBST 153-1, oktober 1991.
8. Bekendtgørelse nr. 717 af 28. oktober 1991 om Danmarks Radios og TV 2's forpligtelse til at udsende meddelelser af beredskabsmæssige betydning (beredskabsmeddelelser).
9. Dansk Standard, Risikoanalyse: Kvalitetskrav, terminologi, DS/INF 85. 1. udgave, 17. december 1992.

10. Lov nr. 476 af 30. juni 1993 om beskyttelse af havmiljøet (med senere ændringer).
11. Forvaltning av tryggleik og arbeidsmiljø på sokkelen, Ei kort innføring, OlieDirektoratet, Stavanger, 1994.
12. Kongelig resolusjon om Justisdepartementets samordningsfunksjon på beredskabssektoren og om rådet for sivilt beredskab, Oslo, 16. september 1994.
13. SOU 1995:19, Hot- och riskutredningen, Ett säkrare samhälle (hovedbetænkning), Stockholm, januar 1995
14. Aftale af 23. juni 1995 mellem Beredskabsstyrelsen, Danmarks Radio og TV 2 om fremgangsmåden ved udsendelse af beredskabsmeddelelser (alarmeringsaftalen).
(http://www.brs.dk/fagomraade/tilsyn/beredskab/emner/aftale_mellem_brs_dr.htm)
15. Beredskabsstyrelsens vejledning nr. 117 af 14. juli 1995 om presseberedskabet.
16. Med totalforsvaret inn i fremtiden, Rapport fra totalforsvarskonferencen i Oslo Militære Samfund den 12. mars 1997, Oslo, 25. april 1997.
17. BL 3-9, Bestemmelser om brand- og redningstjeneste, udgave 3, 4. juli 1995, Statens Luftfartsvæsen.
(http://www.slv.dk/Publikationer/Love/BL/BL_3_SERIE/3_9.pdf)
18. A common understanding for the development of emergency legislation: Stockholm proposals, NATO PO(97)76, 15. maj 1997.
19. Veileder i krisepanlegging for departementer og centrale statslige etater, Direktoratet for sivilt beredskap, Oslo, 1998.

20. Totalforsvaret, Historie, samtid og fremtidige udfordringer, Direktoratet for sivilt beredskab og Forsvarets Overkommando, Oslo, februar 1998.
21. Totalforsvaret - Fra idé til realitet, Direktoratet for sivilt beredskab og Forsvarets Overkommando, Oslo, april 1998.
22. Håndbog om sundhedsberedskabet, 3. udgave, Beredskabsstyrelsen m.fl., april 1999.
(<http://www.retsinfo.dk/GETDOC/ACCN/C19991104760-REGL>)
23. Bekendtgørelse nr. 607 af 19. juli 1999 om refusion af udgifter til beredskab, bekæmpelses- og saneringsforanstaltninger, samt affaldsbortskaffelse vedrørende olie- og kemikalieforurening. (Strandrensningsbekendtgørelsen).
24. Rapport fra udvalget om alarmering og akut medicinsk indsats, Sundhedsministeriet, september 1999.
(<http://www.im.dk/publikationer/alarmering/alarmering.pdf>)
25. Indsatstaktiske retningslinier og samarbejdsbestemmelser, Beredskabsstyrelsen, oktober 1999.
(<http://www.brs.dk/folder/indsats/indsatstaktik.htm>)
26. Den samlede redningsberedskabssektors opgaveløsning i forbindelse med orkanen den 3. - 4. december og stormen den 17. december 1999 - En tværgående evaluering og erfaringsopsamling, Beredskabsstyrelsen, februar 2000. (<http://www.brs.dk/folder/orkan/index.htm>)
27. Rigspolitechefens "Erfaringer og anbefalinger – reel og varslet orkan dec. 1999", 2000.
28. DEFs rapport "Beredskab i elsektoren" Erfaringer fra orkanen den 3. december 1999, april 2000.
29. Bekendtgørelse nr. 992 af 6. november 2000 om henlæggelse af opgaver og beføjelser efter lov om beskyttelse af havmiljøet til Forsvarskommandoen.

30. Bekendtgørelse nr. 1039 af 24. november 2000 om planlægning af den præhospitale indsats og uddannelse af ambulancepersonale m.v. (<http://www.retsinfo.dk/GETDOC/ACCN/B20000103905-REGL>)
31. Rigspolitechefens skrivelse af 12. december 2000 til Justitsministeriet vedrørende modernisering af politiets alarmcentraler bilagt notat om politiets alarmcentraler og foreløbige overvejelser om et nyt alarmkoncept af 28. november 2000 fra Rigspolitechefens arbejdsgruppe om politiets alarmcentraler.
32. Kulturministeriet: Sikkerheden ved musikfestivaler – en rapport, december 2000 (<http://www.kulturministeriet.dk/sw1583.asp>)
33. Veileder for kriseplanlegging i kommunene, plan for kriseledelse, Direktoratet for sivilt beredskap, Oslo, 2001 (optryk).
34. Det civile beredskab - et debatoplæg, Beredskabsstyrelsen, december 2000. (<http://www.brs.dk/fagomraade/tilsyn/beredskab/nyt/280301.htm>)
35. Analyse af det civile beredskab - høringsvar m.v., Beredskabsstyrelsen, april 2001.
36. Lov nr. 122 af 27. februar 2001 om forswarets formål, opgaver og organisation m.v.
37. Lov nr. 123 af 27. februar 2001 om hjemmeværnet.
38. Analyse af det civile beredskab, Beredskabsstyrelsens indstilling til Indenrigsministeriet af 9. april 2001.
39. Systematisk samfunnsikkerhets- og beredskabsarbeid i kommunene, en veileder fra Direktoratet for sivilt beredskap, Oslo, maj 2001.

40. The Future of Emergency Planning in England and Wales, A Discussion Document, Emergency Planning Review, Cabinet Office, London, August 2001.
41. Rapport: Bekæmpelse af olieforureningen efter "Baltic Carrier", Beredskabsstyrelsen, august 2001.
(<http://www.brs.dk/folder/groensund/index.htm>)
42. SOU 2001:86, Förordning om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap, Stockholm, oktober 2001.
(http://forsvar.regeringen.se/propositionermm/sou/pdf/sou2001_86.pdf)
43. Kommissorium for Krisesberedskabsgruppen, Statsministeriet, 1. oktober 2001.
44. Rapport fra observasjonen av redningsarbeidet etter terroranslaget mot New York City 11. september 2001, Direktoratet for sivilt beredskap, 10. november 2001.
45. Functional Security, A Comparative Analysis of the Nordic States' Political Agenda in the Fields of Critical Infrastructure, IT Security, NBC Issues and Terrorism, Jonas Holmgren & Jan Softa, The Swedish Institute of International Affairs, Stockholm 2002.
46. Betænkning nr. 1409 om politiets struktur, februar 2002,
(<http://www.jn.dk/wimpdoc.asp?page=document&objno=62912>)
47. Cirkulære af 1. marts 2002 om Skibsfartens og Luftfartens Redningsråd, Forsvarsministeriet (findes i Retsinformation som cirkulære nr. 9064 af 1. marts 2002).
48. "Lessons learned" vedrørende forløbet efter 11. september 2001, Krisesberedskabsgruppen, Statsministeriet, 12. marts 2002 (til tjenestebrug).
49. SOU 2001:41, Säkerhet i en ny tid, Betänkande av Sårbarhets- och säkerhetsutredningen, Stockholm, maj 2001 (Åke Pettersson-udredningen).

50. Regeringens proposition 2001/02:158, Samhällets säkerhet och beredskap, Stockholm, mars 2002.
51. Rapport 1:2002, Erfaringer fra krisehåndtering etter uvær i Nordland januar 2002, Direktoratet for sivilt beredskap, Oslo, 2002.
52. Aftale af 8. marts 2002 mellem Danmarks Meteorologiske Institut, Rigs-politichefen og Beredskabsstyrelsen om varsling i tilfælde af særligt voldsomme vejrfænomener.
(http://www.brs.dk/info/aftaler/myndighedsaftale_dmi.htm)
53. Notat om rapport vedrørende forswarets kapaciteter, Forsvarsministeriet, 12. marts 2002, Forsvarsudvalget (2. samling) (Alm. del – bilag 129).
54. Stortingsmelding nr. 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet – Veien til et mindre sårbart samfunn, Det Kongelige Justis- og Politidepartement, april 2002. (<http://www.odin.dep.no/jd/norsk/publ/stmeld/012001-040015/index-dok000-b-n-a.html>)
55. Vejledning om kommunernes og amternes beredskabsplanlægning, Beredskabsstyrelsen, juni 2002.
(<http://www.brs.dk/folder/planlaegning/vejledningen.pdf>)
56. Förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap, Stockholm, maj 2002.
57. Analyse af redningsberedskabet, Finansministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Beredskabsstyrelsen, maj 2002.
(<http://www.im.dk/Index/dokumenter.asp?o=7&n=0&h=7&d=1428&s=4>)
58. Förordning (2002:518) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten, Stockholm, 23. maj 2002.
59. Antiterrorberedskabsgradernes betegnelse, anvendelse, indhold og klassifikation, Forsvarskommandoen, FKOBST 358-1 (bilag 1 til kapitel 9 om

- sikkerhedsforanstaltninger mod terrorvirksomhed), rettet juli 2002 (til tjenestebrug).
60. Rigsrevisionens brev af 22. august 2002 vedrørende Rigsrevisionens beretningsundersøgelse af redningsberedskabet samt tilhørende bilag "Afmelding til Beredskabsstyrelsens vedrørende Rigsrevisionens undersøgelse af redningsberedskabet".
 61. Kriseberedskabsgruppens analyse af beredskabet, oktober 2002 (til tjenestebrug).
 62. Kommissorium for Strukturkommissionen, 1. oktober 2002. (<http://www.im.dk/Index/dokumenter.asp?o=104&n=1&d=1678&s=4>)
 63. Report on the 2002 Civil Protection Committee critical infrastructure mapping survey and definition, EAPC(SCEPC)D(2002)14-REV1 af 7. november 2002 (NATO/EAPC unclassified).
 64. En efterretningsmæssig vurdering af mulige fremtidige opgaver for dansk forsvar, Forsvarets Efterretningstjeneste, 29. november 2002 (til tjenestebrug).
 65. Oversigt: Krav til samfunnsikkerhet og beredskap i kommunene, Direktoratet for sivilt beredskab, Oslo, revideret december 2002.
 66. Lovforslag nr. L 108 fremsat den 5. december 2002 (Forslag til lov om ændring af beredskabsloven - ændret grundlag for beredskabsplanlægningen, tilpasning af det krigsmæssige beredskab, sammensætning af ankenævnet m.v.). (<http://www.ft.dk/?/samling/20021/MENU/00000002.htm>)
 67. Rapport om den tekniske radiokommunikation på beredskabsområdet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Justitsministeriet, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Forsvarsministeriet og Finansministeriet, november 2002 (afgivet 17. december 2002). (<http://www.im.dk/Index/dokumenter.asp?o=7&n=0&d=1724&s=4>)

68. Kommissorium for analyse af konsekvenserne vedrørende tilslutning til et landsdækkende digitalt nød- og beredskabsradionet, 17. december 2002. (<http://www.im.dk/Index/dokumenter.asp?o=7&n=0&d=1729&s=4>)
69. Lov nr. 1052 af 17. december 2002 om radio- og fjernsynsvirksomhed (§ 88).
70. Intern sikkerhed i amerikansk optik, Anja Dalgaard-Nielsen, Udenrigs nr. 1, 2003.
71. Samfunnsikkerhet. Risiko og sårbarhetsanalyser. Beredskapsmessige hensyn i planlegging, Kompendium (arbejdseksemplar), Højskolen i Stavanger, januar 2003.
72. Rigsrevisors beretning nr. 5/02 af 7. januar 2003 om søredningstjenestens effektivitet. (<http://www.ft.dk/BAGGRUND/statsrev/0502.htm>)
73. Referat af møde i Kriseberedskabsgruppen den 22. januar 2003 (til tjenestebrug).
74. Kommissorium for en national sårbarhedsudredning, 23. januar 2003 (<http://www.im.dk/Index/dokumenter.asp?o=7&n=0&d=1762&s=4>)
75. Handlingsplan för metodutveckling avseende risk- och sårbarhetsanalyser, Krisberedskapsmyndigheten, Stockholm, 31. januar 2003
76. "Homeland Security" - kort fortalt, Anja Dalgaard-Nielsen, projektforsker, Ph.d., ISS Research Brief nr. 20, februar 2003.
77. Lovforslag L 108 - bilag 18 (Besvarelse af spørgsmål nr. 4 stillet af Folketingets Kommunaludvalg til indenrigs- og sundhedsministeren den 24. februar 2003 (L 108 - bilag 12). Spørgsmål: "Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 20. februar 2003 fra Personalet ved Beredskab Storkøbenhavn vedrørende L 108, jf. L 108 - bilag 11."). (<http://www.ft.dk/?/samling/20021/MENU/00000002.htm>)

78. 11. september utredningen, SOU 2003:32, Stockholm, marts 2003. (http://justitie.regeringen.se/propositionermm/sou/pdf/sou2003_32a.pdf)
79. The Civil Contingencies Secretariat, UK Resilience, London, 17. marts 2003. (<http://www.ukresilience.info/role.htm>)
80. The role of lead government departments in planning for and managing crises, The Framework for Action, UK Resilience, London, 17. marts 2003. (<http://www.ukresilience.info/lead.htm>)
81. Risikostyring - en grundbog, Beredskabsstyrelsen, marts 2003.
82. Näringslivssamverkan, Slutrapport, Överväganden och förslag, Krisberedskapsmyndigheten, Stockholm, 31. marts 2003. (http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/verksamhet/forskning/naringslivssamverkan_slutrapport_2003.pdf)
83. Notat "Oplæg til etablering af krisestyingsnetværk", Forsvarsministeriet, 10. april 2003 (til tjenestebrug).
84. Notat om den globale og nationale terrorrisiko, Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste, København den 16. april 2003 (til tjenestebrug). (Udleveret af Sekretariatet for National Sårbarhedsudredning til underudvalgene den 15. maj 2003).
85. System för samordnad krisinformation, Krisberedskapsmyndigheten, Stockholm, 24. april 2003. (http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/verksamhet/krisinformation/system_samordnad_krisinfo.pdf)
86. Lov nr. 293 af 30. april 2003 om ændring af beredskabsloven.
87. Lov nr. 294 af 30. april 2003 om ændring af lov om beskyttelsesrum.
88. Rapport om radiokommunikation for beredskabet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Finansministeriet, Forsvarsministeriet, Justitsministeriet,

- Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, maj 2003.
(<http://www.im.dk/Index/dokumenter.asp?o=7&n=0&d=1884&s=4>)
89. En evaluering af Københavns Brandvæsens virke og af den tværkommunale stabs virke. Rapport fra Københavns Brandvæsen under EU-formandskabet 2002, Københavns Brandvæsen, 1. maj 2003.
(<http://www.112.dk/neobuilder.php?id=200305150857349100000021534>)
90. Handling a crisis: Lead government departments, UK Resilience, London, 6. maj 2003. (<http://www.ukresilience.info/handling.htm>)
91. Notat om de fire grundlæggende principper for den civile sektors beredskab – ansvar, lighed, nærhed og balance, Sekretariatet for National Sårbarhedsudredning, 14. maj 2003.
92. Internationaliseringen och Sveriges nationella civila system för krishandtering, Helén Jarlsvik, FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut, Stockholm, 22. maj 2003.
93. <http://www.ocipep.gc.ca/index.asp> - den officielle hjemmeside for OFFICE OF CRITICAL INFRASTRUCTURE PROTECTION AND EMERGENCY PREPAREDNESS i Canada.