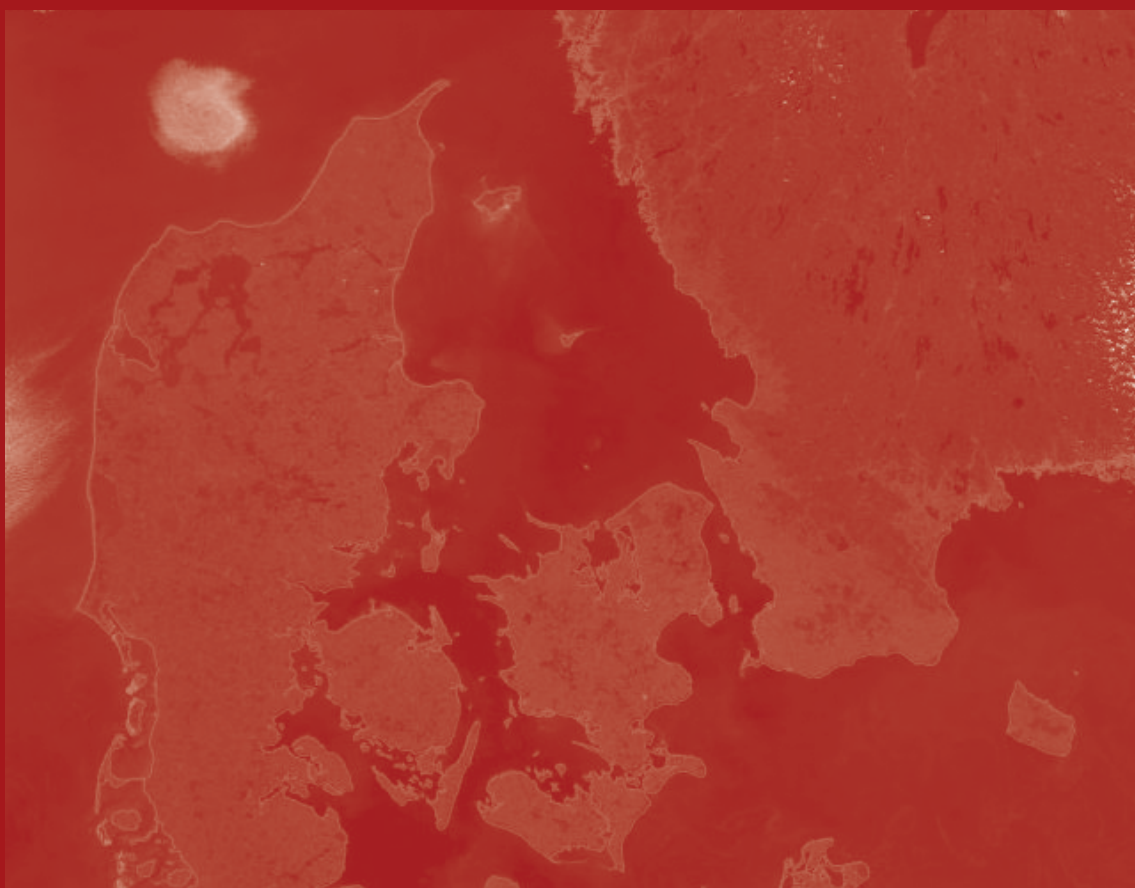

Vejledning til statslige myndigheder om **beredskabsplanlægning**



Udgivet af:

Beredskabsstyrelsen
Datavej 16
3460 Birkerød

Telefon: 45 90 60 00
Fax: 45 90 60 60
E-mail: cbk@brs.dk
www.brs.dk

Forsidebillede:
Satellitbillede nedtaget af DMI fra den
amerikanske Suomi NPP satellit

Udgivet: juni 2014

Formål

Formålet med denne vejledning er at rådgive statslige myndigheder om udmøntningen af præciseringen af planlægningsforpligtelsen i beredskabslovens § 24, som trådte i kraft den 1. juni 2014, med lov nr. 514 af 26. maj 2014.

Vejledningen henvender sig til ministerier og styrelser. Den giver et overblik over de beredskabsmæssige forpligtelser, der påhviler disse myndigheder, og opsummerer endvidere en række grundlæggende principper for god beredskabsplanlægning. Vejledningen skal således ses som en introduktion til arbejdet med beredskabsplanlægning for statslige myndigheder. Henvisninger til mere uddybende og detaljeret vejledningsmateriale findes under hvert kapitel, samt i en samlet liste i sidste kapitel.

Hvad er beredskab?

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

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

Beredskabet i Danmark er baseret på følgende fem principper:

- Sektoransvarsprincippet: Den myndighed, der har ansvaret for en opgave til daglig, bevarer ansvaret for opgaven under en større ulykke eller katastrofe.
- Lighedsprincippet: De procedurer og ansvarsforhold, der anvendes i dagligdagen, anvendes i videst muligt omfang også i krisestyringssystemet.
- Nærhedsprincippet: Beredskabsopgaverne bør løses så tæt på borgerne som muligt og dermed på det lavest egnede, relevante organisatoriske niveau.
- Samarbejdsprincippet: Myndighederne har et selvstændigt ansvar for at samarbejde og koordinere med andre myndigheder og organisationer, både vedrørende beredskabsplanlægning og krisestyring.
- Handlingsprincippet: I en situation med uklare eller ufuldstændige informationer er det mere hensigtsmæssigt at etablere et lidt for højt beredskab end et lidt for lavt beredskab. Samtidig skal der hurtigt kunne ændres på beredskabet i nedadgående retning for at undgå ressourcespild.

Tværgående krisestyring

I tilfælde af større ulykker eller katastrofer vil der være behov for en indsats fra adskillige myndigheder, hvilket kræver tværgående koordination. I sådanne situationer koordineres det danske beredskab som beskrevet i den nationale beredskabsplan.

Der er i Danmark etableret et nationalt krisestyringsystem, som udgør rammen for myndighedernes tværgående koordination, hvis større ulykker og katastrofer rammer Danmark eller danske statsborgere og danske interesser i udlandet.

Krisestyringssystemet beskrives i 'National Beredskabsplan'.

Enhver statslig myndighed kan få en rolle i krisestyringen, men det er de konkrete omstændigheder, der afgør, hvilke specifikke myndigheder der inddrages. Krisestyringssystemet i Danmark er baseret på, at alle statslige myndigheder har forberedt sig på og er fortrolige med, deres roller og ansvar.

Statslige myndigheder skal, jf. National Beredskabsplan, være forberedt på at kunne håndtere alle typer kriser inden for eget område, indgå i tværgående krisestyingsfora og yde bistand til andre myndigheder under kriser, der involverer flere sektorer.

Myndighederne skal derfor råde over handlingsorienterede beredskabsplaner, som i fornødent omfang er koordineret med relevante samarbejdspartneres tilsvarende planer.

Det siger beredskabsloven

Det fremgår af beredskabsloven, at:

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

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

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

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

Statslige myndigheders beredskabsplaner samt revisioner heraf skal indsendes til

Beredskabsstyrelsen til orientering. Dette giver mulighed for sparring og rådgivning og bidrager samtidigt til at skabe en bedre sammenhæng i planlægningen på tværs af sektorer, statslige myndigheder og andre beredskabsrelevante aktører. Beredskabsplanerne skal være indsendt til Beredskabsstyrelsen senest 18 måneder efter lovens ikrafttrædelse, dvs. senest den 1. december 2015. Herefter indsendes en revideret version, minimum en gang hvert fjerde år.

Beredskabsstyrelsen yder gerne løbende rådgivning om beredskabsplanlægning og vejleder ligeledes gerne specifikt om beredskabsplaner, udpegning af underliggende myndigheder, der skal foretage selvstændig planlægning mv.

I de følgende afsnit gennemgås en række centrale temaer i beredskabsplanlægning. Der findes desuden en liste med henvisninger til Beredskabsstyrelsens eksisterende materiale til sidst i denne vejledning.

Forslag til planlægningsproces

- 1. Organisering og research**
 - a. Fastlæg hvilken enhed i myndigheden, som har ansvaret for at koordinere beredskabsarbejdet.
 - b. Skab overblik over eksisterende dokumenter og plansæt.
 - c. Læs Beredskabsstyrelsens vejledning om helhedsorienteret beredskabsplanlægning.
 - d. Kontakt Beredskabsstyrelsen for rådgivning.
 - e. Definér krisestyringsorganisationen.
- 2. Skriv planen**
 - a. Revidér den nuværende plan. Hvis der allerede er udarbejdet en plan for beredskabet, kan der tages udgangspunkt i denne.
 - b. Udarbejd en ny plan. Hvis der enten ikke findes en plan, eller planen ikke er tidssvarende, anbefales det at udarbejde en ny plan. Se afsnittet "beredskabsplaner" nedenfor.
- 3. Uddan medarbejdere**
- 4. Afprøv planen under en øvelse**
- 5. Send den generelle beredskabsplan til Beredskabsstyrelsen til orientering.**

Husk at beredskabsplanlægning er en dynamisk proces. Planen skal løbende øves, revideres og tilpasses nye forhold.

Ledelse

Det er ledelsens ansvar at sikre, at myndigheden kan løse sine opgaver. Opgaverne skal også kunne løses, når myndigheden bliver udsat for ekstraordinære hændelser, som fx store ulykker eller afbrydelser af kritisk infrastruktur.

Ledelsen har derfor et ansvar for at sikre, at myndigheden råder over et robust og fleksibelt beredskab, der kan anvendes, når de daglige ressourcer og rutiner ikke længere er tilstrækkelige.

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

Opgaver vedrørende ledelse

Det anbefales, at statslige myndigheder tager følgende opgaver i betragtning:

- Fastlægger, hvilken enhed i myndigheden som har ansvaret for at koordinere beredskabsarbejdet.
- Tager stilling til ressourcer til beredskabsarbejdet og indarbejder beredskabsrelaterede opgaver i eksisterende ledelsesinstrumenter som mål- og resultatstyring.
- Opstiller og følger op på de overordnede mål for beredskabsarbejdet.
- Prioriterer myndighedens arbejde med områderne i helhedsorienteret beredskabsplanlægning (ledelse; planlægningsgrundlag; forebyggelse; faciliteter, systemer og udstyr; uddannelse og øvelser; viden samt beredskabsplaner).

Opgaver vedrørende ledelse særligt for departementer

Efter beredskabslovens § 24 følger planlægningsforpligtigelser det enkelte ministerområde. Det er således ministerens opgave, dvs. i praksis departementets, at føre tilsyn med underliggende myndigheder m.fl. Formålet med tilsynet er at sikre, at ministerområdets myndigheder følger retningslinjer og bestemmelser, samt at ministeriets samlede indsats vedrørende beredskabsplanlægning og krisestyring er forsvarlig. Tilsynet skal endvidere medvirke til at sikre fremdrift i udviklingen af området og sammenhæng i beredskabsplanlægningen på ministerområdet.

Referencer:

- National Beredskabsplan, "Myndighedernes bidrag til den samlede krisestyring"
- Helhedsorienteret beredskabsplanlægning, kapitel 2 "Ledelse"
- Vejledning og skabeloner for Beredskabspolitik og Beredskabsprogram

Beredskabsplaner

Formålet med beredskabsplanen er at give statslige myndigheder et praktisk redskab, som beskriver den krisestyringsorganisation og de procedurer, der skal anvendes, når myndigheden skal håndtere ekstraordinære hændelser.

Planen udgør kernen i arbejdet med beredskabsplanlægning. I processen med at udarbejde planen vil der skulle tages stilling til hovedparten af de emner, der er beskrevet i denne vejledning.

God praksis for beredskabsplaner

- Handlingsorienteret
- Overskuelig
- Ajourført
- Tilgængelig
- Realistisk

www.brs.dk/hob

En beredskabsplan bør være overskuelig og handlingsorienteret, således at den beskriver, hvordan myndigheden vil håndtere de overordnede opgaver i forbindelse med krisestyring, herunder aktivering og drift af egen krisestab, informationshåndtering, koordination af handlinger og ressourcer samt krisekommunikation.

Det er hensigtsmæssigt, at den myndighed, der er bruger af en given plan, selv udarbejder og reviderer planen. Dette sikrer kendskab til indholdet, samt at krisestab, procedurer mv. er tilpasset den enkelte myndigheds behov og kapaciteter.

Udformningen af beredskabsplanen kan være forskellig fra myndighed til myndighed, men Beredskabsstyrelsen anbefaler, at myndighederne udarbejder én generel beredskabsplan med tilhørende delplaner, indsatsplaner, instrukser, skabeloner mv.

På Beredskabsstyrelsens hjemmeside findes der yderligere vejledningsmateriale, herunder en skabelon for en generel beredskabsplan, skabeloner for indsatskort, forslag til dagsorden for møder i krisestaben mv. Dette materiale kan med fordel bruges som udgangspunkt for arbejdet med beredskabsplanen.

Opgaver vedrørende beredskabsplaner

Det anbefales, at statslige myndigheder tager følgende opgaver i betragtning:

- Gennemgår eksisterende planer.
- Gennemgår Beredskabsstyrelsens vejledning for helhedsorienteret beredskabsplanlægning.
- Udarbejder en generel beredskabsplan samt eventuelle delplaner, indsatsplaner, instrukser, action cards og skabeloner mv. til brug under ekstraordinære hændelser.
- Gør planen tilgængelig for brugerne, fx på intranet og i papirformat.

Referencer:

- Helhedsorienteret beredskabsplanlægning, kapitel 8 "Beredskabsplaner"
- Skabelon for generel beredskabsplan
- Beredskabsstyrelsens kursus "Beredskabsplanlægning – Plan for forsat drift"
- Vejledning og skabelon for gennemgang af generelle beredskabsplaner

Planlægningsgrundlag

Planlægningsgrundlaget bidrager til at skabe et overblik over vigtige samfundsfunktioner, risici, tendenser mv., som kan danne udgangspunkt for arbejdet med beredskabsplanlægningens øvrige områder.

Statslige myndigheder bør være særligt opmærksomme på de funktioner, tjenesteydelser mv., som har væsentlig betydning for samfundets normale funktion, og som myndigheden har overordnet politisk, lovgivningsmæssigt eller administrativt ansvar for.

"Nationalt Risikobillede" indeholder en oversigt over vigtige samfundsfunktioner, der kan anvendes som afsæt i en myndighedsspecifik kortlægning.

Statslige myndigheder bør endvidere forholde sig til, hvilke hændelsestyper der kan påvirke, afbryde eller ødelægge vigtige funktioner og tjenesteydelser indenfor ministerområdet. Hvis der ikke foreligger et risikobillede, som forholder sig specifikt til ministerområdet, anbefaler Beredskabsstyrelsen, at der tages udgangspunkt i "Nationalt Risikobillede".

Opgaver vedrørende planlægningsgrundlaget

Det anbefales, at statslige myndigheder tager følgende opgaver i betragtning:

- Kortlægger, hvilke vigtige samfundsfunktioner myndigheden overordnet har ansvaret for politisk, lovgivningsmæssigt eller administrativt.
- Udarbejder myndighedsspecifikke risikobilleder.

Referencer:

- Nationalt Risikobillede
- Helhedsorienteret beredskabsplanlægning, kapitel 3 "Planlægningsgrundlag"
- Konsekvensanalyse
- Beredskabsstyrelsens kursus "Beredskabsplanlægning – Plan for forsat drift"

Forebyggelse

Formålet med forebyggelse er enten helt at forhindre ekstraordinære hændelser, reducere sandsynligheden for, at de opstår, eller at bringe de potentielle konsekvenser ned på et acceptabelt niveau, hvor de vil kunne håndteres med de daglige ressourcer og rutiner. Statslige myndigheder bør derfor se på, hvilke forebyggende tiltag der kan gennemføres og integrere disse i organisationens øvrige planlægning. Forebyggende tiltag kan inddeles i tre overordnede grupper: design, procedurer og adfærd.

Design

Forebyggelse gennem design omfatter bl.a. fysiske tiltag, som nedbringer konsekvenser og/eller sandsynlighed for ekstraordinære hændelser, fx klimasikring, fysisk sikring, nødstrømsanlæg, spejling af it-infrastruktur, krisestyringsfaciliteter, alternative lokationer ("2nd site") mv.

Procedurer

Forebyggelse gennem procedurer omfatter bl.a. faste rutiner for overvågning og adgangskontrol, it-sikkerhedsprocedurer, rapportering af utilsigtede hændelser, rutiner for modtagelse og fordeling af varsler om ekstreme vejrhændelser, generelle og hændelsesspecifikke beredskabsplaner mv.

Adfærd

Forebyggelse gennem adfærd handler bl.a. om at forberede ledelse, medarbejdere, samarbejdspartner, borgere m.fl., så flest muligt agerer hensigtsmæssigt, når der indtræffer en ekstraordinær hændelse. Det kan fx ske gennem uddannelse og øvelser, løbende information om sikkerhed og beredskab, krisekommunikation under selve hændelsen med råd om, hvordan man tager vare på egen sikkerhed og sundhed.

Opgaver vedrørende forebyggelse

Det anbefales, at statslige myndigheder tager følgende opgaver i betragtning:

- Tager stilling til hvilke forebyggelsestiltag (design, procedurer og adfærd) der bør implementeres.

Referencer:

- Konsekvensanalyse
- Helhedsorienteret beredskabsplanlægning, kapitel 4 "Forebyggelse"

Faciliteter, systemer og udstyr

Faciliteter, systemer og udstyr kan på forskellig vis bidrage til at gøre statslige myndigheds krisestyring mere effektiv. Beredskabsstyrelsen anbefaler, at statslige myndigheder tager stilling til, hvilke faciliteter, systemer og udstyr der er behov for i relation til krisestyring, således at disse kan anskaffes og implementeres, før en ekstraordinær hændelse indtræffer.

Myndighederne bør i krisestyringen i videst muligt omfang anvende faciliteter, systemer og udstyr, som også anvendes i den daglige drift. Det bidrager til at sikre, at brugerne er bekendt med, hvordan de enkelte dele fungerer, og at de løbende bliver afprøvet.

Det er dog også væsentligt at tage stilling til, om der er behov for særlige faciliteter, systemer og udstyr, som er dedikeret til myndighedens krisestyring.

Endelig bør der tages stilling til behovet for redundans og muligheder for substitution, hvis det ikke er muligt at anvende de primære faciliteter, systemer og udstyr.

Faciliteter

Faciliteter omfatter især de bygninger og lokaler, som skal anvendes af den enkelte myndigheds krisestyringsorganisation, fx krisestaben og eventuelle støttefunktioner. For mange myndigheder kan krisestyringen foregå i bygninger og lokaler, som også bruges i dagligdagen, men nogle myndigheder kan have behov for specialindrettede krisestyringslokaler.

Nogle myndigheder kan endvidere have behov for at have en parallel krisestyringsfacilitet på en anden adresse ("2nd site") i tilfælde af hændelser, der er så alvorlige, at de normale lokaler er uanvendelige, fx som følge af brand, oversvømmelse eller eksplosion.

Systemer

Systemer omfatter især IKT-systemer, fx internetforbindelser, mailsystemer, telefoni, sikrede kommunikationsmidler, logsystemer, GIS-systemer, systemer til fjenadgang mv.

Udstyr

Udstyr kan bl.a. omfatte computere, tv, telefoner (fastnet/mobil), satellittelefoner, SINE-radioer, men også med mere simpelt udstyr, fx tavler, kort og relevante oplagsværker.

Opgaver vedrørende faciliteter, systemer og udstyr

Det anbefales, at statslige myndigheder tager følgende opgaver i betragtning:

- Identificér, anskaf og implementer de faciliteter, de systemer og det udstyr, der er nødvendige for effektiv krisestyring.
- Gør relevante personer bekendt med brugen af myndighedens faciliteter, systemer og udstyr via uddannelse og øvelser.

Referencer:

- Helhedsorienteret beredskabsplanlægning, kerneopgave 1, "Stabens mødefaciliteter"

Uddannelse og øvelser

Med udgangspunkt i beredskabsplanen bør statslige myndigheder uddanne de medarbejdere, som skal indgå i krisestaben. Der kan være tale om oplæring af nye medarbejdere såvel som vedligeholdelse og udvikling af nuværende medarbejderes kompetencer.

Medarbejderne, der indgår i beredskabet, bør have et solidt kendskab til den generelle beredskabsplan, herunder især roller og ansvarsfordeling i krisestaben og de procedurer, der ligger til grund for håndteringen af krisestyringens fem kerneopgaver.

Myndighederne bør endvidere regelmæssigt øve evnen til at håndtere ekstraordinære hændelser. Afholdelse af øvelser styrker og vedligeholder medarbejdernes krisestyriingskompetencer og øger bevidstheden om planer, procedurer, samarbejdsrelationer, roller og ansvar. Ved at øve får man desuden viden, der kan indgå i arbejdet med at videreudvikle myndighedens samlede beredskab.

Opgaver vedrørende uddannelse og øvelser

Det anbefales, at statslige myndigheder tager følgende opgaver i betragtning:

- Tager stilling til og uddanner relevante personer i krisestyring, herunder deltagelse i tværgående stabe.
- Regelmæssigt planlægger og afholder øvelser samt deltager i relevante tværgående øvelser.

Referencer:

- Helhedsorienteret beredskabsplanlægning, kapitel 5 "Uddannelse" og kapitel 6 "Øvelser"
- National Øvelsesvejledning
- Dilemmaøvelse om cybersikkerhed
- Beredskabsstyrelsens kurser for samfundets beredskab
 - Samfundets beredskab
 - Krisestaben i samfundets beredskab
 - Krisekommunikation i samfundets beredskab
 - Beredskabsplanlægning - plan for fortsat drift
 - Øvelsesplanlægning i samfundets beredskab

Erfaringsopsamling

Erfaringsopsamling er en væsentlig del af arbejdet med beredskabsplanlægning. Dette skal sikre en kontinuerlig tilpasning af beredskabet i myndigheden, hvor det er nødvendigt.

Evalueringer af tidligere hændelser og øvelser kan være en effektiv metode til at tilpasse beredskabet. Dette kan ske ved afvikling af mundtlige og skriftlige evalueringer. Det anbefales også at læse andres evalueringer.

Endvidere kan samarbejde med andre myndigheder give mulighed for at deltage som observatør under øvelser eller til større planlagte begivenheder, hvor der efterfølgende kan være mulighed for sparring og feedback til gavn for begge parter. Dette gøres ved blandt andet at afdække, hvad der fungerede godt under den pågældende hændelse eller øvelse, og derefter fastholde disse læringspunkter og ved at afdække, hvad der fungerede mindre godt, og som derfor bør ændres.

Endeligt kan erfaringsopsamlingen give svar på om beredskabsplaner, delplaner og instrukser m.v. trænger til justeringer.

Opgaver vedrørende erfaringsopsamling

Det anbefales, at statslige myndigheder tager følgende opgaver i betragtning:

- Fastlægger en proces for erfaringsopsamling og implementering af læringspunkter efter beredskabshændelser og øvelser i myndigheden.

Referencer:

- Helhedsorienteret beredskabsplanlægning, kapitel 7 "Evalueringer"

Referencer

Helhedsorienteret beredskabsplanlægning

www.brs.dk/hob

Konsekvensanalyse

www.brs.dk/konsekvensanalyse

Beredskabsstyrelsens kurser for samfundets beredskab

- Samfundets beredskab
- Krisestaben i samfundets beredskab
- Krisekommunikation i samfundets beredskab
- Beredskabsplanlægning - plan for fortsat drift
- Øvelsesplanlægning i samfundets beredskab

www.brs.dk/uddannelse/kurser

Øvelsesinfo

www.brs.dk/planlaegning/helhed/oelvelser

Nationalt Risikobillede

www.brs.dk/planlaegning/helhed/planlaegningsgrundlag/nrb

Dilemmaøvelse om cybersikkerhed

www.oelvelsesforum.dk/Pages/Litteratur.aspx?litteraturId=46

National øvelsesvejledning

www.oelvelsesforum.dk/Information/oelvelsesvejledning.aspx

Skabelon til generel beredskabsplan

www.brs.dk/planlaegning/helhed/skabeloner

National Beredskabsplan

Tilsendes statslige myndigheder efter henvendelse til Beredskabsstyrelsen på telefon 45 90 60 00 eller e-mail: brs@brs.dk

