

3

Præcisering af sektoransvaret for ministerier og styrelser

I dette kapitel redegør Beredskabsstyrelsen for nødvendigheden af, at alle statslige myndigheder har en fælles forståelse for indholdet i sektoransvaret. Vi opstiller seks principper for god praksis og udpeger tre fokusområder, som vi mener, der skal tages fat på. Kapitlet er målrettet de statslige myndigheder, men en række af grundtankerne kan også anvendes i kommuners og regioners beredskabsplanlægning.

Sektoransvaret er det bærende princip

Der er ingen tvivl om, at sektoransvaret er det bærende princip for den praktiske ansvarsfordeling mellem de forskellige aktører i samfundets samlede beredskab.

Sektoransvaret betyder, at den myndighed, virksomhed eller institution, som til daglig har ansvaret for et område, også har ansvaret for området ved en større ulykke eller katastrofe. Ansvarret omfatter også at planlægge, hvordan man vil opretholde og videreføre funktionerne inden for ens ansvarsområde, hvis der indtræffer en ekstraordinær hændelse.

Sektoransvaret og bestemmelserne om den civile sektors planlægningsforpligtigelser er indeholdt i beredskabslovens kapitel 5 (§§ 24 - 28).

Ud over de generelle opgaver, som følger af § 24, stk. 1, pålægger beredskabsloven forsvarsministeren et særligt koordinations- og planlægningsansvar, jf. beredskabslovens § 24, stk. 2. Opgaven er delegeret til Beredskabsstyrelsen, hvilket bl.a. indebærer, at styrelsen skal fremme beredskabsplanlægningen på det centrale niveau og sikre sammenhæng mellem de enkelte myndigheders planlægning. Indholdet i denne opgave vil dog ikke blive behandlet nærmere i dette kapitel, da formålet er at komme med en generel beskrivelse af god praksis vedrørende de enkelte ministerier og styrelses sektorsvar.

Sektoransvarsprincippet nævnes ofte, når deltagerne i beredskabet drøfter konkrete spørgsmål om planlægning og opgavefordeling. Det er dog Beredskabsstyrelsens opfattelse, at der mangler en fælles forståelse for, hvilke overordnede opgaver sektoransvaret indebærer for myndighederne.

Det er et helt centralt element i sektoransvarsprincippet, at myndighederne skal være forberedt på, at ekstraordinære hændelser kan indtræffe, og at de kan få konsekvenser for myndighedernes ansvarsområde. Derfor er det vigtigt, at alle myndigheder har overvejet beredskabet inden for deres eget område, og har kendskab til den overordnede ansvarsfordeling. I modsat fald kan det udgøre en sårbarhed, fordi

evnen til at yde en hurtig og effektiv indsats afhænger af, om myndighederne har forberedt deres beredskab og kender deres eget og andres ansvar. Derfor har vi udarbejdet følgende seks principper for "god praksis", der skal sikre, at myndighederne har en fælles forståelse af indholdet af § 24 i beredskabsloven. Det langsigtede mål er at fremme, at de centrale myndigheder opfatter sektoransvaret ens, og at de varetager deres forpligtigelser og opgaver ud fra en sådan fælles forståelse.

Seks principper for god praksis

De senere års ændringer i trusselsbilledet og det stadig større fokus på beredskabsområdet har medført et stigende behov for at præcisere, hvad sektoransvaret og planlægningsforpligtigelsen indebærer. Den Nationale Sårbarhedsudredning fra 2004 og regeringens politik for beredskabet fra 2005 berører emnet, men der foreligger ingen samlet autoritativ fremstilling af indholdet i sektoransvaret. De forskellige lovforarbejder til beredskabsloven kommer heller ikke nærmere ind på disse forhold.

Beredskabsstyrelsens oplæg til god praksis består af seks overordnede principper, der tager udgangspunkt i beredskabslovens § 24, stk. 1. Beskrivelsen er udarbejdet på baggrund af skriftlige kilder, herunder lovforarbejder, og samtaler med medarbejdere i Statsministeriet, Transport- og Energiministeriet, Rigspolitiet, Nationalbanken, Finanstilsynet, Sundhedsstyrelsen samt IT- og Telestyrelsen.

De seks principper følger her i punktform, og hvert punkt uddybes på de følgende sider.

1. Alle ministre skal sikre et forsvarligt beredskab inden for deres eget ressortområde.
2. Sektoransvaret omfatter alle kritiske funktioner og opgaver, som er pålagt lovgivningsmæssigt, politisk eller administrativt.
3. Myndighedernes beredskabsplanlægning skal bygge på en løbende og systematisk risikostyringsproces, som er forankret i ledelsen.
4. Myndighederne skal forebygge større ulykker og katastrofer, hvor det er muligt, håndtere dem, når det er nødvendigt, og genoprette samfundets funktioner så hurtigt som muligt.
5. Myndighederne skal løbende overvåge risikobilledet inden for egen sektor.
6. Myndighederne skal sammen med forsvaret fastlægge behovet for civil støtte til forsvaret.



1. Alle ministre skal sikre et forsvarligt beredskab inden for eget ressortområde

§ 24. **De enkelte ministre skal** 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.

Som led i sektoransvaret har hver minister pligt til at sikre, at der samlet set er gennemført en forsvarlig beredskabsplanlægning inden for vedkommendes ressortområde. Ministeren kan delegere beredskabsarbejdet til underliggende statslige myndigheder.

Departementerne er ministrenes administration, og de har derfor en central rolle i forhold til beredskabsarbejdet. Det er departementernes opgave at sikre, at planlægningsforpligtigheden er opfyldt på forsvarlig vis. Det indebærer:

- Departementet bør udmelde de overordnede, strategiske mål for sektorens beredskab, herunder sikre at regeringens generelle prioriteter bliver inddraget i det sektorspecifikke beredskabsarbejde.
- Departementet bør på ministerens vegne have kendskab til beredskabsarbejdet inden for ministerområdet, herunder også det internationale beredskabssamarbejde, såvel i EU, NATO og FN som bilateralt.
- Beredskabslovens § 24, stk. 1, fastlægger alene de overordnede rammer. Departementet skal derfor sørge for, at der i ministerrådets lovgivning er hjemmel til at fastsætte sektorspecifikke bestemmelser og udarbejde særlige vejledninger, der kan fylde de rammer ud, der er fastsat i beredskabsloven og egen sektorlovgivning (jf. illustration på side 25).
- Beredskab bør indgå i myndighedernes daglige arbejde. Departementet bør derfor ved organiseringen af beredskabsarbejdet skabe en tæt integration mellem beredskabsarbejdet og de underliggende myndigheders faglige opgaver.
- Endelig bør der foreligge en plan for, hvordan departementet opretholder de funktioner, der er forbundet med ministerbetjening og videreførelse af departementets øvrige virksomhed i en krisesituation. Det kan f.eks. indebære flytning til en anden lokalitet i tilfælde af brand, terrorangreb eller lignende.

Herudover har myndighederne pligt til at vejlede dels hinanden, dels kommuner og regioner om beredskabsforhold (jf. beredskabslovens § 27). Formålet er at sikre et ensartet, fagligt planlægningsgrundlag og pege på de forhold, som man finder relevante at inddrage i beredskabsarbejdet. Formålet er også at sikre et forsvarligt niveau for beredskabet, selv om flere forskellige decentrale enheder planlægger arbejdet. Myndighederne bør inddrage Beredskabsstyrelsen, når de udarbejder sektorspecifikke vejledninger.

"Det er vigtigt at tage hensyn til regeringens forventninger til beredskabet. Vi bruger ofte regeringens beredskabspolitik som referenceramme. Det giver nogle "søm at hænge hatten på", når vi skal have resten af organisationen med i beredskabsarbejdet."

Fra interview om indholdet i sektoransvaret.

Eksempel på udmøntning af planlægningsforpligtigheden i sektorlovgivningen

Som nævnt skal departementet bl.a. sørge for at fastsætte sektorspecifikke bestemmelser og udarbejde særlige vejledninger, der kan fylde de rammer ud, der er fastsat i beredskabsloven og egen lovgivning. Med illustrationen nedenfor viser vi et eksempel på, hvordan Energistyrelsen med afsæt i beredskabsloven har udmøntet den generelle planlægningsforpligtighed i ressortlovgivning rettet mod private virksomheder i elsektoren.

Bekendtgørelse af beredskabsloven

Kapitel 5

Beredskabsplanlægning m.v. inden for den civile sektor

§ 24. De enkelte ministre skal 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.

Beredskabslovens § 24, stk. 1, slår fast, at hver minister har pligt til at sikre, at der samlet set er gennemført en forsvarlig beredskabsplanlægning inden for vedkommendes område. Denne bestemmelse udgør den overordnede ramme for myndighedernes beredskabsarbejde.

Elforsyningsloven § 85 b.

§ 85 b. Virksomheder, som er bevillingspligtige efter §§ 10 og 19 samt elforsyningsvirksomhed, der varetages af Energinet.dk eller denne virksomheds helejede datterselskaber i medfør af § 2, stk. 2 og 3, i lov om Energinet.dk, skal foretage nødvendig planlægning og træffe nødvendige foranstaltninger for at sikre elforsyningen i beredskabssituationer og andre ekstraordinære situationer.

I ressortlovgivningen fastsætter myndighederne sektorspecifikke regler for og krav til beredskabet, både i den offentlige og den private sektor. Det gælder bl.a. på energiområdet, teleområdet, sundhedsområdet m.v.

Bekendtgørelse om beredskab for elsektoren

§ 2. Beredskabet skal sikre opretholdelse og videreførelse af samfundets elforsyning i tilfælde af beredskabssituationer og andre ekstraordinære situationer, dvs. krisesituationer i freds- og krigstid forårsaget af naturskabte, menneskeskabte og teknologiske trusler (beredskabssituationer).

Med hjemmel i ressortlovgivningen kan myndighederne udarbejde sektorspecifikke bestemmelser og særlige vejledninger, der kan fylde de rammer ud, der er fastsat i beredskabsloven og egen lovgivning, f.eks. bestemmelser der regulerer elforsyningsvirksomhedernes beredskabsarbejde.

►► 2. Sektoransvaret omfatter alle kritiske funktioner og opgaver, som er pålagt lovgivningsmæssigt, politisk eller administrativt

§ 24. De enkelte ministre skal 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.

For at sektoransvarsprincippet kan fungere i praksis skal myndighederne afgrænse og klarlægge deres ansvar i to henseender: Hvilke funktioner og opgaver ligger inden for området, og hvilke af disse skal opretholdes og videreføres i tilfælde af ekstraordinære hændelser?

Klare ansvarsforhold er en helt afgørende forudsætning for, at ekstraordinære hændelser kan håndteres effektivt. Det er i denne sammenhæng væsentligt, at myndighederne hele tiden er opmærksomme på, om der findes kritiske funktioner og opgaver, som ingen vedkender sig, samt om der er overlappende ansvarsområder. Myndighederne skal derfor løbende afklare de spørgsmål, der opstår i forhold

til den overordnede ansvarsfordeling. Det kan enten ske bilateralt eller i beredskabsfaglige netværk, f.eks. de faglige koordinationsfora. Hvis det er nødvendigt, kan myndighederne inddrage Beredskabsstyrelsen i forbindelse med afklaring om ansvarsfordeling.

Det er myndighedernes ansvar at identificere de funktioner og aktiviteter, der er mest kritiske, og som skal opretholdes og videreføres, når der indtræffer en ekstraordinær hændelse. Planlægningsforpligtigelsen omfatter som udgangspunkt alle funktioner og opgaver, som en myndighed er pålagt enten lovgivningsmæssigt, politisk eller administrativt, men der kan opstå situationer, hvor det ikke er muligt at opretholde driften på normalt niveau. I den situation er det væsentligt, at myndighederne på forhånd har prioriteret deres opgaver. Når man prioriterer sine opgaver, er det vigtigt at være opmærksom på, at andre myndigheder, firmaer eller borgere kan være kritisk afhængige af fortsat at have adgang til de ydelser, man leverer. Elforsyning er et oplagt eksempel, men det kan også være ydelser, såsom adgang til registre, f.eks. CPR og CVR.

”Det er nødvendigt at kortlægge de vigtigste opgaver. Det er simpelthen ikke realistisk at etablere et beredskab, som kan videreføre den almindelige drift i alle situationer.”

Fra interview om indholdet i sektoransvaret.

►► 3. Myndighedernes beredskabsplanlægning skal bygge på en løbende og systematisk risikostyringsproces, som er forankret i ledelsen

Myndighederne har pligt til at sikre, at der eksisterer opdaterede beredskabsplaner, som dækker deres ansvarsområde, samt at planlægge og øve beredskabet i deres egen organisation. Ledelsen har ansvaret for at fastlægge de overordnede retningslinjer, tilvejebringe de nødvendige ressourcer og følge op på, om opgaverne er blevet løst. Det er væsentligt, at myndighedernes ledelse har et overblik over niveauet for beredskabet inden for deres ansvarsområde. Det overblik opnås via tilsyn med underliggende myndigheder og private aktører. Det gælder særligt i de tilfælde, hvor opgaverne bliver udført af private virksomheder, f.eks. ved udlicitering. Selv om opgaverne bliver udført i privat regi ved udlicitering, har myndighederne det overordnede ansvar for løsningen.

§ 24. De enkelte ministre skal 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 bør være baseret på en helhedsorienteret, løbende og systematisk risikostyringsproces. Systematiske vurderinger og revurderinger af trusler, risici og sårbarheder er en forudsætning for to ting: at opstille dækkende, prioriterede beredskabsplaner og at gennemføre relevante foranstaltninger i praksis. Risiko- og sårbarhedsanalyser kan bidrage til denne proces. Læs mere om risiko- og sårbarhedsanalyser i kapitel 6, samt National Sårbarhedsrapport 2005, kapitel 5.

I beredskabsplanlægningen skal myndighederne desuden holde sig fire væsentlige aspekter for øje:

For det første skal de – uopfordret og med jævne mellemrum – revurdere deres beredskab, og justere beredskabsplanerne, når planlægningsgrundlaget ændrer sig. Det kan f.eks. være ved større organisatoriske ændringer, ændringer i trusselsbilledet, eller hvis myndighederne opdager væsentlige sårbarheder.

For det andet skal planlægningen koordineres gennem løbende kontakt til underliggende myndigheder og andre relevante aktører inden for eget område. De relevante aktører kan bl.a. være private virksomheder samt myndigheder fra andre ministerområder, når beredskabet har snitflader over mod disse sektorer. Som en del af planlægningsarbejdet skal myndighederne desuden bidrage til den løbende udbygning og ajourføring af den nationale beredskabsplan.

For det tredje har større ulykker og katastrofer ofte både nationale og internationale implikationer, og Danmark har internationale forpligtigelser og aftaler på en lang række områder. Myndighederne har derfor også pligt til at sikre, at deres planlægning tager højde for det internationale samarbejde, der finder sted om beredskabsforhold inden for deres ansvarsområde. Det kan f.eks. være samarbejde om varsling og alarmering, krisestyring og katastrofebistand.

Som det fjerde bør risikostyringsprocessen i videst muligt omfang understøttes af et datagrundlag og erfaringsopsamlinger, som giver mulighed for at følge udviklingen i sektorens beredskab over tid. Det overordnede formål med at indsamle og tolke data er at vurdere sektorernes sårbarheder, og om de gennemførte foranstaltninger har den ønskede effekt. Myndighederne bør derfor indsamle data både om de voldsomme, ekstraordinære hændelser og om hændelser af mindre alvorligt omfang. De mindre alvorlige hændelser er interessante, da de kan pege på sårbarheder, som senere kan resultere i mere alvorlige hændelser. Myndighederne skal i den forbindelse også være opmærksomme på hændelser og erfaringer fra udlandet, hvor der kan drages paralleller til danske forhold.

”Planlægningen skal starte på det strategiske niveau – det skal være en målrettet top-down proces.”

Fra interview om indholdet i sektoransvaret.

”Vi er afhængige af hinanden, og det medfører et behov for koordination og samarbejde. Man kan ikke betragte sin sektor som en ø, det er nødvendigt at se på sammenhængen med det øvrige samfund.”

Fra interview om indholdet i sektoransvaret.

►► 4. Myndighederne skal forebygge større ulykker og katastrofer, hvor det er muligt, håndtere dem, når det er nødvendigt, og genoprette samfundets funktioner så hurtigt som muligt

§ 24. De enkelte ministre skal 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.

Forebyggende og skadesbegrænsende foranstaltninger udgør en væsentlig del af den samlede indsats med at opbygge et robust samfund. De sektoransvarlige myndigheder har derfor pligt til at sikre, at kritiske infrastruktur og kritiske funktioner inden for deres ansvarsområde er beskyttet. Det indebærer bl.a., at myndighederne i videst muligt omfang skal træffe foranstaltninger, der forhindrer, at større ulykker eller katastrofer opstår. Foranstaltningernes formål kan også være at reducere konsekvenserne af større ulykker og katastrofer for personer, kritisk infrastruktur (nøglepunkter), systemer m.v. Myndighederne bør sikre en hensigtsmæssig prioritering ved at planlægge forebyggelsen med

udgangspunkt i systematiske risiko- og sårbarhedsanalyser. Læs mere om risiko- og sårbarhedsanalyser i kapitel 6 samt i National Sårbarhedsrapport 2005, kapitel 5.

Den operative håndtering af større ulykker og katastrofer omfatter to overordnede opgaver, som myndighederne skal tage stilling til i beredskabsarbejdet:

- **"Forretningsvidereførelse"** (business continuity management), dvs. at kunne modstå forstyrrelse eller afbrydelse af den normale drift. Denne del af den operative indsats er særdeles væsentlig, da det er evnen til forretningsvidereførelse, som skal forhindre, at konsekvenserne af en ekstraordinær hændelse spredt sig inden for og imellem sektorer.

Forretningsvidereførelse omfatter beskyttelse af kritisk infrastruktur og kritiske funktioner på samfundsniveau, som f.eks. elektroniske betalinger, fødevarerforsyning, energiforsyning, it- og telekommunikation og transport. Men myndighedernes planlægning skal også omfatte de vigtigste interne opgaver, herunder de opgaver, som ikke relaterer sig til selve hændelsen. Målet er, at organisationen kan fungere forsvarligt under alle forhold. Det indebærer bl.a., at myndighederne skal tage stilling til, hvordan man under en ekstraordinær hændelse vil opretholde bemanningen og interne støttefunktioner som egen it-drift, telekommunikation, energiforsyning m.v. Planlægningen skal også omfatte de funktioner, som private virksomheder varetager på myndighedens vegne.

- **Krisestyring**, dvs. hvordan organisationen forholder sig fra det øjeblik, hvor man konstaterer, at der er indtruffet en ekstraordinær hændelse, som kræver overordnet ledelse og aktiv indsats fra myndighedens side. Det betyder, at myndighederne på forhånd skal tage stilling til de grund-

"Fokus har ændret sig i de seneste år. Vi er gået fra kun at se på katastrofeberedskab til at arbejde mere målrettet med "business continuity". Målet er at kunne fortsætte vores drift, både ved større og mindre hændelser."

Fra interview om indholdet i sektoransvaret.

"Det er vores vurdering, at manglende erfaring med kriser og begrænset krisestyringskapacitet er to af de største sårbarheder i det samlede beredskab. Det er på det felt, at risikoen for sammenbrud er størst."

Fra interview om indholdet i sektoransvaret.

læggende forhold vedrørende krisestyringskapacitet, f.eks. ledelse, ansvarsfordeling, varslingsrutiner, krisekommunikation, koordinering, dispositionsret ved større uventede udgifter, samarbejdsaftaler m.v. Samtidig skal myndigheder og andre aktører gøre sig klart, i hvilket omfang de forventes at indgå i tværgående krisestyringsorganer (enten på internationalt, centralt, regionalt eller lokalt niveau), og hvordan de sikrer, at kapaciteten hertil er til stede. Myndighedernes krisestyringsorganisation skal afspejle de risici, der er forbundet med de trusler, der kan ramme området. Læs mere om krisestyringskapacitet i kapitel 4.

De to opgaver – forretningsvidereførelse og krisestyring – kan med fordel beskrives i beredskabsplaner eller interne instrukser.

Myndighederne skal planlægge forretningsvidereførelse og krisestyring, så de kan løse deres opgaver under alle ekstraordinære hændelser. Men planlægningen kan ikke stå alene. Myndighederne skal også øve både forretningsvidereførelse og krisestyring jævnligt. Øvelser er vigtige bl.a. for at teste, at organisation, planer og procedurer virker efter hensigten, for at afprøve om de fysiske og tekniske ressourcer er til stede og for at opbygge den nødvendige erfaring og rutine hos ledelse og medarbejdere. Læs mere om øvelser i kapitel 5.

Endelig skal de sektoransvarlige myndigheder planlægge reetablering, dvs. hvordan de hurtigst muligt genopretter normal drift og normale tilstande, når den akutte del af en hændelse er overstået. Myndigheder og private aktører skal i den forbindelse bl.a. gennemtænke, hvilke kapaciteter de skal råde over vedrørende personale, materiel, lagre m.v. Endvidere skal man overveje alternative løsninger, hvis det ikke er muligt at udbedre skaderne inden for en kortere periode. Det kan især være relevant i forhold til omfattende skader på bygninger og andre fysiske installationer.



5. Myndighederne skal løbende overvåge risikobilledet inden for egen sektor

§ 24. De enkelte ministre skal 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.

Beredskabsloven pålægger de sektoransvarlige myndigheder at planlægge for alle større ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger. Det er en ændring af de sektoransvarlige myndigheders planlægningsforpligtigelse i forhold til under og umiddelbart efter den kolde krig, hvor fokus var på krise eller krig.

Pligten indebærer i dag, at en myndighed skal holde sig ajour med hele det spektrum af potentielle hændelser,

der kan ødelægge eller afbryde de kritiske funktioner og aktiviteter inden for sektoren (menneskeskabte, natur-skabte og teknologiske), hvad enten hændelserne skyldes forhold i Danmark eller udlandet. Det er således en del af sektoransvaret at overvåge risikobilledet inden for egen sektor både nationalt og internationalt, samt at dele denne viden med andre sektoransvarlige myndigheder.

"Det er vanskeligt at se, hvordan man kan planlægge sit beredskab, hvis man ikke løbende overvåger trusselsbilledet og tager hensyn til det."

Fra interview om indholdet i sektoransvaret.

Identifikationen af potentielle hændelser gør det muligt at analysere risici og sårbarheder, og den danner grundlaget for at planlægge forebyggende og skadesbe- grænsende foranstaltninger samt udarbejde dækkende beredskabsplaner.

►► 6. Myndighederne skal sammen med forsvaret fastlægge behovet for civil støtte til forsvaret

§ 24. De enkelte ministre skal 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**.

Princippet om det civile samfunds støtte til forsvaret har ligget fast i mange år. Bestemmelsen har i kraft af det ændrede trusselsbillede en anden relevans i dag end tidligere pga. fraværet af en direkte militær trussel mod dansk territorium. Der er dog fortsat konkrete områder, hvor civile myndigheder indgår direkte i forsvarets planlægning og bidrager med ressourcer.

De civile myndigheder støtter især på de områder, hvor forsvaret har det overordnede ansvar for at løse "civile opgaver". Forsvaret anvender således civile ressourcer i forbindelse med bl.a. søredningstjenesten, slukning af brand i skibe til søs og i forbindelse med havmiljøberedskabet. Der er dog stadig dele af den rent militære planlægning, som også involverer civile myndigheder, f.eks. i forbindelse med meteorologi, hvor forsvaret anvender meteorologer fra Dansk Meteorologiske Institut både nationalt og internationalt ved udsendelse af f.eks. F-16 kampfly i internationale opgaver.

Bestemmelsen er samtidig en udmøntning af tanken om "samfundets samlede beredskab". Det overordnede formål er at sikre, at samfundets samlede ressourcer bliver anvendt fleksibelt under ekstraordinære hændelser. Beredskabsloven understreger således behovet for et tæt samarbejde mellem den civile og militære del af beredskabet. Civile myndigheders pligt til at yde støtte til forsvaret modsvarer bestemmelsen i forsvarsloven om, at forsvaret skal kunne støtte det civile samfund.

"Snitflader i forhold til andre sektorer skal være på plads.."

Fra interview om indholdet i sektoransvaret.

Tre vigtige fokusområder

Beskrivelsen af god praksis i dette kapitel er et skridt på vejen mod at uddybe og præcisere indholdet i beredskabslovens § 24, stk. 1. Flere myndigheder har under udarbejdelsen understreget behovet for dette arbejde. Spørgsmålet blev bl.a. drøftet på et møde i det faglige koordinationsforum for beredskabsplanlægning og krisekommunikation i september 2006.

I myndighedernes fortsatte arbejde med at planlægge beredskabet, er der er tre områder, der bør sættes særligt fokus på, fordi de i dag udgør væsentlige sårbarheder på tværs af beredskabet. Disse tre fokusområder beskrives på de næste sider.



Fokusområde 1 Myndighederne bør have en fælles forståelse af sektoransvaret

Der er forskel på, hvor stort fokus myndighederne har på sektoransvaret og planlægningsforpligtelsen. Det viser erfaringerne fra øvelser, ekstraordinære hændelser og samarbejdet generelt. Forskellene kan skyldes forskelle i organisation og opgaver, men de afspejler også, at myndighederne ikke prioriterer beredskabsarbejdet ens – både når det gælder ledelsesbevågenhed og ressourceallokering. Endelig spiller aktørernes erfaring og fortrolighed med beredskabsarbejdet en væsentlig rolle.

I Norge, Sverige og Storbritannien har man for nylig valgt at præcisere myndighedernes overordnede opgaver vedrørende beredskabsplanlægning i den generelle beredskabslovgivning. I Danmark har man gjort noget lignende på de fagspecifikke områder, f.eks. i den nye bekendtgørelse vedrørende sundhedsberedskabet og bekendtgørelserne om beredskab for el- og naturgassektorerne fra 2005. Men i forhold til mere generelle og tværgående retningslinjer anvender man i Danmark især vejledninger som grundlag for en forsvarlig beredskabsplanlægning, f.eks. Sundhedsstyrelsens "Håndbog i sundhedsberedskab" og Beredskabsstyrelsens "Vejledning om helhedsorienteret beredskabsplanlægning".

Forskellige metoder rummer forskellige fordele og ulemper. Der er imidlertid ikke noget endegyldigt svar på, hvordan man bedst uddyber og præciserer indholdet i sektoransvaret, eller hvordan man bedst sørger for, at god praksis bliver inddraget i myndighedernes beredskabsarbejde. Men fortsatte drøftelser er nødvendige for at sikre udviklingen af beredskabet på det centrale niveau. Beredskabsstyrelsen vil derfor i 2007 følge op på dette emne i samarbejde med de sektoransvarlige myndigheder.



Fokusområde 2 Behov for bedre overblik over de overordnede ansvarsforhold

Beredskabslovens § 24, stk. 1, nævner ikke begrebet "sektorer", men der er i praksis sat lighedstegn mellem ministerområderne og samfundets sektorer. Der er tale om en funktionel inddeling, hvor man i princippet har sikret sig, at alle sektorer i samfundet falder ind under et ministerområde. Problemet er dog, at denne inddeling hverken er enkel eller fri for modsætninger eller gråzoner, og det kan være en sårbarhed i beredskabet. Ekstraordinære hændelser vil meget ofte involvere flere centrale myndigheder, og ikke alle samfundets kritiske funktioner er pr. automatik omfattet af beredskabsplanlægningen. Der kan endvidere være kritiske funktioner, hvor beredskabsarbejdet fastlægges af flere forskellige sektormyndigheder ud fra forskellige hensyn. Derfor er der behov for, at det står klart, hvem der gør hvad.

Man kan ikke planlægge sig ud af alt, men drøftelser mellem myndigheder indikerer, at der kan være kritiske funktioner, som ikke klart varetages af en myndighed eller ikke varetages i sammenhæng med andre dele af beredskabsarbejdet. Der er bl.a. behov for en afklaring i forhold til aktiviteter i de dele af den private sektor, som ikke er omfattet af specifikke bestemmelser om forsyningspligt, beredskabslagre eller lignende foranstaltninger. Dette gælder især på de områder, hvor den offentlige sektor ikke selv løser de konkrete opgaver med produktion, levering og lignende, men til gengæld har det endelige ansvar for, at samfundet kan opret-

holdes så uforstyrret som muligt i alle ekstraordinære situationer.

Der er f.eks. behov for et bedre overblik over, hvilke myndigheder der har det overordnede ansvar for at opretholde den private sektors produktion og distribution af lægemidler. Det er også uklart, hvilke myndigheder der skal planlægge, at basale forsyningskæder kan opretholdes i tilfælde af større hændelser, f.eks. distribution af benzin og andre olieprodukter (fra producenter/grossister via detaileddet til forbrugerne). Et tredje eksempel er, at sygesikringsloven og sygesikringsoverenskomsterne ikke fastlægger, hvordan de privatpraktiserende læger skal inddrages ved en ekstraordinær hændelse, eller hvordan de skal indgå i planlægningen af sundhedsvæsenets beredskab.

Klarhed over ansvarsfordelingen er som nævnt en væsentlig forudsætning for at sektoransvarsprincippet kan fungere i praksis. Vi finder derfor, at der er behov for at gennemføre en mere systematisk og tværgående analyse af de overordnede ansvarsforhold i relation til sektoransvaret. Beredskabsstyrelsen ønsker i 2007 at drøfte med de sektoransvarlige myndigheder om – og i givet fald hvordan – en sådan analyse vil kunne gennemføres.



Fokusområde 3 Det offentlige bør samarbejde mere med den private sektor om beredskab

§ 28. Vedkommende minister kan 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.

Hovedparten af samfundets kritiske infrastruktur ejes eller drives af den private sektor, og de fleste funktioner er aldrig blevet varetaget i offentligt regi. Hertil kommer, at det offentlige i stigende grad overlader en række opgaver til den private sektor, f.eks. ved privatiseringer af offentlige virksomheder eller udlicitering. Der er flere årsager til liberaliseringen, men ønsket om mere konkurrence, effektivisering og bedre ressourceudnyttelse har været vigtige hensyn.

Det beredskabsmæssige sektoransvar og planlægningsforpligtigelsen omfatter som udgangspunkt primært de offentlige myndigheder. De private aktører bliver kun formelt inddraget i det omfang, de pålægges at yde bistand ved planlægningen eller udførelsen af opgaver inden for den civile sektors beredskab, jf. beredskabslovens § 28. Ressortlove kan have andre specifikke bestemmelser.

Spørgsmålet om offentligt-privat samarbejde om beredskab er blevet behandlet i flere sammenhænge, bl.a. i National Sårbarhedsudredning fra 2004 og i det norske Justis- og politidepartementets udredning "Når sikkerheten er vigtigst" fra 2006.

I den danske sårbarhedsudredning blev det anført, at der ikke har været tilstrækkeligt fokus på samarbejdet og samspillet mellem offentlige og private beredskaber. Endvidere blev det vurderet, at behovet vil vokse i takt med den stigende privatisering på en række områder.

I den norske udredning bemærkes det bl.a., at sikkerhed og beredskab ikke altid bliver varetaget tilfredsstillende i forbindelse med privatisering og udlicitering. Hensynet til sikkerhed og beredskab bliver kun drøftet i begrænset omfang, når opgaver overlades til den private sektor. Det blev i denne sammenhæng anbefalet, at varetagelse af hensynet til sikkerhed og beredskab skal indgå som en naturlig del af processerne ved privatisering og udlicitering.

En svensk undersøgelse fra 2004 har også peget på, at der er et stort behov for offentligt-privat samarbejde, og begge sektorer tilkendegiver interesse i samarbejdet. Der peges bl.a. på nødvendigheden af klare mål, synlig nytteværdi, veldefinerede samarbejdsformer og ressourcer i form af tid, personale og økonomi.

Sammenfattende er det vores vurdering, at der er ubalance mellem den private sektors betydning og det offentligt-private samarbejde om beredskab. Udviklingen af samarbejdet med den private sektor er ikke fulgt med udviklingen i ejerforhold, og udvidelsen af de centrale myndigheders planlægningsforpligtigelse.

Det er dog også vores indtryk, at centrale myndigheder i stigende grad er opmærksomme på, at den private sektor skal inddrages i planlægningen af samfundets samlede beredskab. Dels fordi den private sektor ejer eller driver størstedelen af den kritiske infrastruktur, dels fordi det kan være nødvendigt at inddrage den private sektor i forbindelse med håndteringen af kriser. Beredskabslovens § 28 giver ministrene hjemmel til at pålægge den private sektor at bidrage til beredskabsplanlægningen. Bestemmelsen blev præciseret i beredskabsloven i 1992 netop for at sikre, at al samfundsvigtig virksomhed kan videreføres, uanset om denne foregår i offentligt eller privat regi. Men bestemmelsen er i sig selv ikke tilstrækkelig til at sikre et bredt samarbejde med den private sektor.

Hvis der skal opnås et bredere og mere koordineret samarbejde med den private sektor, skal initiativet komme fra myndighederne. Det er myndighederne, der har det overordnede ansvar for beredskabsplanlægningen inden for deres respektive ansvarsområder, jf. sektoransvaret. Det er vores vurdering, at de udenlandske erfaringer umiddelbart kan overføres på danske forhold. Vi finder derfor, at der er behov for, at de sektoransvarlige myndigheder sammen med den private sektor fastlægger relevante samarbejdsformer og praktiserer disse for at sikre den overordnede beredskabsplanlægning.