
Øvelseskoncept for kommunale krisestabe

- Vejledning til dilemmabaserede øvelser på strategisk niveau



Indhold

Forord	3
1. Introduktion	4
1.1 Hvorfor fokusere på strategisk kriseledelse?.....	4
2. Formål og mål	4
3. Metode	4
4. Strategisk krisestyring	5
5. Beslutningstagning på strategisk niveau under kriser	5
5.1 Beslutningsstøttemodellen 'Situation, Retning, Handling'	6
6. Øvelsens faser	6
6.1 Planlægning	6
6.2 Gennemførelse	9
6.3 Evaluering	14
7. Næste øvelse	15

17. december 2018

Beredskabsstyrelsen
Datavej 16
3460 Birkerød
Danmark
Tel.: +45 45 90 60 00
Fax: +45 45 90 60 60
E-mail: brs@brs.dk
www.brs.dk

Forsideillustration: Beslutningsstøttemodellen 'Situation, Retning, Handling'

Forord

Velkommen til Beredskabsstyrelsens øvelseskoncept for det strategiske beslutningsniveau i kommunale krisestabe. Beredskabsstyrelsen har igennem de seneste år haft fokus på topledelsers rolle i arbejdet med beredskabsplanlægning og krisestyring. Vi har fx afholdt en Krisestyingskonference i 2016 med topcheferes rolle under kriser som tema og gennemført en Krisestyingsundersøgelse i 2017, som blandt andet afdækker topledelsers forberedelse på og rolle under kriser. Den viden som disse initiativer har skabt, har påvirket udarbejdelsen af dette øvelseskoncept.

Beredskabsstyrelsen vejleder kommuner, regioner og statslige myndigheder om beredskabsplanlægning og generelle beredskabsplaner. Det er vores erfaring fra gennemgang af beredskabsplanerne, at det strategiske niveaus opgaver ofte ikke fremgår eller er utilstrækkeligt beskrevet. Det er endvidere vores erfaring fra øvelser og virkelige hændelser, at topchefer ofte har tendens til bevæge sig fra det strategiske til det operationelle niveau under krisestyringen. Konsekvensen kan være, at kriser håndteres uden strategisk forankring, overordnet retning og styring. Det strategiske niveaus opgavesæt under kriser bør derfor beskrives nøjere i beredskabsplaner og indøves blandt medlemmer af krisestabe på strategisk niveau. Dette øvelseskoncept skal ses i lyset af disse erfaringer og adresserer behovet for at træne det strategiske niveau i deres opgaver under kriser.

Beredskabsstyrelsen har udviklet konceptet siden 2015 med værdifulde input fra en lang række aktører, som har stillet krisestabe i departementer, styrelser, regioner, kommuner, private virksomheder og tværgående krisestabe til rådighed. Det har hjulpet os til løbende at forbedre konceptets indhold og metodiske grundlag samt udvide vores viden om "hvad der kan udfordre" på strategisk niveau. En særlig tak skal lyde til KL, Danske Beredskaber, Beredskab og Sikkerhed og Randers Kommune, som i 2018 har medvirket til at målrette konceptet til kommunale krisestabe.

Selvom øvelseskonceptet og denne brugervejledning henvender sig specifikt til kommuner, skal det understreges, at materialet også er anvendeligt i andre offentlige og private organisationer.

1. Introduktion

Kommunale krisestabe spiller en vigtig rolle både lokalt og i samfundets samlede beredskab. Kommunal krisestyringskapacitet bidrager bl.a. til at sikre borgernes tryghed og opretholdelsen af velfungerende kommunale drifts- og serviceydelser. Dette forudsætter, at medlemmer af kommunale krisestabe er i stand til at erkende og forstå kriser og deres mulige udvikling, sætte strategisk retning for kommunens krisestyringsindsats og udmønte strategiske mål i konkrete handlinger.

1.1 Hvorfor fokusere på strategisk kriseledelse?

Lederskab er vigtigt, særligt under kriser hvor liv, helbred, ejendom, miljø, organisationers kerneydelser, omdømme eller overlevelse er truet. Omskifteligheden og tidspresset er højt under kriser, og der skal træffes vanskelige valg og beslutninger på baggrund af utilstrækkelig information.

Handlekraftig strategisk kriseledelse er derfor en kritisk faktor, som styrker hele organisationens krisestyringskapacitet. De øverste ledere skal have god forståelse for situationen, dens faldgruber og dens muligheder. På den baggrund kan de fastlægge klare strategiske mål, der sætter resten af virksomheden i stand til at koncentrere indsatsen og opnå størst mulig effekt. Svagt, fraværende eller uerfarent lederskab kan på den anden side efterlade organisationen udsat.

2. Formål og mål

Formålet med konceptet er at styrke medlemmer af kommunale krisestabes evne til at tænke og agere strategisk under kriser med udgangspunkt i en enkel og effektiv beslutningsstøttemodel.

Målet med konceptet er at træne medlemmer af kommunale krisestabe i at:

- Erkende kriser rettidigt, opnå situationsforståelse og vurdere mulig udvikling.
- Fastsætte strategiske mål, drøfte regler og værdier samt identificere strategiske partnere.
- Omsætte strategiske mål til handling gennem beslutninger, prioritering og delegering.

3. Metode

Konceptet er bygget op over en dilemmaøvelse, som er en diskussionsbaseret øvelsestype. Øvelsen drives frem af styrede drøftelser og faciliteringsteknikker, der skal sikre refleksion og forståelse for det strategiske niveaus opgaver under kriser. Øvelsen er struktureret efter de tre grundsten i beslutningsstøttemodellen 'Situation, Retning, Handling' og har typisk en varighed på to-tre timer.

Konceptet består af:

- Denne vejledning i brug af konceptet
- En PowerPoint præsentation til brug for facilitatoren under gennemførelsen af øvelsen
- Et PowerPoint kompendium med tre scenarier, der kan justeres og anvendes under øvelsen
- En øvelsesdug med 'Situation, Retning, Handling' modellen

- Et sæt 'Problemkort' med generiske problemer, som kan forekomme under kriser
- Et sæt 'Strategiske målkort' med generiske strategiske mål for krisestyringsindsatsen

Øvelsen kan med fordel gentages med forskellige scenarier, og kan for en rutineret krisestab, der er bekendte med konceptet, gentages uden facilitator i en mere krisestyingspræget øvelsesform.

4. Strategisk krisestyning

Krisestyning kan inddeles, og udføres i praksis sideløbende, på flere organisatoriske niveauer. Dette øvelseskoncept bygger på følgende opdeling, som benyttes i det nationale krisestyngssystem.

Det strategiske niveau (rammesættende niveau)

Det strategiske niveau udgøres af en organisations øverste ledelse og har til formål, at fastlægge de overordnede og langsigtede retningslinjer for krisestyningen. De strategiske hensigter bør flugte med organisationens værdier og regelsæt.

Det operationelle niveau (koordinerende niveau)

Håndteringen af en krise bør udskilles fra den daglige drift og ledes fra en krisestab, der omsætter topledelsens strategiske beslutninger til operationelle handlinger som led i koordineringen af den samlede indsats.

Det taktiske niveau (udførende niveau)

I regi af det offentlige vil en krise, der har karakter af en ulykke eller katastrofe, blive håndteret i et konkret indsatsområde. Det taktiske niveau udfører de handlinger, der besluttes af det operationelle niveau.

Kilde: Retningslinjer for Krisestyning: <https://brs.dk/planlaegning/helhed/rek/Pages/default.aspx>

Dette øvelseskoncept er målrettet det strategiske niveau og dets opgavesæt i kommunale krisestabe. Kommunale krisestabe organiseres på flere forskellige måder, men involverer i de fleste tilfælde både en operationel og strategisk sammensætning og fokus. I mange kommuner bemannes krisestaben således af fx borgmester, kommunaldirektør, øvrige direktionsmedlemmer og fagchefer for forvaltninger, afdelinger, centre eller lignende. Som supplement opererer enkelte kommuner med en "Kriseledelse" (typisk borgmester, kommunaldirektør samt 1-2 direktører), som kan mødes separat, men som typisk også er ansvarlige for at lede/indgå i en underliggende krisestab.

5. Beslutningstaging på strategisk niveau under kriser

Beslutningstaging er den proces, der fører til et valg, hvor der er flere mulige udfald. En krise indebærer, at vigtige værdier er på spil, at usikkerhed er uundgåeligt, at tempoet er højt, og at vanskelige valg må træffes under pres. Strategisk krisestyning handler derfor grundlæggende at fortolke den information, der er tilgængelig, fastsætte retning og iværksætte handlinger, der kan nedbringe de negative konsekvenser, som kriser forårsager. Handlekraftig strategisk krisestyning

baseret på klart definerede mål, metoder og midler er således afgørende for at kunne påvirke, hvordan en krise udfolder sig. Strategisk krisestyring og en beslutsom topledelse fungerer samtidig som en katalysator. Når kompetente topledere fastlægger krisestyrelsens overordnede retning, inspirerer de andre til at koncentrere sig om egen indsats og opnå maksimal effekt. Det øger krisestyrelsens kapaciteten i hele organisationen. Svag, fraværende eller uerfarent lederskab vil på den anden side være en alvorlig belastning, som kan forværre krisen og efterlade organisationen handlingslammet, udsat og sårbar.

5.1 Beslutningsstøttemodellen 'Situation, Retning, Handling'.

Der eksisterer mange forskellige beslutningsstøttemodeller, som topledere kan gøre brug af. Hvis en model skal være anvendelig under kriser, bør den imidlertid være enkel som modvægt til den kompleksitet, som kriser naturligt indebærer. At anvende en kompliceret model med mange elementer kan betyde, at tempoet i krisestaben sænkes, og at krisestaben dermed ikke kan følge med krisens udvikling. Beredskabsstyrelsen har derfor udviklet modellen 'Situation, Retning, Handling'. Modellen er enkel, overskuelig, kronologisk opbygget og lettilgængelig.



Figur 1: Beslutningsstøttemodellen 'Situation, Retning, Handling'

6. Øvelsens faser

Øvelsen består af tre faser, planlægning, gennemførelse og evaluering, som gennemgås nedenfor.

6.1 Planlægning

Første led i planlægningen er at sikre topledelsens accept, tilslutning og mandat til at planlægge, gennemføre og evaluere øvelsen. Behovet for at træne det strategiske niveau opgavesæt samt det udbytte, som kommunen gerne vil have ud af øvelsen, bør afdækkes i den forbindelse. Indledningsvis kan der, i dialog med topledelsen og ansvarlige for kommunens krisestab, fx spørges til:

- Om opgaverne for det strategiske beslutningsniveau i kommunens krisestab er beskrevet i kommunens generelle beredskabsplan eller i en tilknyttet delplan, instruks eller lignende?

- Om det står klart for topledelsen, hvad deres opgaver, rolle og ansvar i krisestaben består i?
- Hvor godt rustet krisestabsmedlemmerne umiddelbart er til at varetage deres opgaver?
- Hvem fra kommunens topledelse, der som minimum forventes at deltage i øvelsen?

Med hensyn til udbyttet kan opmærksomheden fx henledes på, at denne dilemmaøvelse er designet specifikt til at motivere topledere til at træne og forbedre deres krisestyringsevner. Toplederne er nøglepersoner i kommunens krisestab på grund af deres indflydelse i forhold til prioriteringer og ressourcer. Når kommunen er i normaltilstand, fastlægger toplederne de overordnede mål, metoder og midler. Når kriser rammer, skal topledere kunne overgå til rollen som kriseledere og sætte den strategiske retning for kommunens respons. Det kræver deres opmærksomhed på, hvad god kriseledelse er, hvordan det adskiller sig fra daglig ledelse, og hvorfor de er nød til at mestre det. En stærk personlig forpligtelse fra toplederne til øvelsen er derfor en forudsætning for succes.

Næste skridt i planlægningen er valg af et rammesættende øvelsesscenarie. Scenariet bør omhandle en hændelse eller anden alvorlig "sag", hvor det strategiske niveau i krisestaben vil føle sig særligt udfordret. Der kan også med fordel tages afsæt i en "aktuel bekymring" i kommunen. Dette vil medvirke til at give øvelsen nærvær og relevans for deltagerne og dermed engagement.

I forbindelse med valg af scenarie kan der fx spørges ind til, om der er en bestemt hændelse eller sag, hvor erfaringer viser, at det vil bidrage til krisestyringskapaciteten, hvis krisestaben får drøftet scenariet i en tryk ramme uden tidspres. Brug evt. figuren til højre som inspiration ved valget. Bemærk at en krise godt kan udvikle sig og involvere flere af kategorierne i figuren. Scenariet kan fx dreje sig om et ekstremt vejrfænomen, et omfattende smitsomt sygdomsudbrud, en alvorlig ulykke forårsaget af utilsigtede handlinger eller tekniske fejl, en sikkerhedshændelse pga. forsætlig handling eller en "omdømmekrise". Mulighederne er mange, og der kan eventuelt også hentes inspiration i kommunens lokale risikobillede, hvis et sådant er udarbejdet, eller i Beredskabsstyrelsens rapport *Nationalt Risikobillede* (findes på www.brs.dk). Beredskabsstyrelsen har endvidere udarbejdet et kompendium med eksempler på scenarier, som med lokale justeringer kan benyttes til øvelsen (se separat PowerPoint præsentation i tilknytning til denne vejledning).

	Hændelse	Sag
Intern	Industriulykker Transportulykker Systemnedbrud	Bedrageri Uredelighed Produktsvigt
Ekstern	Orkan/storme Sygdomme Terror	Undersøgelser Beskyldninger Krænkelser

Figur 2: Inndeling af forskellige typer af kriser

Efter at have sikret topledelsens opbakning og valgt et passende øvelsesscenarie, kan den mere praktiske del øvelsens planlægning påbegyndes. Øvelsen kan i princippet planlægges efter samme principper, som havde der være tale om en workshop eller andet møde. Der bør fastsættes:

- En dato og tidspunkt. Der bør som minimum afsættes to-tre timer til øvelsen.

- Et sted. Fortrinsvist det lokale, der i forvejen er udpeget som krisestabens mødested. Der bør være mulighed for at vise facilitatorens PowerPoint præsentation via en projektor eller lign. Der bør også være mulighed for at anvende whiteboard-tavler og/eller flip-over-tavler
- Deltagere i øvelsen. Vær opmærksomhed på, at relevante fagchefer i forhold til det valgte øvelsesscenarie bør udpeges og inviteres. Hvis de pågældende chefer ikke er faste medlemmer af kommunens krisestab, bør de inviteres som ad hoc medlemmer.
- Hvor mange informationer deltagerne bør have på forhånd. Beredskabsstyrelsen anbefaler, at deltagerne alene gøres bekendt med, at der afholdes en øvelse for krisestaben, som fokuserer på det strategiske niveaus opgaver. Øvelsen kræver dermed ikke særlig forberedelse ud over, at deltagerne fx har læst/genlæst relevante beredskabsplaner, delplaner, instrukser og lign.
- Hvem der skal fungere som facilitator under øvelsen.
- Om der skal udpeges en observatør, som tager noter undervejs til brug for senere evaluering.

Øvrige planlægningsopgaver for facilitatoren:

- Tilpas den PowerPoint præsentation, der følger med konceptet til lokale forhold samt tidsplanen for øvelsen og indsæt konkrete detaljer om det valgte scenarie i præsentationen.
- Sæt dig grundigt ind i scenariet, dets mulige udviklingsmuligheder og konsekvenser for kommunen. Supplér gerne med grafisk/visuelt materiale, der kan understøtte deltagernes viden om fakta og påvirke deres fortolkning af situationen. Afhængigt af det valgte scenarie kan det fx dreje sig om kortmateriale, varsler, manipulerede netavisforsider, opslag på sociale medier mv. Konsulter evt. Beredskabsstyrelsens kompendium (tilknyttet PowerPoint præsentation) med eksempler på scenarier og deres udvikling, som med lokale justeringer kan benyttes til øvelsen.
- Øv gennemgangen af præsentationen, så du har styr på, hvor lang tale- og diskussionstid, der skal afsættes til hvert af øvelsens trin (emnerne i '*Situation, Retning, Handling*' modellen).
- Download, tryk (eller bestil) en øvelsesdug med '*Situation, Retning, Handling*' modellen samt de to sæt 'Problemkort' (rød) og 'Strategiske målkort' (blå).
 - o Øvelsesdugen og kortene kan downloades i PDF-format fra hjemmesiden www.brs.dk .
 - o Øvelsesdugen bør trykkes i stort format så den kan ligge på et mødebord (ca. 120 cm lang). Et lokalt trykkeri kan anvendes, hvis organisationen ikke råder over en plotter.
 - o 'Problemkort' og 'Strategiske målkort' bør trykkes på kraftigt karton. Bemærk at der er tekst på begge sider ('Problem/Mål' på forsiden og 'Specifikt problem/mål' på bagsiden).
 - o Beredskabsstyrelsen råder over et begrænset antal duge og kort, som kan afhentes/sendes mod betaling. Kontakt evt. Krisestyling via mail: BRS-KTP-KRI@BRS.FIIN.DK
- Sortér problemkortene i samme antal, som der vil være makkerpar under øvelsen (fx 3 makkerpar = 3 bunker kort). Sørg for at kortene fordeles i alle fire kategorier, som er trykt øverst på hvert problemkort (kategorierne beskriver, om problemet vedrører selve hændelsen, spredning, ressourcer eller kontrol). Enkelte kort kan have nogenlunde samme ordlyd eller betydning, og bør derfor placeres i forskellige bunker.

- Sortér de strategiske målkort på samme måde som problemkortene og i samme antal bunker.
- Kortene udleveres først til deltagerne under de forskellige trin i øvelsen; problemkortene under 'Situation: Udvikling' og de strategiske målkort under 'Retning: Strategiske mål', jf. pkt. 6.2.4 og 6.2.5 nedenfor

Som facilitator er det dit ansvar, at øvelsen forløber som planlagt. Det er derfor vigtigt, at du styrer øvelsen efter den tidsplan, du har lagt, så alle øvelsens elementer kan gennemføres indenfor den afsatte tid. Hvis tidsplanen ikke holder, er det ofte opsamling af læringspunkter og tilbagemelding som afkortes eller udelades, hvilket ikke er gavnligt.

6.2 Gennemførelse

Øvelsen inddeles i fem trin, som også anvendes som struktur i nedenstående afsnit. De fem trin er henholdsvis: 1) Indledning, 2) Situation, 3) Retning, 4) Handling samt 5) Evaluering.

6.2.1 Indledning

Øvelsen indledes med at facilitatoren – evt. suppleret af en topchef med ansvar for kommunens beredskabsplanlægning og/eller krisestyring – kort forklarer, hvorfor øvelsen gennemføres med fokus på det strategiske niveaus opgaver under kriser. Dernæst bør facilitatoren præsentere:

- Konkrete mål med øvelsen.
- Øvelsens form (dilemmaøvelse med faciliterede diskussioner, ikke en decideret stabsøvelse).
- Niveaudelingen 'strategisk, operationel, taktisk' som anvendes ved denne øvelse.
- Deltagernes roller og ansvar (fx deltage frit i alle diskussioner og ikke føle sig bundet af deres titler, daglige ansvarsområder eller foruddefinerede opgaver i kommunens krisestab).
- Sin egen rolle og ansvar (styring af tid og indhold, lytte og udfordre under diskussionerne).
- Observatørens rolle og ansvar, hvis en sådan er udpeget (dokumentation mhp. evaluering).
- Beslutningsmodellen '*Situation, Retning, Handling*' og dens underpunkter (kort overblik).
- Udgangssituationen for det scenarie, der benyttes som overordnet ramme for diskussionerne.

6.2.2 Situation: Erkendelse

Efter præsentation af øvelsens scenarie indledes med en kort drøftelse med sidemakkeren om:

- Hvad ville du foretage dig på baggrund af udgangssituationen?

Supplerende spørgsmål kan være:

- Hvad ville din umiddelbare reaktion være?
- Aktiveres krisestaben på baggrund af udgangssituationen? Begrund valget.

Facilitator bør ved denne hurtige runde hos de enkelte makkerpar have fokus på:

- Vurdere deltagerne, at hændelsen kan udvikle sig (tænker de stort fra starten)?

- Ved de hvordan kommunens krisestab aktiveres?
- Kan de begynde at tilvejebringe et overblik allerede inden krisestaben kan samles?

Med hensyn til faldgruber i denne indledende del af en krise vil det ofte være naturligt at tænke, at situationen kan håndteres udelukkende i basisorganisationen eller af taktisk/operationelt niveau, og dermed ikke kræver det strategiske niveaus fokus. En anden faldgrube kan være, at man går i gang med at løse opgaver (ofte operationelle), uden at have opnået tilstrækkelig situationsforståelse. Denne del af øvelsen adresserer erkendelsen af, at krisestaben bør nedsættes, på hvilket aktiveringstrin og med hvilke stabsmedlemmer. Der kan også drøftes, hvilke indledende opgaver stabsmedlemmer kan iværksætte, inden de mødes fysisk.

Ledere på strategisk niveau er ofte ikke involveret i handlinger, der fra første færd kan stoppe krisens umiddelbare udvikling eller konsekvenser ved iværksættelse af hurtige tiltag. Den type af opgaver håndteres af det taktiske og operationelle niveau. Det efterlader strategisk niveau med muligheden for at stoppe op, tænke sig om og bedømme situationen, før der iværksættes handlinger.

6.2.3 Situation: Forståelse

For at kunne nå frem til en fælles situationsopfattelse samt sætte retningen for kommunens krisestyring er det nødvendigt, at det strategiske niveau har forståelse for, hvilke problemer situationen allerede har skabt eller forventes at skabe. Det er vigtigt, at få klarlagt fakta om konsekvenserne og få skabt enighed om, at der er tale om en indtruffet eller forestående krisesituation, der kræver omstilling fra normal drift til krisestyring.

Facilitatoren indleder næste drøftelse i makkerparrene om, hvilke problemer situationen kan afstedkomme for kommunen. Makkerparrene bedes drøfte:

- Mulige problemer og udfordringer i forhold til den konkrete situation

Supplerende spørgsmål kan være:

- Hvilke væsentlige værdier er på spil (liv, velfærd, ejendom, miljø, omdømme mv.)?
- Hvilke af kommunens kritiske drifts-og serviceydelser er afbrudt/under betydeligt pres?

Facilitatoren bør ved dette punkt sikre, at fokus holdes på at afdække problemernes omfang og skabelse af konsensus omkring forståelsen af situationens alvor. En af de typiske faldgruber ved denne drøftelse vil være, at deltagerne begynder at komme med konkrete løsningsforslag til de problemer, de har identificeret. Det er ofte en reflekshandling i en presset situation at ville handle, men, som nævnt tidligere, har det strategiske niveau mulighed for at træffe beslutninger på et – om end ikke komplet overblik over situationen – dog forholdsvis velovervejet grundlag. Det er derfor vigtigt, at man som facilitator slår fast, at man på det strategiske niveau er nødt til at afsætte tid til situationsforståelse, før man sætter retningen og iværksætter konkrete handlinger.

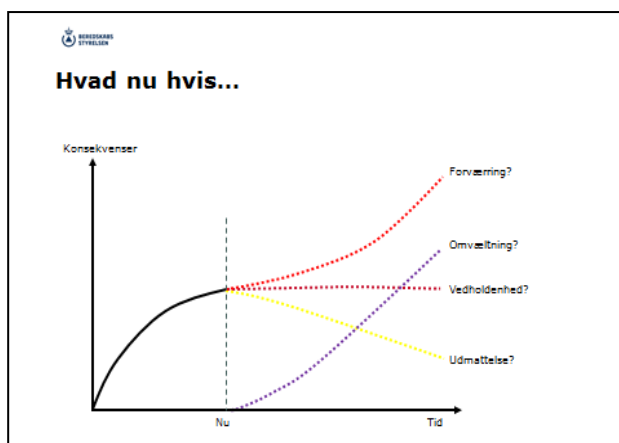
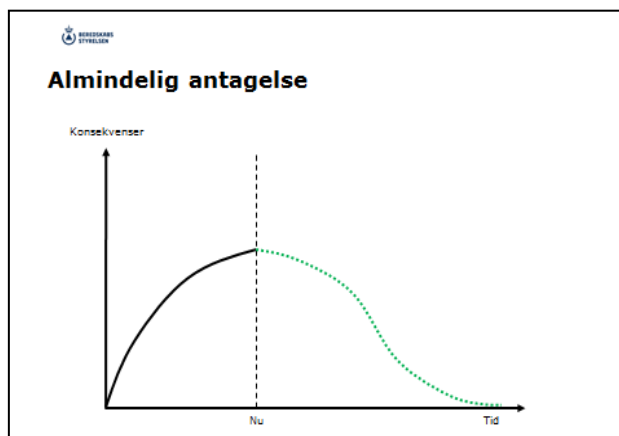
6.2.4 Situation: Udvikling

Kriser kræver den fulde opmærksomhed fra de involverede i kommunens krisestab og stabsstøttefunktioner, og der er sjældent tid til at spekulere over meget andet end den aktuelle situation, de allerede indtrufne konsekvenser og de mest realistiske, forventede konsekvenser på kort sigt. Det er en ofte overset opgave, at skue lidt længere frem i tiden end blot et 'her og nu' fokus. Det strategiske niveau kan medvirke til at imødegå dette ved at adressere situationens mulige forværring. Krisestabets medlemmer på strategisk niveau kan enten selv analysere situationens mulige udvikling eller uddelegere opgaven, fx ved at nedsætte en 'fremadskuende celle'¹ som supplement til den støttefunktion, som arbejder med at oprette og ajourføre kommunens fælles situationsbillede.

Deltagerne introduceres først til den almindelige antagelse af en krisens udvikling. Krisen eskalerer (kaos-fase), indtil man har iværksat handlinger, der nedbringer konsekvenserne og har etableret krisestabe, der koordinerer den samlede indsats. Så snart kaos-fasen er overstået, vil krisens intensitet og udvikling begynde at falde, indtil situationen er normaliseret. Denne antagelse skal det strategiske niveau imidlertid udfordre. Rettidig omhu forudsætter fokus på, hvordan situationen muligvis kan udvikle sig negativt og i andre retninger.

Facilitatoren introducerer her deltagerne for krisens øvrige udviklingsmuligheder via 'Hvad nu hvis' kurverne. Kurverne repræsenterer alternative forløb, som strategisk niveau bør have med i deres overvejelser, inden de fastsætter retningen og målene for kommunens krisestyringsindsats.

Kurven 'Forværring' repræsenterer en udvikling, hvor situationen fortsætter med at eskalere til trods for den respons, der er iværksat. 'Vedholden-



¹ Se evt. Beredskabsstyrelsens koncept *Pandora - Den fremadskuende celle* på www.brs.dk.

hedskurven' betyder, at den respons, der er iværksat, ikke er effektiv nok, og krisen fortsætter med at skabe problemer uden dog at eskalere. Ved 'Udmattelse' opnås kun langsomt en bedring af situationen, og kommunes funktionsduelighed vil være under pres i lang tid, hvilket også kan påvirke områder, som ikke blev direkte ramt. 'Omvæltningsskurven' repræsenterer, at den oprindelige forståelse af krisen var utilstrækkelig eller direkte vildledende. Krisen får en hel anden karakter end antaget, eller en ny, urelateret krise indtræffer og forstyrrer den igangværende håndtering af den første krise.

Facilitator bør give eksempler på kriser, som passer til de forskellige kurver - gerne tidligere hændelser fra den lokale kontekst eller fra velkendte kriser andesteds i Danmark eller internationalt.

Til at stimulere drøftelserne i denne del af øvelsen introduceres deltagerne for 38 generiske problemer trykt på 'Problemkort'. Kortene fordeles mellem deltagerne i makkerpar, så de har ca. samme antal kort. Sørg for at sortere kortene på forhånd, så hver makkerpar modtager kort indenfor alle kategorier af problemer (hændelsen, spredning, kontrol og ressourcer). Makkerparrene bedes herefter om at foretage en indledende grovsortering og udvælge tre-fem problemkort, som de vurderer bedst vil repræsentere en tænkelig markant forværring af situation (realistisk-værste falds-tænkning). Makkerparrene skal i deres drøftelse være konkrete i forhold til det problem, som er nævnt på kortet. Det specifikke problem kan evt. skrives på bagsiden af kortet. Kortet med titlen 'Prognose eller skøn er misvisende' kan eksempelvis omsættes til noget mere konkret, såsom at en storm blev langt værre end først antaget ud fra et vejrvarsel, der viste sig at være upræcist.

Dernæst placerer makkerparrene deres udvalgte kort ind på øvelsesdugen i situationsfeltet. Herefter forklarer hvert makkerpar i plenum hvilke kort, de har valgt, og hvordan de kan komme til udtryk i den konkrete situation (øvelsesscenariet). Når hvert makkerpar har redegjort for deres valg af problemkort, skal deltagerne i fællesskab udvælge tre problemer, som de vurderer, indebærer størst risiko for at forværre situationen for kommunen på nuværende tidspunkt i øvelsen. Når deltagerne har udvalgt de tre problemkort, placeres de i situationsfeltet på øvelsesdugen. De resterende kort fjernes.

Facilitatoren kan i sin PowerPoint præsentation nu med fordel introducere en videreudvikling i øvelsesscenariet, hvor deltagerne får mere konkret viden om, hvordan hændelsen har udviklet sig. Det kan fx være en liste over kommunale bygninger, der berøres af hændelsen; en liste over it-systemer, der er ramt af nedbrud, og hvornår de forventes genoprettet; eller en avisforside, hvor kommunen kritiseres for dens håndtering af situationen. Søg evt. inspiration i Beredskabsstyrelsens kompendium (separat PowerPoint præsentation) med eksempler på mulige scenarier og deres udvikling.

6.2.5 Retning: Strategiske mål

Efter at have præsenteret deltagerne for udviklingen i scenariet flyttes fokus i øvelsen nu til at fastsætte den overordnede strategiske retning for kommunens krisehåndtering. Det forklares her, hvorfor det er vigtigt, at al krisestyring foregår med udgangspunkt i klare strategiske mål. Til den-

ne del af øvelsen anvendes kortene med generiske strategiske mål til at stimulere drøftelserne. På samme måde som under 'Situation: Udvikling' afsnittet, skal deltagerne nu i makkerpar drøfte de udleverede strategiske målkort. Opgaven for makkerparrene er, at udvælge to-tre målkort, konkretisere dem ift. øvelsesscenariet og præsentere dem for resten af deltagerne. De konkrete mål kan evt. skrives på bagsiden af kortene. Herefter lægges de udvalgte kort ind i retningsfeltet på dugen. Deltagerne skal nu i fællesskab udvælge tre strategiske mål, som krisestaben gerne vil opnå med indsatsen. Når de tre strategiske mål er udvalgt, fjernes de resterende kort fra retningsfeltet.

6.2.6 Retning: Regler og værdier

Kommunens regler og værdier er ofte i spil under kriser og kan komme under pres igennem forskelligrettede og ofte modstridende interesser. Kriser skaber, qua deres natur, et miljø, som potentielt afsporer den rationelle beslutningsproces. Der kan med andre ord opstå omstændigheder, hvor beslutningstageres etiske kompas påvirkes af det psykiske pres og hastige omskiftelige miljø, som kriser skaber.

Deltagerne bedes i denne del af øvelsen om at drøfte, om der er etiske problemstillinger eller regler og love, som skal overholdes, eller som det evt. kan komme på tale at tilsidesætte under krisen. Vi kalder denne del af øvelsen "at identificere, hvor deltagernes røde linjer går". Tidsforbruget vil her afhænge meget af det pågældende scenarie. I nogle tilfælde overstås drøftelsernes på få minutter; i andre ansporer scenariet til længere diskussioner om juridiske og etiske problemstillinger.

6.2.7 Retning: Strategiske partnere

Kriser kræver ofte samarbejde med relevante eksterne aktører, der kan assistere kommunen med at opnå sine strategiske mål. Deltagerne kan under denne del af øvelsen fx bedes om, at tage deres mobiltelefon frem, kigge deres kontakter igennem og nævne tre personer i eksterne organisationer, som de ville kontakte, og hvad de i givet fald vil kunne bidrage med for at opnå de fastsatte strategiske mål. Igen vil drøftelsernes omfang afhænge meget af øvelsesscenariet og kan evt. afkortes. Formålet er primært at sikre, at deltagerne bliver gjort bevidste om værdien af at have opdyrket et netværk i "fredstid", som de kan trække på under kriser. Samtidig tjener det som en opfordring til at arbejde systematisk med, hvem på strategisk niveau, der tager kontakt til hvilke eksterne samarbejdspartnere under kriser, samt at afdække hvilke afhængigheder og gensidige afhængigheder, der eksisterer mellem kommunen og relevante eksterne aktører. Fokus bør være på både traditionelle samarbejdspartnere og på mindre oplagte, men potentielt vigtige partnere.

6.2.8 Handling: Beslutninger, prioritering og delegering

Denne del af øvelsen omhandler, hvordan det strategiske niveau får omsat de strategiske mål til handling. Indledningsvis kan facilitatoren informere deltagerne omkring vigtigheden af at sikre, at rammerne for de enkelte opgaver er klare og dermed kan efterleves af ledere på det operationelle og taktiske niveau. Deltagerne bedes herefter drøfte, hvordan det konkret sikres, at de strategiske mål, de udvalgte tidligere i øvelsen, kan opnås via beslutninger om konkrete opgaver, prioritering af disse opgaver, og delegering af ansvaret for, at hver opgave udføres. Der kan af tidshensyn

vælges kun at arbejde videre med ét af de strategisk målkort fra retningsfeltet på øvelsesdugen. Alternativt kan deltagerne inddeles i to eller tre grupper, der arbejder med hvert deres strategiske mål, og efterfølgende præsenterer i plenum. Facilitatoren kan med fordel bruge et eksempel til forklaring, fx som i skemaet nedenfor. Der kan evt. også benyttes en tom skabelon af skemaet.

Strategisk mål	BESLUTNINGER Hvad vil I sætte i værk?	PRIORITERING Hvad er vigtigst?	DELEGERING Hvem skal gøre det?
Bidrage til at reducere usikkerhed og utryghed i organisationen	- Indledende besked på intranet til alle medarbejdere	1	Kommunikationsenhed
	- Tryghedsskabende tiltag via synlig ledelse	4	Ledere på alle niveauer
	- Forstærket adgangskontrol	2	Intern service/ Facility Management/Sikkerhedsofficer
	- Orientering af samarbejdsudvalg, tillids- og arbejdsmiljørepræsentanter	3	Ledelsesekretariat

Som afslutning på brugen af *'Situation, Retning, Handling'* modellen kan facilitatoren understrege, at det strategiske niveau også efterfølgende har ansvar for, at sikre fremdriften for de fastsatte mål, samt at målene kontinuerligt skal revurderes, da krisen og indsatsen udvikler sig sideløbende.

6.3 Evaluering

Øvelsen kan evalueres på flere måder, og der er fordele og ulemper ved de forskellige metoder. Det vigtige i denne sammenhæng er:

- At relevante læringspunkter identificeres og skrives ned til videre brug.
- At det aftales, evt. forud for øvelsen, hvordan resultatet af evalueringen skal anvendes.
- At deltagerne modtager feedback fra facilitatoren på deres deltagelse.
- At facilitatoren modtager feedback på øvelsens planlægning og gennemførelse fra deltagerne.

6.3.1 Evaluering i forbindelse med øvelsen

Det anbefales, at deltagerne bliver bedt om at reflektere over den læring, de har opnået under øvelsen. Dette kan gøres via en kort bordrunde som en såkaldt 'hot wash', hvor de umiddelbare læringspunkter afdækkes og nedfældes af enten facilitator eller en observatør. Spørgsmål til deltagerne kunne være:

- Hvilke tre læringspunkter tager du med videre fra dagens øvelse?

- Er der behov for ændringer i beredskabsplanen eller krisestabens procedurer?

Efter bordrunden sluttet øvelsen af med en umiddelbar mundtlig feedback på de observationer, facilitator har gjort sig undervejs. Det bør aftales, at facilitator indkalder til et kort møde efter ca. en uge, hvor deltagerne kan præsenteres for facilitatorens observationer og forslag til videre opfølgning på øvelsen (Se nedenfor).

6.3.2 Evaluering efter øvelsen

Det anbefales, at krisestaben på et møde ca. en uge efter øvelsen orienteres om facilitatorens observationer og forslag til videre opfølgning. Det anbefales at tage udgangspunkt i max 10 observationer med forslag til forbedringer, der kan arbejdes videre med. Strukturen på tilbagemeldingen gives efter foretrukne procedurer i kommunen enten som en skriftlig afrapportering eller mundtligt. Følgende struktur kan fx anvendes ved mundtlig tilbagemelding:

- Under øvelsen observerede jeg, at...
- Det fik mig til at tænke...
- Mit forslag er, at der arbejdes videre med/udvikles/implementeres...

7. Næste øvelse

Såfremt kommunens krisestab ønsker yderligere øvelsesaktivitet, foreslås det, at *'Situation, Retning, Handling'* modellen indarbejdes i stabsmødernes dagsorden og afprøves i en egentlig krisestyringsøvelse, hvor samspillet mellem strategisk og operationelt niveau trænes. Det kan også anbefales at gentage dilemmaøvelser af samme slags for det strategiske niveau, men med andre scenarier og mindre tid til facilitatoren, da deltagerne vil være bekendt med brugen af problemkort og strategiske målkort mv. På den måde kan øvelsen også få mere karakter af en krisestyringsøvelse.