

Evaluering af de faglige koordinationsfora 2006

1. Resumé

I 2004 blev der nedsat seks faglige koordinationsfora for at styrke netværk, koordination og videns- og erfaringsudveksling blandt statslige myndigheder med beredskabsansvar. Disse fora er i 2006 blevet evalueret ved hjælp af en spørgeskemaundersøgelse blandt deltagerne samt Beredskabsstyrelsens observationer af foraene. Målet med evalueringen er at vurdere, om de faglige koordinationsfora har levet op til de overordnede formål, samt om udbyttet kan forbedres ved at ændre foraenes afgrænsning eller arbejdsform.

Konklusionen på evalueringen er:

- Faglige koordinationsfora er velegnede til at styrke beredskabsarbejdet, idet foraene bidrager til at skabe netværk, fremme debat og vidensdeling om beredskabsforhold samt fremme koordination af beredskabsarbejdet.
- Forudsætningen for et godt udbytte er:
 - hensigtsmæssig afgrænsning af forumets fokus
 - deltagelse af relevante aktører, herunder eventuelle private og offentlige operatører inden for de pågældende områder
 - jævnlige møder
 - passende balance mellem orienteringspunkter og debat
- Fokus og deltagerkreds for CBRN-forumet og forumet for økonomisk sikkerhed bør genovervejes.

2. Nedsættelsen af de seks koordinationsfora

De faglige koordinationsfora blev nedsat i slutningen af 2004 som resultat af en anbefaling i National Sårbarhedsudredning fra samme år. De seks fora blev efter inspiration fra de svenske "samverkansområden" etableret indenfor områderne:

- koordination af beredskabsplanlægning og krisekommunikation
- energi, it og tele
- transport
- indsatsberedskaber
- økonomisk sikkerhed
- CBRN (kemiske, biologiske, radiologiske og nukleare stoffer)

Alle foraene blev nedsat ved møder indkaldt af Beredskabsstyrelsen, som havde udarbejdet et forslag til kommissorium for foraene. Kompetencen til at vedtage og ændre kommissoriet samt vælge en myndighed til at varetage formandskabet og sekretariatsfunktion ligger i det enkelte forum. Beredskabsstyrelsen og Rigspolitiet deltager i alle fora.

De faglige koordinationsfora har tre overordnede formål:

1. at skabe netværk blandt personer, der arbejder med beredskab indenfor beslægtede områder
2. at skabe rammer for drøftelser om beredskabsforhold og for informations- og erfaringsudveksling
3. at fremme koordination af beredskabet og skabe rammer for drøftelser om muligheder og behov for samarbejde mellem deltagerne

Koordination af beredskabsarbejdet blandt statslige myndigheder finder desuden sted bilateralt og i andre formelle og uformelle fora. Eksempler på sagsspecifikke fora er Pandemigruppen under Sundhedsstyrelsen, hvor relevante myndigheder diskuterer beredskabsplanlægning i forhold til en pandemi og KG/EPCIP, som beskæftiger sig med et konkret forslag fra EU-kommissionen. Et eksempel på et bredere forum er Beredskabskontaktudvalget, som primært har fokus på de kommunale redningsberedskaber.

3. Evalueringens formål og metode

Formålet med evalueringen er at belyse, i hvilket omfang de faglige koordinationsfora har levet op til de overordnede formål. Endvidere skal evalueringen give grundlag for at pege på forhold, som bør justeres for at sikre et godt udbytte af arbejdet i foraene.

Evalueringen er opbygget på grundlag af fem spørgsmål:

- Væsentlighed – Har foraene generelt bidraget positivt til myndighedernes beredskabsarbejde?

- Afgrænsning – Bør afgrænsningen af de seks fora justeres?
- Sammensætning – Har foraene en hensigtsmæssig deltagersammensætning?
- Mødefrekvens – Er foraenes mødefrekvens hensigtsmæssig?
- Behandling af emnerne – Er emner i foraene blevet behandlet på en måde, der har fremmet netværksdannelse, debat og koordination?

Grundlaget for evalueringen er dels en spørgeskemaundersøgelse i juni 2006 blandt de personer, der indgår i de seks faglige koordinationsfora, dels Beredskabsstyrelsens egne observationer.

4. Væsentlighed: Deltagerne ser de faglige koordinationsfora som væsentlige

Undersøgelsen viser, at faglige koordinationsfora generelt betragtes som væsentlige for deltagerne arbejde med beredskabsopgaver. Deltagerne peger bl.a. på, at foraene har en integrerende effekt og øger det personlige kendskab til repræsentanter for de øvrige aktører i beredskabet. Endvidere fremhæves det, at deltagerne viderebringer nyttig information på møderne. Samtidig giver de faglige koordinationsfora deltagerne lejlighed til mere uformelt at drøfte implikationerne af større tiltag og reformer direkte med repræsentanter for de ansvarlige myndigheder. Det er især en styrke på de områder, hvor der ikke er et tæt dagligt samarbejde om beredskabsrelaterede emner og problemstillinger.

Forudsætningen for foraenes relevans er dog, at foraene er hensigtsmæssigt afgrænsede (se afsnit 5).

5. Afgrænsning: Tilfredshed med fire ud af seks fora

Udgangspunktet for organiseringen af foraene var, at der skulle være tale om sektorer med stor indbyrdes afhængighed. Derudover skulle foraene facilitere netværksdannelse, hvilket primært har betydning, hvor der ikke er relevante netværk eller fora i forvejen.

Afgrænsningen har vist sig passende for fire af de seks fora. Undersøgelsen og Beredskabsstyrelsens erfaringer peger på, at der er grund til at genoverveje afgrænsningen af to af foraene. Det drejer om forumet for økonomisk sikkerhed og forumet for CBRN.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at en kraftig justering er påkrævet af forumet for økonomisk sikkerhed, hvilket bekræfter Beredskabsstyrelsens egne erfaringer med dette forum. Problemet er primært, at forumet dækker meget forskellige aktører uden væsentlig indbyrdes afhængighed. Møderne i forumet har derfor været præget af, at deltagerne ikke har kunnet se fælles problemstillinger. I besvarelserne foreslås det i stedet at rette fokus mod finansiel sikkerhed. Myndigheder med ansvar på det finansielle område har i anden sammenhæng vist interesse for et særligt forum for finansiel sikkerhed.

Tilbagemeldingerne vedrørende CBRN-forumet er mere blandede, og der er ikke enighed om forummets relevans. Der peges på, at der er brug for tæt og løbende koordinering af CBRN-spørgsmål, herunder den operative håndtering af beredskaberne. Men der tilkendegives samtidig, at forummet dækker et for stort fagligt område, samt at der er overlapning i forhold til "CBRN-netværket". CBRN-netværket blev oprettet efter 11. september 2001 for at koordinere arbejdet i EU vedrørende CBRN, og det har en snævrere medlemskreds med flere aktører fra forsvaret end CBRN-forumet. Aktiviteten i dette netværk har dog været begrænset. Samlet tyder tilbagemeldingerne på, at der er behov for et forum for netværksdannelse, vidensdeling og debat om beredskabsforhold på CBRN-området, men at der ikke er enighed om den mest hensigtsmæssige organisering. Beredskabsstyrelsen finder derfor, at de potentielle deltagere bør konsulteres yderligere for at skabe klarhed over behovet.

Evalueringen giver derudover anledning til at overveje koordinationen mellem foraene, idet deltagere i besvarelserne og over for Beredskabsstyrelsen har udtrykt ønske om, at der blev formidlet diskussioner og problemstillinger mellem foraene.

Overordnet har evalueringen vist, at afgrænsningen har stor betydning for at opnå de tre overordnede formål. Formålene med de faglige koordinationsfora kun opnås med deltagernes aktive medvirken, hvilket blandt andet kræver, at forumet er hensigtsmæssig afgrænset.

6. Sammensætning: Ønske om inddragelse af relevante (private og offentlige) operatører

Foraene blev som udgangspunkt sammensat af statslige myndigheder suppleret af enkelte andre. F.eks. deltager DSB i forumet for transport og Foreningen af Kommunale Beredskabschefer deltager i forumet for koordination af beredskabsplanlægning og krisekommunikation. Sammensætningen er blevet revideret i enkelte fora.

Antallet af deltagende myndigheder går fra otte i det mindste forum (forumet for energi, it og tele) til 28 i det største forum (CBRN-forumet). Antallet af deltagere er dog ikke væsentligt i sig selv for foraenes nytteværdi. Det fremgår tydeligt af spørgeskemaundersøgelsen og af Beredskabsstyrelsens egne observationer, at sammensætningen af de enkelte fora er væsentligere end deltagerantallet for at få en god dynamik i arbejdet. Hvis der mangler relevante deltagere, er det sværere at sikre en god drøftelse om relevante problemstillinger.

En del af foraenes medlemmer mødes også i andre formelle og uformelle sammenhænge. Det betyder, at udbyttet af forumet er mindre, hvor der er stor overlapning mellem medlemskreds og emner i forhold til andre fora.

Det er Beredskabsstyrelsens indtryk, at det kan øge udbyttet af et forum at inddrage relevante private og offentlige operatører. På flere områder – herunder transport, energi, it og tele – er området præget af offentlige og private operatører, som derfor har væsentlig viden om området, og som skal implementere beredskabsplanlægningen. Forumet for transport har haft gode erfaringer med at inddrage flere offentlige operatører, f.eks. HUR, DSB og Naviair.

7. Mødefrekvens: Tilfredsheden er størst med hyppige møder

Mødefrekvensen i foraene er meget svingende fra kun et enkelt møde i forumet om CBRN til ni møder i forumet for energi, it og tele (til og med december 2006). Dermed har den hyppigste mødefrekvens været ca. fire gange om året.

Tilfredsheden med mødefrekvensen hænger sammen med deltagerne vurdering af det pågældende forums relevans, således at hvis deltagerne opfatter et forum som mindre relevant, vil mødefrekvens have mindre betydning. Generelt har undersøgelsen dog vist utilfredshed med mødefrekvensen i fora, der mødes sjældent, mens deltagerne var entydigt tilfredse med mødefrekvensen i de fora, der mødes hyppigst.

Det er Beredskabsstyrelsens indtryk, at en regelmæssig mødefrekvens er et væsentligt element i at kunne opbygge og vedligeholde et netværk, idet der løbende sker en udskiftning af kontaktpersoner i de deltagende myndigheder og organisationer.

8. Behandling af emnerne: Ønske om opprioritering af diskussioner

Både spørgeskemaundersøgelsen og Beredskabsstyrelsens erfaringer viser, at måden emnerne behandles på, er af stor betydning for udbyttet af arbejdet i foraene.

Foraenes behandling af emner kan opdeles i tre grupper:

- orientering fra de deltagende myndigheder
- diskussioner af udvalgte emner
- temamøde med (indbudt) oplægsholder eller virksomhedsbesøg

Alle foraene har i større eller mindre grad været præget af orienteringer fra deltagende myndigheder. Besvarelsene peger på, at mange orienteringer kan føre til meget lange dagsordner med hyppig udskydelse af punkter til kommende møder.

Orienteringerne giver i nogen udstrækning anledning til opfølgende spørgsmål og debat, og foraene har i varierende omfang sat egentlige diskussionspunkter på dagsordnen. Der har blandt andet været gode drøftelser i forumet for transport om et evt. paradigma for en beredskabsplan. Forumet for koordination af beredskabsplanlægning og krisekommunikation har søgt at fremme debatten i forumet ved at opdele dagsordnen i orienteringspunkter og diskussionspunkter samt ved at lægge orienteringspunkterne efter diskussionspunkterne.

Virksomhedsbesøg og temamøder har været anvendt med godt udbytte, selvom de ikke er brugt meget. Forumet for energi, it og tele har afholdt et temamøde om håndteringen af stormen Gudrun i Sverige 2005 og samt et virksomhedsbesøg hos TDC.

Undersøgelsen viser, at deltagerne generelt ønsker, at der bliver brugt mindre tid på orienteringer, og at drøftelser af udvalgte emner af fælles interesse bliver opprioriteret. Det foreslås at diskutere f.eks. udvalgte sårbarheder eller andre konkrete emner, der er relevante for det konkrete forum. Problemet med en overvægt af orienteringer bliver forstærket af, at nogle deltagere får de samme informationer i flere sammenhænge fra især Beredskabsstyrelsen.

Ligeledes peger undersøgelsen på, at orienteringerne i nogen tilfælde bliver for deltaljerede i forhold til behovet hos det pågældende forums medlemmer. Emnerne til debat skal ligeledes være relevante, idet der er i undersøgelsen også kritik af, at der i nogle tilfælde bliver brugt tid på drøftelser, som burde klares bilateralt.

De overordnede formål om at skabe rammer for koordination og at fremme erfaringsudveksling er blevet befordret gennem de gensidige orienteringer, om end orienteringer giver et begrænset udbytte. Beredskabsstyrelsen vurderer derfor, at målsætningen om at fremme debat om beredskabsforhold kun er opfyldt i begrænset omfang.

Formandskaberne for de enkelte fora har således en væsentlig opgave med at sikre balancen mellem debat og orienteringer. Ud fra undersøgelsen kan der peges på følgende metoder: temamøder og virksomhedsbesøg, tydeliggøre debatpunkter på dagsordnen, sikre tid til diskussion på dagsordnen samt være opmærksom på relevansen af emnerne for forumets medlemmer.

9. Beredskabsstyrelsens samlede vurdering af de faglige koordinationsfora

Det er Beredskabsstyrelsens vurdering, at de faglige koordinationsfora er velegnede rammer for at styrke beredskabsarbejdet ved at skabe netværk, fremme debat og vidensdeling om beredskabsforhold og fremme koordination af beredskabsarbejde.

Det er dog forudsætningen, at de enkelte fora jævnligt afholder møder, og at der er en passende balance mellem orienteringspunkter og debat. Det er væsentligt at debatten og vidensdelingen aktivt stimuleres. Derudover er det væsentligt, at de enkelte fora omfatter de relevante aktører, herunder eventuelt private og offentlige operatører.

Afgrænsningen af de enkelte fora har vist sig at have stor betydning for arbejdet og udbyttet af foraene. Det drejer sig om, at forumets medlemskreds omfatter relevante aktører, samt at der er en hensigtsmæssig afgrænsning i forhold til andre fora. Dette er problematisk i forhold til CBRN-forumet og forumet for økonomisk sikkerhed, som begge bør genovervejes i forhold til fokus og deltagerkreds.

På baggrund af ovenstående evaluering samt en vurdering af det generelle behov vil Beredskabsstyrelsen primo 2007 udarbejde et selvstændigt notat med forslag til den fremtidige tilrettelæggelse af arbejdet med beredskabsplanlægningen, herunder de faglige koordinationsfora.