

# National Sårbarhedsrapport 2008



# National Sårbarhedsrapport 2008

# National Sårbarhedsrapport 2008

## Udgivet af:

Beredskabsstyrelsen  
Datavej 16  
3460 Birkerød  
Telefon: 45 90 60 00  
Fax: 45 90 60 60  
E-mail: [brs@brs.dk](mailto:brs@brs.dk)  
[www.brs.dk](http://www.brs.dk)

Layout: J.H. Schultz Grafisk A/S  
Tryk: J.H. Schultz Grafisk A/S  
ISSN 1901-4090  
B 2146

Rapporten kan downloades på [www.brs.dk](http://www.brs.dk)  
Citater og eftertryk tilladt ved angivelse af kilde.

## Foto og illustrationer

S-Tog på Nørreport, Beredskabsstyrelsen, Morten Grathe / forsiden  
Brand i Skive, Beredskabsstyrelsen / forsiden  
Øvelse, Beredskabsstyrelsen / forsiden  
Oversvømmelse i Danmark, POLFOTO / forsiden  
kriseinfo.dk, Beredskabsstyrelsen / side 9  
Beredskabsplanlægningsmodel, Beredskabsstyrelsen / side 11  
Tog på Københavns Hovedbanegård, Beredskabsstyrelsen, Morten Grathe / side 12  
Københavns Havn, Beredskabsstyrelsen, Morten Grathe / side 18  
Øvelse Malik, Rigspolitiet / side 23  
Øvelse, Beredskabsstyrelsen Sjælland / side 27  
[www.klimatilpasning.dk](http://www.klimatilpasning.dk), Videncenter for Klimatilpasning / side 28  
National Sårbarhedsrapport 2007, Beredskabsstyrelsen / side 28  
Helhedsorienteret beredskabsplanlægning, Beredskabsstyrelsen / side 46

# Forord

Velkommen til National Sårbarhedsrapport 2008.

Det forløbne år har på ny vist, at der er behov for et aktivt og velorganiseret beredskab. 2008 var dog heldigvis relativt roligt set med nationale briller. At sikre et robust og sikkert samfund, hvor der kun sjældent opstår større ulykker og kriser, kræver velvilje – ikke kun politisk, men også hos de mange aktører, der til hverdag bidrager til at udvikle og styrke det samlede danske beredskab.

I et historisk perspektiv er det min klare opfattelse, at den civile del af beredskabsarbejdet aldrig er blevet taget mere seriøst end netop i disse år. Det er der en årsag til: En blanding af politisk interesse, borgernes forventninger, mediernes opmærksomhed og myndighedernes ansvarlighed. Årets hændelser og beredskabstiltag afspejler den store bredde, der i dag kendetegner beredskabsarbejdet – både i forhold til emner og aktører.

Beredskabsstyrelsen har gennemført en effektmåling af de nationale sårbarhedsrapporter. Målingen viser, at knap 70 procent af læserne finder, at rapporterne er med til at styrke beredskabskulturen hos myndighederne. Det er flot, dog uden at være prangende.

Effektmålingen viste også, at andre af de virkemidler, vi benytter – øvelser og vejledninger – giver rigtig god effekt. Dette er meget glædeligt, og specielt øvelsesområdet er centralt. Dette område er også fremhævet i regeringsgrundlaget som et prioriteret område. Jeg skal også fremhæve den nye vejledning i helhedsorienteret beredskabsplanlægning, som jeg håber, at rigtig mange får glæde af. Effektmålingen og vejledningen er omtalt nærmere i denne sårbarhedsrapport.

I dette års udgave har vi valgt at lade rapporten følge kalenderåret 2008, hvorfor rapporten først er udkommet i foråret 2009.



Du kan læse mere om beredskabet på vores hjemmeside [www.brs.dk](http://www.brs.dk).

God læselyst!

Frederik Schydt  
Direktør

# Indholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>Resumé</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Hændelser og beredskabstiltag</b>	<b>7</b>
	2.1 Nye EU-regler for salg af kunstgødning	7
	2.2 Myndighedernes internetportal kriseinfo.dk er klar til brug	8
	2.3 Dimensionering af det statslige redningsberedskab	9
	2.4 Koncept for helhedsorienteret beredskabsplanlægning	10
	2.5 Beredskab på jernbaneområdet	12
	2.6 Rigsrevisionen: elberedskabet er generelt tilfredsstillende	13
	2.7 Århus Havn – fokus på samarbejde	14
	2.8 Borgere reagerer forskelligt i en krisesituation	16
	2.9 Europæisk kritisk infrastruktur skal beskyttes	17
	2.10 Politiets Efterretningstjeneste etablerede nye samarbejdsfora	19
	2.11 Bliv klædt på til katastrofehandtering	20
	2.12 Stort udbrud af salmonella	21
	2.13 Ny beredskabsplan for Grønland	21
	2.14 Beredskabsøvelse i Grønland	23
	2.15 Nordisk terrorøvelse	24
	2.16 Lov om infrastruktur for geografisk information sikrer sammenhængen mellem danske og europæiske data	24
	2.17 Lov giver grundlaget for uafhængige evalueringer på beredskabsområdet	25
	2.18 Retningslinjer for indsatsledelse	27
	2.19 Ny klimatilpasningsportal	27
	2.20 De nationale sårbarhedsrapporter har betydning for myndighedernes beredskabsarbejde	28
	2.21 Hændelser og initiativer december 2007 – december 2008	31
<b>3</b>	<b>Effektiv krisestyring kræver planlægning</b>	<b>35</b>
	3.1 Kerneopgaver i krisestyring	35
	3.2 Aktivering og drift af krisestaben (kerneopgave 1)	36
	3.3 Informationshåndtering (kerneopgave 2)	39
	3.4 Koordination (kerneopgave 3)	41
	3.5 Krisekommunikation (kerneopgave 4)	43
	3.6 Opsummering: Erfaringsbaseret planlægning styrker krisestyringen	46

Siden Beredskabsstyrelsen for første gang udgav National Sårbarhedsrapport i 2005, har beredskabsaktørernes erfaringer og tiltag haft en central plads i rapporterne. Dette gør sig også gældende i National Sårbarhedsrapport 2008, hvor netop erfaringer med hændelser og nye tiltag udgør den røde tråd i rapporten, både til erindring og til inspiration.

**Kapitel 2** gennemgår en række udvalgte hændelser og beredskabstiltag, der i 2008 har præget beredskabsarbejdet i Danmark.

Året blev især kendetegnet af de mange nye initiativer på beredskabsområdet. Her kan blandt andet nævnes lanceringen af internetportalen [kriseinfo.dk](http://kriseinfo.dk) og Beredskabsstyrelsens vejledning i helhedsorienteret beredskabsplanlægning (HOB).

Men året bød også på ny viden om, hvordan befolkningen reagerer i krisesituationer, nye samarbejdsfora i Politiets Efterretningstjeneste, nye muligheder for uddannelse i beredskabsplanlægning og krisestyring samt øvelser i Danmark, i Grønland og blandt de nordiske lande.

På det lovgivningsmæssige område beskriver kapitlet både de nye EU-regler for salg af kunstgødning, lov om infrastruktur for geografisk information, som skal sikre adgang til ensartede geografiske data i Europa og lovændringen i beredskabsloven, som giver grundlaget for et uafhængigt ikke-ansvarsplacerende evalueringsinstitut med sekretariatsfunktion i Beredskabsstyrelsen.

Alt sammen elementer, som bidrager til at udvikle beredskabet og gøre samfundet mere robust.

Kapitel 2 afsluttes med en tidslinje, der giver et overblik over de vigtigste hændelser og initiativer i 2008.

**Kapitel 3** sætter fokus på krisestyring og beredskabsplanlægning og henvender sig til alle organisationer, der arbejder med disse emner – både myndigheder og private virksomheder, som driver samfundets kritiske funktioner.

Kapitlet tager udgangspunkt i fire kerneopgaver, som er centrale for alle organisationers evne til at styre kriser:

- aktivering og drift af en krisestab
- informationshåndtering
- koordination af handlinger og ressourcer
- krisekommunikation

Gennem eksempler sætter vi fokus på læringspotentiale fra tidligere hændelser og identificerer emner, som aktører i samfundets beredskab bør overveje i forbindelse med planlægningen af krisestyringen.

Kapitlet bliver sluttet af med en opsummering, hvor den helhedsorienterede planlægning sættes i centrum.

# 2

## Hændelser og beredskabstiltag

Kapitel 2 gennemgår 20 udvalgte hændelser og beredskabstiltag, der det seneste år har været med til at præge beredskabsarbejdet i Danmark. Kapitlet afsluttes med en tidslinje, der giver et overblik over de vigtigste hændelser og initiativer i 2008.

### 2.1 Nye EU-regler for salg af kunstgødning

Den 1. september 2008 trådte en ny bekendtgørelse i kraft. Bekendtgørelsen forbyder salg til private af almindelig handelsgødning med over 16 procent kvælstof fra ammoniumnitrat. Det sker som et led i regeringens anti-terrorpakke II. Med en intensiv indsats i EU er det lykkedes for regeringen at få den danske model udbredt til alle EU-lande.

Tidligere har almindelig handelsgødning med ammoniumnitrat været frit tilgængeligt i butikker i de fleste EU-lande. Ammoniumnitratgødning, som relativt let kan bruges til fremstilling af bomber, har været brugt ved terrorangreb og indgik f.eks. i Vollsmose-sagen.

Som opfølgning på regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse nedsatte Forsvarsministeriet en arbejdsgruppe under ledelse af Beredskabsstyrelsen med det formål at analysere kontrollen med farlige stoffer. Efterfølgende nedsatte regeringen fire arbejdsgrupper, hvor arbejdsgruppe IV vedrørte ammoniumnitratgødning.

I den forbindelse blev der gennemført en række sprængningsforsøg, der viste, at det er muligt at bringe gødningsbomber med stor sprængkraft til sprængning selv ved et ret lavt indhold af ammoniumnitrat svarende til 16 procent kvælstof.

Sideløbende oprettede EU en "Standing Committee on Precursors" som opfølgning på en rapport fra EU-Kommissionen med initiativer vedrørende eksplosivstoffsikkerhed. En EU arbejdsgruppe var samtidig i gang med at revidere reglerne om farlige stoffer, herunder også reglerne om ammoniumnitrat. Denne arbejdsgruppe havde foreslået at sætte grænsen for frit salg af handelsgødning til et indhold af ammoniumnitrat svarende til 20 procent kvælstof. Vedtagelsen af dette forslag ville umuliggøre danske særregler.

De danske forsøg blev fremlagt for arbejdsgrupperne, og den daværende justitsminister tog sagen op over for sine ministerkolleger i EU i efteråret 2007 for at sikre, at der blev taget højde for de danske resultater i de verserende forhandlinger om nye EU-regler for privates adgang til ammoniumnitratgødning. Danmark stod da alene med sit forslag om en grænse på højst 16 procent kvælstof.



I de følgende måneder arbejdede justitsministeren og fødevareministeren – i samarbejde med miljøministeren, udenrigsministeren og økonomi- og erhvervsministeren – på at påvirke EU-forhandlingerne. På foranledning af Justitsministeriet gennemførte Forsvarets Ammunitionsrydningstjeneste, Kemisk Beredskab under Beredskabsstyrelsen, Plantedirektoratet og Politiets Efterretningstjeneste nye sprængningsforsøg den 8. februar 2008. På en række møder i Bruxelles blev disse resultater fremlagt for de øvrige EU-lande.

Efter et halvt års intensivt arbejde lykkedes det at få alle EU-landene til at acceptere, at handelsgødning med ammoniumnitrat svarende til 16 procent kvælstof eller derover kun må sælges til landmænd, gartnere og lignende, som har brug for det i deres erhverv. Det, der oprindeligt var udarbejdet som en dansk bekendtgørelse, ender nu med at blive udbredt til hele EU, hvor reglerne er gældende fra 27. juni 2010.

## 2.2 Myndighedernes internetportal [kriseinfo.dk](http://kriseinfo.dk) er klar til brug

Fremover kan borgerne nemt og hurtigt få den information, der sætter dem i stand til at reagere hensigtsmæssigt i tilfælde af store ulykker eller andre usædvanlige hændelser.

Mange myndigheder arbejder løbende med at forbedre kommunikationen til borgerne under en krise. Dette kan være en udfordrende opgave. [Kriseinfo.dk](http://kriseinfo.dk) er et redskab til at forbedre løsningen af denne opgave.

Den 17. juni 2008 blev portalen [kriseinfo.dk](http://kriseinfo.dk) lanceret. Herefter kan alle myndigheder få lagt kriseinformation til borgerne på portalen.

For borgerne har [kriseinfo.dk](http://kriseinfo.dk) den fordel, at portalen samler officiel kriseinformation fra danske myndigheder på ét sted.

Til daglig kan borgere på hjemmesiden finde en række generelle informationer om, hvordan borgere skal forholde sig under forskellige slags kriser og baggrundsinformation om samfundets beredskab.

### Kort om [kriseinfo.dk](http://kriseinfo.dk)

[Kriseinfo.dk](http://kriseinfo.dk) skal fungere som en samlet indgang for borgerne til myndighedernes informationer og anbefalinger i tilfælde af store ulykker eller andre usædvanlige hændelser. Formålet er at skabe en enkel, robust og direkte internetbaseret adgang for borgerne til myndighedernes krisekommunikation.

Portalen er udviklet på baggrund af aftale om redningsberedskabet efter 2006.

### Sådan aktiveres [kriseinfo.dk](http://kriseinfo.dk)

Under store ulykker eller andre usædvanlige hændelser, hvor der er behov for koordinering på et nationalt niveau, og hvor den nationale operative stab er etableret, bliver [kriseinfo.dk](http://kriseinfo.dk)'s redaktion indkaldt, og hjemmesiden opdateres løbende med tekst og links til de sektoransvarlige myndigheder i takt med begivenhedernes udvikling.

I tilfælde hvor den nationale operative stab ikke er etableret, er det op til den ansvarlige myndighed at beslutte, hvad der skal offentliggøres på kriseinfo.dk. Kriseinfo-redaktionen vil dog virke som en aktiv sparringspartner.

Den sektoransvarlige myndighed, herunder også kommuner og regioner, har blandt andet mulighed for at få kriseinfo.dk til at linke til myndighedens egen hjemmeside, der opdateres om den aktuelle situation. Det skal dog pointeres, at aktivering af kriseinfo.dk ikke ændrer på myndighedernes egen forpligtigelse til at informere borgere, pressen m.fl. under kriser inden for deres eget område.



## Danmark skal kende til kriseinfo.dk

Det er afgørende, at alle myndigheder arbejder aktivt sammen om at gøre kriseinfo.dk til den centrale indgang for borgerne i tilfælde af større nationale kriser, store ulykker eller andre usædvanlige hændelser. For at hjemmesiden kan være borgernes leverandør af relevant og kontrolleret information i en krisesituation, er det vigtigt, at myndighederne husker kriseinfo.dk i deres krisekommunikation.

## 2.3 Dimensionering af det statslige redningsberedskab

Den 29. oktober 2008 offentliggjorde Forsvarsministeriet en rapport om dimensioneringen af det statslige redningsberedskab.

Rapporten er et led i opfølgningen på den politiske aftale om redningsberedskabet efter 2006 og har primært haft til formål at sikre, at de tre niveauer i det samlede redningsberedskab komplementerer og supplerer hinanden. Rapporten er udarbejdet af en tværgående arbejdsgruppe, der har gennemført en analyse af det statslige redningsberedskabs organisation, struktur og kapacitet.

Arbejdsgruppen har bestået af de kommunale parter (KL og Foreningen af Kommunale Beredskabschefer), Beredskabsstyrelsen, Beredskabsforbundet og Dansk Institut for Militære Studier samt Forsvarsministeriet (formand).

Undersøgelsen har løbende været drøftet i referencegruppen, der blev nedsat af Forsvarsministeriet og bestod af en række ministerier og styrelser samt forbund, foreninger, virksomheder m.fl., som havde en interesse i at følge arbejdet i undersøgelsen.

Et eksternt konsulentfirma gennemførte selve risiko- og kapacitetsanalyserne i rapporten, herunder en spørgeskemaundersøgelse blandt samtlige landets kommuner. Risikoanalysen viser, at voldsomt vejr (især orkaner og store vandmængder), teknologisk svigt (især strømafbrydelser og it-svigt) samt terrorhandlinger samlet set fremtræder som hændelsestyper, hvor risikoen er stigende.

For så vidt angår det statslige redningsberedskab konkluderer arbejdsgruppen, at der ikke er behov for at ændre på organiseringen og placeringen af de statslige beredskabscentre.

Rapporten konkluderer samtidigt, at behovet for de kommunale støttepunkter (niveau 2) på nuværende tidspunkt ikke har ændret sig. Arbejdsgruppen anbefaler dog, at den nuværende målsætning om dækning af hele landet inden for ca. 1 time med niveau 2 assistance bør afløses af en egentlig risikobaseret tilgang til antallet, placeringen og dimensioneringen af niveau 2 beredskabet.

Rapporten med bilag kan ses på Forsvarsministeriets hjemmeside [www.fmn.dk/publikationer](http://www.fmn.dk/publikationer).

### Redningsberedskabets tre niveauer:

1. Det kommunale redningsberedskab.
2. De kommunale og statslige støttepunktsberedskaber.
3. Det statslige redningsberedskab.

## 2.4 Koncept for helhedsorienteret beredskabsplanlægning

Kriser kan berøre stort set alle områder i en organisation. Derfor har Beredskabsstyrelsen udviklet et koncept, som vejleder myndigheder og andre beredskabsaktører i helhedsorienteret beredskabsplanlægning.

Inden årsskiftet 2010 skal samtlige kommuner have revideret deres generelle beredskabsplan, som omfatter alle kommunens ansvarsområder. Mange kommuner er i gang med denne revision. Til dem – og til alle andre myndigheder, som arbejder med beredskabsplanlægning – har Beredskabsstyrelsen udarbejdet ”Vejledning i helhedsorienteret beredskabsplanlægning”.

Modsat Beredskabsstyrelsens tidligere vejledninger i beredskabsplanlægning, der var rettet mod de forskellige myndigheder, henvender den nye vejledning sig til alle typer organisationer, uanset niveau og sektor. Det generelle koncept og de konkrete råd er lige relevante, uanset om organisationen er en kommune, en region, en styrelse, et departement, en institution eller en privat virksomhed.

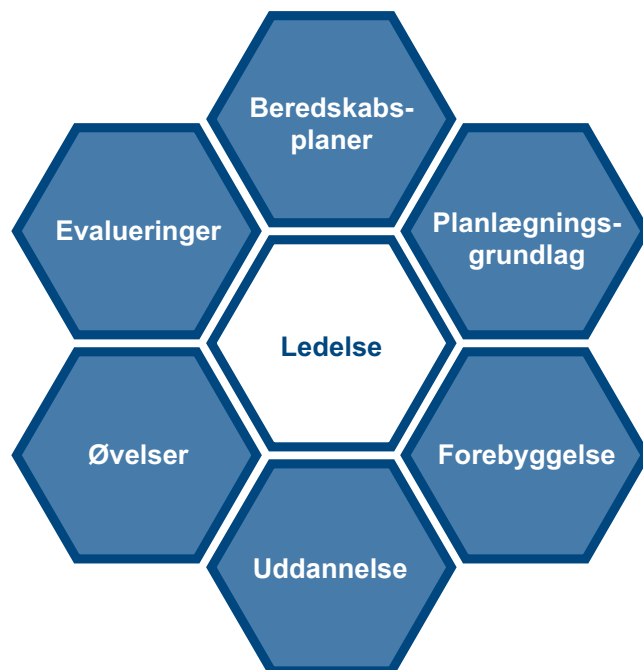
Hovedbudskabet i den helhedsorienterede beredskabsplanlægning er, at alle områder i en organisation skal indtænkes i planlægningen. Eksempelvis omfatter beredskab mere end blot en kommunes redningsberedskab. Alle områder kan opleve kriser, som kræver ekstraordinære foranstaltninger, og hovedparten af kriserne vil involvere flere aktører end blot det kommunale redningsberedskab.

For at kunne håndtere kriser effektivt må myndighederne have den nødvendige planlægning på plads og inddrage de relevante dele af organisationen.

## Beredskabsplanlægningen er opdelt i syv områder

Beredskabsplanlægning er andet end beredskabsplaner. Beredskabsstyrelsens koncept opdeler beredskabsplanlægning i syv områder:

1. Ledelse – omdrejningspunktet i beredskabsplanlægningen.
2. Planlægningsgrundlag – analyser og vidensindsamling, som understøtter planlægningen på de øvrige områder.
3. Forebyggelse – tiltag for at forhindre hændelser eller reducere deres sandsynlighed og konsekvenser.
4. Uddannelse – af ansatte med en rolle i organisationens beredskab.
5. Øvelser – som alle organisationer bør afholde og deltage i.
6. Evalueringer – for at lære af hændelser og øvelser.
7. Beredskabsplaner – som beskriver hvordan man skal håndtere ekstraordinære hændelser.



Områderne hænger sammen, men man bør prioritere det eller de områder, hvor behovet er størst, og hvor udbyttet er højest. Beredskabsplanlægningen skal derfor ikke gennemføres i en bestemt rækkefølge.

Beredskab berører hele organisationen og har organisatoriske og økonomiske konsekvenser. Derfor kræver det forankring og opbakning fra ledelsen, når beredskabet skal udvikles og styrkes. Beredskabsstyrelsen anbefaler, at organisationer udarbejder en overordnet politik og lægger et program for, hvordan beredskabsplanlægningen prioriteres i organisationen, og for hvordan organisationens samlede beredskab bliver mest effektivt.

Ud over selve vejledningen har Beredskabsstyrelsen samlet materiale om helhedsorienteret beredskabsplanlægning på [www.brs.dk/hob](http://www.brs.dk/hob). Her kan du blandt andet finde Beredskabstesten, som består af 36 spørgsmål om organisationens beredskab. Resultatet giver et grafisk overblik over, hvor der er størst behov for at styrke beredskabsplanlægningen.



Beredskabstesten

## 2.5 Beredskab på jernbaneområdet

Transportområdet er udpeget som et prioritet område i regeringens politik for beredskab fra 2005.

Som led i en generel styrkelse af beredskabet på transportområdet fik Trafikstyrelsen fra 1. maj 2008 ansvar for beredskabet for jernbanesektoren. Styrelsen indgår nu både som ad hoc medlem i den nationale operative stab og i forskellige centrale koordinationsfora og er blevet samarbejdspartner for forskellige centrale aktører inden for beredskabsområdet.

Trafikstyrelsen har med en bekendtgørelse, der er trådt i kraft 1. januar 2009, fastlagt de overordnede rammer for jernbanevirksomheders og infrastrukturforvalteres beredskabsarbejde. Trafikstyrelsen forestår en række overordnede koordineringsopgaver og fører tilsyn i sektoren.

Den generelle sikkerhed på jernbaneområdet er også ved at blive styrket. Trafikstyrelsen er i gang med at implementere en række EU-regler om jernbanesikkerhed i dansk lovgivning. Styrelsen er også i gang med at gennemgå (recertificere) jernbanevirksomhedens sikkerhedscertifikater og infrastrukturforvalteres sikkerhedsgodkendelser efter EU's jernbanesikkerhedsdirektiv, hvor det blandt andet er et krav, at sektorens parter har beredskabsplaner som en del af deres sikkerhedsledelsesystem.



## 2.6 Rigsrevisionen: elberedskabet er generelt tilfredsstillende

Rigsrevisionen offentliggjorde i oktober 2008 en beretning om elberedskabet i Danmark og Norden. Det er Rigsrevisionens vurdering, at det samlede elberedskab generelt er tilfredsstillende. Der er dog muligheder for forbedringer både inden for det lokale, det nationale og det nordiske elberedskab.

Beretningen omfatter 3 hovedområder:

- » *Det lokale elberedskab* – er elforbrugernes egen sikring over for strømafbrydelser tilfredsstillende?
- » *Det nationale elberedskab* – er sektormyndighedens regulering, administration og tilsyn tilfredsstillende?
- » *Det nordiske samarbejde om elberedskab*. Er det nordiske samarbejde tilfredsstillende?

### Det lokale elberedskab

Undersøgelsen viste, at det lokale elberedskab generelt er tilfredsstillende. Nogle statslige og regionale institutioner kan dog forbedre deres lokale elberedskab gennem bedre vedligeholdelse.

Rigsrevisionen peger på, at det lokale beredskab kan forbedres gennem vejledning om valg og vedligeholdelse af deres nødstrømsanlæg. Energistyrelsen vil derfor udarbejde en vejledning herom.

Udbredelsen af nødstrømsanlæg i 309 statslige og regionale institutioner.



Kilde: "Beretning til Statsrevisorerne om elberedskabet i Danmark og i Norden".

### Det nationale elberedskab

Undersøgelsen viste, at Energistyrelsen har skabt forudsætningerne for et tilfredsstillende beredskab ved at fastsætte rammerne for det nationale elberedskab. Rigsrevisionen vurderer, at Energistyrelsen og Energinet.dk's tilsyn med, hvordan rammerne bliver udmøntet, ligeledes medvirker til at sikre et tilfredsstillende beredskab. Rigsrevisionen konstaterer, at energimyndighederne ikke kender størrelsen af de omkostninger, som elforbrugere betaler til henholdsvis beredskab og forsyningssikkerhed.

## Det nordiske elberedskab

Denne del af undersøgelsen blev foretaget sammen med den norske og den finske rigsrevision.

Den danske, norske og finske rigsrevision finder det positivt, at der er etableret et nordisk samarbejde om elberedskab gennem NordBER, som blandt andet omfatter erfaringsudveksling, fælles udredningsarbejder og fælles beredskabsøvelser.

Undersøgelsen viste også, at der inden for det nordiske samarbejde er udarbejdet forslag, som kan bidrage til at forbedre både det nationale elberedskab og beredskabssamarbejdet på tværs af landene. Håndteringen af et omfattende elsvigt i et af landene vil være afhængig af aktørernes beredskabsplanlægning. Den danske rigsrevision finder på baggrund af parallelrevisionen dog, at Klima- og Energiministeriet sammen med de tilsvarende nordiske ministerier bør overveje at styrke det nordiske elberedskabssamarbejde, fordi der ikke i tilstrækkelig grad er tilrettelagt et samarbejde mellem de nordiske lande om reparationsberedskab.

Beretning til Statsrevisorerne om elberedskabet i Danmark og Norden kan findes på [www.rigsrevisionen.dk](http://www.rigsrevisionen.dk).

## 2.7 Århus Havn – fokus på samarbejde

Inden for et år har Århus Havn været ramt af fem større hændelser. Erfaringerne herfra indgår nu i analyser og nye initiativer for sikkerheden på havnen.

Siden december 2007 har Århus Havn været ramt af fem større hændelser, heriblandt tre eksplosionsagtige brande i olie- og kemikalievirksomheder samt en brand i en kornsilo. Hændelserne er opstået uafhængigt af hinanden. Men i Århus har man valgt at bruge de mange hændelser som en anledning til at se nærmere på havnens beredskab. Der er iværksat flere analyser af, hvordan beredskabet om muligt kan forbedres. Sikkerheden på havnen er kommet i fokus, og beredskabsaktørerne i Århus vil sætte større fokus på havnen som en helhed og på de enkelte virksomheder.

### Fem hændelser på ni måneder

I løbet af perioden fra december 2007 til august 2008 har Århus Havn været ramt af fem alvorlige hændelser blandt havnens virksomheder:

- ▶ Den 4. december 2007 var en læk i en beholder med det flydende opløsningsmiddel hexan årsag til en eksplosionsbrand. På grund af høj temperatur blev hexanen omdannet til gasdampe, som blev antændt af en gnist fra de elektriske installationer. Den tragiske ulykke kostede en medarbejder livet.

- » Den 11. marts 2008 opstod der brand i en 60 meter høj kornsilo med 195 tons foderkerner, der på grund af et højt olieindhold er let brandbare.
- » Den 18. juni 2008 opstod der brand i et sæbspaltningssanlæg ved, at en gnist fra en vinkelsliber antændte noget brandbart materiale. Brandvæsenet forhindrede ilden i at brede sig til to olietanke i umiddelbar nærhed af branden.
- » Den 27. juli 2008 opstod der en alvorlig brand, da der gik ild i flere tanke med palmeolie. Brandvæsenet fik branden nedkæmpet, inden den bredte sig til virksomhederne ved siden af.
- » Den 17. august 2008 skete der et udslip af 20.000 liter benzin fra et oliedepot. Olien flød ud i havnebassinene. Det meste af benzinen fordampede i havnebassinene, og resten blev fjernet af brandvæsenet med en slamsuger.

## Konkrete initiativer og fremtidig strategi

På baggrund af disse hændelser har Århus Brandvæsen iværksat flere initiativer med det formål at undersøge og forbedre beredskabet på havnen. Et igangværende analysearbejde er blevet yderligere forstærket efter de seneste hændelser. Analysen har en operativ karakter og vedrører sikkerheden på oliehavnen.

"Det vil være fornuftigt at samle alle vores erfaringer fra det sidste års hændelser på havnen og anvende denne læring generelt, så vi ikke kommer til at stå alene med disse erfaringer i Århus. En drøftelse med det nye Institut for Beredskabsevaluering om opsamling og anvendelse af erfaringerne fra Århus Havn kunne være relevant."

*Jakob Andersen,  
beredskabschef i Århus.*

En anden analyse foregår i samarbejde med miljømyndighederne og har til formål at afdække myndighedsforholdene og se på den mosaik af virksomheder, som havnen omfatter. Perspektivet i denne analyse er at se på havnen som en helhed foruden på de enkelte virksomheder.

Endnu et initiativ i kølvandet på de mange hændelser på havnen foregår mellem Århus Havn og virksomhederne. Dette initiativ omfatter drøftelser af havnens sikkerhed med virksomhedernes egne forslag til forbedringer på området samt en gennemgang af virksomhedernes beredskabsplaner.

Fremtidens strategi for sikkerhed på havnen skal baseres på resultatet af de igangværende analyser. Strategien skabes i et samarbejde med samtlige relevante myndigheder på området. Perspektivet fra den ene af analyserne om at vurdere havnen som en helhed er et centralt læringspunkt fra hændelserne. Samtidig skal beredskabet på havnen ses i sammenhæng med kommunens risikobaserede dimensionering af brandvæsenet. Den operative analyse vedrørende sikkerheden på oliehavnen indgår som en del af ajourføringen af den risikobaserede dimensionering.



## 2.8 Borgere reagerer forskelligt i en krisesituation

En Ph.d.-afhandling fra Institut for Kommunikation, Virksomhedsstudier og Informationsteknologier ved Roskilde Universitetscenter giver værdifuld indsigt i borgernes forståelse af myndighedernes krisekommunikation.

Den 11. september 2008 forsvarede sociolog Nina Blom Andersen sin Ph.d.-afhandling "Risici og ramthed – vedtagelser, performance og definitionsmagt", der omhandler kommunikationen mellem myndigheder, borgere og medier under ulykker og større hændelser.

Afhandlingen er skrevet på foranledning af Beredskabsstyrelsen og belyser blandt andet, hvordan borgere forstår og håndterer alvorlige trusler.

Afhandlingen behandler to hændelser: Branden på fyrværkerifabrikken i Seest den 3. november 2004 samt orkanen og højvandsvarslet ved Skive Fjord den 8. januar 2005.

Med udgangspunkt i hændelserne peger afhandlingen blandt andet på forskellen mellem myndighedernes og borgernes forståelse af, hvordan der kommunikeres om en ulykke, og hvordan det skaber udfordringer i kommunikationen.

### Budskaberne skal leveres via forskellige kanaler

Afhandlingen viser, at danske beredskabsmyndigheder har en god forståelse for at kommunikere med borgere i forbindelse med en trussel. Myndighederne kan dog fortsat forbedre tilrettelæggelsen af kommunikationen, så der i højere grad tages højde for borgernes situation under varslinger.

I den sammenhæng peger afhandlingen blandt andet på, at borgere orienterer sig på vidt forskellig måde. Mens nogle er meget opmærksomme på at følge med i mediernes dækning, foretrækker andre at snakke med folk, de kender. Nogle tillægger myndighedernes budskaber stor værdi, mens andre i højere grad orienterer sig i forhold til, hvordan venner, naboer og familie håndterer situationen.

For at nå så mange som muligt er det derfor vigtigt, at myndighederne tænker bredt og anvender forskellige metoder i deres krisekommunikation. Hvis ikke borgerne oplever, at en hændelse er farlig, er de tilbøjelige til at afvige fra myndighedernes anvisninger. Derfor er det vigtigt, at myndighederne er i dialog med befolkningen både før, under og efter en krise. Får myndigheder et bedre indblik i, hvad der optager borgerne, bliver mulighederne for at målrette krisekommunikationen bedre.

Endelig påpeger afhandlingen, at præcise instrukser om, hvordan borgerne skal forholde sig under

#### Råd til krisekommunikation:

- ▶ Gør dig klart hvilke målgrupper du kommunikerer med.
- ▶ Læg en kommunikationsstrategi på forhånd og vær klar til at iværksætte den.
- ▶ Brug flere forskellige metoder for at komme i kontakt med borgerne.
- ▶ Udtryk klart hvad borgerne skal gøre, og begrund forholdsregler og anvisninger.

en hændelse, og hvad de skal gøre, ikke kan stå alene. Myndighederne må også præcisere, hvorfor de vurderer, at det er nødvendigt at tage disse forholdsregler. Borgerne vil have en forklaring på de anviste instrukser, før de handler.

Du kan læse mere om krisekommunikation i kapitel 3, og i National Sårbarhedsrapport 2005. Ph.d.-afhandlingen kan du finde på [www.brs.dk](http://www.brs.dk).

## 2.9 Europæisk kritisk infrastruktur skal beskyttes

EU's program for beskyttelse af kritisk infrastruktur har styrket fokus på beskyttelse af infrastruktur i Danmark.

Den 8. december 2008 vedtog EU's ministerråd et direktiv om udpegning af europæisk kritisk infrastruktur (EPCIP-direktivet). Formålet med direktivet er at sikre de europæiske befolkninger mod konsekvenserne af tab af service fra den infrastruktur, som de er mest afhængige af. Dette sikres gennem beskyttelse af denne infrastruktur.

### Direktivets fire trin til at indkredse europæisk kritisk infrastruktur:

1. Udvalgelse af infrastruktur ud fra sektorspecifikke kriterier.
2. Vurdering af, om infrastrukturen er nationalt kritisk.
3. Vurdering af, om der er konsekvenser for andre medlemslande, hvis infrastrukturen svigter.
4. Vurdering af konsekvenserne, hvis infrastrukturen svigter, i form af:
  - Døde og sårede
  - Økonomiske konsekvenser
  - Almene konsekvenser

Det enkelte trin vurderes kun, hvis den konkrete infrastruktur opfylder kriterierne på det foregående trin.

Infrastrukturen skal opfylde alle trin for at blive udpeget som europæisk kritisk infrastruktur.

Europæisk kritisk infrastruktur defineres i denne sammenhæng som infrastruktur, som mindst to EU-lande er kritisk afhængige af. Ifølge direktivet skal medlemslandene i første omgang se på infrastruktur inden for transport og energi. Direktivet skal revideres efter tre år, og her vil man se på, hvilke andre sektorer, der eventuelt skal inddrages.

Europæisk kritisk infrastruktur skal indkredses og udpeges af de enkelte medlemsstater, blandt andet gennem drøftelser mellem de involverede medlemsstater. Operatørerne af de udpegede infrastrukturer skal opfylde visse minimumskrav til deres sikkerhedsplaner for de pågældende infrastrukturer, og de skal hver udpege en kontaktperson til myndighederne.

### EU-Kommissionen vil støtte beskyttelse af kritisk infrastruktur generelt

Direktivet er en del af EU-Kommissionens program for beskyttelse af europæisk kritisk infrastruktur (EPCIP) fra december 2006. Programmet lægger op til en række aktiviteter, som skal fremme beskyttelsen af kritisk infrastruktur i EU.

Det drejer sig blandt andet om initiativer til at fremme videns- og erfaringsudveksling, samarbejde med lande uden for EU, støtte til medlemsstaterne vedrørende beskyttelse af national kritisk infrastruktur og økonomisk støtte.

Kommissionen giver mulighed for at få finansieret udvikling af nye metoder til at beskytte kritisk infrastruktur, hvis metoderne deles med andre medlemslande. Det er en gang årligt muligt at søge finansiel støtte til udvikling af metoder, f.eks. til beskyttelse mod terrorangreb, internetangreb mv.

### **EU's juridiske grundlag for beskyttelse af kritisk infrastruktur:**

- ▶ "Meddelelse fra EU-Kommissionen om et europæisk program for beskyttelse af kritisk infrastruktur" ("EPCIP") – som danner rammen for EU's arbejde med beskyttelse af kritisk infrastruktur.
- ▶ "Rådets direktiv om indkredsning og udpegning af europæisk kritisk infrastruktur og vurdering af behovet for at forbedre deres beskyttelse" ("EPCIP-direktivet") – som beskriver, hvordan europæisk kritisk infrastruktur skal udpeges samt opstiller retningslinjer for dets beskyttelse.
- ▶ "Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security related risks" ("CIPS") – som er et økonomisk program, hvorfra der kan søges penge til projekter vedrørende beskyttelse af kritisk infrastruktur.

EPCIP står for "European Programme for Critical Infrastructure Protection".

## **Beskyttelse af kritisk infrastruktur i Danmark**

I Danmark vil bl.a. Transportministeriet og Klima- og Energiministeriet ved Energi styrelsen være de første til at gennemføre EPCIP-direktivet. Hvis en konkret infrastruktur skal vurderes efter procedurans trin 4, indebærer dette, at den konkrete infrastruktur opfylder kriterierne på de foregående trin. I procedurans trin 4 forudsætter direktivet, at myndighederne skal se på betydningen af energi og transport for andre sektorer, og derfor kan andre myndigheder også blive inddraget. Beredskabsstyrelsen er det nationale kontaktpunkt for EU's arbejde med beskyttelse af kritisk infrastruktur, og derfor vil styrelsen samle erfaringerne med arbejdet med EPCIP.



Mens direktivet blev udarbejdet, har en bred kreds af danske beredskabsaktører deltaget i en koordinationsgruppe om EPCIP. Formålet har været at sikre inddragelsen af alle relevante myndigheder og en høj faglighed for forhandlingerne i EU. Gruppen er nedlagt efter vedtagelsen af direktivet. I stedet bliver der oprettet en mindre koordinationsgruppe for kritisk infrastruktur med deltagelse af de myndigheder, der er direkte berørt af EPCIP-direktivet. Gruppen kan udvides efter behov, og kan i sin udvidede form arbejde mere bredt med beskyttelse af kritisk infrastruktur.

Arbejdet med EPCIP supplerer de centrale beredskabsmyndigheder og sektormyndigheders arbejde med beskyttelse af kritisk infrastruktur i Danmark. Flere andre lande har programmer for beskyttelse af den kritiske infrastruktur, mens det i Danmark er en integreret del af sektormyndighedernes beredskabsarbejde. EPCIP er anledning til, at myndighederne ser på, om beskyttelsen kan forbedres.

## 2.10 Politiets Efterretningstjeneste etablerede nye samarbejdsfora

Nye samarbejdsfora i Politiets Efterretningstjeneste sætter fokus på behovet for dialog mellem offentlige myndigheder og private virksomheder samt målrettet rådgivning.

PET har siden 2003 drevet en række kontaktgrupper for kontraterrorisme, herunder en kontaktgruppe for offentlige myndigheder, en kontaktgruppe for brancheorganisationer og en kontaktgruppe for større danske virksomheder. Formålet med kontaktgrupperne har været at etablere en række fortrolige fora for udveksling af information med henblik på at øge samfundets samlede modstandskraft mod sikkerhedsmæssige trusler, herunder terrorisme, spredning af masseødelæggelsesvåben, ekstremisme og spionage.

De sikkerhedsmæssige problemstillinger, der opstår i relation til truslen om terrorisme, spredning af masseødelæggelsesvåben, ekstremisme og spionage, går imidlertid i stigende grad på tværs af skellet mellem private og offentlige aktører. PET valgte derfor i juni 2008 at sammenlægge de eksisterende grupper, så PET fremover driver én tværgående kontaktgruppe. Gruppen mødes mindst en gang årligt til en grundig orientering om udviklingen i trusselsbilledet.

Samtidig ønsker PET at styrke evnen til, med udgangspunkt i tjenestens løbende trusselsvurderinger, at levere målrettet og konkret rådgivning til de grupper og sektorer, hvor den potentielle sikkerhedstrussel vurderes at være størst. PET har derfor, med afsæt i den tværgående kontaktgruppe, oprettet en række målrettede rådgivningsgrupper inden for områderne transportsikkerhed, informationsikkerhed og ikke-spredning (produkter, teknologi og komponenter, der kan indgå i programmer for masseødelæggelsesvåben).

Fokus for arbejdet i disse grupper vil være dialog og konkret rådgivning samt koordinering af forebyggende tiltag i forbindelse med ændringer af trusselsbilledet mod Danmark og danske interesser. Disse grupper mødes mindst to gange om året.

Arbejdet i kontaktgruppen og rådgivningsgrupperne har hovedsageligt et forebyggende sigte. I forbindelse med en faktisk terrorhandling på dansk jord vil krisehåndteringen udføres af aktørerne i den eksisterende krisestyringsorganisation.

## 2.11 Bliv klædt på til katastrofehandtering

Københavns og Lunds Universiteter har i samarbejde udviklet en ny masteruddannelse i katastrofehandtering – Master of Disaster Management.

Har du en beredskabsfaglig eller militær baggrund, er du sygeplejerske, læge, djøf'er, humanist, ingeniør, logistiker, eller har du en helt anden profession? Og arbejder du med krisestyring på administrativt eller operativt niveau, i statsligt, kommunalt eller privat regi? Så er du en del af den målgruppe, som den nye Master of Disaster Management henvender sig til.

Uddannelsen kan læses fuldtid på et år – eller den kan læses på deltid over 2-3 år. Derudover udbyder uddannelsen korte kurser hvert forår – også for personer, der ikke er optaget på masteruddannelsen. Al undervisning foregår på engelsk og henvender sig dermed også til internationale studerende.

Den 1. september 2008 lød startskuddet for den nye Master of Disaster Management. Rektor for Københavns Universitet Ralf Hemmingsen sagde på åbningsdagen: "Som universitets rektor, tror jeg fuldt ud på, at undersøgelsesbaserede uddannelser er nødvendige og vigtige – men nogle uddannelsesprogrammer har umiddelbart en større indvirken på liv og død end andre".

### Stort behov for professionelle krisestyringseksperter

De seneste års erfaringer fra større katastrofer, som tsunamien i det Indiske Ocean og det omfattende jordskælv i Pakistan, foruden et stigende antal naturkatastrofer, har tydeliggjort det store behov for professionelle krisestyringseksperter. En helhedsorienteret tilgang til krisehåndtering og en stadig større professionalisering er nødvendig for at kunne reducere katastrofers omfang og konsekvenser for mennesker og natur.

Det er med dette udgangspunkt og fokus, at Københavns og Lunds Universiteter har udviklet den nye uddannelse i katastrofehandtering.

Men effektiv håndtering af de direkte konsekvenser af katastrofer kan ikke stå alene. Det er i lige så høj grad et mål for uddannelsen at klæde kandidaterne på til en professionel håndtering af forebyggelse samt til den langsigtede genopbygning af katastroferamte områder.

Den røde tråd i Master of Disaster Management er risk reduction, response og recovery. Uddannelsen lægger desuden vægt på, at den enkelte beslutningstager kan håndtere kriser inden for en ramme, hvor sociale, politiske, kulturelle, økonomiske samt miljømæssige hensyn indgår.

For mere information kan du gå ind på uddannelsens hjemmeside [www.mdma.ku.dk](http://www.mdma.ku.dk).

## 2.12 Stort udbrud af salmonella

I april 2008 blev der i Danmark registreret et ualmindeligt højt antal salmonellatilfælde. Udbruddene var af typen *Salmonella Typhimurium* U292, som tidligere kun sjældent er set i Danmark.

I løbet af foråret 2008 steg antallet af tilfælde forsat markant, og i perioden frem til februar 2009 registrerede myndighederne 1.247 smittede personer. Ni personer døde som følge af salmonellaen. Fælles for de omkomne var, at deres immunforsvar var svækket, inden de blev smittede.

Udbruddet havde en række karakteristika: Det var i overvejende grad afgrænset til Danmark, det var landsdækkende, det var vanskeligt at finde kilden, og flere personer blev smittet over en længere periode.

I Danmark håndterer Den Centrale Udbrudsgruppe denne type hændelser. Efterforskningen har blandt andet ført til Færøerne og Sverige, hvor der blev udtaget prøver samt indsamlet oplysninger om leverandører og aftagere fra virksomhederne. Resultaterne fra disse spor viste sig imidlertid at være negative. Kilden til det landsdækkende salmonellaudbrud var i december 2008 endnu ikke fundet, og Den Centrale Udbrudsgruppe arbejder forsat med uformindsket styrke.

### Den Centrale Udbrudsgruppe består af:

- » DTU
- » Fødevarestyrelsen
- » Statens Serum Institut

### Sådan arbejder Den Centrale Udbrudsgruppe:

- » Den Centrale Udbrudsgruppe er en del af det nationale beredskab til eftersporing og håndtering af fødevarebårne sygdomsudbrud. Herunder varetager gruppen både en analyserende og operativ rolle i forhold til hvilke eventuelle udbrudssignaler, der måtte findes.

## 2.13 Ny beredskabsplan for Grønland

Hvis Grønland bliver ramt af ekstraordinære hændelser, f.eks. større skibulykker, store brande, omfattende sygdomsudbrud eller langvarige strømafbrydelser, skal der ydes en indsats, som rækker ud over de normale ressourcer og rutiner. Det kræver en plan.

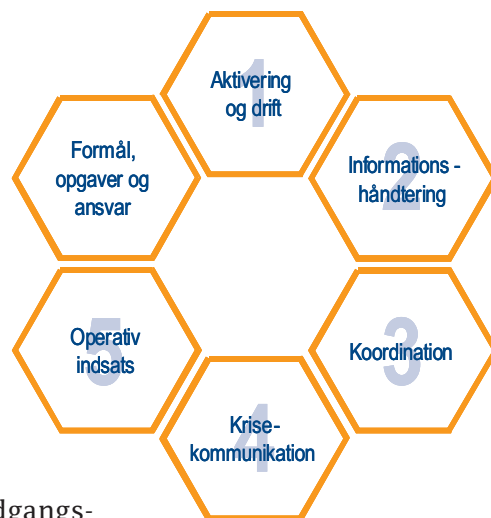
Hjemmestyret arbejder for tiden med at udvikle beredskabet. En af de prioriterede opgaver har i 2008 været at få udarbejdet en ny handlingsorienteret, overskuelig og realistisk beredskabsplan for Grønland. Efter ønske fra Hjemmestyret sendte

Beredskabsstyrelsen derfor i oktober 2008 to medarbejdere til Nuuk for at hjælpe med at udarbejde et udkast til den nye plan.

”Beredskabsplan for Grønland” blev en generel plan, som skal danne grundlag for koordination og tværgående samarbejde ved ekstraordinære hændelser. Planen består af to hoveddele:

- » En beskrivelse af Beredskabskommissionens rolle, ansvar, opgaver og procedurer under en ekstraordinær hændelse (se tekstboks nedenfor).
- » En oversigt over beredskabsplaner, operative indsatsplaner, instrukser mv. hos offentlige og private aktører, som kan supplere den generelle beredskabsplan.

Beredskabsplanen gælder for hele Grønland og skal primært benyttes af de hjemmestyremyndigheder og rigsmyndigheder, som indgår i Beredskabskommissionen. Planen skal desuden være referenceramme for de aktører, som ikke er faste medlemmer af Beredskabskommissionen. Det vil blandt andet være myndigheder, offentlige og private virksomheder, eksterne forbindelsesofficerer og eksperter. Formålet er at sikre, at disse aktører er bekendt med den overordnede tilrettelæggelse af krisestyringen i Grønland som grundlag for deres egen beredskabsplanlægning.



Planen tager udgangspunkt i de principper for beredskabsplaner, der er beskrevet i Beredskabsstyrelsens ”Vejledning i helhedsorienteret beredskabsplanlægning”, og er derfor struktureret ud fra krisestyringens fem kerneopgaver.

Under udarbejdelsen af planen blev der lagt vægt på at inddrage grønlandske og danske erfaringer fra krisestyringsovelser og virkelige hændelser. Det betød blandt andet, at der ved udarbejdelsen af planen blev lagt vægt på at beskrive Beredskabskommissionens rolle og kompetence, både i forhold til myndighedernes eget ansvar og i forhold til den tværgående operative indsats. Samtidig blev der gjort meget ud af klart at beskrive, hvad de enkelte medlemmer forventes at bidrage med, når kommissionen er trådt sammen.

### Krisestyring i Grønland

I Grønland foregår den overordnede tværgående krisestyring i regi af Beredskabskommissionen, mens den operative ledelse primært varetages af politiet.

Beredskabskommissionen består af otte faste medlemmer:

- » Departementet for Infrastruktur og Miljø (formand)
- » KANUKOKA / Grønlandske kommuners landsforening (næstformand)
- » Politimesterembedet
- » Embedslægeinstitutionen
- » Rigsombudet i Grønland
- » Grønlands Kommando
- » Departementet for familie og sundhed
- » Miljø- og Naturstyrelsen

Under en krise skal Beredskabskommissionen:

- » Skabe og opretholde et fælles overblik over situationen.
- » Afklare politiske prioriteringer og/eller større økonomiske dispositioner.
- » Samordne den eksterne krisekommunikation til befolkningen, medierne m.fl.

Kommissionen er et forum for drøftelser mellem grønlandske og danske myndigheder og organisationer og har som sådan ikke selvstændig beslutningskompetence.

## 2.14 Beredskabsøvelse i Grønland

Den 30. september og 1. oktober 2008 blev der i Nuuk og Iluissat ved Isfjorden afholdt en fuld-skala beredskabsøvelse "Øvelse Malik".

I øvelsen deltog blandt andet Beredskabskommissionen på Grønland, sundhedsmyndigheder i Grønland, Grønlands Kommando, Rigsombudet, Grønlands Luft-havnsvæsen, Royal Arctic Line, Arctic Umiag Line, brandvæsenet i Nuuk og Iluissat, Forsvarskommandoen, Rigspolitiet og den national operative stab i Danmark.

### Øvelsens formål

Formålet med øvelse Malik var at afprøve alarmeringsprocedurer, samarbejde og kommunikationen mellem beredskabsaktørerne. Øvelsen gav anledning til at afprøve den overordnede katastrofeplan, SAR Grønland og Beredskabskommissionens opgavevaretagelse. Dermed blev der skabt et grundlag for justering og samordning af overordnede katastrofeplaner og mulighed for at afprøve procedurer i forbindelse med terrorhændelser. Det betød, at øvelsestagerne fik afprøvet kommunikationen mellem den nationale operative stab i Danmark og myndighederne i Grønland.



Under øvelse Malik udviste aktørerne et meget stort engagement og indlevelse, og både lokalt og centralt i staben i Nuuk var der god kommunikation mellem aktørerne i indsatsen. De deltagende myndigheder og aktører i Grønland fik under øvelsen rig mulighed for at afprøve deres beredskabsplaner og procedurer samt at justere disse med henblik på en samordning af det samlede beredskab. Samtidig viste øvelsen nogle af de udfordringer, der er forbundet med at kommunikere over store afstande under store hændelser.



## 2.15 Nordisk terrorøvelse

Den 11. og 12. november 2008 blev der afholdt en fællesnordisk tabletop terrorhåndteringsøvelse under navnet "Asgardur".

I øvelsen deltog operative nationale stabe fra Island, Norge, Sverige, Finland samt den national operative stab fra Danmark.

Formålet med øvelsen var at styrke samarbejdet og koordinationen i forbindelse med terrorhandlinger i Norden. Under øvelsen var de enkelte nordiske landes operative stabe placeret i eget land og i egne stabsfaciliteter. Dette gjorde det muligt at træne og udbygge bl.a. følgende fokusområder ved en nordisk terrorhændelse:

- » Samarbejde og kommunikation.
- » Dokumentation, ressourceoversigt, information og pressehåndtering.
- » Juridiske problemstillinger og beslutningsprocesser.
- » Ledelse, ansvar og kompetence, begrebsafklaring/definitioner/sprog.

Øvelsen var velorganiseret og gav et stort udbytte for de deltagende stabe. Der vil blive arbejdet videre med at udbygge det allerede velfungerende samarbejde såvel internt i den danske krisestyringsorganisation som i forhold til det nordiske samarbejde i tilfælde af en omfattende, grænseoverskridende terrorhændelse.

## 2.16 Lov om infrastruktur for geografisk information sikrer sammenhængen mellem danske og europæiske data

Lov om infrastruktur for geografisk information, der implementerer EU-direktivet INSPIRE (INfrastructure for SPatial Information in Europe) i dansk lovgivning, skal sikre adgang til ensartede geografiske data, så det bliver muligt at sammenstille informationer og viden fra forskellige sektorer på tværs af Europa.

INSPIRE-direktivet er et resultat af miljøområdets behov for data. INSPIRE indebærer, at der kommer en europæisk infrastruktur for geografisk information, der bygges på EU-medlemslandenes egne infrastrukturer. Med denne infrastruktur bliver det nemt at finde og udveksle geografiske informationer om blandt andet miljøet på tværs af sektorer og på tværs af landegrænser.

Den 9. december 2008 vedtog Folketinget lov om infrastruktur for geografisk information. Loven implementerer INSPIRE i dansk lovgivning. Med nogle få supplerende bestemmelser er der sikret sammenhæng mellem INSPIRE og dansk digital forvaltning og beredskab. Da en række af de data, der er omfattet af direktivet, anvendes bredt i dansk forvaltning, fastlægger loven rammerne for den danske infrastruktur for geografisk information i almindelighed.

INSPIRE og loven vil sikre, at danske myndigheders lokaliserede datasamlinger kan bruges sammen med lignende datasamlinger i andre medlemslande. Og der etableres portaler og tjenester for søgning og visning af stedbestede data på tværs af landegrænser. Det vil for eksempel blive muligt at finde oplysninger om et bestemt geografisk område i tilfælde af et olieudslip.

Portaler og tjenester vil blive tilgængelige for borgere og myndigheder i såvel Danmark som øvrige EU-medlemsstater, EU-institutioner og EU-organer.

Infrastruktur for geografisk information er baseret på følgende principper:

- ▶▶ data skal kun *indsamles én gang*.
- ▶▶ data skal *vedligeholdes*, hvor det gøres mest effektivt.
- ▶▶ det skal være let at *få overblik* over, hvilke data og tjenester, der findes.
- ▶▶ data skal kunne *anvendes sammen*, uanset hvor de kommer fra.
- ▶▶ der skal være gode *betingelser*, der sikrer, at data kan blive *brugt* af mange i mange sammenhænge.

Via internettet bliver det muligt at søge efter, vise og downloade informationer om bestemte områder – stedbestede geodata.

Miljøministeriet (Kort & Matrikelstyrelsen) har ansvaret for implementeringen i Danmark.

De første synlige tegn på INSPIRE viser sig allerede i 2011, hvor de første overordnede data om data – såkaldte metadata – og de første tjenester skal være på plads.

Udbygningen vil finde sted frem til 2019.

I første omgang vil INSPIRE have fokus på miljørelaterede data. Fremover kan INSPIRE anvendes af – og udvides til at omfatte andre sektorer

som eksempelvis landbrug, transport og energi.

Læs mere om INSPIRE på [www.INSPIRE-danmark.dk](http://www.INSPIRE-danmark.dk).

## 2.17 Lov giver grundlaget for uafhængige evalueringer på beredskabsområdet

Blandt beredskabets aktører er der tradition for, at man anvender sine erfaringer som grundlag for at forbedre sin indsats. Inddragelsen af beredskabets erfaringer spænder vidt; fra indsatsberedskabernes debriefinger efter en indsats til de omfattende, tværgående udredninger efter ekstraordinære hændelser. Med ændringen af beredskabsloven er vejen nu banet for uafhængige evalueringer af større eller komplekse beredskabsindsatser.

Den 11. december 2008 vedtog Folketinget en ændring af beredskabsloven, der blandt andet indeholdt en ny bestemmelse, § 28 a, der udgør lovgrundlaget for et uafhængigt ikke-ansvarsplacerende evalueringsinstitut med sekretariatsfunktion i Beredskabsstyrelsen.

Instituttets formål er at gennemføre evalueringer af større beredskabsindsatser og indsatser med et usædvanligt forløb. Sigtet er, at danske og udenlandske erfaringer

i endnu højere grad bliver inddraget i den løbende udvikling af samfundets samlede beredskab ved at levere viden, som kan indgå i forbindelse med arbejdet med beredskabsplaner, forebyggelsesindsatser, uddannelser og øvelser mv.

Evalueringerne skal især fokusere på de indsatser, hvor der vurderes at være et beredskabsfagligt læringspotentiale. Ved siden af arbejdet med de konkrete evalueringer er det instituttets opgave at samle erfaringer fra hændelser i udlandet, primært ved gennemgang og behandling af rapporter.

Baggrunden for etableringen af et evalueringsinstitut skal findes i aftalen om redningsberedskabet efter 2006, hvor det fremgår, at der skal etableres "et evalueringsinstitut i Beredskabsstyrelsen, der udformes som et ikke ansvarsplacerende sagkyndigt institut". Videre var der blandt forligspartierne enighed om, at instituttet bør have reel og formel uafhængighed.

Bestemmelsen fastslår derfor, at instituttet ikke har mandat til at placere skyld eller erstatningsansvar, og at en evalueringsgruppe er opdragsgiver i forbindelse med evaluering af konkrete beredskabsindsatser. Evalueringsgruppen består af tre eksperter, der er uafhængige af beredskabet. Evalueringsgruppen har ansvaret for at tilrettelægge, iværksætte og gennemføre evalueringer og har det faglige ansvar for evalueringernes resultater.

Ved evaluering af større konkrete indsatser i Danmark udpeger evalueringsgruppen yderligere to eksperter, heraf en ekspert med politifaglig baggrund, der indgår i instituttets evaluering af den konkrete indsats. Henset til at politiet varetager den koordinerende ledelse, jf. beredskabslovens § 17, stk. 1, er det fundet hensigtsmæssigt, at en af de udpegede eksperter har en politifaglig baggrund.

Til instituttet knyttes en referencegruppe, som skal sikre en bred forankring og tæt samarbejde med de aktører, som vil være bidragsydere til eller aftagere af instituttets produkter. Referencegruppens opgaver er blandt andet at bistå med faglig ekspertise i instituttets daglige arbejde og udvælge de eksperter, som skal inddrages ved evalueringer.

Lovbestemmelsen og opbygningen af instituttets organisation skal sikre, at der er kapacitet til at evaluere større indsatser og indsatser med et usædvanligt forløb. Instituttets erfaringsopsamling skal anvendes til gavn for samfundets beredskab.

### **Store eller usædvanlige hændelser i Danmark, som kan give anledning til evaluering af indsatsen:**

- » Store, enkeltstående hændelser, f.eks. omfattende strømafbrydelser eller industriulykker.
- » Flere større hændelser samtidigt, f.eks. terrorhandlinger.
- » Mange almindelige hændelser, når større geografiske områder bliver ramt samtidigt, f.eks. orkaner, oversvømmelser eller snestorme.
- » Hændelser, som kræver en langvarig indsats, f.eks. olieudslip eller udbrud af smitsomme husdyrsygdomme.
- » Hændelser, hvor håndteringen kræver særligt materiel og/eller uddannelse, f.eks. kemiske, biologiske, radiologiske eller nukleare ulykker.

## 2.18 Retningslinjer for indsatsledelse

I 2008 færdiggjorde Beredskabsstyrelsen de nye retningslinjer for indsatsledelse, som afløser de indsatstaktiske retningslinjer og samarbejdsprincipper fra 1999.

Retningslinjerne beskriver de overordnede ledelsesmæssige forhold og samarbejdsprincipper ved alle former for indsatser, der er omfattet af beredskabsloven, uanset indsatsens karakter og omfang. Retningslinjerne omfatter således indsatser såvel i hverdagen som ved større ulykker og katastrofer.

Retningslinjerne gælder primært for politiet, redningsberedskabet og sundhedsberedskabet, men også for andre, der indgår i den samlede indsats i et indsatsområde, f.eks. CBRN-ekspertberedskaberne og forsvaret. Disse betegnes samlet som beredskabsaktørerne.



De væsentligste ændringer i forhold til de tidligere retningslinjer er:

- » en udvidet og opdateret beskrivelse af de primære beredskabsaktører,
- » en mere detaljeret opgavebeskrivelse for de tre overordnede aktører (politiet, redningsberedskabet og sundhedsberedskabet),
- » en mere detaljeret beskrivelse af ledelsen af større indsatser, og
- » et bilag om de særlige forhold, der skal tages højde for i relation til evt. terrorhændelser.

Retningslinjerne kan downloades fra Beredskabsstyrelsens hjemmeside på adressen: <http://www.brs.dk/fagomraade/tilsyn/csb/rapporter/REFIL2009.pdf>.

## 2.19 Ny klimatilpasningsportal

Myndighederne præsenterer den eksisterende viden om klimaændringer og muligheder for tilpasning inden for en række temaer på en internetportal.

Regeringens "Strategi for tilpasning til klimaændringer i Danmark" blev offentliggjort i marts 2008. Klimatilpasningsportalen [www.klimatilpasning.dk](http://www.klimatilpasning.dk) er et af initiativerne i opfølgningen på regeringens strategi.

Portalen henvender sig til både borgere, kommuner, statslige myndigheder, erhvervsliv og pressen. Det vil være muligt at finde information om den nyeste forsk-

ning og udvikling inden for klimatilpasning i og uden for Danmark. Portalen indeholder desuden en række konkrete eksempler på klimatilpasning rundt om i landet.

Portalen vil løbende blive videreudviklet. For eksempel vil det i løbet af 2009 blive muligt at se grafisk præsenterede klimadata og finde information om regionale klimaforandringer i Danmark. Der vil desuden blive lagt interaktive beslutningsstøttesystemer og værktøjer på portalen.



Arbejdet med portalen er forankret i et tværgående Koordinationsforum for Klimatilpasning, hvor ni ministerier, Kommunernes Landsforening og Danske Regioner er repræsenteret. Koordinationsforummet blev etableret efter offentliggørelsen af regeringsstrategien.

Portalen er udviklet af Videncenter for Klimatilpasning under Klima- og Energiministeriet i samarbejde med en lang række ministerier og institutioner.

## 2.20 De nationale sårbarhedsrapporter har betydning for myndighedernes beredskabsarbejde

De årlige sårbarhedsrapporter styrker myndighedernes beredskabskultur, påvirker det konkrete arbejde med beredskab og giver inspiration til nye tiltag på beredskabsområdet.

Det er konklusionerne fra en effektmåling af sårbarhedsrapporterne, som Beredskabsstyrelsen gennemførte i foråret 2008 blandt modtagerne. Samtidig viser undersøgelsen også, at rapportererne ikke kan erstatte den direkte kontakt til myndighederne.

De nationale sårbarhedsrapporter har til formål at fremme beredskabskulturen, primært blandt offentlige myndigheder, men også i den private sektor. Rapporterne skal inspirere beredskabsaktører i deres arbejde med beredskab og skærpe



opmærksomheden omkring emner med særlig relevans for beredskabsplanlægningen. Effektmålingen skulle undersøgte, i hvilket omfang rapporterne indfrier disse formål.

## Styrker myndighedernes beredskabskultur

### National Sårbarhedsrapport

ifølge vores læsere:

- ▶ 67 pct. mener, at rapporterne er med til at styrke den overordnede *beredskabskultur*.
- ▶ 53 pct. mener, at rapporterne påvirker den *konkrete beredskabsplanlægning*.
- ▶ 57 pct. mener, at rapporterne inspirerer til at iværksætte *nye tiltag* på beredskabsområdet.
- ▶ 66 pct. mener, at rapporterne gør opmærksom på nye *sårbarheder*.

*Effektmåling af de nationale sårbarhedsrapporter, 2008.*

Uanset om man spørger på centralt, regionalt eller lokalt niveau, viser effektmålingen, at kendskabet til de nationale sårbarhedsrapporter er stort, og at rapporterne styrker myndighedernes generelle beredskabskultur. Rapporterne påvirker den konkrete beredskabsplanlægning og medvirker til, at der iværksættes nye tiltag på beredskabsområdet. Blandt de myndigheder, der ikke har udbytte af rapporterne, fremhæves manglende ressourcer til at arbejde med beredskab som den primære begrundelse.

### Populært at læse om det forløbne år

Hvert år gennemgås de hændelser og initiativer, der har haft størst betydning for beredskabet i det forløbne år. Effektmålingen viser, at læserne har stort udbytte af denne gennemgang, og at gennemgangen er med til

at rette opmærksomheden mod potentielle sårbarheder.

Temakapitler, der rådgiver om god praksis for beredskabsplanlægning, vurderes også at give et stort udbytte. Samtidig efterlyser læserne temaer, der sætter fokus på andre beredskabsaktørers erfaringer fra konkrete hændelser eller initiativer. Oprettelsen af Institut for Beredskabsevaluering vil fremover gøre det lettere at sætte fokus på andre aktørers erfaringer, så disse nyttiggøres og bruges til at styrke samfundets samlede beredskab.

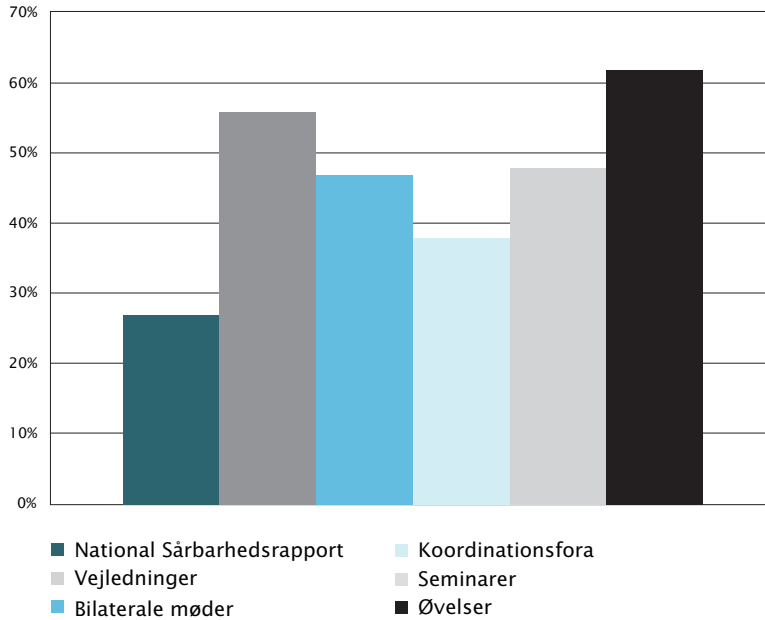
### Den direkte kontakt er vigtig

Effektmålingen sammenligner også udbyttet af de nationale sårbarhedsrapporter med udbyttet af andre metoder, som Beredskabsstyrelsen benytter i arbejdet med at inspirere og rådgive myndigheder i deres arbejde med beredskab: Vejledninger, bilaterale møder, koordinationsfora, seminarer samt øvelser.

Den metode, som giver det største udbytte, er øvelser efterfulgt af vejledninger, seminarer og bilaterale møder, jf. figuren nedenfor. Resultatet understreger rapporternes begrænsning og fremhæver, hvordan metoder med mere direkte kontakt mellem Beredskabsstyrelsen og den enkelte myndighed ofte vil have en større effekt. Øvelser, seminarer og bilaterale møder muliggør en mere tilpasset

og direkte kontakt, men er samtidig tidskrævende metoder, som gør det vanskeligt at nå ud til så stor en målgruppe, som nås med de nationale sårbarhedsrapporter.

Hvilken metode giver det største udbytte?



Andel respondenter, der finder udbyttet af ovenstående metoder 'meget stort' eller 'stort'.

Overordnet viser effektmålingen dog, at Beredskabsstyrelsens arbejde med de årlige sårbarhedsrapporter på en række områder har en positiv effekt på myndighedernes arbejde med beredskab og medvirker til at sætte beredskab på dagsordenen.

## Hændelser og initiativer december 2007 – december 2008

Dato	Hændelser og initiativer
<b>2007</b>	
4/12	Ekspllosion på en virksomhed på Århus Havn.
<b>2008</b>	
Januar	
Februar	Udbrud af salmonellainfektioner af typen typhimurium U292 bliver registeret hos Statens Serum Institut. Den Centrale Udbrudsgruppe arbejder på at opspore smitekilden.
6/2	Beredskabsstyrelsen udgiver vejledningen "Beredskabsplanlægning for pandemisk influenza".
14/2	Uroligheder og ildspåsættelser i København breder sig til flere byer på Sjælland. Der var ildspåsættelser i Slagelse, Ringsted og Greve-Hundige samt i København, Århus og flere steder i Nordsjælland.
20/2	Under koncert i indkøbscenteret Fields på Amager, med ca. 1.000 flere mennesker end tilladt, blev der iværksat en evakuering, da en brandalarm blev udløst. Evakueringen blev kompliceret af, at nogle besvimedede, og at der opstod tumult blandt publikum og politi.
Marts	
3/3	Regeringen udgiver "Strategi for tilpasning til klimaændringer i Danmark".
11/3	Brand i en kornsilo på Århus Havn. Den høje varme under branden forhøjede risikoen for en eksplosion, men det blev afværget af brandvæsenet.
11/3	Sundhedsstyrelsen afholder konference om planlægning af sundhedsberedskab for regioner og kommuner.
14/3	Beredskabsstyrelsen offentliggør ny bekendtgørelse om brandsyn og offentliggørelse af resultater af brandsyn foretaget i forsamlingslokaler samt ny bekendtgørelse om brandværnsforanstaltninger i hoteller m.v. med tilhørende driftsmæssige forskrifter. De nye regler træder i kraft den 1. april 2008.
April	PRIMO Danmark (Public Risk Management Organisation) udgiver en vejledning: "Kommunal risikoledeelse – i praksis".
1/4	Beredskabsstyrelsen udgiver en ny vejledning om brandsyn. Vejledningen er blevet udarbejdet, fordi de nye regler om brandsyn bl.a. giver kommunerne mulighed for – på grundlag af en konkret vurdering – at udskyde brandsyn i op til to år.
4/4	Open Source Computer Emergency Response Team (OCERT) dannes med støtte fra Google.
15.-22/4	Krisestyringsøvelse CMX 2008. 15.-16. april gennemføres en stor national krisestyringsøvelse inden for rammerne af NATO-øvelsen. Øvelsen har fokus på håndtering af information og krisekommunikation i forbindelse med en større national hændelse.
28/4	Der bliver konstateret fugleinfluenza ved Stenstrup på Sydfyn. 2.100 stykker fjerkræ aflives af dyrlæger fra Fødevarestyrelsen med assistance fra Beredskabsstyrelsen.



Dato	Hændelser og initiativer
Maj	Trafikstyrelsen får ansvaret for beredskab for jernbanesektoren.
7/5	Sms-varslingsordning for døve og hørehæmmede afprøves for første gang under Beredskabsstyrelsens og politiets årlige afprøvning af sirenevarslingsystemet. Ordningen træder i kraft ved årsskiftet 2007/08.
23/5	Brand i et datacenter i Ballerup får en stor del af internettet herhjemme til at gå ned. Det gælder blandt andet Krak, TDCs play-server, Computerworld og dele af A.P. Møllers net.
Juni	Der indgås en aftale med Finansministeriet, så KMS´ geodataydelser nu kan flyde frit mellem statens institutioner og hermed gøre større nytte. Det betyder bl.a., at politiet får nemmere adgang til digitale geografiske informationer, som kan bruges i det daglige arbejde og beredskabssituationer. Aftalen træder i kraft den 1. januar 2009.
1/6	IT- og Telestyrelsen har med en ændring af lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, som trådte i kraft 1. juni 2008, styrket IT- og Telestyrelsens kriseledelsesrolle på it- og teleområdet. Loven har desuden til formål at styrke beredskabet på it- og teleområdet, så der kan fastsættes krav til teleudbyders beredskabsplanlægning og til en robust elektronisk infrastruktur.
2/6	Bombesprængning ved den danske ambassade i Islamabad. Otte bliver dræbt og 30 såres. Blandt de omkomne er en dansk statsborger af pakistansk oprindelse.
17/6	www.kriseinfo.dk lanceres. Den nye portal skal fungere som en samlet indgang til myndighedernes informationer og anbefalinger i tilfælde af nationale kriser, store ulykker eller andre usædvanlige hændelser, der kan true mange mennesker.
18/6	Større brand i et sæbespaltningssanlæg på Århus Havn. Brandvæsenet forhindrer ilden i at brede sig til to olietanke i umiddelbar nærhed af ilden.
27/6	Beredskabsstyrelsen udsender fjerde udgave af den nationale beredskabsplan. Planen træder i kraft den 1. juli 2008.
Juli	Beredskabsstyrelsen har fået til opgave at styrke det nukleare beredskab på Grønland. Denne opgave forventes gennemført i 2009 og 2010.
1/7	Ny bekendtgørelse fra Trafikstyrelsen træder i kraft med nye krav til jernbanevirksomheder og forvaltere af infrastruktur om hvilke data, der skal indberettes hvornår og hvordan i forbindelse med ulykker og hændelser på jernbanen.
1/7	Ansvaret for at frigøre fastklemte ved trafikulykker placeres entydigt ved det kommunale redningsberedskab.
15/7	Ny dansk lov på det nukleare område træder i kraft. Danmark tiltræder Det Internationale Atomenergiagenturs (IAEA's) konvention om bistand i tilfælde af nukleare ulykker eller radiologiske nødstilfælde. Forsvarsministeren får hermed mulighed for at udarbejde regler for, at Danmark kan modtage international katastrofebistand, hvis der sker nukleare ulykker eller radiologiske nødstilfælde i landet.
21/7	Borgerne i Kerteminde Kommune får via den kommunale hjemmeside mulighed for at se, hvilke områder der trues af oversvømmelser, hvis vandet i Storebælt og Kattegat presses mod kysten af en stormflod. Kommunen har i samarbejde med ingeniørfirmaet Cowi A/S udarbejdet et "stormflodsscenario", hvor man selv vælger den vandstand, der skal beregnes ud fra.

Dato	Hændelser og initiativer
27-29/7	Alvorlig brand med ild i flere tanke med palmeolie på Århus Havn. Århus Brandvæsen får branden nedkæmpet, inden den bredte sig.
30/7	Beredskabsstyrelsen får til opgave at styrke det nukleare beredskab på Færøerne. Ansvar for det civile beredskab forventes at blive overdraget til de færøske myndigheder i starten af 2009.
August	Kystdirektoratet offentliggør rapporten "Vestkysten 2008", der blandt andet redegør for de mange udfordringer og risici, der er for gennembrud af diger og oversvømmelser samt anvendte kystbeskyttelsesmetoder.
8/8	Heftige uvejr rammer det meste af landet og trækker spor af lynbrande, nedblæste tage, væltede træer og oversvømmede veje efter sig.
17/8	Udslip af 20.000 liter benzin fra et oliedepot på Århus Havn. Olien flyder ud i havnebassinerne.
27/8	Udbrud af husdyrsygdommen bluetongue i en kødkvægsbesætning i Bredebro i Sønderjylland.
September	
1/9	Ikrafttrædelse af bekendtgørelse, der begrænser salg af gødning med ammoniumnitrat svarende til 16 procent kvælstof eller derover. Gødningen må herefter kun sælges til virksomheder, der bruger den i deres erhverv, f.eks. landmænd, gartnere eller lignende. Forbuddet skyldes, at gødningen kan bruges til fremstilling af terrorbomber.
1/9	Ny masteruddannelse i krisestyring, "Master of Disaster Management", åbner i samarbejde mellem Københavns og Lunds Universiteter.
8/9	En kødkvægsbesætning ved Skjern i Vestjylland bliver ramt af husdyrsygdommen bluetongue.
8/9	OECD-rapport "Assessing Climate Change Impacts, Sea Level Rise and Storm Surge Risk in Port Cities: A Case Study on Copenhagen" offentliggøres. Rapporten vurderer konsekvenserne for Storkøbenhavn af klimaforandringerne og sammenligner omkostningerne ved ikke at gøre noget med udgifterne til øget kystbeskyttelse mv.
11/9	Bekendtgørelse om nødvaccination mod bluetongue samt bekendtgørelse om beskyttelseszone som følge af bluetongue træder i kraft. Beskyttelseszonen omfatter hele landet. Vaccinationsprogrammet vil på sigt omfatte kvæg, får og geder i hele landet.
11/9	Sociolog Nina Blom Andersen forsvarer sin ph.d.-afhandling om kommunikation mellem myndigheder, borgere og medier under ulykker og kriser.
22/09	Danmarks Miljøundersøgelser (DMU) udgiver bogen "Klimaændringerne – menneskets hidtil største udfordring". Bogen formidler problematikker omkring klimaforandringerne til gymnasieelever og andre interesserede lægpersoner.
Oktober	
8/10	Der er indgået en brancheaftale mellem de danske mobiloperatører om etablering af en prioriteringsordning for mobilnettet. Ordningen vil give beredskabsaktører forrang til offentligt udbudt mobiltelefoni i ekstraordinære situationer, hvor mobilnettet er overbelastet. Operatørerne vil med virkning fra 1. januar 2010 tilbyde beredskabsaktører prioritet i mobilnettet som en tillægsydelse mod en mindre brugerbetaling.

Dato	Hændelser og initiativer
10/10	Offentliggørelse af Rigsrevisionens "Beretning til Statsrevisionerne om elberedskabet i Danmark og i Norden".
22/10	To overgravede telekabler i Århus-området betyder, at mobiltelefoner landet over har svært ved at tilgå en større mobiloperatørs net. Alle operatørernes mobilkunder er i større eller mindre grad berørt af kabelbruddene, som i et vist omfang gør det svært at ringe op eller at sende sms'er. Andre mobiloperatører er påvirket af hændelsen, som har en varighed af ca. 9. timer. Den pågældende mobiloperatør har taget beredskabsmæssige forholdsregler til at imødegå lignende hændelser fremover.
25-26/10	Natøvelse i Storebæltstunnelen med fokus på togsammenstød.
29/10	Forsvarsministeriet offentliggør en rapport om dimensioneringen af det statslige redningsberedskab. Rapporten er et led i opfølgningen på den politiske aftale om redningsberedskabet efter 2006 og har haft til formål at sikre, at de tre niveauer i det samlede redningsberedskab komplementerer og supplerer hinanden bedst muligt.
November	
12-13/11	Udenrigsministeriet er vært i forbindelse med "Linking Climate Change Negotiations and Disaster Risk Reduction, Policy Forum in Copenhagen".
19-21/11	"Grundkursus – samfundets beredskab" bliver afholdt i Snekkersten. Kursustilbuddet er resultatet af et samarbejde mellem Rigspolitiet, Sundhedsstyrelsen, Forsvarskommandoen og Beredskabsstyrelsen og introducerer de grundlæggende principper for samfundets beredskab, beredskabets opbygning, krisestyringsorganisationen og stabsarbejde samt beredskabsplanlægning.
24/11	Aftenøvelse i Øresundstunnelen med fokus på togafsporing.
December	
2-3/12	Øvelse på Nørreport Station med fokus på brand i aviscontainer på sporet og bål i S-tog.
9/12	Rapporten "Dødsbrande i Danmark 2007" udkommer. En af konklusionerne er, at rygning er skyld i en stadig større andel af alle dødsbrande.
10/12	Faste og ad hoc-medlemmer af den nationale operative stab (NOST) afholder seminar vedrørende krisekommunikation.
16/12	Kl. 06.20 kunne man i store dele af Danmark mærke rystelserne fra et jordskælv. Jordskælvet havde sit epicenter i Skåne, ca. 40 km øst for Malmø. Målinger viste, at jordskælvet målte 4.7 på Richterskalaen.
<b>2009</b>	
	Udbrud af salmonella: I det store landsdækkende salmonellaudbrud er der medio februar 2009 registreret 1.247 sygdomstilfælde forårsaget af salmonella typhimurium U292. Der arbejdes fortsat videre med uformindsket styrke for at finde kilden. Den Centrale Udbrudsgruppe repræsenteret af Statens Serum Institut, DTU og Fødevarestyrelsen orienterer løbende om arbejdet med opklaringen af det landsdækkende salmonellaudbrud.

# 3

## Effektiv krisestyring kræver planlægning

Opstår der en krise, er det vigtigt, at aktørerne ved, hvordan organisationen skal agere. Krisestyringsevnen har betydning for, hvor store konsekvenser en krise får, og hvor hurtigt den kan bringes til ophør. For at kunne varetage krisestyring effektivt kræver det, at de enkelte organisationer på forhånd har planlagt, hvordan kriser skal håndteres, samt at de på forhånd har gennemtænkt så mange krisescenarier som muligt.

Dette temakapitel henvender sig til alle, der arbejder med beredskabsplanlægning og krisestyring – både offentlige myndigheder og private virksomheder med kritiske funktioner. Målgruppen for kapitlet er derfor bred, hvorfor fællesbetegnelsen for aktører, der beskæftiger sig med krisestyring i dette kapitel, vil være "organisationer".

Dette kapitel sætter fokus på fire kerneopgaver, som udgør vigtige elementer i en organisations krisestyringsevne. Gennem eksempler sætter vi fokus på læringspotentiale fra tidligere hændelser og identificerer emner, som aktører i samfundets beredskab bør overveje i forbindelse med planlægningen af krisestyringen.

Kapitlet indeholder fem hovedafsnit og en opsummering:

- » Kerneopgaver i krisestyring
- » Aktivering og drift af krisestabe
- » Informationshåndtering
- » Koordination
- » Krisekommunikation
- » Opsummering: Erfaringsbaseret planlægning styrker krisestyringen

### 3.1 Kerneopgaver i Krisestyring

Krisestyring kan beskrives som de tiltag, der iværksættes for at bringe en krise til ophør og vende tilbage til "normalsituationen".

Krisestyringskapacitet består af de ressourcer og kompetencer, som en organisation har til rådighed under en krise. Evnen til at omsætte sin beredskabsplanlægning til konkrete tiltag i en krisesituation er en vigtig del af krisestyringskapaciteten.

Krisestyringskapaciteten er afgørende for, hvordan organisationen kan håndtere en krise og bør derfor afspejle de trusler og risici, som organisationen kan stå overfor.

Generelt er der tale om en krise, når en situation truer eller kan true en organisations funktioner og opgaver. I planlægningen af krisestyring er det derfor vigtigt, at man – eksempelvis med udgangspunkt i en risiko- og sårbarhedsanalyse – overvejer hvilke situationer, der kan udgøre en krise. Du kan læse mere om risiko- og sårbarhedsanalyser på Beredskabsstyrelsens hjemmeside.

Hvad der for én organisation er en krise, er ikke nødvendigvis en krise for en anden. Og selvom kriser er meget forskellige, hvad angår årsag, omfang og konsekvenser, så vil kriser ofte have følgende fællesstræk: Kriser opstår eller erkendes pludseligt, sætter betydelige menneskelige eller materielle værdier på spil og giver beslutningstagerne kort tid til at handle. Endelig kan erkendelsen af, at en situation er en krise, komme sent.

Kriser stiller med andre ord organisationer over for udfordringer, der på afgørende punkter afviger fra det daglige arbejde. Evnen til at håndtere kriser effektivt kræver derfor planlægning.

Som en del af organisationens krisestyring er der fem kerneopgaver, der skal planlægges for. I dette kapitel sætter vi fokus på de første fire af de fem kerneopgaver.

- » Aktivering og drift
- » Informationshåndtering
- » Koordination
- » Krisekommunikation
- » Operativ indsats

Tager organisationens planlægning ikke højde for, hvordan disse opgaver skal løses under en krise, kan det betyde væsentlige sårbarheder i den samlede krisestyringskapacitet.

## 3.2 Aktivering og drift af krisestaben (kerneopgave 1)

Når en organisation står over for en krise, skal det daglige beredskab styrkes hurtigt og effektivt, og der skal etableres en krisestab, som kan danne en fast ramme og bidrage til en effektiv varetagelse af de øvrige kerneopgaver.

### Erkend krisen i tide

En krise skal erkendes, før den kan håndteres. Jo hurtigere man får aktiveret krisestyringen, desto hurtigere kan man afhjælpe krisen.

Nogle kriser er dog vanskeligere at erkende end andre. Da tsunamien ramte Asien i juledagene 2004, gik katastrofens omfang kun gradvist op for myndighederne i regionen og i de lande, der havde statsborgere i området. Det fik blandt andet konsekvenser for krisestyringen.

Krisestaben består af de medarbejdere, der varetager krisestyringen, de procedurer, medarbejderne anvender, samt de fysiske rammer og faciliteter, der understøtter krisestyringen.

## Krisestabens medlemmer

Når en organisation overvejer at etablere en krisestab, er der to centrale spørgsmål, som den skal kunne svare på: Hvem skal indgå i krisestaben, og hvordan indkaldes de i en krisesituation?

Sammensætningen af krisestaben varierer alt efter krisetype. Selvom hver krise er unik, vil der dog være personer, som uanset krisens indhold bør indgå i krisestaben. Derfor bør organisationens beredskabsplan udpege, hvem der under alle omstændigheder skal indgå i krisestaben. Gruppen vil dog som hovedregel bestå af medlemmer fra organisationens ledelse, fagspecialister samt kommunikationsmedarbejdere.

Det er vigtigt, at krisestaben ikke bliver for stor. En stor krisestab vil tynde arbejdsgangen og nedsætte effektiviteten. I de fleste tilfælde vil en krisestab på 10-15 personer være tilstrækkeligt, hvis det er muligt at indkalde fagspecialister efter behov.

Beredskabsplanen bør indeholde henvisninger til opdaterede kontaktoplysninger for alle faste medlemmer i krisestaben samt for de fagspecialister, der kan blive behov for at inddrage afhængig af krisens konkrete karakter.

Da kriser er et akut fænomen, der ofte opstår uventet, er det langt fra sikkert, at de centrale beslutningstagere og organisationers nøglemedarbejdere er til rådighed, når krisen bryder ud. Derfor er det vigtigt, at organisationen på forhånd udpeger stedfortrædere til at indgå i krisestaben.

Kriser belaster medarbejdere og kan sætte dem under et pres, der i nogle tilfælde kan blive så stort, at det går ud over overblik og beslutningsevne. Derfor er stedfortrædere også værdifulde, hvis krisen er langvarig, eller hvis det er nødvendigt at arbejde i skiftehold, mens krisen er på sit højeste.

Endelig er det afgørende, at organisationen på forhånd har planlagt, hvordan medlemmerne af krisestaben indkaldes. Indtræffer krisen inden for normal arbejdstid, er det ofte uproblematisk at indkalde krisestaben. Indtræffer krisen derimod om aftenen, i en weekend eller i en ferieperiode, kan det være langt vanskeligere at samle krisestaben.

### Udpeg stedfortrædere

Nøglemedarbejdere er ikke altid til rådighed. Derfor bør udpegning af stedfortrædere indgå i planlægningsgrundlaget for krisestaben.

Under terrorangrebene i USA den 11. september 2001 var præsidenten i Florida, udenrigsministeren i Peru, justitsministeren i Milwaukee, finansministeren i Tokyo, forsvarschefen i et fly over Atlanten og centralbankchefen i Basel.

Da den svenske statsminister Olof Palme blev myrdet i februar 1986, var den svenske rigspolitichef og Stockholms politidirektør samt dennes næstkommanderende alle på skiferie og kunne ikke umiddelbart kontaktes.

Klare ansvarsforhold er en forudsætning for, at krisestaben kan fungere og håndtere krisen effektivt. Beredskabsplanen bør derfor afklare, hvem der løser hvilke opgaver i forbindelse med en krise. Samtidig er det vigtigt, at krisestaben råder over kendte og velfungerende procedurer for ledelse og samarbejde.

For at gøre beslutningsprocessen under en krise mere smidig og effektiv kan organisationen på forhånd udarbejde skabeloner for eksempelvis mødereferater, beslutningsnotater og pressemeddelelser.

Under en krise må krisestaben finde en balance mellem en åben drøftelse af situationen og handlemulighederne på den ene side og behovet for at træffe rettidige og klare beslutninger på den anden side. En lukket proces med et snævert fokus på enkelte elementer af krisen kan føre til "tunnelsyn" eller en falsk fornemmelse af konsensus i gruppen, hvor alternative beslutninger ikke drøftes seriøst. I National Sårbarhedsrapport 2006 kan du læse mere om, hvilke udfordringer dette fænomen udgør for krisestaben.

Krisestabens opgave er at sikre den overordnede strategiske ledelse af krisestyringen. Den konkrete opgaveløsning må dog delegeres til andre aktører, eksempelvis til operative enheder. Det er her vigtigt at adskille krisestabens opgaver fra de operative enheders opgaver.

Ledelsen i krisestaben skal være opmærksom på at give klare og præcise udmeldinger, når arbejdsopgaver uddelegeres. Samtidig vil de centrale beslutningstagere sjældent have det "taktiske" overblik og være i stand til at følge situationens udvikling minut for minut.

Effektiv delegering forudsætter, at organisationen på forhånd har taget stilling til, hvilke fuldmagter der kan blive nødvendige, blandt andet til at kunne disponere økonomisk. Som en del af planlægningsgrundlaget bør der udarbejdes en enkel og hurtig procedure for at udstede de nødvendige fuldmagter under en krise.

## Krisestyringscenter

Krisestaben må kunne træde sammen på et kendt sted, hvor der er adgang til de nødvendige fysiske og tekniske faciliteter til koordination, sagsbehandling og kommunikation.

Det er en fordel, hvis organisationen på forhånd har udpeget, hvem der er ansvarlig for, at krisecentret fungerer. Helt banale forhold som f.eks. e-mails, der fejlfordeles, kan forsinke beslutningsprocessen på kritiske tidspunkter.

### **Fasthold beslutninger og vigtig information på skrift**

Under en krise vil beslutningsprocessen være hurtig, og informationer udveksles med høj hastighed. Det medfører en risiko for misforståelser og forglemmelser. Beslutninger og væsentlige informationer bør derfor fastholdes på skrift, så der er enighed om og klarhed over, hvad der er oplyst og besluttet.

Det gav således anledning til problemer og efterfølgende kritik, at Udenrigsministeriets task force med myndighedsrepræsentanter og private aktører ikke førte systematisk log over de beslutninger, der blev truffet på de daglige møder under tsunamien i 2004-2005.

Alternative kommunikationsmidler og ekstra kapacitet på f.eks. hjemmesider er vigtigt, hvis overbelastning og nedbrud af kommunikationsmidler i en krisesituation skal undgås. Mange af de nødvendige arbejdsredskaber kræver strøm, og det bør vurderes, om der er behov for et nødstrømsanlæg. Da kriseforløbet kan være meget intenst, krævende og langstrakt, er det samtidig nødvendigt at have spørgsmål vedrørende forplejning og andre logistiske forhold afklaret på forhånd.

Nogle organisationer har behov for at have et særligt krisestyringscenter til rådighed. Andre kan klare sig med at udpege et eller flere lokaler, som i det daglige anvendes til andre formål, og som hurtigt kan indrettes til egnede krisestyringslokaler.

Af den tværgående evaluering af National Krisestyringsøvelse 2007 (KRISØV 2007) fremgår det, at fysisk adskillelse af medlemmerne i krisestaben kan vanskeliggøre fælles drøftelser og koordinering. Det anbefales derfor at placere hele krisestaben med det nødvendige udstyr ét sted.

Endelig bør organisationen overveje, hvor krisestaben kan mødes, hvis det udpegede mødested af en eller anden grund ikke kan anvendes.

### **Overvej et alternativt krisestyringscenter – og afprøv faciliteterne**

Nogle kriser kan betyde, at det normale krisestyringscenter ikke kan anvendes. Organisationer bør derfor i deres beredskabsplanlægning overveje alternative lokaler. Terrorangrebet i New York den 11. september 2001 er et dramatisk eksempel herpå. Flere år forinden havde New York City indrettet et krisestyringscenter med alle tekniske hjælpemidler. Det lå imidlertid i World Trade Center og måtte evakueres straks efter terrorangrebet. Den overordnede ledelse af redningsindsatsen måtte hastigt forlægges til langt mindre egnede lokaliteter.

I Danmark har Nationalbanken et alternativt hovedkvarter uden for København i tilfælde af, at hovedsædet ikke kan anvendes. For at sikre, at opgavevaretagelsen let kan flyttes fra hovedsædet til det alternative hovedkvarter, rykker bankens medarbejdere et par gange om året ud til det alternative hovedkvarter og gennemfører dagens operationer derfra. Bankens edb-afdeling råder ligeledes over et alternativt hovedkvarter uden for København.

## 3.3 Informationshåndtering (kerneopgave 2)

Krisesituationer kendetegnes af uklarhed og mangel på præcise informationer. Effektiv krisestyring afhænger imidlertid af, at der løbende er overblik over situationen. Uden et opdateret situationsbillede kan de nødvendige tiltag ikke identificeres og iværksættes. Informationsindsamling og -bearbejdning er derfor et helt centralt element i krisestyringen.



Ofte er det ikke manglen på krisestyringsrelevant information, der er problemet. Tværtimod præges krisesituationer som regel af en voldsom informationsmængde. Yderligere vil der ofte være en tendens til, at (ubearbejdede) informationer sendes højere op i det politisk-administrative system i en krise end under normale forhold. Organisationer skal derfor være i stand til at orientere sig i informationsmængden og identificere de oplysninger, som er relevante for beslutningsprocessen.

Det er vigtigt at sikre sig, at det er de væsentlige informationer, der når beslutningstagerne under en krise. Derfor bør organisationer i deres planlægning tage stilling til, hvem der styrer informationsstrømmen til krisestaben og efter hvilke kriterier.

## Situationsbilledet skal være opdateret og korrekt

Ledelsen i krisestaben skal være i stand til at omsætte de informationer, som den modtager, til et opdateret situationsbillede, der kan danne grundlag for konkrete tiltag. Samtidig er det afgørende, at alle relevante aktører orienteres og inddrages. På den måde sikres det, at organisationerne træffer beslutninger om tiltag på et fælles informationsgrundlag.

Et fælles situationsbillede er en forudsætning for, at organisationernes tiltag er koordinerede og understøtter hinanden. Organisationer bør derfor på forhånd have fastlagt procedurer for, hvordan man udveksler information med andre organisationer og aktører.

Da kriser ofte er komplekse og involverer en række forskellige aktører, kan effektiv informationsudveksling samt opstilling og ajourføring af situationsbilleder være en krævende opgave. Krisestaben bør derfor råde over effektive procedurer for indsamling, behandling og udveksling af krisestyringsrelevante informationer.

Etableringen af den løbende opdatering og hurtige udveksling af situationsbilledet mellem alle relevante aktører stiller imidlertid organisationerne over for en række udfordringer.

### **Kontrollér informationsstrømmen**

Under kriser risikerer beslutningstagerne at blive overvældet af informationer, der ikke umiddelbart er egnede som beslutningsgrundlag. Situationen kan på samme tid være præget af både mangel på information og "information overload".

Ifølge den amerikanske Kongres' rapport om de amerikanske myndigheders håndtering af orkanen Katrina i 2005 var problemet således ikke mangel på information, men myndighedernes manglende evne til i den uklare situation at afklare indbyrdes modstridende informationer.

### **Udarbejd procedurer for indsamling og udveksling af informationer**

Vigtigt for krisestyringen er, at alle berørte organisationer har et fælles og løbende opdateret situationsbillede, så man kan handle på et fælles grundlag.

I den amerikanske Kongres' rapport om de amerikanske myndigheders håndtering af orkanen Katrina i 2005 fremgår det blandt andet, hvilken vigtig rolle et klart situationsbillede spiller. Under orkanen Katrina vanskeliggjorde det uklare situationsbillede en klar ledelse og kommunikation mellem de involverede myndigheder. Samtidig var der problemer med at kommunikere situationsbilledet til alle relevante myndigheder. F.eks. arbejdede det amerikanske forsvars politiske og militære ledelse på grundlag af et situationsbillede, der primært var baseret på presserapporter af stærkt varierende kvalitet.

Erfaringer viser, at den første definition af krisen har en tendens til at blive fastholdt og binde krisestaben i det følgende forløb, selv efter at informationer, der peger i anden retning, når frem til beslutningstagerne. Det er ikke mindst tilfældet, hvis beslutningsprocessen under krisestyringen ikke er åben over for alternative fortolkninger og analyser.

Situationsbilledet skal være så præcist som muligt, uden at detaljeringsgraden bliver for høj. For at situationsbilledet skal kunne omsættes i konkrete tiltag, skal det rumme præcist de informationer, der er nødvendige for, at organisationen kan træffe relevante beslutninger.

Problemet er blevet illustreret under øvelser, hvor der har været eksempler på udsendelse af situationsbilleder, der på samme tid var for detaljerede og for upræcise til at udgøre et hensigtsmæssigt beslutningsgrundlag.

For at undgå misforståelser er det vigtigt, at kommunikationen mellem organisationerne holder sig til en fastlagt og klar terminologi.

### **Orienter og inddrag relevante samarbejdspartnere**

Da kriser ofte involverer flere aktører, er det afgørende for den samlede krisestyring at holde andre organisationer orienteret og inddrage relevante samarbejdspartnere.

Under drikkevandsforureningen i Køge glemte kommunens kriseledelse indledningsvis at indkalde ekspertise fra Fødevareregion Øst. Det gjorde det vanskeligt at udarbejde et præcist situationsbillede.

Noget tilsvarende fremhæves i den stærkt kritiske rapport om de norske myndigheders håndtering af tsunamien: "De centrale beslutningstagere havde ikke et klart situationsbillede, der kunne danne grundlag for en fælles, tværdepartemental indsats".

## 3.4 Koordination (kerneopgave 3)

Under en krise vil organisationerne have behov for at koordinere handlinger og ressourcer – både internt i egen organisation og eksternt i forhold til andre organisationer og samarbejdspartnere.

Internt skal koordineringen blandt andet sikre, at de enkelte dele af organisationen stiller ressourcer til rådighed for krisestyringen, og at ressourcerne anvendes, hvor de har størst effekt. Samtidig skal koordineringen modvirke, at dele af organisationen tømmes for ressourcer med risiko for, at der opstår potentielle sårbarheder.

Derudover skal den interne koordination give organisationen grundlag for at vurdere, hvornår ressourcer kan frigøres eller omdisponeres uden at svække den overordnede indsats.

Under en omfattende krise kan den interne koordination også komme til udtryk ved, at organisationen må nedprioritere visse dagligdags opgaver for at kunne opretholde det nødvendige krisestyringsniveau. I den situation er det vigtigt, at organisationen har overblik over sine kritiske funktioner – både i forhold til daglig drift og i forhold til krisestyringen.

Den eksterne koordination skal bidrage til, at de involverede organisationers tiltag understøtter hinanden. Koordinationen er en vigtig betingelse for, at krisestyringen på nationalt niveau bygger på den bedst mulige fordeling af de samlede kapaciteter.

teter. Organisationerne skal derfor holde sig orienteret omkring de tiltag, andre organisationer iværksætter eller påtænker at iværksætte.

Ved større ekstraordinære hændelser er det den nationale operative stabs opgave at skabe og opretholde et overblik over situationen med henblik på at tilvejebringe et relevant beslutningsgrundlag for de sektoransvarlige organisationer (myndigheder). Ved hændelser af et mere begrænset omfang varetages denne opgave typisk af de lokale beredskabsstabe eller den enkelte organisations egen krisestab. Det er vigtigt på forhånd at kende ansvarsfordelingen mellem organisationer og tværgående koordineringsfora, så tvivlsspørgsmål ikke forsinker krisestyningen.

Koordinering af handlinger og ressourceanvendelse bør resultere i, at ledige ressourcer hurtigst muligt stilles til rådighed for indsættelse, der hvor det giver størst udbytte. Det forudsætter en samlet ressourceoversigt, der løbende opdateres. Med overgangen til risikobaseret dimensionering af kommunernes redningsberedskaber er der blevet færre standardiserede enheder end tidligere. Det øger behovet for entydige ressourceoversigter, der gør det muligt hurtigt at rekvirere specifikke enheder.

## Samarbejde med andre beredskabsaktører

Er organisationer ikke vant til at samarbejde, kan koordinationen være vanskelig. Den enkelte organisation fokuserer på de opgaver, som den skal løse inden for eget område, og forskelle i organisationskultur kan i pressede situationer føre til misforståelser og utilstrækkelig koordination.

Rapporten vedrørende fyrværkeriulykken i Seest i 2004 peger på, at "enheder fra forskellige organisationer har forskellig "kultur", og at ikke alle var træned i at arbejde sammen på et fælles skadested". Denne type koordineringsproblemer kan i et vist omfang imødegås gennem tæt samarbejde i dagligdagen og gennem intens iværksættelsesvirksomhed.

Endelig kan der under kriser være behov for at koordinere med den private sektor. I nogle tilfælde har den private sektor informationer og konkrete kapaciteter, der kan anvendes i den operative indsats. Offentlige organisationer (myndigheder), der ikke har rutine i at samarbejde med den private sektor, bør derfor overveje, om den private sektor kan være en mulig samarbejdspartner i forbindelse med krisestyning, og hvordan dette samarbejde kan organiseres.

Du kan læse mere om offentligt-privat samarbejde på beredskabsområdet i National Sårbarhedsrapport 2007.

### **Undersøg mulighederne for samarbejde med den private sektor**

I nogle kriser kan private virksomheder være en vigtig samarbejdspartner og ressource, men ikke alle myndigheder har tilstrækkelig erfaring med at samarbejde med den private sektor.

Med etableringen af den internationale operative stab under Udenrigsministeriet er der skabt en ramme for et offentligt-privat samarbejde, der blandt andet kan aktiveres, når danske borgere bliver involveret i ekstraordinære hændelser i udlandet.

I den internationale operative stav er både offentlige myndigheder og private virksomheder repræsenteret.

## 3.5 Krisekommunikation (kerneopgave 4)

Ekstern krisekommunikation er organisationernes værktøj til at holde specielt medier og borgere orienteret om situationen og fortælle befolkningen, hvordan den skal forholde sig under krisen. En effektiv krisekommunikationsstrategi medvirker samtidig til, at de medarbejdere, der ikke arbejder med krisekommunikation, ikke forstyrres unødigt af henvendelser fra medier og borgere, så de får den nødvendige arbejdsro. Derfor anbefales det at udarbejde en strategi på forhånd og være klar til at iværksætte den.

Når en organisation oplever en krise, betyder det ofte en massiv og pludselig bevågenhed fra medier, politikere, samarbejdspartnere og befolkningen. Befolkning og medier har berettigede forventninger om, at myndigheden hurtigt og løbende videregiver relevante, præcise, korrekte og koordinerede informationer til offentligheden. Dermed stiller kriser krav til organisationers kommunikation og medie håndtering, som går langt ud over, hvad man kan klare med den almindelige kapacitet.

Ofte vil der være et presserende behov for, at organisationer koordinerer krisekommunikationen med andre berørte aktører, så det samlede medie billede er entydigt, og risikoen for at skabe forvirring omkring organisationens håndtering af krisen minimeres. Modtagerne skal have indtryk af, at organisationerne handler koordineret og taler med én stemme.

Ved større ekstraordinære hændelser vil det centrale operative kommunikationsberedskab, en enhed under den nationale operative stab, udarbejde oplæg til regeringens krisestyringsorganisation. Den centrale operative kommunikationsberedskabs opgave er primært at sikre en hurtig videregivelse af relevante, præcise og koordinerende informationer til offentligheden, herunder medierne. Ved mindre omfattende hændelser varetages informationen af enten den lokale beredskabsstab (forankret i de 12 politikredse) eller af den enkelte organisations krisestab.

Den eksterne krisekommunikation kan inddeles i to hovedopgaver; direkte borgerinformation og medie håndtering.

### Borgerinformation

Kommunikationen med borgerne kan foregå direkte eller via medierne. Det er dog altid en god ide at lægge en kommunikationsstrategi på forhånd og bruge forskellige metoder til at komme i kontakt med borgerne.

Informationen til borgerne vil ofte have flere formål. Først og fremmest skal den holde offentligheden orienteret. Udtryk derfor klart: hvad er sket, og hvordan håndterer organisationerne (myndighederne) situationen? Samtidig kan borgerinformation have et adfærdsregulerende sigte og udstikke retningslinjer for, hvordan befolkningen skal forholde sig under krisen. På denne måde kan krisekommunikation være med til at begrænse en krises konsekvenser. Samtidig anbefales det ikke kun at sige, hvad befolkningen skal gøre. Det er også en fordel at begrunde, hvorfor borgerne skal følge forholdsreglerne og anvisningerne.

Antallet af borgerhenvendelser vil ofte stige markant under en krise, og håndteringen af et pludseligt og stærkt stigende antal henvendelser udfordrer krisestyringen. Kvalificeret besvarelse af borgerhenvendelser kræver adgang til en faglig viden, som på grund af krisens særlige eller uoverskuelige karakter måske ikke umiddelbart er til stede.

Det kan derfor være en god idé at overveje, hvordan man etablerer et call-center. Ikke alene kræver det en stor telefonkapacitet og ekstra medarbejdere. Der skal også etableres et system, så henvendelser kanaliseres til de rette personer og ikke belaster de medarbejdere, der løser andre krisestyringsopgaver.

Når organisationer tilrettelægger borgerinformationen, er det vigtigt at gøre sig klart, hvilke målgrupper der kommunikerer med. Borgere har forskellige medievaner, og der kan være behov for differentieret information til befolkningsgrupper med særlige behov, eksempelvis ikke-dansktalende, blinde og døve. Som led i beredskabsplanlægningen anbefales det derfor at udfærdige oversigter over hvilke befolkningsgrupper og sektorer, der i tilfælde af en ekstraordinær hændelse har brug for særlig information. Formålet er at sikre, at den rette information når de rette modtager i rette tid.

Mange borgere vil også søge information på organisationernes (myndighedernes) hjemmesider. Som en del af organisationens krisekommunikationsstrategi bør organisationerne derfor have planlagt opdatering af hjemmesider og sørge for, at hjemmesiderne er gearet til at modtage et markant højere antal besøgende end til daglig.

For at styrke informationsberedskabet under kriser er der oprettet en fælles internetportal, [www.kriseinfo.dk](http://www.kriseinfo.dk), der nærmere er omtalt under punkt 2.2. Formålet er at give offentligheden mulighed for at vælge én enkelt indgang til alle relevante myndigheders informationer i en krisesituation. Der kan f.eks. være gensidige links mellem [kriseinfo.dk](http://www.kriseinfo.dk) og de sektoransvarlige myndigheders egen hjemmeside i forbindelse med en krise. Således har de sektoransvarlige myndigheder via [kriseinfo.dk](http://www.kriseinfo.dk) f.eks. mulighed for at linke til egen hjemmeside.

## Mediehåndtering

Medierne er en del af enhver større krise og spiller en afgørende rolle i en krisesituation. Medierne er en central kanal for organisationens information til offentligheden og en vigtig kilde til information, både for borgere og andre organisationer.

### Tilrettelæg borgerinformationen på forhånd

Ofte stiger antallet af direkte henvendelser fra borgere under kriser. Organisationer bør derfor undersøge mulighederne for at etablere et callcenter til at håndtere de mange opkald.

Udfordringen i at besvare borgerhenvendelser kunne blandt andet ses i forbindelse med de falske pulverbreve i efteråret 2001. Her blev både telefonlinjer og medarbejderstabe sat under et stort pres.

Under Libanonevakueringen i 2006 modtog og besvarede Udenrigsministeriets hotline over 10.000 opkald. Chefen for Udenrigsministeriets borgerservice har i den forbindelse udtalt: "Det fungerede fint i praksis, men kunne være gået galt, hvis vi ikke med kort varsel havde kunnet indkalde ekstra personale til at bemane telefonlinjerne, eller hvis vi havde dimensioneret systemet med mindre kapacitet".

Derfor er det afgørende for krisestyringen, at organisationerne på forhånd har udarbejdet en mediestrategi. Skal strategien være effektiv, forudsætter det et indgående kendskab til mediernes arbejdsmetoder og arbejdsgange. Organisationerne må være hurtige til at give medierne den korrekte information, hvis man vil sikre, at mediernes billede af krisen stemmer overens med organisationens oplysninger. Videregiver organisationer ukorrekte oplysninger til medierne, undergraves troværdigheden, og den efterfølgende mediehåndtering kan lide skade. Informerer organisationerne for sent i forhold til mediernes behov, vil medierne søge andre kilder.

Kontinuerlig nyhedsdækning på radio, TV og internettet betyder, at mediernes situationsbillede udvikler sig stadig hurtigere og reducerer den tid, organisationerne har til at analysere og reagere. I Danmark har eksempelvis etableringen af TV2 News betydet en væsentlig øget hastighed i mediebildets udvikling. Udviklingen betyder blandt andet, at det traditionelle presseberedskab med udsendelse af beredskabsmeddelelser via Danmarks Radio og TV2 formentlig har mindre betydning i dag, hvor nyhedsbilledet tegnes af en række forskellige radio- og tv-kanaler.

Mediebilledet vil ofte være fastlagt, inden de ansvarlige organisationer har haft tid til at verificere mediernes oplysninger og analysere situationen. Det vanskeliggør fastholdelsen af et fælles situationsbillede og en koordineret mediestrategi fra organisationernes side.

### **Forbered en strategi for mediehåndtering og vær parat til at handle hurtigt**

Uhensigtsmæssig mediehåndtering kan i værste fald forstærke kriser og føre til, at organisationerne mister kontrollen med situationen.

Vejdirektoratets pressechef har tidligere udtrykt det således: "Der kan være rene kommunikationskriser, hvor vi må gå ud og forklare for at sikre os, at der ikke opstår misforståelser eller fejlagtig information i medierne. Kriser kan opstå, hvis vi ikke informerer ordentligt".

Under orkanen Katrina lykkedes det eksempelvis ikke myndighederne at holde trit med medierne. Pressehåndteringen blev reaktiv, og overdrevne medierapporter om skadernes omfang, tøjlesløs kriminalitet og myndigheds- svigt fik lov til at stå uimodsagt.

### **Myndighederne må forberede sig på at konkurrere med medierne om at tegne situationsbilledet**

I nogle kriser vil medierne være i stand til meget hurtigt at tegne et situationsbillede.

Selvom myndighederne efterfølgende præsenterer et andet billede, kan det være svært at ændre opfattelsen i befolkningen. I værste fald kan det betyde, at krisen forstærkes, og myndighederne mister kontrollen med situationen.

Den teknologiske udvikling har medført, at involverede borgere på skadesteder umiddelbart kan sende oplysninger til medier og andre borgere – også inden myndighederne har fået verificerede oplysninger om hændelsens karakter.

Eksempelvis modtog BBC's redaktion i løbet af de to første timer efter terrorangrebet den 7. juli 2005 både billeder, videoklip, sms'er og e-mails om bombesprængningerne direkte fra offentligheden. Til sammenligning gik der længere tid, før det britiske kabinet kunne informere offentligheden. Det skulle først definitivt bekræftes, hvorvidt der var tale om et terrorangreb eller ej.

## 3.6 Opsummering: Erfaringsbaseret planlægning styrker krisestyringen

Krisestyling er i høj grad et spørgsmål om hastighed og evnen til at kunne reagere hurtigt. Under hver af de fire kerneopgaver, vi har gennemgået ovenfor, spiller det en afgørende rolle, at organisationer effektivt og uden forsinkelse er i stand til at løse de opgaver, de står overfor i en krisesituation. Det gælder både, når krisestaben skal aktiveres, når organisationer skal udveksle krisestyringsinformation og koordinere handlinger og ressourcer, og når organisationerne skal kommunikere med medier og borgere. Men for at kunne reagere hurtigt og effektivt må organisationerne have forberedt sig grundigt. Derfor kræver effektiv krisestyling planlægning.

Planlægning af krisestyling skal blandt andet tage udgangspunkt i erfaringer. Når organisationer tilrettelægger deres krisestyling, bør erfaringer fra hændelser og øvelser inddrages og læringspunkter indgå som en vigtig del af planlægningsgrundlaget.

Krisestyling, der bygger på egne og andres erfaringer, er mere gennemprøvet og mindsker risikoen for at begå fejl. Derfor opfordres organisationer til at udveksle erfaringer og anbefalinger, så disse bruges til at styrke organisationernes samlede krisestyringskapacitet og forbedre samfundets beredskab.

Gennem kapitlets eksempler har vi viderebragt nogle erfaringer, som organisationer kan inddrage i tilrettelæggelsen af krisestylingen. Samtidig har eksemplerne tydeliggjort en række udfordringer, som aktørerne i samfundets beredskab ofte står overfor i forbindelse med krisestyling. Fælles for udfordringerne er, at de i vidt omfang kan imødekommes ved at inddrage erfaringer i planlægningsarbejdet og ved at arbejde helhedsorienteret med beredskabsplanlægningen.

På Beredskabsstyrelsens hjemmeside kan du læse mere om krisestyling og beredskabsplanlægning og downloade "Vejledning i helhedsorienteret beredskabsplanlægning" samt skabeloner for en beredskabsplan.

### Inddrag egne og andres erfaringer i planlægningsarbejdet

Effektiv krisestyling bygger på helhedsorienteret planlægning, som inddrager læringspunkter fra tidligere hændelser:

De problemer og mangler, der blev konstateret i forbindelse med danske myndigheders håndtering af tsunamien i Asien, førte til væsentlige organisatoriske og administrative ændringer. Disse ændringer fik afgørende positiv indflydelse på håndteringen af krisen i Libanon og evakueringen af danske borgere i 2006.

På samme måde fik de negative erfaringer fra de amerikanske myndigheders manglende forudseenhed og samarbejde under orkanen Katrina positiv betydning for håndteringen af orkanen Gustav i 2008.

Helhedsorienteret beredskabsplanlægning



 Beredskabsstyrelsen

