

16/2013

STATSREVISORERNE



Beretning om statens planlægning og koordi- nering af beredskabet for større ulykker og katastrofer



16/2013

Beretning om statens planlægning og koordi- nering af beredskabet for større ulykker og katastrofer

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2014

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Alle ministre afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske midt i november 2014.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i marts måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2013, som afgives i april 2015.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
Hjemmeside: www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-433-9

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM STATENS PLANLÆGNING OG KOORDINERING AF BEREDSKABET FOR STØRRE ULYKKER OG KATASTROFER

Et godt statsligt beredskab forudsætter, at myndighederne er velforberedte i forhold til at håndtere større ulykker og katastrofer, fx skybrud, forureningsulykker, sygdomsudbrud og terrorhandling.

Beredskabsloven fastsætter, at de enkelte ministre inden for deres område skal planlægge, så samfundets funktioner kan opretholdes og videreføres i tilfælde af ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger. Loven fastsætter endvidere, at forsvarsministeren koordinerer planlægningen vedrørende den civile sektors beredskab og rådgiver myndighederne. Forsvarsministeren gennemfører den del af planlægningen, der ikke påhviler andre myndigheder.

Statsrevisorerne konstaterer, at hovedparten af de ministerier og styrelser, der har en central rolle i beredskabet – fx Statsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet – har udarbejdet beredskabsplaner for krisestyringen ved større ulykker og katastrofer og har øvet deres beredskab.

Statsrevisorerne kritiserer, at hovedparten af de ministerier og styrelser, der har en mindre central rolle i beredskabet, ikke har overholdt beredskabsloven. Således har kun få af disse ministerier og styrelser en beredskabsplan og har øvet deres beredskab, til trods for at de fleste af ministerierne varetager samfundskritiske funktioner.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende:

- At Forsvarsministeriet ikke har sikret, at Beredskabsstyrelsens koordinering af beredskabsplanlægningen på tværs af ministerierne har været tilstrækkelig. Beredskabsstyrelsen har ikke haft et samlet overblik over ministeriernes beredskabsplanlægning og har dermed ikke haft et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, om beredskabet er tilstrækkeligt.
- At myndighederne ikke systematisk har evalueret håndteringen af større ulykker og katastrofer samt øvelser. Evalueringerne er vigtige i forhold til at fastholde erfaringer og læringspunkter.

Statsrevisorerne konstaterer, at beredskabsloven forventes ændret i 2014. Ændringen betyder, at alle ministerier skal indsende deres beredskabsplaner til Beredskabsstyrelsen, der således får bedre rammer for koordinering af beredskabsplanlægningen.

Statsrevisorerne,
den 24. april 2014

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Kristian Jensen
Klaus Frandsen
Lennart Damsbo-
Andersen*



Beretning til Statsrevisorerne om statens planlægning og koordi- nering af beredskabet for større ulykker og katastrofer

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012. Beretningen vedrører alle ministerområder på finanslovens § 5-29.

Indholdsfortegnelse

1.	Introduktion og konklusion	1
1.1.	Formål og hovedkonklusion	1
1.2.	Baggrund	2
1.3.	Revisionskriterier, metode og afgrænsning	4
2.	Beredskabsplanlægningen i ministerierne	6
2.1.	Ministeriernes planlægning af beredskabet på ministerområdet	7
2.2.	Styrelsernes planlægning af beredskabet.....	10
3.	Beredskabsstyrelsens koordinering af beredskabsplanlægningen	14
3.1.	Beredskabsstyrelsens fremme af beredskabsplanlægningen	15
3.2.	Beredskabsstyrelsens vurdering af sammenhængen i beredskabsplanlægningen	17
3.3.	Beredskabsstyrelsens opdatering af den nationale beredskabsplan	18
4.	Evaluering af større hændelser og øvelser	19
4.1.	De danske myndigheders læring af terrorhandlingerne i Norge	19
4.2.	Myndighedernes evaluering af større hændelser og øvelser.....	21
4.3.	Erfaringer fra evalueringer af krisestyringen ved hændelser og øvelser	24
4.4.	Myndighedernes opfølgning på evalueringer	25
	Bilag 1. Undersøgelsens metode	27
	Bilag 2. Ordliste	29

Beretningen vedrører alle ministerområder på finanslovens § 5-29. På alle ministerområder har der været flere ministre i undersøgelsesperioden 2008-2013. Rigsrevisionen har derfor valgt ikke at opliste alle ministre.

Beretningen har i udkast været forelagt alle ministerier, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og hovedkonklusion

1. Beretningen handler om, hvordan ministerierne planlægger og koordinerer beredskabet for større ulykker og katastrofer, og hvordan de statslige myndigheder anvender evalueringer af større ulykker og katastrofer samt øvelser til at forbedre beredskabet. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i marts 2013. Undersøgelsen omfatter perioden 2008-2013.

2. Formålet med beretningen er at undersøge, om de statslige myndigheder er tilstrækkeligt forberedt på større ulykker og katastrofer. Det har Rigsrevisionen undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Planlægger ministerierne beredskabet tilfredsstillende inden for deres eget område?
- Koordinerer Beredskabsstyrelsen beredskabsplanlægningen mellem ministerierne tilfredsstillende?
- Evaluerer politiet, Beredskabsstyrelsen og ministerierne krisestyringen ved større ulykker og katastrofer samt ved øvelser i tilstrækkelig grad, og følger de op på evalueringerne?

HOVEDKONKLUSION

De centrale ministerier og styrelser i beredskabet, fx Statsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, har som forudsat i beredskabsloven forberedt sig på at håndtere større ulykker og katastrofer, da hovedparten har en beredskabsplan for krisestyring ved større ulykker og katastrofer og har øvet deres beredskab. De øvrige ministerier og styrelser er i mindre grad forberedt på at skulle håndtere større ulykker og katastrofer. Kun få ministerier og styrelser har således en beredskabsplan, og kun enkelte har øvet deres beredskab, på trods af at de fleste ministerier har oplyst, at de varetager samfundskritiske funktioner.

Et stærkt og sammenhængende beredskab afhænger af, at alle ministerier er forberedt på at kunne håndtere større ulykker og katastrofer. Rigsrevisionen finder det derfor væsentligt, at de ministerier, der ikke allerede har planlagt beredskabet, som de er forpligtet til i henhold til beredskabsloven, tager initiativ til dette, så det passer til de risici, der er på ministeriernes eget område.

En god beredskabsplanlægning øger efter Rigsrevisionens vurdering chancerne for, at myndighederne kan håndtere en større ulykke og katastrofe bedst muligt, men sikrer ikke nødvendigvis, at de håndterer den konkrete hændelse tilfredsstillende, idet der altid vil kunne opstå uforudsete situationer.

Definition af større ulykker og katastrofer

Der findes ingen fast definition af større ulykker og katastrofer. Større ulykker og katastrofer er kendetegnet ved, at konsekvenserne er betydelige i størrelse, varighed mv. Konsekvenserne kan ofte ikke håndteres på lokalt niveau og kræver involvering af statslige aktører.

I beretningen vil ulykker og katastrofer også blive benævnt hændelser.

De centrale ministerier i beredskabet

- Statsministeriet
- Udenrigsministeriet
- Justitsministeriet
- Forsvarsministeriet
- Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse
- Miljøministeriet
- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
- Transportministeriet
- Klima-, Energi- og Bygningsministeriet.

Krisestyring

Ved en større ulykke eller katastrofe skal den ramte organisation både kunne håndtere selve krisens konsekvenser og sikre, at organisationens vigtigste aktiviteter kan fortsætte under krisen.

Evnen til at styre en krise har betydning for, hvor store konsekvenser krisen får, og hvor hurtigt den kan bringes til ophør.

Beredskabsstyrelsen skal i henhold til beredskabsloven koordinere beredskabsplanlægningen på tværs af ministerområderne, men har ikke løst alle opgaver tilfredsstillende. Beredskabsstyrelsen har løst opgaven med at understøtte ministeriernes beredskabsplanlægning ved at udarbejde en fælles vejledning for god beredskabsplanlægning og ved at stille rådgivning til rådighed for ministerierne.

Beredskabsstyrelsen har dog ikke løst opgaven med at vurdere sammenhængen i beredskabsplanlægningen tilfredsstillende, da styrelsen ikke har et samlet overordnet overblik over beredskabsplanlægningen i ministerierne og dermed heller ikke et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere sammenhængen.

Det er Beredskabsstyrelsens opfattelse, at styrelsen ikke har haft rammerne for at danne sig et samlet overblik over beredskabsplanlægningen, bl.a. fordi styrelsen ikke har haft beføjelser til at føre tilsyn med ministeriernes beredskabsplanlægning. Rigsrevisionen deler ikke Beredskabsstyrelsens opfattelse af, at det kræver en egentlig tilsynsbeføjelse at få et samlet overblik over ministeriernes beredskabsplanlægning. Derimod mener Rigsrevisionen, at der i Beredskabsstyrelsens koordineringsansvar ligger en pligt til at indsamle viden om beredskabsplanlægningen på alle ministerområder.

Beredskabsloven forventes ændret medio 2014, hvilket vil betyde, at alle ministerier skal indsende deres beredskabsplaner til Beredskabsstyrelsen. Forsvarsministeriet har oplyst, at dette vil forbedre Beredskabsstyrelsens overblik over ministeriernes planlægning af beredskabet og medføre, at Forsvarsministeriet vil have større fokus på styrelsens koordinering af beredskabsplanlægningen.

Myndighedernes arbejde med at evaluere større ulykker og katastrofer samt øvelser kan forbedres. Politiet og evalueringsinstituttet i Beredskabsstyrelsen har således ikke udarbejdet skriftlige evalueringer af alle væsentlige større hændelser i Danmark, og under halvdelen af ministerierne og styrelserne har skriftligt evalueret deres krisestyring, når de har øvet deres beredskab. Rigspolitiet og Beredskabsstyrelsen har dog evalueret de nationale krisestyringsøvelser og fulgt op på læringspunkterne herfra.

Myndighederne har også fulgt op på læringspunkterne fra terrorhandlingerne i Norge i 2011 med henblik på at forbedre det danske beredskab. Det finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

Rigsrevisionen finder, at alle myndigheder fremadrettet skriftligt bør evaluere deres krisestyring ved større hændelser og øvelser for at sikre, at erfaringerne fastholdes og anvendes til at forbedre beredskabet.

1.2. Baggrund

3. Et velfungerende beredskab er en forudsætning for, at myndighederne kan håndtere større ulykker og katastrofer bedst muligt, og at konsekvenser for borgerne kan mindskes mest muligt. Større ulykker og katastrofer kan ud over at få store konsekvenser for menneskers liv og helbred også have konsekvenser for samfundsøkonomien og medføre materielle og miljømæssige skader. Begivenheder i både ind- og udland har de seneste år understreget, at det er vigtigt at have et robust beredskab. Myndighederne skal være forberedt på at håndtere meget forskelligartede hændelser, som spænder fra terrorangreb til storme og skybrud.

Beredskabsnets robusthed bygger i høj grad på, at de involverede myndigheder er velforberejede. Det indebærer, at myndighederne planlægger beredskabet, inden der opstår en større ulykke eller katastrofe, med udgangspunkt i de risici, den enkelte myndighed står over for. Ministerierne skal planlægge deres beredskab med udgangspunkt i den nationale beredskabsplan, som beskriver, hvilke rammer og procedurer der er for samarbejdet mellem myndighederne under en større ulykke eller katastrofe. Derudover har Beredskabsstyrelsen udarbejdet vejledningen "Helhedsorienteret beredskabsplanlægning" og publikationen "Nationalt Risikobillede", som ministerierne kan tage udgangspunkt i, når de planlægger deres beredskab.

4. Ifølge Beredskabsstyrelsen kan manglende planlægning af beredskabet udgøre en sårbarhed, fordi evnen til at yde en hurtig og effektiv indsats afhænger af, om myndighederne har forberedt deres beredskab og kender deres eget og andres ansvar.

Organiseringen af beredskabet

5. Beredskabet i Danmark bygger på et sektorprincip, som indebærer, at det ministerium, der normalt har ansvaret for området, også har ansvaret for at planlægge beredskabet og håndtere større ulykker og katastrofer, som vedrører ministerområdet. Fx har Miljøministeriet et ansvar for indsatsen ved miljøkatastrofer. Da indsatsen ved en større ulykke og katastrofe ofte involverer flere sektorer, er beredskabet afhængigt af, at mange myndigheder samarbejder og koordinerer både selve planlægningen af beredskabet og indsatsen, når en hændelse opstår.

6. Beredskabsloven fastsætter myndighedernes ansvar, både i forhold til at planlægge beredskabet og i forhold til at aktivere eget beredskab, hvis en større ulykke eller katastrofe indtræffer. På det statslige niveau har følgende myndigheder ansvar og opgaver:

- *De enkelte ministre* skal inden for deres område planlægge for at opretholde og videreføre samfundets funktioner i tilfælde af ulykker og katastrofer (jf. beredskabslovens § 24). Dette indebærer også en forpligtelse til at aktivere beredskabet i tilfælde af en større ulykke og katastrofe, dels ved at medvirke til at afhjælpe konsekvenserne af ulykker og katastrofer, hvis det er relevant, dels ved at videreføre funktionerne inden for ministeriets eget område. Ministeren kan delegere opgaven med at planlægge beredskabet til underordnede myndigheder.
- *Forsvarsministeren (i praksis Beredskabsstyrelsen)* koordinerer planlægningen vedrørende den civile sektors beredskab, rådgiver myndighederne og gennemfører den del af planlægningen, der ikke påhviler andre myndigheder (jf. beredskabslovens § 24, stk. 2).
- *Politiet* koordinerer den samlede indsats ved større skader, dvs. større ulykker og katastrofer (jf. beredskabslovens § 17).

7. Myndighederne samarbejder om at håndtere større ulykker og katastrofer gennem en række fora på lokalt og nationalt plan.

På nationalt plan har regeringen en krisestyingsorganisation, som kan aktiveres ved større hændelser, hvor der er behov for, at regeringen løbende bliver orienteret om situationen og drøfter eventuelle overordnede politiske og strategiske spørgsmål. Krisestyingsorganisationen består af Regeringens Sikkerhedsudvalg, Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål og Kriseberedskabsgruppen. Kriseberedskabsgruppen har primært opgaver, der vedrører planlægningen af beredskabet på centralt niveau, og kan rådgive og komme med anbefalinger om beredskabsmæssige forhold. Kriseberedskabsgruppen har bl.a. koordineret og drøftet, hvordan de danske myndigheder lærer af og følger op på terrorhandlingerne i Norge i 2011.

Den nationale beredskabsplan beskriver rammerne og procedurerne for den samlede statslige krisestyng ved hændelser, der kræver en koordineret indsats af de statslige myndigheder.

"Helhedsorienteret beredskabsplanlægning" indeholder en række anbefalinger til god praksis for beredskabsplanlægning. Beredskabsstyrelsen udgav vejledningen i 2008.

"Nationalt Risikobillede" beskriver de alvorligste natur-skabte og menneskeskabte risici set i et dansk perspektiv. Risikobilledet er et fælles udgangspunkt for at forberede og udvikle beredskabet. Beredskabsstyrelsen udgav publikationen i 2013.

Sektor = ministerområder
Beredskabsloven nævner ikke begrebet sektor, men der er i praksis sat lighedstegn mellem ministerområder og samfundets sektorer. Dette er også udgangspunktet for Rigsrevisionens undersøgelse.

Medlemmer af regeringens krisestyngsorganisation

- **Regeringens Sikkerhedsudvalg** består af statsministeren, økonomi- og indenrigsministeren, udenrigsministeren, justitsministeren og forsvarsministeren.
- **Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål** består af departementscheferne fra Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet samt cheferne for de 2 efterretningstjenester.
- **Kriseberedskabsgruppen** består af repræsentanter fra Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet, Justitsministeriet, Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, de 2 efterretningstjenester, Rigspolitiet, Forsvarskommandoen og Beredskabsstyrelsen.

Statsministeriet varetager for-
mandskabet i alle 3 fora.

Medlemmer af den nationale operative stab (NOST)

- Rigspolitiet (formand)
- Forsvarskommandoen
- Beredskabsstyrelsen
- Politiets Efterretningstjeneste
- Forsvarets Efterretningstjeneste
- Sundhedsstyrelsen
- Udenrigsministeriet.

Derudover er der etableret en national operativ stab (NOST), som koordinerer den samlede indsats ved hændelser, hvor der er behov for at koordinere på nationalt plan. Rigspolitiet har formandskabet for staben. Staben skal sikre, at de respektive sektorer løbende er i besiddelse af relevante, koordinerede og præcise oplysninger om den konkrete indsats ved en hændelse. De centrale myndigheder i beredskabet er medlemmer af staben, fx Beredskabsstyrelsen og Sundhedsstyrelsen. En række andre aktører vil afhængigt af den konkrete hændelse kunne deltage i staben.



Krisestyringen ved den nationale krisestyringsøvelse i 2013 og politiets indsats ved en mindre hændelse i 2013.

Foto: Beredskabsstyrelsen og Rigsrevisionen

8. Ud over de statslige myndigheder spiller kommunerne også en væsentlig rolle i beredskabet. Det kommunale redningsberedskab er ansvarlig for redningsindsatsen i forhold til alle hændelser og vil altid varetage den indledende indsats. Ved større hændelser eller hændelser, der kræver specialkompetencer, kan det kommunale redningsberedskab rekvirere bistand fra andre kommunale redningsberedskaber og det statslige redningsberedskab (Beredskabsstyrelsen).

9. Det er ikke umiddelbart muligt at opgøre, hvor mange ressourcer der er afsat til det samlede statslige beredskab, da ressourcerne til denne opgave ikke kan udskilles fra myndighedernes samlede bevillinger og budgetter. Der er på finansloven afsat ca. 0,5 mia. kr. årligt til den del af det statslige beredskab, som Beredskabsstyrelsen varetager. Hertil kommer øvrige ministeriers og beredskabsaktørers, herunder politiet og Forsvaret, ressourcer til beredskabet.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

10. Undersøgelsens revisionskriterier er primært baseret på beredskabsloven, der overordnet fastlægger myndighedernes roller og ansvar. Derudover er revisionskriterierne baseret på Beredskabsstyrelsens vejledning "Helhedsorienteret beredskabsplanlægning", som opstiller en række anbefalinger om god praksis for myndighedernes planlægning af beredskabet. Det er ikke obligatorisk for myndighederne at anvende vejledningen. Vejledningen blev dog udarbejdet på baggrund af et politisk ønske om, at myndighederne skulle anvende et ensartet planlægningsgrundlag. Det fremgår således af en politisk aftale om redningsberedskabet fra 2002, at den civile sektor fremover bør anvende et ensartet planlægningsgrundlag. Rigsrevisionen har derfor valgt at anvende Beredskabsstyrelsens vejledning som revisionskriterium, da den er et udtryk for god praksis på området og har til formål at understøtte det politiske ønske om et ensartet planlægningsgrundlag.

Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, jf. boks. 1.

BOKS 1. GOD OFFENTLIG REVISIONSSKIK

Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, som er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

11. Rigsrevisionen har i undersøgelsen kortlagt alle ministeriers beredskabsplanlægning ved hjælp af en spørgeskemaundersøgelse og har derefter holdt møder med ministerierne for at få præciseret og uddybet deres besvarelser samt indhente dokumentation. Rigsrevisionen har derudover undersøgt, om 49 myndigheder på styrelsesniveau har planlagt beredskabet ved at udarbejde beredskabsplaner og øve deres beredskab. Vi har også undersøgt 3 myndigheders planlægning af beredskabet for kritiske funktioner. De 3 myndigheder er Trafikstyrelsen (jernbaneområdet, herunder transport af farligt gods), Fødevarestyrelsen (fødevarerbårne sygdomsudbrud, fx salmonella) og Forsvarets Efterretningstjenestes Center for Cyber-sikkerhed (telesektoren). Undersøgelsen bygger desuden på gennemgang af lovgivning og dokumenter samt møder med Rigspolitiet, 3 politikredse, Beredskabsstyrelsen og Statsministeriet.

12. Rigsrevisionen har i undersøgelsen opdelt ministerierne i 2 kategorier: De ministerier, der har en central rolle i beredskabet, og de ministerier, der har en mindre central rolle. Rigsrevisionen har forudsat, at ministerier, som enten indgår i den nationale operative stab eller i Kriseberedskabsgruppen, har en central rolle i beredskabet. Endvidere har Rigsrevisionen vurderet, at de ministerier, som spiller en central rolle i forhold til de 10 største risici for større ulykker og katastrofer i Danmark, eller som har ansvaret for at opretholde og videreføre kritiske funktioner, fx elforsyningen, er centrale i beredskabet. Det skal understreges, at alle ministerier kan spille en rolle ved større ulykker og katastrofer, fx terror, orkaner, kraftig regn og skybrud samt cyberangreb. Derfor har alle ministerier også et ansvar for at planlægge, hvordan de eventuelt skal håndtere større ulykker og katastrofer inden for deres eget område. De anvendte metoder i Rigsrevisionens undersøgelse er uddybet i bilag 1.

13. Undersøgelsen er afgrænset til at handle om planlægningen af beredskabet for større ulykker og katastrofer. Det betyder, at vi fx ikke har undersøgt indsatsen på skadestedet, som redningsberedskabet eller politiet gennemfører, eller den koordinerende indsats mellem de forskellige myndigheder ved en hændelse. Undersøgelsen omfatter kun planlægningen af krisestyring og fx ikke evakueringsplaner ved brand. Vi har afgrænset os fra at se på beredskabet i forhold til cyberangreb og it-sikkerhed, da Rigsrevisionen allerede har undersøgt dele af dette i den løbende it-revision og i beretningen om forebyggelse af hackerangreb, som blev afgivet til Statsrevisorerne i oktober 2013.

Vi har desuden afgrænset os fra at se på den del af beredskabet, som handler om forebyggelse. Forebyggelse kan i forhold til terror fx være antiradikalisering og fysisk sikring af bygninger. I forhold til naturskabte hændelser er det fx klimasikring.

Undersøgelsen vedrører kun det statslige beredskab med primært fokus på ministeriernes planlægning af beredskabet. Det betyder, at det kommunale og regionale beredskab samt beredskabet i forhold til hændelser i udlandet ikke indgår i undersøgelsen.

14. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

Beredskabsstyrelsen peger i publikationen "Nationalt Risikobillede" på de 10 største risici i et dansk perspektiv:

1. Orkaner, stormfloder mv.
2. Kraftig regn og skybrud
3. Transportulykker
4. Ulykker med farlige stoffer på land
5. Forureningsulykker til søs
6. Nukleare ulykker
7. Pandemier
8. Husdyrsygdomme og zoonoser (fødevarerbårne sygdomsudbrud)
9. Terrorhandling
10. Cyberangreb.

2. Beredskabsplanlægningen i ministerierne

Hovedparten af de ministerier og styrelser, der har en central rolle i beredskabet, har udarbejdet beredskabsplaner for krisestyringen ved større ulykker og katastrofer og har øvet deres beredskab. Det er dog kun få ministerier, der har fulgt Beredskabsstyrelsens anbefaling om at udarbejde en analyse af risici og sårbarheder for at skabe overblik over, hvilke trusler der udgør de største risici på ministerområdet.

Rigsrevisionens gennemgang af beredskabsplanlægningen hos 3 centrale myndigheder – Trafikstyrelsen, Fødevarestyrelsen og Center for Cybersikkerhed – viser, at de alle har planlagt beredskabet. Trafikstyrelsen har ført tilsyn med beredskabsplanlægningen hos virksomhederne på jernbaneområdet i henhold til lovgivningen, mens Center for Cybersikkerhed i perioden ultimo 2011 - medio 2013 ikke har ført tilsyn med, om televirksomhederne lever op til telelovens bestemmelser om beredskabsplanlægning.

Hovedparten af de mindre centrale ministerier og styrelser i beredskabet har ikke en tilfredsstillende beredskabsplanlægning. Kun få af disse ministerier og styrelser har en beredskabsplan. Det gælder også ministerier og styrelser, der selv har oplyst, at de har ansvaret for kritiske funktioner, som de skal opretholde og videreføre ved større ulykker og katastrofer. Ligeledes har kun enkelte af disse ministerier og styrelser øvet deres beredskab.

Med ændringen af beredskabsloven medio 2014 bliver det præciseret, at alle ministerier skal udarbejde en beredskabsplan. Dette finder Rigsrevisionen velbegrunder.

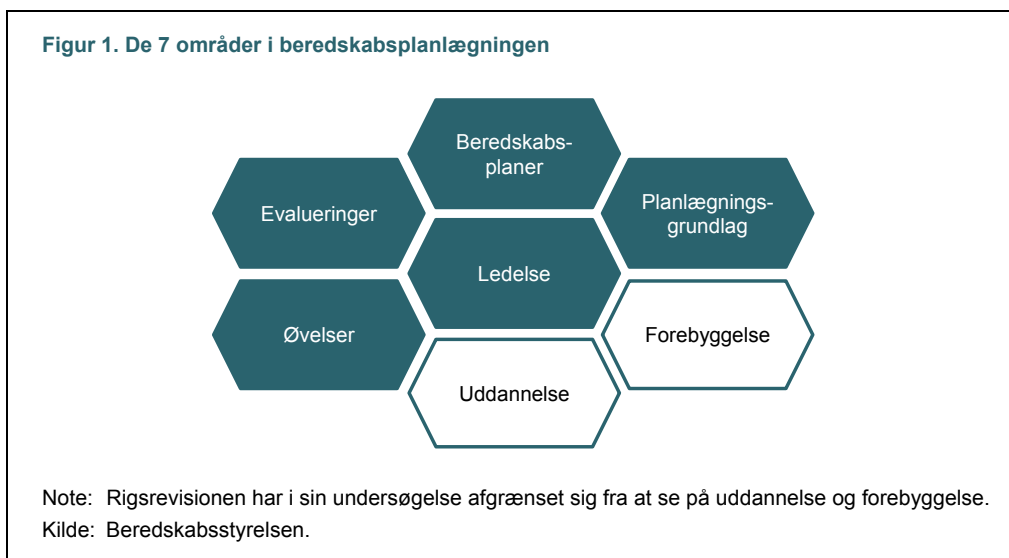
15. Ministeren er i henhold til beredskabsloven ansvarlig for at planlægge beredskabet for hele sit område, men kan delegere opgaven til underordnede myndigheder. Transportministeriet og Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har som de 2 eneste ministerier delegeret den samlede opgave vedrørende beredskabsplanlægning til henholdsvis Trafikstyrelsen og Energistyrelsen. Selv om ministeriet har delegeret ansvaret, har departementet dog fortsat det overordnede ansvar for at sikre, at planlægningsforpligtelsen er opfyldt på forsvarlig vis på hele ministerområdet.

Planlægningen af beredskabet øger chancerne for, at myndighederne kan håndtere en større ulykke og katastrofe bedst muligt, men sikrer ikke nødvendigvis, at de håndterer den konkrete hændelse tilfredsstillende, idet der altid vil kunne opstå uforudsete situationer.

16. Da der i dag ikke eksisterer et samlet overblik over planlægningen af beredskabet i ministerierne, har Rigsrevisionen kortlagt ministeriernes beredskabsplanlægning. Styrelserne på ministerområdet spiller dog også en central rolle i beredskabsplanlægningen. Rigsrevisionen har derfor undersøgt 49 styrelseres beredskabsplanlægning med primært fokus på Trafikstyrelsen, Center for Cybersikkerhed og Fødevarestyrelsen, der har ansvaret for nogle af de kritiske funktioner.

2.1. Ministeriernes planlægning af beredskabet på ministerområdet

17. Beredskabsplanlægningen skal forberede ministerierne på at håndtere en større ulykke og katastrofe og reducere den kaosfase, der opstår, når en hændelse indtræffer. Beredskabsstyrelsen har i sin vejledning "Helhedsorienteret beredskabsplanlægning" opdelt beredskabsplanlægningen i 7 områder, jf. figur 1.



Rigsrevisionen har gennemgået ministeriernes beredskabsplanlægning inden for 5 af de 7 områder: planlægningsgrundlag, beredskabsplaner, øvelser, ledelse og evalueringer. Evalueringer behandles særskilt i kap. 4.

Planlægningsgrundlag (kritiske funktioner og risiko- og sårbarhedsanalyser)

18. Beredskabsstyrelsen anbefaler, at myndighederne som en del af planlægningsgrundlaget identificerer kritiske funktioner, som skal kunne videreføres ved en større ulykke eller katastrofe. Rigsrevisionen har derfor bedt ministerierne oplyse, om de er ansvarlige for kritiske funktioner. 15 ud af 20 ministerier har oplyst, at de er ansvarlige for kritiske funktioner. Fx har Energistyrelsen det overordnede ansvar for at sikre energiforsyning i alle typer af krisesituationer, og Transportministeriet har det overordnede ansvar for, at det danske transportsystem fungerer. Ministerierne, som har oplyst, at de er ansvarlige for kritiske funktioner, fremgår af tabel 1.

19. Risiko- og sårbarhedsanalyser kan ifølge Beredskabsstyrelsen skabe overblik over, hvilke trusler der udgør de største risici, og hvilke sårbarheder myndigheden har i forhold til disse trusler. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Udenrigsministeriet og Transportministeriet har udarbejdet analyser af risici og sårbarheder for ministerområdet. Derudover er der på Klima-, Energi- og Bygningsministeriets område udarbejdet risiko- og sårbarhedsanalyser på el- og naturgasområdet. De øvrige ministerier har ikke udarbejdet analyser af risici og sårbarheder til at skabe sig et systematisk overblik over trusler, risici og sårbarheder for de kritiske funktioner på deres område. Enkelte ministerier har dog oplyst, at de på andre måder får kendskab hertil. Omkring halvdelen af ministerierne har endvidere oplyst, at de har udarbejdet risiko- og sårbarhedsanalyser på it-området, som for flere ministerier udgør en kritisk funktion.

Kritiske funktioner er aktiviteter, varer og tjenesteydelser, som udgør grundlaget for samfundets funktionsdygtighed og derfor skal kunne opretholdes og videreføres ved større ulykker og katastrofer.

Ministerierne bør efter Rigsrevisionens vurdering udarbejde en analyse af risici og sårbarheder som en del af deres beredskabsplanlægning for at målrette planlægningen.

20. Tabel 1 viser ministeriernes beredskabsplanlægning i forhold til Beredskabsstyrelsens anbefalinger om at udarbejde beredskabsplaner og øve beredskabet. Tabellen er opdelt i ministerier, der efter Rigsrevisionens vurdering har en central rolle i beredskabet, og ministerier, der har en mindre central rolle. Det bemærkes dog, at alle ministerier afhængigt af hændelsens karakter vil kunne spille en central rolle i beredskabet. Tabellen markerer med grøn, hvilke ministerier der har oplyst, at de har kritiske funktioner på ministerområdet.

Tabel 1. Ministeriernes beredskabsplanlægning

Ministerier, der er centrale i beredskabet	Beredskabsplan	Øvelser ¹⁾
Statsministeriet	X	X
Udenrigsministeriet	X	X
Justitsministeriet	X	X
Forsvarsministeriet	X	X
Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse	X	X
Miljøministeriet		X
Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri		X
Transportministeriet	X	X
Klima-, Energi- og Bygningsministeriet	X	
I alt	7	8
Ministerier, der er mindre centrale i beredskabet	Beredskabsplan	Øvelser ¹⁾
Finansministeriet		
Erhvervs- og Vækstministeriet		
Skatteministeriet		
Økonomi- og Indenrigsministeriet		
Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter		
Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold	X	
Beskæftigelsesministeriet		
Uddannelses- og Forskningsministeriet	X	
Undervisningsministeriet		
Kulturministeriet		
Kirkeministeriet		X
I alt	2	1
Samlet	9	9

Ministerier, der har oplyst, at de har kritiske funktioner på ministerområdet.

Ministerier, der har oplyst, at de ikke har kritiske funktioner på ministerområdet.

¹⁾ Øvelser inden for de sidste 2 år.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra ministerierne.

Beredskabsplaner

21. Beredskabsstyrelsen anbefaler, at myndighederne udarbejder beredskabsplaner. Beredskabsplanen bør både beskrive, hvordan departementet opretholder egen drift, og hvordan de kritiske funktioner på ministerområdet bliver opretholdt og videreført i en krisesituation.

Det fremgår af tabel 1, at 7 ud af de 9 centrale ministerier har en beredskabsplan for større ulykker og katastrofer. Klima-, Energi- og Bygningsministeriets beredskabsplan omfatter dog ikke departementets rolle i forbindelse med en krisesituation. Det fremgår desuden, at 2 af de mindre centrale ministerier i beredskabet har en beredskabsplan. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Skatteministeriet og Kulturministeriet har oplyst, at de er i gang med at udarbejde en beredskabsplan. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at 11 ministerier ikke har udarbejdet en plan for, hvordan den overordnede krisestyring skal foregå.

22. Forsvarsministeren har i marts 2014 fremsat forslag om at ændre beredskabsloven. Det betyder, at det vil blive præciseret i beredskabsloven, at ministerierne skal udarbejde beredskabsplaner og indsende dem til orientering til Beredskabsstyrelsen på samme måde, som regioner og kommuner gør i dag. Dette vil ifølge Forsvarsministeriet styrke den statslige beredskabsplanlægning.

23. Rigsrevisionens gennemgang af de 9 ministeriers beredskabsplaner viser, at planerne indeholder oplysninger om kerneopgaverne, fx krisekommunikation og koordinering, i krisestyringen. De lever også op til hovedparten af Beredskabsstyrelsens anbefalinger om, at en beredskabsplan skal være handlingsorienteret, overskuelig, ajourført, realistisk og tilgængelig for at kunne anvendes i tilfælde af en større ulykke eller katastrofe. Nogle af planerne indeholder dog kun i mindre grad information om, hvem der gør hvad, når krisen opstår, fx hvem der indgår i ministeriets krisestab. Desuden indeholder ikke alle planer bilag med telefonlister og mangler dermed væsentlige angivelser af, hvilke personer der skal kontaktes under en krise. Derudover er beredskabsplanen for Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse ikke ajourført siden 2008, hvilket betyder, at oplysninger om, hvem der skal kontaktes i en krisesituation, ikke er opdateret. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse har oplyst, at beredskabsplanen er ved at blive opdateret. Rigsrevisionens undersøgelse viser i øvrigt, at enkelte af beredskabsplanerne indeholder afsnit i udkast eller tekstfelter, som ikke er udfyldt. Rigsrevisionen finder det uhensigtsmæssigt, at planerne ikke er fuldt opdaterede og dækkende.

Øvelser

24. Beredskabsstyrelsen anbefaler, at myndighederne øver deres beredskab regelmæssigt og varieret for at forberede sig på at håndtere større ulykker og katastrofer. Erfaringer fra større ulykker og katastrofer viser, at øvelser kan have en afgørende betydning for, om krisestyringen under en hændelse forløber godt, fordi der er opbygget erfaring og en vis grad af rutine. Det fremgår af tabel 1, at 8 ud af de 9 ministerier, som er centrale i beredskabet, har deltaget i øvelser de seneste 2 år, bl.a. i de nationale krisestyingsøvelser (KRISØV). Det fremgår desuden af tabellen, at kun ét af de øvrige ministerier har deltaget i øvelser de seneste 2 år. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at 8 ud af de 9 ministerier, der er centrale i beredskabet, har gennemført øvelser i krisestyring. Rigsrevisionen anbefaler, at alle ministerier med jævne mellemrum øver deres beredskab.

Beredskabsstyrelsens kriterier for beredskabsplaner
Beredskabsstyrelsen har opstillet en række underkriterier for, hvad der skal til, for at en beredskabsplan er handlingsorienteret, overskuelig, ajourført, realistisk og tilgængelig. Rigsrevisionen har anvendt disse kriterier i gennemgangen af beredskabsplaner.

Krisestaben leder og koordinerer indsatsen ved større ulykker og katastrofer. Formålet med staben er at give ledelsen en fast organisatorisk ramme med kendte og velfungerende procedurer, hvor rollefordelingen er aftalt på forhånd. Ifølge Beredskabsstyrelsen er en krisestab relevant for alle organisationer.

KRISØV er en tværgående national krisestyingsøvelse, som Beredskabsstyrelsen og Rigspolitiet holder hvert 2. år.

Formålet med øvelsen er, at centrale aktører, herunder statslige myndigheder, øver deres evne til at opretholde og videreføre kritiske funktioner i en situation, hvor disse trues, svækkes, afbrydes eller ødelægges. Øvelsen skal danne grundlag for at styrke myndighedernes varetagelse af kerneopgaverne i krisestyringen.

Den nationale sårbarhedsrapport

Beredskabsstyrelsen har i perioden 2005-2010 hvert år udarbejdet en national sårbarhedsrapport. Formålet med rapporten har bl.a. været at fremme beredskabskulturen i den offentlige og private sektor. Rapporten gennemgår de væsentligste hændelser og initiativer, der har præget beredskabet i det forløbne år. Derudover er der hvert år nogle temaer, som er væsentlige for et effektivt og tidssvarende beredskab.

Ledelse (mål og politikker samt opfølgning)

25. Ifølge Beredskabsstyrelsens sårbarhedsrapport fra 2006 bør departementerne fastlægge de overordnede strategiske mål for ministeriernes beredskab. Beredskabsstyrelsen anbefaler fx, at der udarbejdes en overordnet beredskabspolitik. Derudover er det departementernes opgave at sikre, at planlægningsforpligtelsen er opfyldt på forsvarlig vis på ministerområderne.

3 af de ministerier, der spiller en central rolle i beredskabet, har opstillet mål og politikker for beredskabet. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har som det eneste ministerium siden 2009 haft en overordnet beredskabspolitik. Derudover har Forsvarsministeriet og Klima-, Energi- og Bygningsministeriet opstillet mål for beredskabet i resultatkontrakter med underliggende myndigheder. De øvrige ministerier med underliggende styrelser har ikke udarbejdet tilsvarende overordnede rammer.

Hovedparten af de centrale ministerier i beredskabet har oplyst, at de følger beredskabsplanlægningen i de underliggende styrelser, mens få af de øvrige ministerier har oplyst, at de følger planlægningen. Rigsrevisionen finder, at ministerierne som en del af deres sektoransvar bør have overblik over beredskabet inden for deres eget område.

Resultat

26. De centrale ministerier i beredskabet har planlagt beredskabet, da de fleste har øvet deres beredskab og har udarbejdet beredskabsplaner, der overordnet set følger Beredskabsstyrelsens anbefalinger. De centrale ministerier har dog ikke fulgt alle Beredskabsstyrelsens anbefalinger, da kun enkelte ministerier har udarbejdet en analyse af risici og sårbarheder. De øvrige ministerier har ikke planlagt beredskabet tilfredsstillende. Dette gælder også for en række af de ministerier, der selv har oplyst, at de er ansvarlige for kritiske funktioner. Rigsrevisionens undersøgelse viser samlet set, at 11 ud af 20 ministerier ikke har udarbejdet en beredskabsplan og ikke har øvet deres beredskab. Dette finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende.

Hovedparten af departementerne, som er centrale i beredskabet, følger beredskabsplanlægningen i de underliggende styrelser. Der er dog departementer, som ikke følger beredskabsplanlægningen og dermed ikke har sikret, at planlægningsforpligtelsen er opfyldt på forsvarlig vis på ministerområdet.

2.2. Styrelsernes planlægning af beredskabet

27. Rigsrevisionen har kortlagt, om 49 styrelser har udarbejdet beredskabsplaner og har øvet deres beredskab. Rigsrevisionen har også undersøgt, hvordan Trafikstyrelsen, Fødevarestyrelsen og Center for Cybersikkerhed, der er en del af Forsvarsministeriets Efterretningstjeneste, har planlagt beredskabet for 3 kritiske funktioner. På enkelte ministerområder er der sektorspecifik lovgivning, der er målrettet myndighedernes planlægning af beredskabet for kritiske funktioner. Fx har Energistyrelsen specifikt ansvar for at planlægge beredskabet for energiområdet og sikre, at energivirkomhederne har planlagt beredskabet.

28. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at de fleste styrelser i ministerier, som er centrale i beredskabet, har udarbejdet beredskabsplaner, fx Sundhedsstyrelsen, Miljøstyrelsen og Energistyrelsen. Derimod er der kun enkelte styrelser i de ministerier, der er mindre centrale i beredskabet, som har udarbejdet beredskabsplaner. Rigsrevisionens undersøgelse viser også, at 7 ud af de 24 styrelser, som ministerierne har oplyst varetager kritiske funktioner, ikke har beredskabsplaner. Det gælder fx SKAT, Domstolsstyrelsen og Moderniseringsstyrelsen, som varetager kritiske funktioner, der kan få konsekvenser for samfundet, hvis de ikke fungerer.

Eksempler på 3 styrelser kritiske funktioner

- SKAT skal opkræve skatter.
- Domstolsstyrelsen skal opretholde retsområdet.
- Moderniseringsstyrelsen skal sikre lønudbetalinger til ca. 180.000 statsligt ansatte.

Rigsrevisionens undersøgelse viser derudover, at hovedparten af de centrale ministeriers styrelser har deltaget i øvelser som fx KRISØV inden for de seneste 2 år. Det gælder bl.a. Søfartsstyrelsen, Fødevarestyrelsen og Sundhedsstyrelsen. Kun enkelte af de øvrige styrelser i ministerier, der er mindre centrale i beredskabet, har øvet deres beredskab inden for de seneste 2 år. Det gælder også styrelser, som varetager kritiske funktioner. Rigsrevisionens undersøgelse viser således, at 8 ud af de 24 styrelser, der ifølge ministerierne varetager kritiske funktioner, ikke har øvet deres beredskab inden for de seneste 2 år. Boks 2 viser eksempler på kritiske funktioner i styrelser.

BOKS 2. EKSEMPLER PÅ STYRELSE MED KRITISKE FUNKTIONER, DER HAR PLANLAGT BEREDSKABET

Sundhedsstyrelsen, Geodatastyrelsen og Miljøstyrelsen har beredskabsplaner og har øvet deres beredskab inden for de seneste 2 år. De 3 styrelses kritiske funktioner er bl.a. at opretholde og videreføre sundhedsområdet, at levere et fælles geografisk situationsbillede til beredskabsmyndigheder under en større hændelse og at håndtere udslip af kemikalier. Det er alle funktioner, som kan få vidtrækkende konsekvenser i samfundet, hvis de ikke fungerer.

Beredskabsplanlægning for 3 kritiske funktioner

29. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Trafikstyrelsen har udarbejdet en analyse af risici og sårbarheder på transportområdet i form af 5 scenarier, der bl.a. kan opstå på jernbaneanområdet. Fødevarestyrelsen og Center for Cybersikkerhed har ikke udarbejdet en risiko- og sårbarhedsanalyse som grundlag for beredskabsplanlægningen af de kritiske funktioner. Center for Cybersikkerhed har dog bl.a. oplyst, at centret får viden om trusler og sårbarheder, fx gennem samarbejde med underliggende myndigheder og virksomheder. Derudover har Fødevarestyrelsen oplyst, at fødevarer- og foderlovgivningen er baseret på risikovurderinger, hvilket også er afspejlet i styrelsens beredskabsarbejde.

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at alle 3 myndigheder har en beredskabsplan, der overordnet følger Beredskabsstyrelsens anbefalinger. Trafikstyrelsen har oplyst, at styrelsen senest har anvendt sin beredskabsplan under de 2 efterårsstorme "Allan" og "Bodil" i 2013.

Rigsrevisionens undersøgelse viser endvidere, at alle 3 myndigheder har deltaget i øvelser, bl.a. KRISØV. Fødevarestyrelsen har dog ikke gennemført interne øvelser siden 2008, men har oplyst, at styrelsen i stedet for at gennemføre interne øvelser har fokus på at lære af mindre hændelser ved at evaluere indsatsen ved disse hændelser. Center for Cybersikkerhed har ligeledes ikke gennemført øvelser på teleområdet i samarbejde med teleudbydere, men har oplyst, at de fremover vil gøre dette. Boks 3 giver et eksempel på, hvorfor det er vigtigt at planlægge beredskabet for kritiske funktioner.

BOKS 3. BEREDSKABET VED FØDEVAREBÅRNE SYGDOMSUDBRUD, BL.A. ZONOSER

Fødevarebårne sygdomsudbrud kan – ud over sundhedsmæssige konsekvenser for mennesker og dyr – få omfattende økonomiske konsekvenser for landbrug og andre erhverv inden for produktion og eksport af husdyr og fødevarer. Det seneste eksempel på et større fødevarebårent sygdomsudbrud var udbruddet af salmonella i 2009. Beredskabet for krisestyringen af fødevarebårne sygdomsudbrud kan være med til at begrænse udbredelsen af udbruddet.

3 styrelser med kritiske funktioner

Jernbaneanområdet og farligt gods

Trafikstyrelsen er sammen med jernbanevirksomheder og jernbaneinfrastrukturforvaltere ansvarlig for beredskabet i forhold til jernbaneulykker og ulykker med farligt gods.

Teleområdet

Center for Cybersikkerhed er sammen med teleudbydere ansvarlig for beredskabet for nedbrud på teleområdet.

Fødevarebårne sygdomsudbrud, bl.a. zoonoser

Fødevarestyrelsen er sammen med Sundhedsstyrelsen, Statens Serum Institut og DTU Fødevareinstituttet ansvarlig for at koordinere opklaringen af fødevarebårne udbrud og hindre deres udbredelse. Samarbejdet er fast forankret i Den Centrale Udbrudsgruppe.

Virksomheder på jernbaneområdet

- Jernbanevirksomheder, fx DSB.
- Jernbaneinfrastrukturforvaltere, fx Banedanmark.

Lovgivning for beredskab på jernbaneområdet

- Bekendtgørelse nr. 1249 af lov om jernbane af 11. november i 2010.
- Bekendtgørelse nr. 1312 af 16. december 2008 om jernbanevirksomheders og jernbaneinfrastrukturforvalteres beredskabsarbejde.

Derudover er der også lovgivning for transport af farligt gods.

Risikoen ved farlige stoffer, bl.a. farligt gods

Ulykker med farlige stoffer på land udgør ifølge "Nationalt Risikobillede" ét af de 10 væsentligste risikoområder, som bl.a. kan have store konsekvenser for liv, helbred, ejendom og miljø. Farlige stoffer er dertil et potentielt terrormål. I 1992 var der en større ulykke med farligt gods, hvor et godstog efter at have påkørt et holdende passagertog lækkede et meget giftigt og brændbart kemikalie, der sendte 52 personer på skadestuen.

Trafikstyrelsens og Center for Cybersikkerheds tilsyn med beredskabsplanlægning

30. I Trafikstyrelsen og Center for Cybersikkerhed er det henholdsvis jernbanevirksomheder/jernbaneinfrastrukturforvaltere og teleselskaberne, som har ansvaret for at planlægge beredskabet for kritiske funktioner. Begge myndigheder er via sektorspecifik lovgivning forpligtet til at føre tilsyn med beredskabsplanlægningen hos disse virksomheder. Fødevarestyrelsen har ikke en tilsvarende tilsynsforpligtelse i forhold til fødevarerborne sygdomsudbrud.

Trafikstyrelsens tilsyn

31. Trafikstyrelsen har oplyst, at styrelsen fører tilsyn med jernbanevirksomhederne og jernbaneinfrastrukturforvalterne 1-2 gange om året, og at virksomhedernes beredskabsarbejde indgår som en del af tilsynet. Rigsrevisionens gennemgang af tilsynsrapporter for 11 ud af de 16 virksomheder på jernbaneområdet, som Trafikstyrelsen har ført tilsyn med i 2011 og 2012, viser, at Trafikstyrelsen har ført tilsyn med virksomhedernes beredskabsplanlægning. Tilsynet viser, at enkelte virksomheder på jernbaneområdet ikke havde beredskabsplaner eller ikke havde øvet deres beredskab. Trafikstyrelsen har oplyst, at styrelsen følger op på dette i senere tilsyn. Boks 4 beskriver, hvorfor det er vigtigt at have et beredskab på jernbaneområdet.

BOKS 4. BEREDSKABET PÅ JERNBANEOMRÅDET

Jernbaneområdet er en kritisk funktion, som det er væsentligt at videreføre i tilfælde af en større ulykke eller katastrofe. Transportulykker, herunder ulykker på jernbane, udgør ifølge "Nationalt Risikobillede" desuden ét af de 10 væsentligste risikoområder, som bl.a. kan have store konsekvenser for liv, helbred, økonomi og miljø.

Vigtigheden af at følge beredskabsplaner oplevede jernbanevirksomhederne senest under efterårsstormene "Allan" og "Bodil". Trafikstyrelsen har oplyst, at jernbanevirksomheder og passagerer under stormen "Bodil" var vidne til et langt mindre kaotisk forløb end under stormen "Allan", da beredskabet ved "Bodil" blev sat i værk væsentligt tidligere end ved "Allan". Som følge af dette var der langt færre strandede passagerer og færre materielskader ved "Bodil".

32. Trafikstyrelsen fører også tilsyn med transport og opbevaring af farligt gods på jernbanen. Tilsynet viser, at der er eksempler på, at virksomhederne ikke lever op til specifikke regler for farligt gods. Fx har flere virksomheder ikke kendskab til, hvor det farlige gods befinder sig under transporten. Trafikstyrelsen følger op i de tilfælde, hvor styrelsen konstaterer, at virksomhederne ikke til fulde følger lovgivningen – fx ved påbud og efterfølgende politianmeldelse, hvis påbuddet ikke følges. Det finder Rigsrevisionen vigtigt, da konsekvenserne ved ulykker med farligt gods kan være ganske store, og sikkerheden derfor bør være højt prioriteret.

Center for Cybersikkerheds tilsyn

33. Center for Cybersikkerhed (IT- og Telestyrelsen frem til oktober 2011) skal i henhold til teleloven føre tilsyn med den beredskabsplanlægning, som teleudbydere og ejerne af elektroniske kommunikationsnet skal gennemføre i henhold til lovgivningen. Center for Cybersikkerhed har i 3. kvartal 2013 gennemført sine første tilsyn på området, siden centret overtog ansvaret for beredskabet på teleområdet i oktober 2011 ved en ressortændring. Der er ikke dokumentation for, at der siden 2009 har været ført tilsyn med beredskabsplanlægningen hos teleudbydere. Det betyder, at der igennem flere år ikke har været ført tilsyn med selskabernes beredskabsplanlægning.

Boks 5 beskriver, hvorfor det er væsentligt at have et beredskab på teleområdet.

BOKS 5. BEREDSKABET PÅ TELEOMRÅDET

Teleområdet udgør en kritisk funktion i samfundet. Telekommunikation er væsentligt for borgere og virksomheder, men også for at beredskabets aktører kan kommunikere sammen ved større ulykker og katastrofer. Planlægning af beredskabet for telekommunikation kan være med til at sikre, at telekommunikationen kan opretholdes under en større ulykke eller katastrofe.

I Danmark er der som en del af beredskabet oprettet prioriteret mobiltelefoni, som betyder, at beredskabsaktørernes opkald kan blive prioriteret, hvis mobilnettet bliver overbelastet.

34. Center for Cybersikkerheds tilsyn i 2013 viste, at 4 ud af de 5 virksomheder, som centret har ført tilsyn med, havde planlagt beredskabet, men at der var behov for at øve mere.

Resultat

35. De fleste styrelser i de centrale ministerier i beredskabet har gennemført beredskabsplanlægning, da de har beredskabsplaner og har øvet deres beredskab. De øvrige styrelser i ministerier, der er mindre centrale i beredskabet, har ikke alle planlagt beredskabet tilfredsstillende. Dette omfatter også i enkelte tilfælde styrelser, som varetager kritiske funktioner. Således har 7 ud af 24 styrelser, som varetager kritiske funktioner, ingen beredskabsplan. Rigsrevisionen finder, at alle styrelser, der har ansvar for at videreføre samfundets funktioner, bør planlægge beredskabet.

36. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at 3 centrale myndigheder – Trafikstyrelsen, Fødevarestyrelsen og Center for Cybersikkerhed – har beredskabsplaner, der overordnet set følger Beredskabsstyrelsens anbefalinger. Trafikstyrelsen har som den eneste af de 3 myndigheder udarbejdet en analyse af risici og sårbarheder som grundlag for beredskabsplanlægningen. Alle 3 myndigheder har øvet deres beredskab de seneste 2 år. Center for Cybersikkerhed har dog ikke øvet sit beredskab med teleudbydere, men har oplyst, at de fremover vil gøre dette.

37. Trafikstyrelsen har ført tilsyn med beredskabsplanlægningen hos jernbanevirksomhederne og jernbaneinfrastrukturforvalterne. Center for Cybersikkerhed har ikke ført tilsyn med beredskabsplanlægningen hos televirksomhederne i perioden ultimo 2011 - medio 2013 i henhold til loven. Center for Cybersikkerhed har dog medio 2013 iværksat de første tilsyn med teleudbydernes planlægning af beredskabet.

Lovgivning for beredskab på teleområdet

- Lov nr. 169 af 3. marts 2011 om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester.
- Bekendtgørelse nr. 445 af 11. maj 2011 om informationssikkerhed og beredskab for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester.
- Bekendtgørelse nr. 396 af 21. april 2011 om rammerne for informationssikkerhed og beredskab.
- Bekendtgørelse nr. 598 af 18. juni 2009 om sikring af offentlige telenet og teletjenester.
- Bekendtgørelse nr. 597 af 18. juni 2009 om faste kredsløb til beredskabsmæssige formål.

3. Beredskabsstyrelsens koordinering af beredskabsplanlægningen

Forsvarsministeren har i henhold til beredskabsloven ansvaret for at koordinere planlægningen af beredskabet. Det indebærer, at ministeren skal fremme beredskabsplanlægningen på centralt niveau, vurdere sammenhængen i planlægningen blandt myndigheder og gennemføre den planlægning, der ikke påhviler andre. Disse opgaver er delegeret til Beredskabsstyrelsen. Styrelsen har ikke løst alle opgaverne tilfredsstillende.

Beredskabsstyrelsen har for at fremme beredskabsplanlægningen udarbejdet en fælles ramme for myndighedernes beredskabsplanlægning, bl.a. i form af en fælles vejledning om god praksis for planlægning af beredskabet og i form af rådgivning til myndighederne om beredskabsplanlægning. Beredskabsstyrelsen har dog kun i begrænset omfang selv opsøgt ministerier, selv om styrelsen var klar over, at planlægningen ikke var tilstrækkelig på alle ministerområder.

Derudover har Beredskabsstyrelsen ikke haft et samlet overordnet overblik over ministeriernes beredskabsplanlægning og dermed ikke et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere sammenhængen mellem myndighedernes beredskabsplanlægning. Beredskabsstyrelsen har oplyst, at styrelsen vurderer sammenhængen i beredskabsplanlægningen ved de nationale krisestyringsøvelser og gennem rådgivning. Rigsrevisionens undersøgelse viser dog, at kun omkring halvdelen af ministerierne deltager i disse øvelser eller modtager rådgivning.

Det er Beredskabsstyrelsens opfattelse, at styrelsen ikke har haft rammerne for at danne sig et samlet overblik over beredskabsplanlægningen, bl.a. fordi styrelsen ikke har haft beføjelser til at føre tilsyn med ministeriernes beredskabsplanlægning. Rigsrevisionen deler ikke Beredskabsstyrelsens opfattelse af, at det kræver en egentlig tilsynsbeføjelse at have et samlet overblik over beredskabsplanlægningen. Derimod mener Rigsrevisionen, at der i koordineringsansvaret ligger en pligt til at indsamle viden om beredskabsplanlægningen på alle ministerområder.

Endelig har Beredskabsstyrelsen ikke ajourført den nationale beredskabsplan, der er rammen for det samlede beredskab i Danmark, efter ressortomlægningen i 2011.

38. Det fremgår af beredskabsloven, at forsvarsministeren har ansvaret for at koordinere planlægningen af beredskabet. Denne opgave har forsvarsministeren delegeret til Beredskabsstyrelsen.

39. Det fremgår af bemærkningerne til ændringen af beredskabsloven i 2003, at målet med Beredskabsstyrelsens koordinering og rådgivning er at sikre en større sammenhæng mellem de enkelte myndigheders beredskabsplanlægning. Beredskabsstyrelsen har dog ikke beføjelser til at føre tilsyn med beredskabsplanlægningen i de enkelte ministerier eller pålægge ministerierne specifikke beredskabsforanstaltninger. Det fremgår af bemærkningerne til beredskabsloven, at forsvarsministeren har følgende koordineringsopgaver:

- at fremme beredskabsplanlægning mv. på det centrale niveau
- at koordinere planlægningen mv., der berører flere centrale myndigheder (statslige myndigheder), og vurdere sammenhængen mellem de centrale myndigheders beredskabsplanlægning
- at gennemføre den del af planlægningen, der ikke påhviler andre.

Rigsrevisionen har undersøgt, hvordan Beredskabsstyrelsen på vegne af forsvarsministeren løser disse opgaver.

3.1. Beredskabsstyrelsens fremme af beredskabsplanlægningen

40. Beredskabsstyrelsen skal fremme beredskabsplanlægningen på det centrale niveau, bl.a. ved at udarbejde et fælles planlægningsgrundlag og rådgive myndighederne om beredskabsmæssige spørgsmål.

Beredskabsstyrelsens fælles planlægningsgrundlag

41. Det fremgår af den politiske aftale om redningsberedskabet fra 2002, at den civile sektor fremover bør anvende et ensartet planlægningsgrundlag.

Beredskabsstyrelsen udgav på den baggrund i 2008 vejledningen "Helhedsorienteret beredskabsplanlægning", som er et fælles koncept for staten, regionerne og kommunerne. Der er ikke fastsat krav om, at det er obligatorisk for ministerierne at anvende vejledningen, men vejledningen er et udtryk for god praksis og skal understøtte en ensartet planlægning af beredskabet.

Beredskabsstyrelsen tilbyder også kurser og konferencer og holder nationale krisestyingsøvelser hvert 2. år. Boks 6 viser en række af Beredskabsstyrelsens materialer og tilbud for at fremme et ensartet planlægningsgrundlag.

BOKS 6. BEREDSKABSSTYRELSENS MATERIALE OG TILBUD

- Risikomodeller (ROS-modeller)
- Scenariobank (oversigt over mulige ulykker og konsekvenser heraf)
- Publikationen "Nationalt Risikobillede"
- Vejledningen "Helhedsorienteret beredskabsplanlægning"
- Skabeloner til beredskabsplaner
- Beredskabstest (selvevalueringsværktøj til kommuner, ministerier mv.)
- Kurser i samfundets beredskab
- Samarbejds- og koordinationsfora
- Konferencer/seminarer
- Nationale krisestyingsøvelser.

42. Beredskabsstyrelsen har ud over at stille materiale til rådighed på sin hjemmeside udsendt centrale dokumenter for beredskabsplanlægningen til ministerierne. Beredskabsstyrelsen har udsendt den nationale beredskabsplan til alle departementer og udvalgte styrelser efter den seneste opdatering i juni 2011 og publikationen "Nationalt Risikobillede" til alle ministerier og en lang række styrelser i foråret 2013. Herudover har forsvarsministeren udsendt vejledningen "Helhedsorienteret beredskabsplanlægning" til alle ministre i 2009 med et følgebrev, som præciserer ministeriernes sektoransvar.

43. Beredskabsstyrelsen har oplyst, at styrelsen har kendskab til, at en lang række myndigheder anvender vejledninger og materiale. Beredskabsstyrelsen har dog ikke systematisk undersøgt, i hvilket omfang styrelsens vejledninger og det udsendte materiale bliver anvendt.

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at kun halvdelen af departementerne har kendskab til den nationale beredskabsplan og "Nationalt Risikobillede". Rigsrevisionen finder, at Beredskabsstyrelsen kunne have været mere aktiv i forhold til at undersøge og sikre, at ministerierne har kendskab til 2 centrale dokumenter i planlægningen af beredskabet.

44. Omkring halvdelen af ministerierne har oplyst, at de har benyttet Beredskabsstyrelsens vejledninger eller skabeloner til beredskabsplanlægning. Rigsrevisionens undersøgelse viser derudover, at alle de ministerier, der har udarbejdet beredskabsplaner, har anvendt Beredskabsstyrelsens koncept for planlægning, ligesom de 3 myndigheder, som Rigsrevisionen har undersøgt (Trafikstyrelsen, Fødevarestyrelsen og Center for Cybersikkerhed), har anvendt konceptet.

Beredskabsstyrelsens rådgivning af ministerier og styrelser

45. Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse viser, at omkring halvdelen af ministerierne har fået rådgivning fra Beredskabsstyrelsen. Der er en høj grad af sammenfald mellem de ministerier, der har anvendt skabeloner til beredskabsplanlægning, og dem, der har modtaget rådgivning. Det er især ministerier, som har en særlig rolle i beredskabet og i forvejen indgår i et formaliseret samarbejde med Beredskabsstyrelsen, der har anvendt Beredskabsstyrelsens vejledninger og rådgivning.

46. Beredskabsstyrelsen har oplyst, at styrelsen har regelmæssig kontakt med en række af de ministerier og styrelser, som indgår i den nationale operative stab og i Kriseberedskabsgruppen, og de ministerier og styrelser, der deltager i øvelser og i forskellige koordinationsfora, fx på energiområdet og transportområdet.

Beredskabsstyrelsen har oplyst, at styrelsen kun i begrænset omfang på eget initiativ tager kontakt til ministerier og styrelser for at yde rådgivning. Efter Rigsrevisionens vurdering kan ministerier og styrelser, der ikke selv tager kontakt til Beredskabsstyrelsen, også have behov for rådgivning. For det første viser Rigsrevisionens kortlægning, at ikke alle ministerier har planlagt beredskabet. For det andet konstaterede Beredskabsstyrelsen i den nationale sårbarhedsrapport fra 2006, at der i nogle ministerier manglede en fælles forståelse af, hvilke overordnede opgaver sektoransvaret indebar, og konstaterede også i 2013 i et baggrundsnotat til forslag om ændring af beredskabsloven, at ikke alle ministerier var lige bevidste om, at de skulle planlægge beredskabet for større ulykker og katastrofer.

47. Beredskabsstyrelsen har oplyst, at styrelsen i forbindelse med den forventede præcisering af ministeriernes planlægningsforpligtelse i beredskabsloven vil iværksætte flere initiativer, der skal tydeliggøre sektoransvaret og planlægningsforpligtelsen for alle ministerier. Et væsentligt initiativ er vejledningsmateriale rettet mod ministerierne. Rigsrevisionen finder, at dette er velbegrunderet.

Resultat

48. Beredskabsstyrelsen har udarbejdet et fælles planlægningsgrundlag og iværksat aktiviteter, som myndighederne kan anvende i deres beredskabsplanlægning. Hertil kommer, at Beredskabsstyrelsen tilbyder rådgivning til ministerierne. Beredskabsstyrelsen fremmer på den måde beredskabsplanlægningen. Beredskabsstyrelsen har dog kun i begrænset omfang været opsøgende over for ministerier og styrelser, selv om Beredskabsstyrelsen ved flere lejligheder har konstateret, at beredskabsplanlægningen ikke er tilstrækkelig på alle ministerområder.

Hovedparten af de centrale ministerier i beredskabet anvender Beredskabsstyrelsens vejledninger og har kendskab til den nationale beredskabsplan, som er det mest centrale dokument for den nationale beredskabsplanlægning. Størstedelen af de øvrige ministerier har dog ikke kendskab hertil.

3.2. Beredskabsstyrelsens vurdering af sammenhængen i beredskabsplanlægningen

49. Beredskabsstyrelsen skal som en del af sin koordineringsopgave vurdere sammenhængen i de statslige myndigheders beredskabsplanlægning. Rigsrevisionen finder, at en central opgave i forhold til dette er at have et overordnet overblik over sektorernes beredskabsplanlægning for bl.a. at sikre, at der ikke er opgaver, som "falder mellem 2 stole".

50. Beredskabsstyrelsen har udarbejdet en oversigt over samfundets kritiske funktioner, hvilket Rigsrevisionen finder er et godt udgangspunkt for at vurdere sammenhængen i sektorernes beredskabsplanlægning. Beredskabsstyrelsen har dog ikke overordnet kortlagt ministeriernes beredskabsplanlægning og har ikke udarbejdet specifikke analyser af, om der er opgaver i planlægningen, som ikke løses.

Beredskabsstyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke har beføjelser til at føre tilsyn eller pålægge ministerierne at planlægge beredskabet. Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at tilsyn ikke er en forudsætning for, at Beredskabsstyrelsen kan kortlægge ministeriernes planlægning af beredskabet og udarbejde analyser af, om der er opgaver, som "falder mellem 2 stole".

Beredskabsstyrelsen har oplyst, at styrelsen gør relevante myndigheder opmærksomme på eventuelle gråzoner og om nødvendigt bidrager til, at forholdet afklares. Som et eksempel på dette, er der er blevet udarbejdet en vejledning i pandemiplanlægning for aktører uden for sundhedsområdet, idet Sundhedsstyrelsens pandemiplan kun omfattede sundhedssektoren. Derudover har Beredskabsstyrelsen oplyst, at ansvaret for hovedparten af de beredskabsmæssige opgaver er entydigt placeret, bl.a. som følge af sektoransvaret.

51. Beredskabsstyrelsen har oplyst, at styrelsen bl.a. ved at rådgive, planlægge og gennemføre de nationale krisestyringsøvelser (KRISØV) vurderer sammenhængen mellem sektorernes beredskab. Rigsrevisionen kan dog konstatere, at kun omkring halvdelen af ministerierne deltager i KRISØV. Det er primært de ministerier, som har en central rolle i beredskabet. Beredskabsstyrelsen har således ikke kendskab til alle ministeriers beredskabsplanlægning og har dermed ikke et samlet overordnet overblik over beredskabsplanlægningen, som ifølge Rigsrevisionen er en forudsætning for at vurdere sammenhængen i beredskabet.

Forsvarsministeriet har oplyst, at Beredskabsstyrelsen med den forventede ændring af beredskabsloven vil få et bedre overblik over beredskabsplanlægningen, da ministerierne skal udarbejde beredskabsplaner og sende dem til Beredskabsstyrelsen. Forsvarsministeriet oplyser, at dette vil gøre det muligt for Beredskabsstyrelsen at vurdere sammenhængen i beredskabsplanlægningen i ministerier og styrelser.

52. Forsvarsministeriet har ført tilsyn med Beredskabsstyrelsens opgavevaretagelse, bl.a. med fokus på, om Beredskabsstyrelsen gennemfører og evaluerer KRISØV og opdaterer retningslinjerne for at koordinere beredskabsindsatsen ("Retningslinjer for indsatsledelse"). Formålet med Forsvarsministeriets tilsyn er bl.a. at sikre, at den nationale krisestyring og beredskabsplanlægning foregår tilfredsstillende inden for myndighedsområdet. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Forsvarsministeriet i sit tilsyn ikke har haft fokus på, om Beredskabsstyrelsen har haft det nødvendige grundlag til at vurdere sammenhængen i beredskabet. Forsvarsministeriet har oplyst, at ændringen af beredskabsloven vil medføre, at ministeriet fremadrettet vil have større fokus på tilsynet med den tværgående koordinering.

Erfaringer fra Norge

Norge har en opbygning af beredskabsområdet, der på flere områder minder om forholdene i Danmark.

Sektoransvaret er også centralt i Norge, ligesom der er en koordinerende myndighed.

Opgaven med at koordinere planlægningen af beredskabet bliver i Norge varetaget af Justits- og Beredskabsdepartementet.

I Norge skal Justits- og Beredskabsdepartementet ifølge en instruks for området aktivt tilskynde departementerne til at arbejde med deres beredskab.

Justits- og Beredskabsdepartementet har også til opgave at opsøge og sikre afklaring af gråzoner mellem sektorerne. Justits- og Beredskabsdepartementet fører bl.a. tilsyn med, om alle departementer har udarbejdet en krisestyringsplan og en risiko- og sårbarhedsanalyse.

"Retningslinjer for indsatsledelse" er fælles retningslinjer for beredskabets primære myndigheder, der beskriver de overordnede principper for samarbejdet mellem myndigheder ved større ulykker og katastrofer. Formålet med retningslinjerne er, at samarbejdet og de ledelsesmæssige opgaver kan forløbe så effektivt som muligt.

Resultat

53. Beredskabsstyrelsen har ikke et samlet overordnet overblik over ministeriernes planlægning af beredskabet, hvilket ifølge Rigsrevisionen er en forudsætning for at vurdere sammenhængen i beredskabet. Beredskabsstyrelsen har dog kendskab til ca. halvdelen af ministeriernes beredskabsplanlægning, bl.a. via de nationale krisestyringsøvelser. Det drejer sig primært om de ministerier, som har en central rolle i beredskabet. Forsvarsministeriet har i sit tilsyn med Beredskabsstyrelsen ikke haft fokus på, hvordan Beredskabsstyrelsen overordnet set har løst opgaven med at vurdere sammenhængen i beredskabet.

3.3. Beredskabsstyrelsens opdatering af den nationale beredskabsplan

Den nationale beredskabsplan bliver fordelt til alle ministerier, en lang række styrelser, de 5 regionsråd og alle kommuner. Planen er ikke offentligt tilgængelig, men er til internt brug.

54. I henhold til beredskabsloven skal Beredskabsstyrelsen gennemføre den del af planlægningen, der ikke påhviler andre. Rigsrevisionen vurderer, at en af de opgaver er at opdatere den nationale beredskabsplan. Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om Beredskabsstyrelsen har sikret, at den nationale beredskabsplan er blevet opdateret efter en større ressortomlægning i 2011.

55. Den nationale beredskabsplan er et væsentligt dokument for den nationale krisestyring, idet det er den overordnende plan for beredskabet, som giver et samlet overblik over ansvars- og kompetencefordelingen mellem ministerier og andre myndigheder. Beredskabsstyrelsen har ansvaret for at opdatere planen med bidrag fra alle interessenter, mens Kriseberedskabsgruppen drøfter de tværgående elementer i planen forud for, at planen udgives. Ved regeringsskiftet i oktober 2011 blev der gennemført en større ressortomlægning. Ressortomlægningen betød bl.a., at it-/teleområdet, der hidtil havde været samlet i IT- og Telestyrelsen, blev fordelt på 4 ministeriområder. Ressortomlægningen betød også, at der blev oprettet et nyt ministerium (Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter), ligesom der blev gennemført flere ændringer og sammenlægninger i centrale styrelser.

56. Beredskabsstyrelsen har ikke opdateret den nationale beredskabsplan efter ressortomlægningen i oktober 2011. Der er også bilag, som ikke er blevet ajourført siden 2005, selv om organiseringen har ændret sig. Den seneste udgave af den nationale beredskabsplan er fra juni 2011 og beskriver dermed ikke den helt aktuelle organisering. Rigsrevisionen finder det vigtigt, at Beredskabsstyrelsen løbende opdaterer den nationale beredskabsplan, da det er et fælles og central dokument for det samlede beredskab. Beredskabsstyrelsen har oplyst, at planen er ved at blive revideret og forventes endeligt godkendt ultimo april 2014.

Resultat

57. Beredskabsstyrelsen har ikke opdateret den nationale beredskabsplan i forlængelse af ressortomlægningen i staten i oktober 2011. Dette finder Rigsrevisionen uhensigtsmæssigt, da det er en central plan for den nationale krisestyring. Beredskabsstyrelsen har oplyst, at dette efter styrelsens vurdering ikke har haft indflydelse på krisestyringen, og at planen er ved at blive opdateret.

4. Evaluering af større hændelser og øvelser

Myndighederne har ikke i tilstrækkelig grad evalueret deres krisestyring ved hændelser og øvelser.

Politiet og evalueringsinstituttet i Beredskabsstyrelsen har ikke skriftligt evalueret alle væsentlige større hændelser i Danmark. Derudover har under halvdelen af ministerierne og styrelserne skriftligt evalueret deres krisestyring, når de har øvet deres beredskab, og politiet har ikke evalueret alle øvelser skriftligt. Rigspolitiet og Beredskabsstyrelsen har dog evalueret de nationale krisestyingsøvelser.

Rigsrevisionen finder, at alle myndigheder fremover skriftligt bør evaluere deres krisestyring ved større ulykker og katastrofer samt ved øvelser for at sikre, at erfaringerne fastholdes og anvendes til at udbrede læring og forbedre beredskabet.

Myndighederne har fulgt op på anbefalingerne fra de evalueringer, som Rigsrevisionen har gennemgået. Rigspolitiet og Beredskabsstyrelsen har desuden fulgt op på læringspunkterne fra terrorhandlingerne i Norge i 2011 med henblik på at forbedre det danske beredskab.

Erfaringer fra evalueringerne af hændelser og øvelser indikerer, at der er en række udfordringer i forhold til at aktivere og opretholde krisestabe og i forhold til at få etableret et fælles og tilstrækkeligt situationsbillede af hændelsen. Rigsrevisionen finder, at myndighederne fortsat bør arbejde på at forbedre disse forhold.

58. Beredskabsstyrelsen anbefaler, at myndighederne skriftligt evaluerer alle større indsatser ved ekstraordinære hændelser inden for deres eget ansvarsområde og skriftligt evaluerer øvelser. Evalueringer af hændelser og øvelser er en forudsætning for, at myndighederne kan rette op på fejl og mangler. Rigsrevisionen har undersøgt, om politiet, evalueringsinstituttet i Beredskabsstyrelsen og andre myndigheder har evalueret de større ulykker og katastrofer samt øvelser, der har været i Danmark i perioden 2008-2013, med udgangspunkt i Beredskabsstyrelsens anbefalinger til evaluering. Derudover har Rigsrevisionen undersøgt, om myndighederne har fulgt op på anbefalingerne fra evalueringen.

4.1. De danske myndigheders læring af terrorhandlingerne i Norge

59. Rigsrevisionen finder det væsentligt, at de danske myndigheder lærer af de ekstraordinære hændelser, der sker i andre lande. Vi har derfor undersøgt, om de danske myndigheder har fulgt op på evalueringen af terrorhandlingerne i Norge i 2011, da opbygningen af det norske beredskab har ligheder med det danske, og Danmark derfor kan lære af evalueringen.

Definition af evaluering

En systematisk undersøgelse af indsatsen under en hændelse eller øvelse.

En kort afrapportering eller mundtlig debriefing, hvor deltagere taler om deres erfaringer, kan indgå i en evalueringsproces, men udgør ikke i sig selv en evaluering.

Kilde: Beredskabsstyrelsen.

Rapport fra 22. juli-kommissionen

Den norske regering nedsatte 22. juli-kommissionen til at evaluere politiets og de øvrige aktørers indsats under terrorhandlingerne i Oslo og på Utøya. En forhenværende dansk politidirektør var bl.a. med i kommissionen. Rapporten fra 22. juli-kommissionen blev offentliggjort den 12. august 2012.

60. Kriseberedskabsgruppen, der koordinerer beredskabsplanlægningen på centralt niveau, besluttede i april 2012 at sammenfatte de læringspunkter, som de danske myndigheder havde gjort sig på baggrund af de norske myndigheders erfaringer fra hændelserne i Oslo og på Utøya den 22. juli 2011. På baggrund heraf blev der udpeget 6 temaer, der alle var afgørende læringspunkter fra hændelserne i Norge. Der er udpeget én myndighed som ansvarlig tovholder for hvert af læringspunkterne. Kriseberedskabsgruppen følger løbende op på myndighedernes arbejde med at implementere læringspunkterne. De 6 temaer med eksempler på konkrete initiativer fremgår af boks 7.

BOKS 7. LÆRINGSPUNKTER OG EKSEMPLER PÅ INITIATIVER, DER SKAL IMPLEMENTERES PÅ BAGGRUND AF TERRORHANDLINGERNE I NORGE I 2011

1. **Styrke beredskabskulturen generelt** i de enkelte sektorer, herunder også i departementer og overordnede styrelser. Fx opfordre departementer og styrelser til at indarbejde resultatkrav om beredskabsplanlægning og krisestyling i centrale styringsdokumenter.
2. **Fokus på beredskabsplaner.** Fx holde en temadag i den nationale operative stab og udarbejde en skrivelse om beredskabskultur og beredskabsplanlægning til medlemmerne af staben.
3. **Fokus på krisekommunikation og koordinering heraf.** Fx udarbejde en national krisekommunikationsplan for myndigheders kommunikation med befolkningen.
4. **Fokus på at etablere en platform, der kan understøtte kommunikation og koordinering** mellem beredskabsmyndigheder ved større hændelser. Fx udarbejde et beslutningsoplæg for en tværgående overbliksløsning for alle beredskaber.
5. **Vigtigheden af, at Forsvarets resurser dimensioneres efter også at skulle kunne understøtte politiet og det øvrige beredskab** ved større ulykker og katastrofer. Fx iværksætte tiltag for at udvide det eksisterende SAR-beredskab til at kunne støtte politiets arbejde.
6. **Styrke den psykosociale indsats** samt fastlægge rammer og ansvar i forhold til denne. Fx ved at nedsætte en arbejdsgruppe, som udarbejder forslag til retningslinjer for regioners og kommuners akutte og opfølgende psykosociale indsats.

61. Rigspolitiet har også iværksat en række tiltag på baggrund af hændelserne i Norge. Rigspolitiet har på baggrund af en række møder med det norske politi i september 2011 udarbejdet en evaluering med anbefalinger til, hvad det danske politi kan lære og ændre i sit beredskab. Rigspolitiet har endvidere i november 2012 udarbejdet en større analyse af det danske politis beredskab med mere end 50 anbefalinger til at forbedre og styrke beredskabet. Rigspolitiet er i gang med at følge op på anbefalingerne og forventer at implementere de væsentligste anbefalinger i løbet af 2014 og 2015.

Resultat

62. Rigspolitiet og Beredskabsstyrelsen har fulgt op på evalueringen af terrorhandlingerne i Norge ved at iværksætte tværgående initiativer for at styrke det danske beredskab. Rigspolitiet har desuden udarbejdet en større analyse af politiets beredskab, som skal være med til at forbedre og styrke politiets beredskab.

4.2. Myndighedernes evaluering af større hændelser og øvelser

63. Både politiet og evalueringsinstituttet i Beredskabsstyrelsen har i undersøgelsesperioden haft et ansvar for at evaluere den tværgående koordinering mellem myndighederne ved større hændelser. Derudover har sektormyndighederne et ansvar for at evaluere den indsats, der vedrører deres sektor.

Der blev i 2009 etableret et evalueringsinstitut i Beredskabsstyrelsen som en del af den politiske aftale om redningsberedskabet efter 2006, hvor partierne var enige om, at evaluering af større tværgående indsatser og indsatser med et usædvanligt forløb burde prioriteres yderligere. Det fremgår af beredskabsloven, at instituttet skal gennemføre disse evalueringer. I praksis har Beredskabsstyrelsen dog tilrettelagt og gennemført de evalueringer, der er foretaget i regi af instituttet.

Politiets ansvar for at evaluere er defineret i retningslinjerne for det tværgående samarbejde og koordinering ("Retningslinjer for indsatsledelse"), hvor det fremgår, at politiet skal foretage evaluering og erfaringsopsamling, når den lokale beredskabsstab har været aktiveret. Politiet kan aktivere den lokale beredskabsstab ved en større hændelse, hvor flere myndigheder er involveret. Rigspolitiet har dog ikke fastsat nærmere retningslinjer for, hvordan politikredsene skal evaluere deres egen indsats eller den tværgående koordinering mellem forskellige myndigheder ved større hændelser.

64. Rigsrevisionen har undersøgt, hvilke større hændelser der har været i Danmark i perioden 2008-2013, og om hændelserne er blevet skriftligt evalueret af politiet, evalueringsinstituttet i Beredskabsstyrelsen eller andre myndigheder, jf. tabel 2.

Evalueringsinstituttet i Beredskabsstyrelsen vil blive afviklet, når beredskabsloven forventelig bliver ændret medio 2014. Det fremgår af udkast til forslag til ændring af beredskabsloven, at instituttets organisering og procedurer har medvirket til at gøre evalueringerne unødigt bureaukratiske og langvarige. Forsvarsministeren vurderer, at de opgaver, som instituttets evalueringsgruppe har været ansvarlig for, fremover mere hensigtsmæssigt vil kunne varetages af Beredskabsstyrelsen. Evalueringssamarbejdet vil således fortsætte med det oprindelige sigte i regi af Beredskabsstyrelsen.

Den lokale beredskabsstab Ved en større hændelse, der vedrører flere myndigheder, kan politiet aktivere den lokale beredskabsstab, som består af lokale og regionale myndigheder. Staben skal varetage de koordinerende opgaver i forbindelse med større hændelser.

Tabel 2. Større hændelser i Danmark i perioden 2008-2013

		Skriftlig evaluering
2008	Udbrud af salmonella U292	X
2009	Influenzapandemi	X
2009	Brand på Toelt Losseplads	X
2010	Askesky (Island)	
2010	Ekstremt snevejr på Bornholm	
2010	Mandø-ulykken ¹⁾	X
2010	Bombesprængning på Hotel Jørgensen	
2011	Præstø Fjord-ulykken ¹⁾	X
2011	Skybrud i Storkøbenhavn	
2012	Brand på Avedøreværket ²⁾	X
2013	Efterårsstormene "Allan" og "Bodil" ²⁾	X

¹⁾ Evalueringerne af Mandø-ulykken og Præstø Fjord-ulykken er udarbejdet af henholdsvis Region Syddanmark og Region Sjælland.

²⁾ Evalueringerne er endnu ikke afsluttet.

Note: Da der ikke eksisterer en fast definition af større hændelser (ulykker og katastrofer), har Rigsrevisionen udarbejdet denne liste i samarbejde med Rigspolitiet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Rigspolitiet og Beredskabsstyrelsen.

Det fremgår af tabel 2, at 7 af de i alt 11 større hændelser, der har været i perioden 2008-2013, er blevet skriftligt evalueret. Evalueringsinstituttet i Beredskabsstyrelsen har evalueret 3 af de 11 hændelser og bidraget med fx metodestøtte til en række af de øvrige evalueringer, som er udarbejdet af andre myndigheder.

Der er 4 større hændelser, som ikke er blevet skriftligt evalueret i perioden 2008-2013. Evalueringsinstituttet i Beredskabsstyrelsen har til formål at evaluere større tværgående beredskabsindsatser, men har ikke skriftligt evalueret skybruddet i Storkøbenhavn i 2011, det ekstreme snevejr på Bornholm i 2010 og askeskyen i 2010. Politiet skal som leder af den koordinerende indsats evaluere indsatser, der involverer flere myndigheder, men har ikke skriftligt evalueret skybruddet i Storkøbenhavn og det ekstreme snevejr på Bornholm. Derudover har politiet ikke skriftligt evalueret bombesprængningen på Hotel Jørgensen, der kun vedrører en politimæssig indsats.

Myndighederne har dermed ikke sikret, at erfaringerne fra 4 væsentlige større ulykker og katastrofer skriftligt er blevet fastholdt og systematisk fulgt op med henblik på at forbedre beredskabet. Evalueringsinstituttet i Beredskabsstyrelsen har dog udarbejdet en redegørelse om hændelsesforløbet ved skybruddet i Storkøbenhavn og en forundersøgelse til en evaluering af det ekstreme snevejr på Bornholm. Evalueringen blev dog aldrig gennemført. Politiet har ved skybruddet i Storkøbenhavn, det ekstreme snevejr på Bornholm og askeskyen mundtligt evalueret den tværgående koordinerende indsats. Politiet henviser til, at en skriftlig evalueringsrapport ikke i sig selv er afgørende for, om politiet uddrager og fremadrettet lærer af en hændelse. Rigsrevisionen finder dog, at en skriftlig evaluering er central for at fastholde læringspunkter og udbrede læring. Rigsrevisionen finder det derfor tilfredsstillende, at politiet er i gang med at udvikle et koncept for at evaluere sine indsatser.



Skybrud i Storkøbenhavn og ekstremt snevejr på Bornholm.

Foto: Scanpix

65. Beredskabsstyrelsen har i vejledningen "Helhedsorienteret beredskabsplanlægning" opstillet følgende anbefalinger til evaluering af større hændelser og øvelser i Danmark:

- Evalueringer igangsættes og gennemføres kort tid efter den konkrete hændelse eller øvelse.
- Evalueringer har fokus på at lære frem for blot at beskrive. En god evaluering dokumenterer indsatsens forløb: hvem gjorde hvad, hvornår, hvordan og med hvilken effekt.
- Evalueringer omhandler én eller flere af de 5 kerneopgaver i krisestyrelsen: aktivering og drift af krisestab, håndteringen af informationer om krisen, koordinering af handlinger og resurser, krisekommunikation og operativ indsats.

66. Rigsrevisionens gennemgang af de 3 skriftlige evalueringer, som evalueringsinstituttet i Beredskabsstyrelsen har udarbejdet i perioden 2008-2013, viser, at evalueringerne lever op til Beredskabsstyrelsens anbefalinger, da de alle har fokus på læring og berører krisestyringens kerneopgaver. 2 af de 3 evalueringer er dog ikke gennemført kort tid efter hændelsen, da de udkom henholdsvis 2 år og 2½ år efter, at hændelserne var afsluttet. I boks 8 er det uddybet, hvordan politiet samler op på erfaringerne fra hændelser.

BOKS 8. POLITIETS EVALUERING AF HÆNDELSER

Rigspolitiet har oplyst, at politiet som regel efter en hændelse, hvor den lokale beredskabsstab har været aktiveret, mundtligt evaluerer hændelsen med de involverede myndigheder. Politiet har oplyst, at der som regel ikke er et referat fra denne opsamling eller en skriftlig opfølgning.

Rigspolitiet har oplyst, at de har fokus på at videreudvikle politiets arbejde med at evaluere indsatsen ved hændelser. Rigspolitiet vil som en del af udviklingsstrategien for det nationale politimæssige beredskab for 2013-2015 udarbejde et overordnet koncept for evaluering af hændelser. Formålet er gennem evaluering at indsamle erfaringer og nyttiggøre disse i den løbende udvikling af beredskabet lokalt og nationalt.

Myndighedernes evaluering af øvelser

67. Ifølge Beredskabsstyrelsens anbefalinger bør alle myndigheder evaluere deres øvelser, da det er vigtigt, at de involverede myndigheder sikrer, at de lærer noget af øvelserne og bruger dem til at forbedre beredskabet.

68. Beredskabsstyrelsen og Rigspolitiet har skriftligt evalueret den tværgående koordinering ved de nationale kriseberedskabsøvelser (KRISØV), som foregår hvert 2. år. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at evalueringerne af KRISØV 2009 og 2011 lever op til Beredskabsstyrelsens anbefalinger om at have fokus på læring og kerneopgaverne i krisestyringen. Den seneste KRISØV var i november 2013, og Beredskabsstyrelsen og Rigspolitiet er i gang med at udarbejde en skriftlig evaluering heraf.

69. Ud over at øve den koordinerende indsats øver ministerierne også deres egen interne krisestyring ved KRISØV. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at det primært er ved KRISØV, at ministerierne og styrelserne hvert 2. år får øvet deres beredskab. Ministerierne har ved KRISØV selv ansvaret for at evaluere den del af øvelsen, som vedrører deres egen krisestyring. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at ca. halvdelen af de deltagende ministerier og styrelser i KRISØV 2013 skriftligt har evalueret deres egen krisestyring. Ved KRISØV 2009 og 2011 var det kun ca. hver 4. af de deltagende ministerier og styrelser, der skriftligt evaluerede deres egen krisestyring. Boks 9 beskriver politiets evaluering af øvelser.

Varslede og uvarslede hændelser

Varslede hændelser er fx COP15 eller andre store arrangementer, der kræver et beredskab. Uvarslede hændelser kan fx være terrorangreb og naturkatastrofer.

BOKS 9. POLITIETS EVALUERING AF ØVELSER

Rigspolitiet holder øvelser for politikredsene om havmiljø og CBRNE (kemiske, biologiske, radioaktive og nukleare hændelser) og udarbejder skriftlige evalueringer af disse. Rigspolitiet har derudover været med til at udarbejde 5 skriftlige evalueringer af øvelser i forskellige politikredse i perioden 2008-2013. Rigspolitiet har ikke udarbejdet retningslinjer om, at politikredsene skal indrapportere alle lokale øvelser til Rigspolitiet, og har således ikke et samlet overblik over, hvor mange øvelser politikredsene holder, og om disse øvelser bliver skriftligt evalueret. Rigspolitiet har oplyst, at de har planer om at indføre en fast øvelsescyklus for politikredsene, så det sikres, at alle politikredse deltager jævnlige i øvelser.

Rigsrevisionens undersøgelse af øvelser i 3 politikredse viser, at ikke alle øvelser skriftligt evalueres.

70. Rigspolitiet har i juni 2013 udarbejdet en vejledning til evaluering af politiets indsats, som har fokus på de varslede hændelser og øvelser. Derudover er politiet i gang med at udarbejde et overordnet koncept for evaluering af hændelser og øvelser, som også omfatter øvelser om politiets koordinerende ledelse. Politiet har således fokus på at udvikle sin evaluering af hændelser og øvelser.

Resultat

71. Rigspolitiet har ikke fastsat retningslinjer for, hvordan politikredsene skal evaluere deres egen indsats eller den tværgående koordinering mellem forskellige myndigheder ved større hændelser. Rigspolitiet har dog oplyst, at de er ved at udarbejde et overordnet koncept for evaluering af indsatser og øvelser. Rigsrevisionen anbefaler, at politiet i den forbindelse opstiller retningslinjer for, hvordan politikredsene skal evaluere større hændelser for at sikre, at den fornødne læring udtrages.

72. Evalueringsinstituttet i Beredskabsstyrelsen og politiet har ikke skriftligt evalueret den tværgående koordinering ved alle væsentlige større hændelser i Danmark. Politiet har i perioden 2008-2013 ikke skriftligt evalueret de større hændelser, som de har været involveret i. Politiet har dog holdt evalueringsmøder med de involverede myndigheder, fx ved det ekstreme snevejr på Bornholm i 2010 og skybruddet i Storkøbenhavn i 2011.

73. Beredskabsstyrelsen og Rigspolitiet har skriftlig evalueret den tværgående krisestyring ved de nationale krisestyingsøvelser. Dog har kun omkring halvdelen af de ministerier og styrelser, som har deltaget i de nationale krisestyingsøvelser, evalueret deres krisestyring ved øvelsen. Dette finder Rigsrevisionen uhensigtsmæssigt, da ministeriernes og styrelsernes erfaringer dermed ikke fastholdes og anvendes til at forbedre ministeriernes eget beredskab.

Rigsrevisionen anbefaler, at politiet fremover evaluerer alle sine øvelser skriftligt.

4.3. Erfaringer fra evalueringer af krisestyningen ved hændelser og øvelser

74. Rigsrevisionen har undersøgt, om der kan udledes nogle gennemgående læringspunkter af de skriftlige evalueringer, som er udarbejdet af de statslige myndigheder i perioden 2008-2013. Rigsrevisionen har taget udgangspunkt i de 3 evalueringer af hændelser, som evalueringsinstituttet i Beredskabsstyrelsen har udarbejdet i perioden. Rigsrevisionen har derudover inddraget skriftlige redegørelser og anden dokumentation fra 2 øvrige hændelser og fra evalueringer af 4 øvelser.

75. Det er centralt, at krisestaben ved en større hændelse aktiveres så hurtigt som muligt for at mindske den kaosfase, der uundgåeligt vil være, når uventede situationer opstår. Evalueringerne viser, at krisestabene ikke altid bliver aktiveret på et passende niveau eller ikke bliver etableret tidligt nok i forløbet. Derudover konkluderer evalueringen af udbruddet af salmonella og evalueringen af influenzapandemien, at myndighederne ikke i tilstrækkelig grad var forberedt på så langvarig en krise, som hændelserne medførte. Det fremgår dog af evalueringerne, at driften af krisestabene i halvdelen af tilfældene generelt fungerede.

76. Evalueringerne viser, at der i alle tilfælde manglede et tilstrækkeligt fælles situationsbillede. Rigspolitiet har oplyst, at det generelt er en udfordring at håndtere informationsstrømme ved større længerevarende hændelser. Flere af evalueringerne viser desuden, at det er vanskeligt at fastholde et fælles og tilstrækkeligt situationsbillede, hvis hændelsesforløbet ikke løbende bliver nedskrevet.

Rigsrevisionen har gennemgået følgende:

Skriftlige evalueringer af hændelser:

- brand på Toelt Losseplads
- influenzapandemi
- udbrud af salmonella U292.

Anden dokumentation:

- skybrud i Storkøbenhavn
- bombesprængning på Hotel Jørgensen.

Skriftlige evalueringer af øvelser:

- Dark Hill
- Klods Hans
- KRISØV 2009
- KRISØV 2011.

I forbindelse med de nationale krisestyringsøvelser har der ifølge Beredskabsstyrelsen været meget fokus på, hvordan myndighederne skal håndtere information og herunder udarbejde et fælles situationsbillede, der anvendes til at orientere regeringens krisestyringsorganisation. Den nationale operative stab har løbende arbejdet med at udvikle og revidere dette situationsbillede. Beredskabsstyrelsen vurderer, at myndighedernes evne til at håndtere information under en krise er blevet skærpet, bl.a. ved de nationale krisestyringsøvelser.

77. Evalueringerne viser derudover, at der i flere tilfælde ikke var en helt tilstrækkelig krisekommunikation til borgerne. Fx var krisekommunikationen ved branden på Toelt Losseplads mindre tilfredsstillende, idet informationerne ikke var gennemskuelige, og det dermed var vanskeligt for medier og borgere at orientere sig.

Resultat

78. Evalueringer af hændelser og øvelser indikerer, at krisestabene ikke altid bliver etableret tilstrækkeligt tidligt, og at der er udfordringer i forhold til at opretholde krisestabe under en langvarig hændelse. Det er desuden vanskeligt at etablere et fælles og tilstrækkeligt situationsbillede af hændelsen. Rigsrevisionen finder det derfor vigtigt, at myndighederne fortsat har fokus på at forbedre disse forhold.

4.4. Myndighedernes opfølgning på evalueringer

79. Det er væsentligt, at myndighederne anvender evalueringerne af indsatsen ved større ulykker og katastrofer til at forbedre beredskabet ved fremtidige hændelser. Rigsrevisionen har derfor undersøgt, hvordan politiet, evalueringsinstituttet i Beredskabsstyrelsen og øvrige myndigheder følger op på læringspunkter fra hændelser og øvelser.

Politiets opfølgning på evalueringer af hændelser og øvelser

80. Politiet har som tidligere nævnt ikke udarbejdet skriftlige evalueringer af de større ulykker og katastrofer, der har været i perioden 2008-2013. Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om politiet har fulgt op på de skriftlige evalueringer af 2 større øvelser, og om politiet har fulgt op på læringspunkter fra den mundtlige evaluering af skybruddet i Storkøbenhavn i 2011. Boks 10 viser, hvordan politiet har fulgt op på evalueringerne.

BOKS 10. POLITIETS OPFØLGNING PÅ HÆNDELSER OG ØVELSER

Københavns Politi har efter skybruddet i Storkøbenhavn i 2011 udarbejdet en liste med de områder internt i politiet, som skal udvikles på baggrund af erfaringer fra skybruddet. Derudover har Københavns Politi på baggrund af den mundtlige evaluering af skybruddet og erfaringer fra arbejdet i den lokale beredskabsstab udarbejdet en rapport med forslag til nye tiltag i staben. En anbefaling er, at den lokale beredskabsstab øver mere og indkaldes 4 gange om året til uddannelse og små dilemmaøvelser. Københavns Politi har oplyst, at staben har holdt 4 øvelser i 2012 og 5 øvelser i 2013.

Københavns Politi har på baggrund af evalueringen af øvelsen Dark Hill taget forskellige initiativer til at følge op på læringspunkterne. Københavns Politi har bl.a. udarbejdet en operationsplan for katastroferegistrering og har ændret strukturen og organiseringen i politiets koordinerende stab, så der fremover udpeges en stabschef.

Nordsjællands Politi har oplyst, at de som opfølgning på læringspunkterne fra evalueringen af øvelsen Klods Hans bl.a. har forenklet mødestrukturen og kommunikationsvejene.

Dark Hill var en øvelse i Københavns Politikreds, hvor formålet bl.a. var at afklare politikredsens evne til at modtage anmeldelser med mulig relation til terror.

Klods Hans var en øvelse i Nordsjællands Politikreds, der handlede om at træne samarbejdet mellem Nordsjællands Politi og Aktionsstyrken.

81. Rigspolitiet har oplyst, at erfaringer fra de skriftlige evalueringer af øvelser i de enkelte politikredse udbredes på en uformel måde, bl.a. på møder, idet politiet ikke har tradition for at dele evalueringsrapporter med de øvrige politikredse.

Myndighedernes opfølgning på Beredskabsstyrelsens evalueringer

82. Boks 11 beskriver, hvordan de involverede myndigheder har fulgt op på de 3 evalueringer, som evalueringsinstituttet i Beredskabsstyrelsen har udarbejdet i perioden 2008-2013. Evalueringerne indeholder en række anbefalinger og læringspunkter, men det fremgår ikke af evalueringen af influenzapandemien og evalueringen af branden på Toelt Losseplads, hvem der har ansvaret for at følge op på evalueringens anbefalinger.

BOKS 11. OPFØLGNING PÅ BEREDSKABSSTYRELSENS EVALUERINGER

Nordsjællands Politi har oplyst, at de som opfølgning på evalueringen af branden på Toelt Losseplads har drøftet læringspunkterne i den lokale beredskabsstab og undervist i at nedsætte staben, herunder bl.a. hvordan der skal kommunikeres under en større hændelse.

Sundhedsstyrelsen har i forhold til opfølgningen på evalueringen af influenzapandemien fra 2013 bl.a. ændret sin beredskabsplan og udviklet en delplan om at håndtere pandemisk influenza til beredskabsplanen.

Fødevarestyrelsen, DTU Fødevareinstituttet og Statens Serum Institut har på baggrund af evalueringen af udbruddet af salmonella bl.a. udarbejdet en beredskabsplan for at håndtere større sygdomsbårne udbrud som fx salmonella. De har derudover ændret på organiseringen af den gruppe, der varetager koordineringen af større sygdomsbårne udbrud. Beredskabsstyrelsen har i forbindelse med opfølgningen på evalueringen hjulpet de 3 partnere med at afprøve et nyt koncept for krisestyrelsen ved større sygdomsbårne udbrud.

Beredskabsstyrelsens og politiets opfølgning på evalueringerne af KRISØV

83. Beredskabsstyrelsen og politiet har fulgt op på evalueringerne af de nationale krisestyriingsøvelser ved at udarbejde planer for, hvordan de enkelte anbefalinger i evalueringerne skal følges op. Planerne omfatter, hvilke aktiviteter der skal gennemføres, hvem der er ansvarlig og en status for opfølgningen.

84. Beredskabsstyrelsen har desuden i 2012 udarbejdet en samlet status for, om anbefalingerne fra evalueringerne af KRISØV i perioden 2003-2009 er blevet implementeret. 9 af de 10 anbefalinger er implementeret, mens anbefalingen om at udarbejde en tværsektoriel, helhedsorienteret plan for en situation med flere samtidige terrorangreb stadig er ved at blive implementeret.

Resultat

85. Politiet har fulgt op på læringspunkter fra de gennemgåede evalueringer af større hændelser og øvelser ved at tage initiativ til at ændre beredskabet. Rigsrevisionen anbefaler dog, at politiet udbreder de skriftlige evalueringer, så det sikres, at alle politikredse får gavn af de opnåede erfaringer herfra. Rigspolitiet har oplyst, at de er enige i dette, og henviser til, at de er ved at udarbejde et koncept for evaluering af hændelser og øvelser, som har til formål at indsamle og nyttiggøre erfaringer i den løbende udvikling af beredskabet.

Myndighederne har generelt fulgt op på Beredskabsstyrelsens evalueringer af større hændelser. Beredskabsstyrelsen og Rigspolitiet har også fulgt op på læringspunkter og anbefalinger fra evalueringerne af de nationale krisestyriingsøvelser.

Rigsrevisionen, den 11. april 2014

Lone Strøm

/Lene Schmidt

Bilag 1. Undersøgelsens metode

Rigsrevisionens undersøgelse af ministeriernes beredskabsplanlægning bygger på en spørgeskemaundersøgelse, hvor vi har kortlagt alle ministeriers beredskabsplanlægning ud fra Beredskabsstyrelsens anbefalinger om planlægning af beredskabet. Vi har derefter holdt møder med ministerierne for at få præciseret og uddybet deres besvarelser og indhente dokumentation. Vi har gennemgået alle ministeriernes beredskabsplaner for at undersøge, om de følger god praksis for beredskabsplaner. Rigsrevisionen har derudover undersøgt, om 49 styrelser har planlagt beredskabet ved at udarbejde beredskabsplaner og øve deres beredskab. Det drejer sig om styrelser, som er placeret under departementet og oprettet som en del af ministeriets hierarki med delegation af opgaver fra ministeren. Det betyder, at råd, nævn, forskningsinstitutioner, undervisningsinstitutioner mv. ikke indgår i undersøgelsen.

Rigsrevisionen har derudover undersøgt myndighedernes planlægning af beredskabet for 3 kritiske funktioner:

- jernbaneområdet, herunder transport af farligt gods (Trafikstyrelsen)
- fødevarerborne sygdomsudbrud, fx salmonella (Fødevarestyrelsen)
- telesektoren (Forsvarets Efterretningstjenestes Center for Cybersikkerhed).

De 2 første områder er udvalgt, da de ifølge Beredskabsstyrelsens publikation "Nationalt Risikobillede" er blandt de 10 væsentligste risikoområder i Danmark. Telesektoren er udvalgt, da det ved enhver ulykke og katastrofe er væsentligt, at det er muligt for myndighederne at kommunikere via telefon og radio. Rigsrevisionen har gennemgået relevante dokumenter, herunder beredskabsplaner, og holdt møder med myndighederne. Vi har bl.a. gennemgået Trafikstyrelsens og Center for Cybersikkerheds dokumentation for deres lovpligtige tilsyn med beredskabet hos virksomheder på henholdsvis jernbaneområdet og teleområdet. Rigsrevisionen har fx gennemgået 15 tilsynsrapporter for 11 af de 16 virksomheder på jernbaneområdet, som Trafikstyrelsen har ført tilsyn med i 2011 og 2012.

Den del af undersøgelsen, der vedrører Beredskabsstyrelsens koordinering af beredskabsplanlægningen, bygger primært på en gennemgang af lovgivningen og bemærkningerne her til samt dokumentation for Beredskabsstyrelsens opgavevaretagelse.

Rigsrevisionens undersøgelse af myndighedernes evaluering af hændelser og øvelser bygger på en gennemgang af vejledninger, evalueringer og anden dokumentation, der viser, hvordan myndighederne evaluerer hændelser og øvelser og følger op på disse. Rigsrevisionen har holdt møder med Rigspolitiet, 3 udvalgte politikredse og Beredskabsstyrelsen. De 3 udvalgte politikredse er Københavns Politi, Fyns Politi og Bornholms Politi. De er udvalgt, fordi der har været konkrete større hændelser i disse kredse, og fordi de samtidig repræsenterer politikredse af forskellig størrelse.

Rigsrevisionen har desuden holdt møde med den norske rigsrevision, det norske Justits- og Beredskabsdepartement og et medlem af 22. juli-kommissionen, som var med til at udarbejde den norske evaluering af terrorhandlingerne i Norge i 2011. Endelig har Rigsrevisionen deltaget i dele af den nationale krisestyringsøvelse i november 2013.

Rigsrevisionen har i undersøgelsen opdelt ministerierne i 2 kategorier: De ministerier, der har en central rolle i beredskabet, og de ministerier, der har en mindre central rolle. Alle ministerier har ifølge beredskabsloven et ansvar for at planlægge beredskabet på deres område, og både Rigspolitiet og Beredskabsstyrelsen har oplyst, at alle ministerier kan spille en vigtig rolle i beredskabet. Men der er nogle ministerier, der er mere centrale end andre. Det er de ministerier, som er medlem af den nationale operative stab (NOST) og Kriseberedskabsgruppen.

Rigsrevisionen vurderer derudover – på baggrund af "Nationalt Risikobillede" – at Transportministeriet (transportulykker og ulykker med farlige stoffer på land), Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (husdyrsygdomme og fødevarebårne sygdomsudbrud), Miljøministeriet (forureningsulykker til søs) og Klima-, Energi- og Bygningsministeriet (orkaner og skybrud) også er nogle af de mere centrale ministerier i beredskabet. Derudover er disse ministerier også ansvarlige for væsentlige kritiske funktioner, som ministerierne skal opretholde og videreføre i tilfælde af større ulykker og katastrofer. Fx er Klima-, Energi- og Bygningsministeriet overordnet ansvarlig for elforsyningen, og Transportministeriet er ansvarlig for at opretholde den offentlige trafik. Det skal understreges, at alle ministerier kan spille en rolle ved større ulykker og katastrofer som fx terrorhandlinger, orkaner, kraftig regn og skybrud samt cyberangreb. Derfor har alle ministerier et ansvar for at planlægge og håndtere større ulykker og katastrofer inden for deres eget område.

Bilag 2. Ordlister

22. juli-kommissionen	En uafhængig kommission, som blev nedsat af den norske regering med henblik på at udarbejde en evalueringsrapport om angrebene på regeringskvarteret i Oslo og på Utøya den 22. juli 2011.
Den civile sektors beredskab	Består af de offentlige myndigheder, som skal planlægge for at opretholde og videreføre samfundets funktioner i tilfælde af større ulykker og katastrofer.
Den lokale beredskabsstab	En tværfaglig beredskabsstab, som er oprettet i de enkelte politikredse, og som ledes af politiet. Staben fungerer som et forum for samarbejde og koordineret anvendelse af samfundets resurser.
Den nationale operative stab (NOST)	En stab, der koordinerer den samlede indsats ved større nationale hændelser. Staben skal sikre, at de respektive sektorer løbende er i besiddelse af relevante, koordinerede og præcise oplysninger om den konkrete indsats.
Evaluering	En systematisk undersøgelse af indsatsen under en hændelse eller øvelse.
Helhedsorienteret beredskabsplanlægning	Beredskabsstyrelsens vejledning om beredskabsplanlægning.
Jernbaneinfrastrukturforvalter	Sørger for driften af jernbaneinfrastruktur. Banedanmark er fx jernbaneinfrastrukturforvalter.
Jernbanevirksomhed	En offentlig eller privat virksomhed, hvis hovedaktivitet består i godstransport eller passagerbefordring via jernbane. DSB er fx en jernbanevirksomhed.
Kriseberedskabsgruppen	Tværministeriel gruppe med repræsentanter fra Statsministeriet, Justitsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet, Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, Beredskabsstyrelsen, Forsvarskommandoen, Forsvarets Efterretningstjeneste, Rigspolitiet og Politiets Efterretningstjeneste.
Krisestab	En stab, der leder og koordinerer indsatsen ved en større ulykke eller katastrofe. Formålet med staben er at give ledelsen en fast organisatorisk ramme med kendte og velfungerende procedurer, hvor rollefordelingen er aftalt på forhånd.
Krisestyring	Ved en større ulykke eller katastrofe skal den ramte organisation både kunne håndtere selve krisens konsekvenser og sikre, at organisationens vigtigste aktiviteter kan fortsætte under krisen.
KRISØV	Tværgående nationale krisestyingsøvelser, som Beredskabsstyrelsen og Rigspolitiet holder hvert 2. år.
Kritisk funktion	Aktivitet, vare og tjenesteydelse, som udgør grundlaget for samfundets funktionsdygtighed og derfor skal kunne opretholdes og videreføres ved større ulykker og katastrofer.
National beredskabsplan	En plan, som beskriver de overordnede rammer og procedurer for samarbejdet mellem myndighederne under en større ulykke eller katastrofe.
Nationalt Risikobillede	Beredskabsstyrelsens analyse af de 10 største risikoområder for større ulykker og katastrofer i Danmark.
National sårbarhedsrapport	Beredskabsstyrelsens årlige rapport (2005-2010), som bl.a. beskriver de væsentligste hændelser og initiativer på beredskabsområdet.
Retningslinjer for indsatsledelse	Fælles retningslinjer, der beskriver de overordnede principper for samarbejdet mellem myndigheder ved større ulykker og katastrofer, så samarbejdet og varetagelsen af de ledelsesmæssige opgaver kan forløbe så effektivt som muligt.
Risiko- og sårbarhedsanalyse	En analyse, som skaber overblik over, hvilke trusler der udgør de største risici for en organisation, og hvilke sårbarheder organisationen har i forhold til disse trusler.

SAR (Search and Rescue)	Opgaver med eftersøgning og redning af personer samt transport af patienter til hospitaler.
Større ulykker og katastrofer	Der findes ingen fast definition af større ulykker og katastrofer. Større ulykker og katastrofer er dog kendetegnet ved, at konsekvenserne er betydelige i størrelse, varighed mv. Konsekvenserne kan ofte ikke håndteres på lokalt niveau og kræver involvering af statslige aktører.
Uvarslet hændelse	Ikke planlagt hændelse, fx terrorangreb og naturkatastrofer.
Varslet hændelse	Planlagt hændelse, fx COP15 og andre store arrangementer, der kræver et beredskab.
Zoonoser	Sygdomme, der gennem fødevarer overføres direkte fra dyr til mennesker.