

FORSVARSMINISTERIET
DANISH MINISTRY OF DEFENCE



Statsrevisorernes Sekretariat
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

FORSVARSMINISTEREN

2. september 2014

MINISTERREDEGØRELSE TIL STATSREVISORERNES BERETNING NR. 16/2013 OM STATENS PLANLÆGNING OG KOORDINERING AF BEREDSKABET FOR STØRRE ULYKKER OG KATASTROFER

Jeg fremsender hermed min redegørelse til Statsrevisorernes beretning nr. 16/2013 om statens planlægning og koordinering af beredskabet for større ulykker og katastrofer. Redegørelsen omhandler de foranstaltninger og overvejelser, beretningen har givet anledning til på Forsvarsministeriets område.

Jeg tager Rigsrevisionens beretning og Statsrevisorernes kritik til efterretning. Rigsrevisionen har i sin beretning taget et vigtigt emne op, og beretningen behandler væsentlige områder vedrørende det statslige beredskab, herunder beredskabsplanlægning, koordinering af beredskabet, evaluering af beredskabsindsatser og -øvelser samt behovet for at styrke beredskabskulturen blandt de statslige myndigheder.

Jeg er fuldt opmærksom på disse udfordringer, hvilket var baggrunden for, at jeg sammen med partierne bag den politiske aftale om redningsberedskabet for 2013-14 valgte at sætte særligt fokus på udvikling og prioritering af samfundets krisestyringskapacitet. Aftalen indebærer bl.a. en skærpet planlægningsforpligtelse for statslige myndigheder samt videreudvikling af Beredskabsstyrelsens rådgivningstilbud til lokale, regionale og centrale myndigheder samt samfundsvigtige virksomheder om beredskabsplanlægning og krisestyring. Disse emner går igen i opfølgningen på erfaringerne fra terrorhandlingen i Norge den 22. juli 2011. Opfølgningen har givet anledning til en række konkrete aktiviteter, som skal styrke myndighedernes arbejde med beredskabskulturen, beredskabsplaner, krisekommunikation og samarbejdet på tværs i Danmark.

Endelig noterer jeg med tilfredshed, at Beredskabsstyrelsen, jf. beretningen, har et godt overblik og samarbejde med de centrale myndigheder i beredskabet. Rigsrevisionen underbygger samtidig min vurdering af, at vi i Danmark har et effektivt og fleksibelt krisestyrings-system, hvor de myndigheder, der har en central rolle i beredskabet er godt forberedt på at håndtere større ulykker og katastrofer.

Beredskabsplanlægningen i ministerierne

Statsrevisorernes bemærkning:

- *"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".*

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at:

- *"Kun få ministerier 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".*
- *"Hovedparten af de mindre centrale ministerier og styrelser i beredskabet ikke har en tilfredsstillende beredskabsplanlægning".*

Jeg noterer mig, at der er nogle konkrete mangler i forhold til planlægningen blandt visse ministerier, statslige myndigheder og styrelser m.fl. Jeg skal dog i den forbindelse bemærke, at ansvaret for at planlægge for opretholdelse og videreførelse af samfundets funktioner i tilfælde af større ulykker og katastrofer, herunder udarbejde beredskabsplaner, påhviler den enkelte minister, jf. beredskabslovens § 24.

Enhver statslig myndighed kan få en rolle i krisestyringen, men det er de konkrete omstændigheder, der afgør, hvilke specifikke myndigheder der inddrages. Krisestyringssystemet i Danmark er baseret på, at alle statslige myndigheder har forberedt sig på og er fortrolige med deres roller og ansvar, herunder også de myndigheder, som har en mindre central rolle i beredskabet, jf. sektoransvarsprincippet.

Jeg konstaterer med tilfredshed, at der allerede er gennemført tiltag, som adresserer de nævnte problemstillinger.

I forbindelse med den seneste ændring af beredskabsloven (lov nr. 514 af 26. maj 2014), som trådte i kraft den 1. juni 2014, er de statslige myndigheders planlægningsforpligtelse

blevet præciseret. Formålet med ændringen er at forbedre grundlaget for, at statslige myndigheder kan håndtere kriser inden for eget område, indgå i tværgående krisestyringsfora og yde bistand til andre myndigheder under kriser, der involverer flere sektorer.

Lovændringen indebærer bl.a., at alle ministerier, statslige myndigheder og styrelser m.fl. skal udarbejde beredskabsplaner samt indsende planerne til Beredskabsstyrelsen. Dette skal være gennemført senest 18 måneder efter lovens ikrafttrædelse, dvs. senest den 1. december 2015. Herefter skal de statslige myndigheder indsende en revideret version, minimum en gang hvert fjerde år. Jeg har med brev af 7. juli 2014 orienteret samtlige ministre i regeringen om deres planlægningsforpligtelse samt fremsendt Beredskabsstyrelsens "Vejledning til statslige myndigheder om beredskabsplanlægning", der er udarbejdet i forlængelse af lovændringen.

Vejledningen beskriver de krav, der følger af beredskabsloven, og giver et overblik over de opgaver, som det anbefales, at statslige myndigheder er særligt opmærksomme på. Det anbefales bl.a., at statslige myndigheder kortlægger, hvilke vigtige samfundsfunktioner myndigheden overordnet har ansvaret for politisk, lovgivningsmæssigt eller administrativt samt udarbejder myndighedsspecifikke risikobilleder. Beredskabsstyrelsen har fremsendt vejledningen til alle statslige myndigheder og styrelser m.fl.

Beredskabsstyrelsens koordinering af beredskabsplanlægningen

Statsrevisorernes bemærkning:

- *"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".*

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at:

- Koordineringen af beredskabsplanlægningen er delegeret fra forsvarsministeren til Beredskabsstyrelsen, men *"styrelsen har ikke løst alle opgaver tilfredsstillende".*
- *"Beredskabsstyrelsen ikke har haft et samlet overordnet overblik over beredskabsplanlægningen i ministerierne og dermed ikke et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere sammenhængen i beredskabsplanlægningen ved de nationale krisestyringsøvelser og gennem rådgivning".*

- Beredskabsstyrelsen *"kun i begrænset omfang har været opsøgende over for ministerier og styrelser, selv om Beredskabsstyrelsen ved flere lejligheder har konstateret, at beredskabsplanlægningen ikke er tilstrækkelig på alle ministerområder"*.
- *"Beredskabsstyrelsen ikke har ajourført den nationale beredskabsplan, der er rammen for det samlede beredskab i Danmark, efter ressortomlægningen i 2011"*.

Koordineringen af beredskabsplanlægningen

Jeg tager kritikken vedrørende koordineringen af beredskabsplanlægningen til efterretning. Jeg hæfter mig dog også ved, at Rigsrevisionen anerkender de mange materialer, aktiviteter og tilbud, som Beredskabsstyrelsen stiller til rådighed for de statslige myndigheder, herunder vejledninger, skabeloner, kurser, temadage, direkte rådgivning mv. Dette har efter min vurdering understøttet, at planlægningen kan foregå på et lettilgængeligt, ensartet og fyldestgørende grundlag.

Jeg er opmærksom på behovet for yderligere at styrke den tværgående koordination og grundlaget for at vurdere sammenhængen i de statslige myndigheders planlægning. Jeg vil her fremhæve følgende fire områder:

1. Beredskabsstyrelsens overblik og Forsvarsministeriets tilsyn

Med afsæt i den seneste ændring af beredskabsloven er det sikret, at Beredskabsstyrelsen får adgang til informationer om de statslige myndigheders beredskabsplaner. Dette vil forbedre Beredskabsstyrelsens overblik, og vil give et bedre grundlag for, at styrelsen kan vurdere sammenhængen i planlægningen, både inden for og på tværs af ministerområderne.

Forsvarsministeriet fortsætter sit regelmæssige tilsyn med sine underliggende myndigheders beredskabsplanlægning, koordinering og evaluering. Dette har fundet sted siden starten af 2013, og Forsvarsministeriet vil fremover have endnu større fokus på styrelsens koordinering af beredskabsplanlægningen.

2. Kriseberedskabsgruppen

Kriseberedskabsgruppen spiller en væsentlig rolle i forhold til at koordinere beredskabsplanlægningen på departementsniveau. For at sikre bedre overensstemmelse med beredskabslovens bestemmelser om, at koordination af beredskabsplanlægningen henhører under forsvarsministeren, har Statsministeriet besluttet, at Forsvarsministeriet fra den 15. april 2014 varetager formandskabet for Kriseberedskabsgruppen.

Kriseberedskabsgruppens kommissorium er i forbindelse med skiftet i formandskabet blevet ajourført. Det fremgår nu tydeligt, at Kriseberedskabsgruppen er et planlægningsfo-

rum, som skal understøtte den løbende udvikling af det nationale krisestyringssystem samt de statslige myndigheders beredskabsplanlægning og krisestyring over for alle former for større ulykker og katastrofer. Det er således Kriseberedskabsgruppens overordnede opgave, jf. "Kommissorium for Kriseberedskabsgruppen" at bidrage til:

- *"Fastlæggelsen af de overordnede rammer for det nationale krisestyringssystem".*
- *"Forsvarsministerens generelle koordinering af beredskabsplanlægningen, jf. beredskabslovens § 26".*
- *"Den strategiske forankring af statslige myndigheders arbejde med beredskabsplanlægning og krisestyring".*

Kriseberedskabsgruppen kan drøfte og i nødvendigt omfang foreslå tiltag vedrørende:

- *"Koordination af beredskabsplanlægning og beredskabsplaner".*
- *"Samarbejde mellem de enkelte nationale myndigheder, herunder bidrage til afklaring af eventuelle gråzoner i planlægningen".*
- *"Udvikling og tendenser i forhold til bl.a. risici, tendenser og strategisk krisestyringskapacitet".*
- *"De nationale krisestyringsøvelser (KRISØV-serien) og øvelser for regeringens krisestyringsorganisation (TOPØV-serien), herunder opdrag, evaluering og opfølgning mv."*
- *"De internationale krisestyringsøvelser som har relevans for det danske krisestyringssystem, herunder opdrag, evaluering, opfølgning mv."*
- *"Den nationale beredskabsplan samt øvrige planer og styringsdokumenter, der vedrører det nationale krisestyringssystem".*
- *"Tværgående national videndeling og erfaringsopsamling".*

3. Beredskabsstyrelsens rådgivning mv.

Jeg noterer mig med tilfredshed, at Beredskabsstyrelsen i forbindelse med opfølgningen på erfaringerne efter 22. juli 2011 i Norge har lagt sin rådgivningsstrategi om. Styrelsen er således mere opsøgende i forhold til de statslige myndigheder, og har taget initiativ til at sikre, at alle statslige myndigheder bliver opmærksomme på de lovmæssige krav, som myndighederne skal efterleve, og den rådgivning, som styrelsen stiller til rådighed. Initiativerne omfatter bl.a.:

- *Beredskabskonference for topchefer i centraladministrationen, 10. marts 2014. Formålet med konferencen var at styrke beredskabskulturen ved at sætte beredskabsplanlægning og krisestyring på dagsordenen blandt de øverste chefer. I konferencen*

deltog mere end 120 personer fra i alt 65 myndigheder og organisationer, herunder samtlige 19 ministerier, 24 styrelser og 22 andre organisationer.

- *Rådgivningsteams.* Som en del af opfølgningsarbejdet på konferencen har Beredskabsstyrelsen oprettet dedikerede rådgivningsteams. Disse teams har efter konferencen taget kontakt til statslige myndigheder, bl.a. for at skabe et overblik over den nuværende status på arbejdet med beredskabsplanlægning. I dialogen med myndighederne afklares det bl.a., om de har udarbejdet planer, hvad planerne indeholder, samt hvordan der arbejdes med beredskabsplanlægning i de respektive organisationer. Ud fra myndighedernes individuelle behov tilbyder Beredskabsstyrelsen målrettet rådgivning og vejledning, herunder gennemgang af eksisterende planer.
- *Temadag om beredskabsplanlægning den 23. juni 2014.* Den 23. juni afholdt Beredskabsstyrelsen en temadag for myndigheder om beredskabsplanlægning. Temadagen var gratis og fandt sted på Kastellet i København. Flere ministerier og styrelser samt private virksomheder deltog.
- *Beredskabsseminar, oktober 2014.* Som led i opfølgningen på læringspunkterne fra 22. juli i Norge 2011 introduceres et beredskabsseminar med fokus på beredskabsplanlægning i bred forstand, herunder uddannelse og øvelsesvirksomhed. Målet er at gøre beredskabsseminaret til en fast begivenhed, der afholdes af Beredskabsstyrelsen og Rigspolitiet i fællesskab hvert andet år. Seminaret afholdes første gang i oktober 2014.

Beredskabsstyrelsen er desuden i færd med at videreudvikle styrelsens kursustilbud, så de bedre modsvarer de behov, som statslige myndigheder har for undervisning og uddannelse i beredskabsplanlægning og krisestyring. Endvidere har styrelsen iværksat en revision af Vejledning om helhedsorienteret beredskabsplanlægning.

Beredskabsstyrelsen har nu en mere systematisk tilgang til kontakten med det statslige niveau og sikrer derved, at også de myndigheder, der spiller en mindre central rolle i beredskabet, får tilbudt rådgivning og vejledning på området.

Det er min vurdering, at ovenstående initiativer forbedrer grundlaget for at skabe overblik over beredskabsplanlægningen og danne udgangspunkt for, at Beredskabsstyrelsen kan yde en målrettet rådgivning og vejledning af de statslige myndigheder.

4. National Beredskabsplan

Jeg tager Rigsrevisionens kritik og bemærkninger vedrørende Beredskabsstyrelsens manglende ajourføring af national beredskabsplan efter ressortomlægning i 2011 til efterretning. Jeg er enig i betragtningen om, at den nationale beredskabsplan bør opdateres,

så den afspejler de aktuelle forhold, og fordeles til nye aktører ved større ændringer. Forsvarsministeriet og Beredskabsstyrelsen vil fremover være opmærksom på hurtigst muligt at opdatere den nationale beredskabsplan i forbindelse med større ressortændringer.

Det er dog samtidig min vurdering, at den manglende ajourføring ikke konkret har påvirket den samlede krisestyringsevne, idet der i hele perioden været etableret et krisestyringssystem. Det er endvidere min vurdering, at der med revisionen af den nationale beredskabsplan, som blev initieret primo 2012, er opnået en klar forbedring i beskrivelsen af den fælles overordnede ramme for krisestyring i Danmark og dermed et bedre afsæt for de centrale myndigheders beredskabsarbejde i forbindelse med præciseringen af planlægningsforpligtelsen.

Planen er nu opbygget efter samme struktur som Den Nationale Operative Stabs (NOST) Hovedplan og efter krisestyringens kerneopgaver, og den er samtidig blevet gjort endnu mere handlingsorienteret. Den nye version af den nationale beredskabsplan (benævnt 6. udgave) er efter godkendelse i Kriseberedskabsgruppen udsendt til alle statslige myndigheder, regioner, kommuner m.fl.

Jeg skal afslutningsvis bemærke, at ovenstående tiltag samlet har forbedret opgavevaretagelsen på dette væsentlige område.

Evaluering af større hændelser og øvelser

Statsrevisorernes bemærkning:

- *"Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, 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".*

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at:

- *"Myndighedernes arbejde med at evaluere større ulykker og katastrofer samt øvelser kan forbedres", idet der "ikke er udarbejdet skriftlige evalueringer af alle væsentlige større hændelser i Danmark".*
- *"Under halvdelen af ministerierne og styrelserne har skriftligt evalueret deres krisestyring, når de har øvet deres beredskab".*

Jeg deler Statsrevisorernes holdning til værdien af at fastholde erfaringer og læringspunkter efter større ulykker og katastrofer samt øvelser. Jeg noterer mig, at Beredskabsstyrelsen har udarbejdet eller aktivt bidraget til erfaringsopsamlingen ved otte ud af de 12 hændelser,

som er nævnt i Rigsrevisionens beretning. Evalueringen af de resterende fire hændelser skulle, jf. den gældende ansvarsfordeling, varetages af andre myndigheder.

Jeg noterer mig endvidere, at Rigsrevisionen finder det væsentligt, at de danske myndigheder har fulgt op på erfaringerne efter terrorhandlingerne i Norge i 2011. Kriseberedskabsgruppen 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 Norge den 22. juli 2011. På baggrund heraf blev der udpeget seks temaer, der alle var afgørende læringspunkter fra hændelserne i Norge. Der er udpeget én myndighed, som ansvarlig tovholder for hvert af temaerne, hvor Beredskabsstyrelsen er tovholder på et tema omhandlende *"Generel styrkelse i forhold til prioriteringen af beredskabskulturen i de enkelte sektorer, herunder også i departementer og overordnede styrelser"*, og styrelsen er tillige involveret i flere af de andre temaer. Forsvarskommandoen er ligeledes tovholder på et tema – *"Vigtigheden af, at forsvarets ressourcer dimensioneres efter også at skulle kunne understøtte politiet og det øvrige beredskab i forbindelse med større hændelser"*.

Kriseberedskabsgruppen følger løbende op på myndighedernes arbejde med at implementere læringspunkterne, og i forbindelse med ændringen af formandskabet for Kriseberedskabsgruppen er det blevet understreget i det nye kommissorium, at Kriseberedskabsgruppen har en rolle i forbindelse med tværgående national videndeling og erfaringsopsamling.

Dette finder jeg tilfredsstillende, og Beredskabsstyrelsen vil fortsat være en aktiv part i forhold til erfaringsopsamling efter ekstraordinære hændelser. Initiativet til at iværksætte erfaringsopsamlinger efter større hændelser og øvelser kan komme fra Beredskabsstyrelsen, fra Forsvarsministeriet eller fra de myndigheder, som har været involveret i en given indsats. Erfaringsopsamling skal også fremover foretages under tæt inddragelse af de relevante aktører, herunder særligt Rigspolitiet, for at få adgang til faglig viden samt sikre medejerskab og nyttiggørelse af resultaterne.

Kopi af denne redegørelse sendes til Rigsrevisor til orientering.

Venlig hilsen

Nicolai Wammen