

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om beretning om statens planlægning og koordinering af beredskabet for større ulykker og katastrofer

November
2014

revision
revision

revision

Vedrører:

Statsrevisorernes beretning nr. 16/2013 om statens planlægning og koordinering af beredskabet for større ulykker og katastrofer

7. oktober 2014

RN 1109/14

Statsministerens redegørelse af 11. juni 2014

Ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forholdes redegørelse af 19. august 2014

Justitsministerens redegørelse af 20. august 2014

Kulturministerens redegørelse af 21. august 2014

Finansministerens redegørelse af 22. august 2014

Kirkeministerens redegørelse af 25. august 2014

Uddannelses- og forskningsministerens redegørelse af 26. august 2014

Klima-, energi- og bygningsministerens redegørelse af 27. august 2014

Miljøministerens redegørelse af 29. august 2014

Udenrigsministerens redegørelse af 1. september 2014

Handels- og udviklingsministerens redegørelse af 1. september 2014

Skatteministerens redegørelse af 1. september 2014

Ministeren for by, bolig og landdistrikters redegørelse af 1. september 2014

Forsvarsministerens redegørelse af 2. september 2014

Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeris redegørelse af 2. september 2014

Transportministerens redegørelse af 3. september 2014

Erhvervs- og vækstministerens redegørelse af 4. september 2014

Ministeren for nordisk samarbejdes redegørelse af 4. september 2014

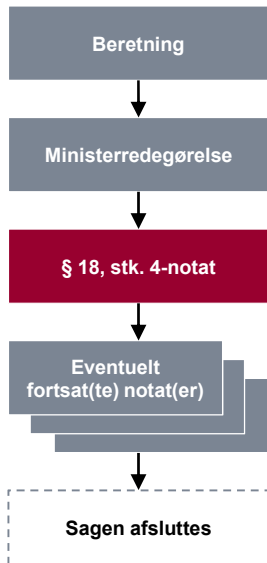
Økonomi- og indenrigsministerens redegørelse af 5. september 2014

Beskæftigelsesministerens redegørelse af 8. september 2014

Undervisningsministerens redegørelse af 10. september 2014

Ministeren for sundhed og forebyggelses redegørelse af 12. september 2014

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

Kriseberedskabsgruppen spiller en væsentlig rolle i forhold til at koordinere beredskabsplanlægningen på departementsniveau. Gruppen består af repræsentanter for Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet, Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, de 2 efterretningstjenester, Rigspolitiet, Forsvarskommandoen og Beredskabsstyrelsen.

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

1. Dette notat handler om de initiativer, som ministrene har iværksat som følge af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens indhold og konklusioner.

KONKLUSION

Forsvarsministeren tager kritikken vedrørende koordineringen af beredskabsplanlægningen til efterretning og vil fremover gennem en række iværksatte initiativer have fokus på at styrke den tværgående koordinering af beredskabsplanlægningen i staten.

Forsvarsministeren deler Statsrevisorernes holdning til værdien af at fastholde erfaringer og læringspunkter efter større ulykker og katastrofer samt øvelser og oplyser, at Beredskabsstyrelsen fortsat vil være en aktiv part i forhold til at opsamle erfaring efter ekstraordinære hændelser. Rigspolitiet oplyser, at de har fokus på at videreudvikle politiets arbejde med at evaluere indsatsen ved hændelser. Rigsrevisionen forventer endvidere, at alle myndigheder fremadrettet skriftligt evaluerer deres krisestyring ved større hændelser og øvelser for at sikre, at erfaringerne fastholdes og anvendes til at forbedre beredskabet.

Rigsrevisionen finder initiativerne tilfredsstillende og vurderer, at disse dele af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer denne del af konklusionen på følgende:

- Ved den seneste ændring af beredskabsloven pr. 1. juni 2014 blev det fastsat, at alle ministerier fremover skal indsende deres beredskabsplaner til Beredskabsstyrelsen. Forsvarsministeren oplyser, at dette vil give et bedre grundlag for Beredskabsstyrelsens opgave med at koordinere planlægningen af beredskabet og vurdere sammenhængen i planlægningen. Derudover har Beredskabsstyrelsen oprettet rådgivningsteams, der opsøger de statslige myndigheder for at rådgive om beredskabsplanlægning. Statsministeriet har endvidere besluttet, at Forsvarsministeriet fremover skal varetage formandskabet for Kriseberedskabsgruppen for at sikre, at der er en bedre overensstemmelse med beredskabslovens bestemmelse om, at koordinering af beredskabsplanlægningen hører under forsvarsministeren.
- Forsvarsministeren oplyser, at Beredskabsstyrelsen fortsat vil være en aktiv part i forhold til at opsamle erfaring efter ekstraordinære hændelser. Ministeren oplyser endvidere, at det i et nyt kommissorium for Kriseberedskabsgruppen nu er blevet understreget, at gruppen har en rolle i forbindelse med tværgående national videndeling og erfaringsopsamling fra større ulykker og katastrofer samt øvelser. Justitsministeren har oplyst, at Rigspolitiet er i gang med at udarbejde et overordnet koncept for evaluering af indsatser, som også vil blive anvendt i forbindelse med politiets koordinerende ledelse af beredskabsindsatser.

Ministrene for de ministerområder, hvor der på beretningstidspunktet ikke var udarbejdet beredskabsplaner, oplyser, at de har udarbejdet beredskabsplaner eller er i gang med det. I forbindelse med den seneste ændring af beredskabsloven pr. 1. juni 2014 er det blevet præciseret, at de enkelte ministre skal udarbejde beredskabsplaner og indsende planerne til Beredskabsstyrelsen. Dette skal være gennemført senest den 1. december 2015.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- ministeriernes udarbejdelse af beredskabsplaner og indsendelse af disse til Beredskabsstyrelsen.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i april 2014 en beretning om statens planlægning og koordinering af beredskabet for større ulykker og katastrofer. Beretningen handlede 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. Beretningen viste, at de centrale ministerier og styrelser i beredskabet, fx Statsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, som forudsat i beredskabsloven havde forberedt sig på at håndtere større ulykker og katastrofer og havde øvet deres beredskab.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, kritiserede de, at hovedparten af de ministerier og styrelser, der har en mindre central rolle i beredskabet, ikke havde overholdt beredskabsloven. Statsrevisorerne fandt det endvidere utilfredsstillende, at Forsvarsministeriet ikke havde sikret, at Beredskabsstyrelsens koordinering af beredskabsplanlægningen på tværs af ministerierne var tilstrækkelig, og at myndighederne ikke systematisk havde evalueret håndteringen af større ulykker og katastrofer samt øvelser.

4. Dette notat indeholder Rigsrevisionens vurdering af de initiativer, som ministrene har iværksat som følge af beretningen.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Gennemgang af ministrenes redegørelser

Beredskabsplanlægningen i ministerierne

5. Beretningen viste, at hovedparten af de ministerier og styrelser, der har en central rolle i beredskabet, havde udarbejdet beredskabsplaner for krisestyring ved større ulykker og katastrofer og havde øvet deres beredskab.

Statsrevisorerne kritiserede, at kun få af de mindre centrale ministerier og styrelser i beredskabet havde en beredskabsplan og havde øvet deres beredskab, til trods for at de fleste ministerier varetager kritiske funktioner.

6. Ministrene har i deres redegørelser generelt taget beretningens konklusioner og anbefalinger til efterretning. Ministrene for de ministerområder, der på beretningstidspunktet ikke havde udarbejdet en beredskabsplan for ministerområdet, oplyser, at de har udarbejdet beredskabsplaner eller er i gang med det. I forbindelse med den seneste ændring af beredskabsloven pr. 1. juni 2014 er de statslige myndigheders planlægningsforpligtelse blevet præciseret. Det betyder, at alle ministerier skal udarbejde beredskabsplaner og indsende planerne til Beredskabsstyrelsen senest den 1. december 2015.

Beretningen viste, at Miljøministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri var de eneste centrale ministerier i beredskabet, som ikke havde udarbejdet beredskabsplaner for hele ministerområdet. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri oplyser, at ministeriet nu har udarbejdet en beredskabsplan for departementet, og at beretningens konklusioner og anbefalinger vil indgå i det videre arbejde med beredskabet på ministeriets område, herunder beredskabet i Fødevarestyrelsen. Miljøministeren oplyser, at departementet er i gang med at udarbejde en overordnet beredskabsplan for hele ministeriet, og et element heri vil være, at departementet systematisk vil føre tilsyn med beredskabet i ministeriets styrelser.

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.

Ministrene for de ministerier, som er mindre centrale i beredskabet, og som ikke tidligere har planlagt beredskabet på hele ministerområdet eller på departementsniveau, oplyser, at de er i gang med det. Fx oplyser finansministeren, at ministeriet på koncernniveau vil sikre, at der etableres et krisestyringsberedskab, så koncernen er forberedt på større ulykker og katastrofer, og økonomi- og indenrigsministeren oplyser, at ministeriet har nedsat en intern arbejdsgruppe, som skal skabe den nødvendige beredskabsplanlægning i ministeriet og i de underliggende institutioner. Skatteministeren oplyser endvidere, at ministeriet er i gang med at nytænke og planlægge en beredskabs- og sikkerhedsorganisation for hele ministeriets koncern, og kulturministeren oplyser, at ministeriet har nedsat et sikringsudvalg, som bl.a. skal føre tilsyn med, at de underliggende institutioner gør rede for deres beredskab og har en katastrofeplan.

7. Rigsrevisionen finder det positivt, at mange af ministerierne er gået i gang med at udarbejde beredskabsplaner, og vil fortsat følge ministeriernes arbejde med dette, herunder om ministerierne indsender planerne til Beredskabsstyrelsen.

8. For nogle af de ministerier, som på beretningstidspunktet havde planlagt beredskabet i henhold til beredskabsloven, har beretningen også givet anledning til nogle justeringer. Fx fremhæver transportministeren, at beretningen har givet anledning til et eftersyn af den tværgående krisestyring og ledelse, der har ført til en tættere dialog mellem Transportministeriet og Trafikstyrelsen om bl.a. krisekommunikation.

9. Flere af ministrene oplyser, at de fremover vil have fokus på at få øvet beredskabet. Uddannelses- og forskningsministeren oplyser, at ministeriet fremover vil øve beredskabet årligt, og miljøministeren oplyser, at ministeriet vil vurdere behovet for selvstændige øvelser på ministeriets område og efterfølgende evaluering.

10. Klima-, energi- og bygningsministeren oplyser, at det burde fremgå af tabel 1 i beretningen, at ministeriet har deltaget i øvelser inden for de seneste 2 år. Rigsrevisionen skal gøre opmærksom på, at tabel 1 vedrører departementernes deltagelse i øvelser, mens de underliggende styrelses deltagelse i øvelser fremgår af pkt. 28 i beretningen. Her fremgår det bl.a., at Energistyrelsen under Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har deltaget i øvelser.

Beredskabsstyrelsens koordinering af beredskabsplanlægningen

11. Beretningen viste, at Beredskabsstyrelsen ikke havde løst alle opgaver med at koordinere planlægningen af beredskabet tilfredsstillende. Beredskabsstyrelsen har bl.a. ikke haft et samlet overordnet overblik over ministeriernes beredskabsplanlægning og dermed ikke et tilstrækkeligt grundlag for at kunne vurdere sammenhængen mellem myndighedernes beredskabsplanlægning. Beredskabsstyrelsen har dog 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.

Statsrevisorerne fandt det utilfredsstillende, at Forsvarsministeriet ikke havde sikret, at Beredskabsstyrelsens koordinering af beredskabsplanlægningen på tværs af ministerierne var tilstrækkelig.

12. Forsvarsministeren tager kritikken vedrørende koordinering af beredskabsplanlægningen til efterretning og vil være opmærksom på behovet for yderligere at styrke den tværgående koordinering og grundlaget for at vurdere sammenhængen i de statslige myndigheders planlægning af beredskabet. Ministeren fremhæver i den forbindelse 4 områder, som skal styrke den tværgående koordinering:

- Ved den seneste ændring af beredskabsloven pr. 1. juni 2014 blev det fastsat, at alle ministerier fremover skal indsende deres beredskabsplaner til Beredskabsstyrelsen. Forsvarsministeriet vil endvidere fremover have større fokus på Beredskabsstyrelsens koordinering af beredskabsplanlægningen.
- Statsministeriet har besluttet, at Forsvarsministeriet fra den 15. april 2014 varetager formandskabet for Kriseberedskabsgruppen, som koordinerer beredskabsplanlægningen på departementsniveau. Dette skal sikre en bedre overensstemmelse med beredskabslovens bestemmelser om, at koordinering af beredskabsplanlægningen hører under forsvarsministeren. Kommissoriet for Kriseberedskabsgruppen er i den forbindelse blevet ajourført. Det fremgår nu, at Kriseberedskabsgruppen er et planlægningsforum, som skal understøtte den løbende udvikling af det nationale krisestyringssystem og de statslige myndigheders beredskabsplanlægning og krisestyring over for alle former for større ulykker og katastrofer.
- Beredskabsstyrelsen har i forbindelse med opfølgningen på erfaringerne efter terrorhandlingerne i Norge i 2011 lagt sin rådgivningsstrategi om, så styrelsen nu er mere opsøgende over for de statslige myndigheder. Fx har Beredskabsstyrelsen oprettet rådgivningsteamene som en del af opfølgningen på en beredskabskonference for topchefer i centraladministrationen i marts 2014. Rådgivningsteamene har taget kontakt til de statslige myndigheder, bl.a. for at skabe et overblik over arbejdet med beredskabsplanlægningen. Forsvarsministeren har endvidere i forbindelse med ændringen af beredskabsloven udsendt en vejledning til alle ministre, som beskriver de krav, der følger af beredskabsloven, og giver et overblik over de opgaver, som det anbefales, at statslige myndigheder er særligt opmærksomme på.
- Den nationale beredskabsplan er blevet revideret, så den nu er mere handlingsorienteret og bedre beskriver den fælles overordnede ramme for krisestyring i Danmark. Den reviderede beredskabsplan fra august 2014 er sendt til alle statslige myndigheder, regioner og kommuner.

Forsvarsministeren tager endvidere Rigsrevisionens kritik og bemærkninger om Beredskabsstyrelsens manglende ajourføring af den nationale beredskabsplan til efterretning. Ministeren er enig i, at beredskabsplanen bør opdateres, så den afspejler de aktuelle forhold, og fordeles til nye aktører ved større ressortændringer. Forsvarsministeriet og Beredskabsstyrelsen vil fremover være opmærksomme på hurtigst muligt at opdatere planen i forbindelse med større ressortændringer.

13. Rigsrevisionen finder Forsvarsministeriets initiativer for at forbedre koordineringen af beredskabsplanlægningen tilfredsstillende. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

Evaluering af større ulykker og katastrofer

14. Beretningen viste, at myndighederne ikke i tilstrækkelig grad havde evalueret deres krisestyring ved hændelser og øvelser. Rigsrevisionen fandt, 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 forbedre det danske beredskab.

Statsrevisorerne fandt det utilfredsstillende, at myndighederne ikke systematisk havde evalueret håndteringen af større ulykker og katastrofer samt øvelser.

15. Forsvarsministeren deler Statsrevisorernes holdning til værdien af at fastholde erfaringer og læringspunkter. Ministeren oplyser, at Beredskabsstyrelsen fortsat vil være en aktiv part i forhold til at opsamle erfaring efter ekstraordinære hændelser. Ministeren oplyser endvidere, at det i det nye kommissorium for Kriseberedskabsgruppen er blevet understreget, at Kriseberedskabsgruppen har en rolle i forbindelse med den tværgående nationale videndeling og erfaringsopsamling.

Justitsministeren bemærker i forhold til Rigsrevisionens anbefaling om, at politiet fremover bør evaluere alle sine øvelser skriftligt, at det efter Rigspolitiets opfattelse bør bero på en konkret vurdering af den enkelte hændelse eller øvelse, hvordan og i hvilken form læring skal uddrages. Rigspolitiet har dog oplyst, at de har fokus på at videreudvikle politiets arbejde med at evaluere indsatsen ved hændelser. Politiet er bl.a. i gang med at udarbejde et overordnet koncept for evaluering af indsatser, som også vil blive anvendt i forbindelse med politiets koordinerende ledelse af beredskabsindsatser.

Rigsrevisionen finder det væsentligt, at alle myndigheder, herunder politiet, evaluerer indsatsen ved større ulykker og katastrofer for at forbedre beredskabet ved fremtidige hændelser. Skriftlige evalueringer sikrer, at læringen kan fastholdes og udbredes, fx på tværs af politikredse.

Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri fremhæver, at ministeren vil have fokus på beretningens konklusioner vedrørende evalueringer, og kirkeministeren fremhæver, at ministeriet fremover vil sørge for at udarbejde skriftlige evalueringer umiddelbart efter deltagelse i hændelser eller øvelser. Uddannelses- og forskningsministeren oplyser, at ministeriet er ved at revidere den gældende beredskabsplan, så den adresserer øvelser og evaluering heraf som en del af den fremadrettede praksis. Beskæftigelsesministeren oplyser endvidere, at ministeriet fremadrettet vil have fokus på at sikre evaluering af håndteringen af større ulykker og katastrofer.

16. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at centrale ministerier som Forsvarsministeriet og Justitsministeriet fortsat vil have fokus på at evaluere større hændelser og øvelser. Rigsrevisionen finder endvidere ministrenes initiativer for at evaluere øvelser og hændelser tilfredsstillende og forventer, at alle myndigheder fremadrettet skriftligt vil evaluere deres krisestyring ved større hændelser og øvelser for at sikre, at erfaringerne fastholdes og anvendes til at forbedre beredskabet. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

III. Næste skridt i sagen

17. Rigsrevisionen vil følge udviklingen på følgende område:

- ministeriernes udarbejdelse af beredskabsplaner og indsendelse af disse til Beredskabsstyrelsen.

Lone Strøm