

Udskriftsdato: søndag den 11. januar 2026

VEJ nr 9284 af 23/05/2022 (Gældende)

Vejledning om helhedsorienteret beredskabsplanlægning

Ministerium: Forsvarsministeriet

Journalnummer: Forsvarsmin.,
Beredskabsstyrelsen, j.nr.2021/005439

Vejledning om helhedsorienteret beredskabsplanlægning

Indholdsfortegnelse

Forord

Indledning

Baggrund

Formål og målgruppe

Vejledningens form og anvendelse

Læsevejledning

Kapitel I: Kom godt i gang

1. Helhedsorienteret beredskabsplanlægning
2. Beredskabskultur
3. Formålet med en beredskabsplan
4. Den gode beredskabsplan
5. Lovgrundlag, regler og bestemmelser
6. Tilsyn med og revision af beredskabsplaner
7. anbefalinger til en forsvarlig beredskabsplanlægning
8. Mål og planer for beredskab og krisestyring

Kapitel II: Planlægningsprocessen

1. Planlægningsgrundlag
2. Struktur og organisering af krisestyring
3. Ledelse
4. Faciliteter, systemer og udstyr
5. Forebyggelse
6. Uddannelse og træning
7. Øvelser
8. Evaluering
9. Implementering af læring

Kapitel III: Planmaterialet

1. Kriseledelse
2. Aktivering og drift
3. Situationsforståelse, overvågning og informationshåndtering
4. Koordinering af handlinger og ressourcer
5. Krisekommunikation
6. Fortsat drift og genopretning

Ordliste

Helhedsorienteret beredskabsplanlægning

Forord

Kære læser

Danmark er på mange måder et trygt og sikkert sted at være. Men vi lever også i en verden, der er blevet mere kompleks, og på visse områder mere udfordrende. Udviklingen i teknologiske, natur- og menneskeskabte hændelser samt en øget gensidig afhængighed i samfundet medfører en stigende grad af uforudsigelighed og krisepotentiale. Alle organisationer kan komme ud for kriser, der vender op og ned på hverdagen, og de rammer oftest, når vi mindst venter dem. Kriser er med andre ord et grundvilkår for enhver organisation.

Kriser stiller høje krav til organisationen, da der ofte er betydelige værdier på spil. En krisesituation vil ofte være ustabil og uvant, og der vil være en høj grad af usikkerhed. Der kan være et voldsomt tids- og forventningspres med mange aktører samt modsatrettede mål og interesser. Og er man ikke godt forberedt, kan det gå galt.

Organisationen kan blive handlingslammet eller træffe forkerte beslutninger, der i sidste ende kan medføre tab af liv, helbred, ejendom, værdier, omdømme, eller endda true organisationens eksistens. Organisationer, der ikke arbejder seriøst med beredskabsplanlægning, er derfor sårbare.

Beredskabsplanlægning handler om at være forberedt på at kunne håndtere ekstraordinære hændelser, at føre sin organisation sikkert igennem kriser ved effektiv krisestyring, og at være i stand til at opretholde organisationens vitale funktioner, mens krisen står på. Beredskabsplanlægning er altså mere og andet end

at udarbejde en brandinstruks eller en oversigt over nyttige telefonnumre. En grundig planlægning er afgørende for, at organisationen kommer bedst muligt ud på den anden side af en krise.

Organisationer, der sætter beredskab og krisestyring højt på den strategiske dagsorden, prioriterer de enkelte elementer i planlægningen, og som har gennemarbejdet og forankret beredskabsplanen bredt i organisationen, har rigtig gode forudsætninger for at håndtere kriser effektivt, og kan hurtigere vende tilbage til normalsituationen. Lige som organisationer, der evaluerer deres indsats under en krise og efterfølgende justerer deres beredskab og kriseledelse ud fra erfaringer og læring, også er mere robuste i deres krisestyring.

Hvis man ønsker en gennemarbejdet og veldokumenteret plan, der kan udgøre et solidt grundlag for organisationens beredskab og krisestyring – og det er vores anbefaling – er vejen dertil således ikke at springe over, hvor gærdet er lavest, men derimod at vælge et passende højt, men samtidig realistisk ambitionsniveau for planlægningsarbejdet.

Denne vejledning er tænkt som et konkret værktøj til beredskabsplanlæggere i alle typer af organisationer og som en hjælp og inspiration til arbejdet med organisationens beredskabsplanlægning.

God arbejdslyst!

Laila Reenberg, Direktør

Indledning

Baggrund

Denne vejledning er en opdatering og videreudvikling af Beredskabsstyrelsens publikation 'Helhedsorienteret beredskabsplanlægning', der siden 2008 har dannet ramme og skabt et fælles sprog for myndigheders og virksomheders beredskabsplanlægning.

Vejledningen er udarbejdet i dialog med en række statslige myndigheder, kommuner og private virksomheder, som har bidraget med konkrete idéer og forslag til forbedringer. Formelt set udspringer vejledningen af Beredskabslovens § 26, hvor det fremgår, at forsvarsministeren fastsætter vejledende retningslinjer for de beredskabsplaner, der skal udarbejdes af statslige, regionale og kommunale myndigheder.

Brugere af den tidligere publikation kan genkende dele af strukturen og indholdet i den nye vejledning, men tiden har ikke stået stille. Samfundet udvikler sig, og brugernes behov forandres.

Derfor er der også sket udvikling og gennemført forbedringer i vejledningen. Fx beskriver vejledningen nu også forhold omkring kriseledelse, organisering af krisestyring samt implementering af læring fra øvelser og rigtige hændelser.

Med den nye vejledning foreligger der et ajourført grundlag, der bygger videre på de stærke sider af den tidligere publikation. Samtidig er vejledningen tilført den nødvendige og ønskede fornyelse. Vi håber derfor, at vejledningen – ligesom dens forgænger – bliver til nytte for både ledelser og beredskabsplanlæggere.

Formål og målgruppe

Formålet med vejledningen er at sætte retning og rammer for beredskabsplanlægning, herunder formidle en standard og best practice, samt at give idéer og inspiration til, hvordan man kan arbejde situationstilpasset og skalérbart med sin beredskabsplanlægning.

Vejledningen skal for det første give læseren viden om indholdet af og processen for helhedsorienteret beredskabsplanlægning, forståelse for sammenhænge og relationer mellem de enkelte indholdselementer i planlægningen samt inspiration til måder at gribe egen planlægning an på. For det andet skal den gøre læseren bedre i stand til at reflektere over behov og muligheder samt vanskeligheder og udfordringer i beredskabsplanlægningen samt omsætte viden og principper i egen beredskabsplanlægning. Vejledningen kan betragtes som et redskab til at forbedre kvaliteten af den eksisterende beredskabsplanlægning eller til at komme i gang med nye planlægningsaktiviteter.

Vejledningen henvender sig som udgangspunkt til beredskabsplanlæggere ved statslige, regionale og kommunale myndigheder samt offentligt ejede selskaber og institutioner, men den kan også anvendes af private virksomheder og organisationer. Da målgruppen er meget bred, anvendes fællesbetegnelsen 'organisationer' om vejledningens læsere.

Vejledningen kan med fordel også læses af organisationens ledelse, der har det overordnede ansvar for, at beredskabsplanen er tydeligt strategisk forankret, at organisationen har et robust og fleksibelt beredskab, at beredskabsplanen er udbredt og kendt i hele organisationen, og at ledelsen også er bekendt med egen rolle i forbindelse med krisestyring.

Vejledningens form og anvendelse

Det er tanken, at vejledningen både skal kunne læses fra A-Å som en manual i beredskabsplanlægning, og at den skal kunne anvendes i dagligdagen som et opslagsværk, når beredskabsplanlæggeren skal bruge konkret information om eller savner inspiration til specifikke emner.

Vejledningen går ikke lige meget i dybden med det hele, men forsøger at guide læseren effektivt igennem de enkelte elementer af planlægningsprocessen og de relevante indholdsmæssige dele af beredskabsplanen. Den skal ses i sammenhæng med Beredskabsstyrelsens hjemmeside, hvor man kan finde mere information, værktøjer og skabeloner m.v.

Vejledningen bygger på Beredskabsstyrelsens forståelse af og erfaringer med god praksis i relation til beredskabsplanlægning, men det er vigtigt at huske på, at beredskabsplanlægningen altid må tilrettelægges efter den enkelte organisations egne behov samt de eventuelle lovkrav eller retningslinjer, som den pågældende organisation er underlagt.

Inspiration til arbejdet med beredskabsplanlægning kan bl.a. hentes på Beredskabsstyrelsens hjemmeside, hvor der både er vejledninger, skabeloner og konkrete analyseværktøjer. Det gælder eksempelvis risiko- og sårbarhedsvurderinger, konsekvensanalyse og test af organisationens beredskab og krisestyring. For mere avancerede værktøjer og fremgangsmåder kan det være en idé at orientere sig imod egentlige certificerede standarder.

Ligesom indholdet på Beredskabsstyrelsens hjemmeside vil vejledningen også løbende blive opdateret. Beredskabsstyrelsen lægger vægt på dialog i den videre udvikling af vejledning og materialer og opfordrer derfor alle til at sende bemærkninger og erfaringer om beredskabsplanlægning samt idéer og forslag til forbedringer på: brs@brs.dk.

Læsevejledning

Kapitel I: Kom godt i gang

Dette kapitel giver brugeren en hurtig og overskuelig introduktion til beredskabsplanlægning i ”teori” og praksis. Her introduceres læseren til grundlaget for og formålet med en beredskabsplan, de enkelte elementer i planlægningsprocessen samt kendetegn ved effektiv beredskabsplanlægning og god beredskabskultur. Kapitlet præsenterer og oversætter de centrale nøglebegreber i arbejdet med beredskabsplanlægning, og det forklarer, hvilke materialer der indgår i planlægningen, herunder hvor meget der skal dokumenteres og hvordan. Kapitlet er tænkt som et grundlæggende afsæt for den videre læsning om planlægningsprocessen og planmaterialet og er derfor især nyttigt for nye og mindre erfarne beredskabsplanlæggere. Kapitlet bør imidlertid også læses af ledelsen.

Kapitel II: Planlægningsprocessen

Dette kapitel præsenterer de enkelte elementer i planlægningsprocessen. Kapitlet gennemgår de planlægningsmæssige forberedelser, herunder analytiske overvejelser, der bl.a. omhandler kritiske funktioner, hændelser og risici. Brugeren introduceres til de overvejelser og spørgsmål, man skal forholde sig til med hensyn til organisering og ledelse af krisestyring, faciliteter og systemer til krisestyring, forebyggende tiltag, uddannelse og øvelser samt evaluering og implementering af læring. Kapitlet er tænkt som en guide til relevante og nødvendige overvejelser, afklaringer og beslutninger i relation til beredskabsplanlægning, og det er nyttigt at læse for både nye og erfarne beredskabsplanlæggere. Visse afsnit kan med fordel også læses af ledelsen, herunder ’Struktur og organisering’ samt ’Ledelse’.

Kapitel III: Planmaterialet

Dette kapitel præsenterer en mulig grundstruktur for beredskabsplanen og udfolder en række indholdselementer, der baserer sig på håndtering af krisestyringens seks kerneopgaver. Kapitlet gennemgår de enkelte opgaveområder, emner og spørgsmål, som planmaterialet kan og bør forholde sig til på et praktisk plan. Kapitlet er tænkt som inspiration til, hvordan beredskabsplanen kan opbygges, og hvilke indholdselementer der i en tilpasset form kan indgå som dokumentation og grundlag for organisationens beredskab og krisestyring. Kapitlet er mest relevant at læse for den, der skal skrive planen, og det indeholder mange detaljerede oplysninger, som en ny beredskabsplanlægger kan have stor glæde af.

Kapitel I: Kom godt i gang

1. Helhedsorienteret beredskabsplanlægning

Beredskabsplanlægning handler om at forberede sig på ekstraordinære hændelser, herunder kriser, ulykker og katastrofer, der ikke kan klares inden for rammerne af den almindelige struktur og organisering eller ved hjælp af de ressourcer, kapaciteter og rutiner, der er umiddelbart tilgængelige i hverdagen.

Beredskabsplanlægningen skal sikre, at organisationen er bedst muligt rustet til at kunne håndtere både kendte og ukendte, menneske- og naturskabte, tilsigtede og utilsigtede samt varslede og ikke varslede hændelser af forskellig slags. Den skal med andre ord sikre, at der er et robust og fleksibelt beredskab, der kan respondere og iværksættes i situationer, hvor organisationen kommer under pres. Dette vil være til gavn for den enkelte organisation, men også for hele samfundsrobustheden og krisestyringen i Danmark.

I denne forståelse af beredskabsplanlægning ligger derfor også mere og andet end blot at udarbejde en evakueringsplan, en oversigt over nyttige telefonnumre eller en instruks for håndtering af tilskadekomne medarbejdere. Beredskabsplanlægning skal ses som grundigere og mere systematiske forberedelser, der sætter organisationen i stand til at klare selv omfattende, langvarige, intensive og komplekse hændelser.

Beredskabsstyrelsen anbefaler en tilgang, der lægger op til en helhedsorienteret planlægning. Den indebærer kort fortalt:

- at organisationen overvejer centrale områder og planlægningsselementer, der hver især udgør byggesten til et stærkt beredskab og en robust krisestyringskapacitet
- at organisationen forholder sig aktivt til, hvordan man forbereder sig bedst muligt på at kunne varetage de centrale opgaver i forbindelse med en krisesituation
- at planlægningsprocessen tilrettelægges fleksibelt efter de aktuelle behov frem for at foregå efter en standardiseret fasemodel og i en bestemt rækkefølge
- at ledelse og nøglemedarbejdere på tværs af organisationen involveres i planlægningen for at sikre kvaliteten af planens indhold samt ejerskabet for processen.

Gennem en helhedsorienteret tilgang til beredskabsplanlægning tilstræbes det at opbygge en generel robusthed, kapacitet og parathed til at agere rettidigt, relevant og effektivt i en situation uden at have fokus på bestemte typer af ekstraordinære hændelser eller kriser. Det kræver god planlægning både centralt, lokalt og på alle organisatoriske niveauer.

De ni centrale områder

Som figuren for helhedsorienteret beredskabsplanlægning illustrerer, inddeler vi planlægningen i ni centrale områder, som det anbefales, at organisationen afklarer som et grundlag for udarbejdelsen af en beredskabsplan. Disse områder er:

- Planlægningsgrundlag - herunder identifikation af mulige hændelser og risici, kortlægning af kritiske funktioner samt analyser af robusthed.
- Struktur og organisering af krisestyring – herunder fleksibilitet og mulighed for situationsbaseret tilpasning samt placering af opgaver og ansvar for håndtering af krisestyringens kerneopgaver.
- Ledelse – på strategisk, operationelt og taktisk niveau – før, under og efter kriser.
- Faciliteter, systemer og udstyr – herunder indretning og værktøjer.
- Forebyggelse – tiltag, der kan hindre hændelser eller mindske konsekvenser.
- Uddannelse og træning – for opbygning og vedligeholdelse af kompetencer og fortrolighed med beredskabsplanen samt udøvelse af krisestyring.
- Øvelser – med henblik på både læring, udvikling og kontrol.
- Evaluering – identifikation af erfaringer og nyttig læring fra øvelser og hændelser.
- Implementering af læring – forankring af læring i konkrete forbedringer af organisationens beredskab og krisestyring.



Figur 1: De ni centrale områder

De ni centrale områder kan opfattes som brikker i et puslespil. Man skal ikke nødvendigvis gennemføre overvejelserne i én bestemt rækkefølge. Der er ingen trin-for-trin-opskrift på, hvordan brikkerne skal lægges. Det afgørende er derimod, at man gør sig overvejelserne og forbereder sig inden for de enkelte emneområder, som brikkerne repræsenterer. Mangler der en brik, så er puslespillet ikke samlet og derfor ikke komplet. Det kan man i overført betydning også sige om beredskabsplanlægningen, og det kan få konsekvenser for organisationens krisestyring.

Indholdet af de ni områder vil blive gennemgået i kapitel II 'Planlægningsprocessen'.

Krisestyringens kerneopgaver

I krisestyringen er der seks kerneopgaver, som organisationer kan planlægge og arbejde ud fra. Kerneopgaverne, som det anbefales, at organisationen indtænker i sin beredskabsplanlægning, er:

- Kriseledelse
- Aktivering og drift af krisestyringsorganisation
- Situationsforståelse, overblik og informationshåndtering
- Koordinering af handlinger og ressourcer
- Krisekommunikation
- Fortsat drift og genopretning

De seks kerneopgaver er af generisk karakter, men kan fylde mere eller mindre samt have større eller mindre vigtighed afhængig af hændelsens karakter. God forberedelse af kerneopgaverne, herunder fastlæggelse af de nødvendige rutiner, procedurer og fremgangsmåder m.v., kan først og fremmest bidrage til, at organisationen kan aktivere og opretholde sit beredskab, så længe det er nødvendigt.

Derudover vil planlægningen skabe grundlaget for, at organisationens krisestyring både kan handle målrettet, etablere og fastholde et godt overblik over situationen, koordinere ressourcer og handlinger effektivt og kommunikere retvisende information såvel internt som eksternt. Endelig skal planlægningen

bidrage til, at organisationen kan opretholde sine dag-til-dag- funktioner og iværksætte genopretning til en ”ny normal” efter en krise.

Ved at planlægge for varetagelse af krisestyringens seks kerneopgaver opnår organisationen både en generel robusthed til at håndtere hændelser af forskellig slags og en handleparathed til kompetent varetagelse af de forskellige roller, som er nødvendige for effektiv krisestyring. Beredskabsplanlægningen retter sig først og fremmest mod organisationen selv, herunder dens egne aktiviteter, funktioner, værdier og omdømme m.v. Særligt offentlige myndigheder skal derudover planlægge for at kunne bistå andre myndigheder ved større ulykker og krisesituationer, der involverer flere sektorer, samt forberede sig på også at kunne indgå i tværgående krisestyringsfora i det nationale krisestyringssystem.

Indholdet af de seks kerneopgaver vil blive gennemgået i kapitel III ’Planmaterialet’.

2. Beredskabskultur

Beredskabskultur er den måde, man i en organisation forstår, taler om, planlægger for og handler i forhold til ekstraordinære hændelser, herunder kriser, ulykker og katastrofer.

En stærk beredskabskultur er bl.a. kendetegnet ved, at organisationen:

- har en fælles forståelse af, hvad beredskab og krisestyring er, hvilke hændelser der kan påvirke organisationen, og hvordan man bedst forbereder sig herpå
- taler samme ”sprog” i forhold til beredskab og krisestyring og kommunikerer tydeligt om betydningen af et robust beredskab og en stærk krisestyringskapacitet
- planlægger for beredskab og krisestyring på en sådan måde, at der ikke kun er styr på enkeltdelene i planlægningen, men også på sammenhængene imellem disse
- handler i overensstemmelse med de fælles forståelser, mål og prioriteringer samt fastlagte planer, procedurer og instrukser for beredskab og krisestyring
- samarbejder og deler viden med relevante samarbejdspartnere.

En stærk beredskabskultur kan være med til at sætte pejlemærker og skabe rammer for, at organisationen udvikler sin evne til effektivt at håndtere beredskabshændelser og kriser. Men en stærk beredskabskultur opstår ikke af sig selv. Den udvikles alene ved at arbejde målrettet, systematisk og helhedsorienteret med beredskabsplanlægning.

Beredskabsstyrelsen anbefaler, at organisationen:

- sikrer, at beredskabsplanlægningen er tydeligt forankret på det strategiske niveau, at der er afsat de nødvendige ressourcer, og at ledelsen følger proaktivt op på organisationens beredskab
- løbende identificerer mulige hændelser, analyserer risici og sårbarheder samt kortlægger sine kritiske funktioner
- organiserer sin krisestyring på en måde, der løbende kan justeres, og under en krise kommunikerer tydeligt, hvordan man er organiseret og hvorfor
- iværksætter de fornødne både praktiske, tekniske og adfærdsmæssige tiltag og foranstaltninger, der kan bidrage til hensigtsmæssig forebyggelse

- sørger for, at organisationens ansatte kender indholdet af beredskabsplanen, og at deltagere i krisestabe og støttefunktioner er fortrolige med rutiner og procedurer
- løbende gennemfører øvelser for at teste beredskabsplanen samt for at bidrage til læring, udvikling og forbedring af organisationens beredskab og krisestyring
- evaluerer og opsamler erfaringer efter øvelser og rigtige hændelser for at identificere vigtig læring og effektivt omsætter og anvender denne læring i praksis.

3. Formålet med en beredskabsplan

En beredskabsplan er et dokument, der beskriver, hvordan organisationens beredskab og krisestyring er sammensat, fungerer og aktiveres, når en hændelse eller situation har en sådan karakter, at den ikke kan håndteres effektivt inden for rammerne af den daglige drift. Beredskabsplanen skal sætte organisationen i stand til at håndtere en krise, herunder eventuelt afværge, at en hændelse eller situation udvikler sig fra noget alvorligt til en krise.

Formålet med planen er altså at være et praktisk redskab, der skal kunne anvendes, når de almindelige rutiner i dagligdagen er utilstrækkelige, og når situationen kalder på noget ekstraordinært i forhold til organisering, ledelse, procedurer og fremgangsmåder. Planen skal sikre, at roller, funktioner, opgaver og procedurer på forhånd er lagt fast, ligesom det er væsentligt at have defineret forskellige aktiveringstrin, og hvad der udløser dem.

Det er umuligt at planlægge i detaljer for enhver tænkelig situation. Det er heller ikke meningen med en beredskabsplan. Men da alle hændelser og kriser deler visse fællestræk, er det ikke bare muligt, men også yderst relevant at planlægge for de kerneopgaver, som skal kunne udføres uanset krisens specifikke årsag eller karakteristika.

En generel beredskabsplan suppleret med område- og hændelsesspecifikke delplaner og procedurer er de centrale komponenter i planlægningsarbejdet og udgør det samlede planmateriale, som krisestyriingsorganisationen arbejder efter. Planmaterialet fastlægger grundlaget, rammerne og procedurerne for, hvordan krisestyriings kerneopgaver skal varetages. At have en generel beredskabsplan suppleret med relevante delplaner og procedurer m.v. kan derfor også betragtes som en god investering og som et særkende ved agile og robuste organisationer.

4. Den gode beredskabsplan

En god beredskabsplan er først og fremmest en plan, der er klar, velstruktureret og handlingsorienteret. Planen skal være kendt, accepteret og sidde på rygraden. Og det er naturligvis også vigtigt, at den er realistisk, ajourført og tilgængelig.

En beredskabsplan skal som minimum forholde sig til følgende:

- Krisestyriingsorganisationens sammensætning, herunder roller, funktioner og opgaver samt ledelse, styring og koordinering.
- Samspillet mellem organisationens øverste ledelse og resten af krisestyriingsorganisationen på strategisk, operationelt og taktisk niveau.
- Samspillet mellem de forskellige enheder i krisestyriingsorganisationen, herunder stabe og støttefunktioner m.fl.

- Samspillet mellem organisationens egen og andre organisationers krisestyringsorganisation, særligt det nationale krisestyringssystem.
- Hvordan, hvornår og efter hvilke kriterier eller principper krisestyringsorganisationen aktiveres, opskaleres og nedskaleres.
- Hvordan informationer tilvejebringes, håndteres og formidles, så der etableres og fastholdes overblik samt sikres den fornødne beslutningskraft.
- Hvordan der kommunikeres om situationen, iværksatte foranstaltninger, mulig udvikling og andet af relevans internt og/eller eksternt.
- Hvordan og hvorfra der allokeres ressourcer i basisorganisationen til at holde krisestyringsorganisationen kørende i længere tid og døgndrift.
- Hvor og hvordan krisestyringsfaciliteter og systemer m.v. er placeret, og hvad de mere præcist består af.

Derudover vil det øge anvendelsesværdien af beredskabsplanen, hvis den:

- er udarbejdet inden for rammen af en beredskabspolitik om, hvad der er formålet og intentionerne med organisationens beredskabsplanlægning og krisestyring
- er suppleret med et beredskabsprogram, der uddyber og udmønter beredskabspolitikken i konkrete indsatsområder, prioriteringer og aktiviteter.
- er suppleret med organisationens eget risikobillede, der identificerer og forholder sig til relevante hændelser for organisationen
- ledsages af løbende uddannelse og træning for de chefer, ledere og medarbejdere, som skal varetage de forskellige funktioner i krisestyringsorganisationen
- følges op af øvelsesaktiviteter, fx aktiveringsøvelser, procedureøvelser, dilemmaøvelser og krisestyringsøvelser for krisestab og støttefunktioner
- med jævne mellemrum evalueres, justeres og videreudvikles i lyset af erfaringer og læring fra øvelser og faktiske hændelser.

Beredskabsplanen skal som udgangspunkt besvare spørgsmålene: Hvem gør hvad og hvornår? Af bilagene skal det fremgå, hvordan man gør det, fx hvordan skabelonen for et stabsmødereferat eller et situationsbillede ser ud, eller hvordan opgaveoverdragelse i krisestaben gennemføres i forbindelse med afløsning.

Det anbefales at friholde beredskabsplanen for mere generel og ikke-handlingsanvisende information, som ikke er nødvendig for varetagelsen af krisestyringens kerneopgaver, støttefunktioner m.v., fx information om organisationens samlede opbygning, mål, opgaver og virke. Information af denne karakter kan og vil dog naturligvis indgå som en del af selve beredskabsplanlægningen, fx i organisationens beredskabspolitik.

Udformningen af beredskabsplaner kan være forskellig fra organisation til organisation. Det anbefales, at organisationen udarbejder én generel beredskabsplan med tilhørende bilag. Det anbefales endvidere at gøre planmaterialet tilgængeligt for brugerne både i digitalt format, fx på organisationens intranet, og i papirformat.

For at beredskabsplanen skal opfylde sit formål, anbefales det at udarbejde den i tæt dialog med organisationens topledelse i et inkluderende samarbejde på tværs af organisationen og eventuelt også med input fra eksterne interessenter. Beredskabsplanen bør formelt set godkendes af organisationens topledelse for

derved også at sikre den nødvendige strategiske forankring og prioritering. Det anbefales desuden at forankre udarbejdelsen af planen hos én beredskabsansvarlig person eller enhed i organisationen.

De forskellige dokumenter, der tilsammen udgør organisationens planmateriale, herunder beredskabsplan, delplaner og instrukser vil blive gennemgået i afsnit 8 'Mål og planer for beredskab og krisestyring'.

5. Lovgrundlag, regler og bestemmelser

For statslige myndigheder, regioner og kommuner gælder særlige bestemmelser for beredskabsplanlægning. Ifølge beredskabslovens § 24 påhviler det hver enkelt minister at gennemføre en samlet beredskabsplanlægning for vedkommendes ministerområde(r). I praksis indebærer det, at departementet udarbejder sin egen beredskabsplan og udpeger de relevante underliggende myndigheder m.fl., der skal foretage en selvstændig beredskabsplanlægning. Ifølge beredskabslovens § 25 skal kommunerne og regionerne tilsvarende udarbejde beredskabsplaner. Planerne godkendes af kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet.

De statslige myndigheders, regionernes og kommunernes generelle beredskabsplaner skal revideres i det omfang, udviklingen gør dette nødvendigt, dog mindst én gang hvert fjerde år. Planerne og revisionerne heraf skal indsendes til Beredskabsstyrelsen, der tilbyder sparring og rådgivning. Det er Beredskabsstyrelsens anbefaling, at man evaluerer og tilpasser beredskabsplanen i forbindelse med øvelser og hændelser. Der gælder som udgangspunkt ikke generelle lovkrav om beredskabsplanlægning for øvrige private virksomheder og organisationer m.fl., men der kan i bl.a. branche- og sektorspecifik lovgivning, regelsæt og vejledninger m.v. være fastlagt særlige bestemmelser, rammer for og krav til beredskabsplanlægningen. Dette gælder eksempelvis energisektoren, der er en del af den kritiske infrastruktur. Derudover kan der i den enkelte virksomhed være fastlagt strategiske mål samt politikker og retningslinjer vedrørende krisestyring og opretholdelse af virksomhedens drift, herunder beredskabsplanlægning.

Uanset om der gælder lovkrav eller ej, så bør de enkelte myndigheder og virksomheder m.fl. gøre sig de nødvendige overvejelser om, hvordan de vil etablere den fornødne robusthed og krisestyringskapacitet og gennemføre de forberedelser og planlægningsmæssige tiltag, der skal til for at sikre egne mål, medarbejdere, værdier og i sidste ende egen eksistens. De fleste store og mellemstore organisationer har behov for en beredskabsplan, men også for små organisationer kan det være meget kritisk *ikke* at have planlagt for håndteringen af ekstraordinære hændelser.

6. Tilsyn med og revision af beredskabsplaner

Hvor der er fastlagt egentlige lovkrav og bestemmelser om beredskabsplanlægning, gælder der også en tilsynsforpligtelse. Her er det vigtigt at slå fast: Tilsyn er ikke kun et spørgsmål om at dokumentere, at lovkrav er opfyldt – at der er udarbejdet en plan. Tilsyn handler også om overvågning og vurdering af kvaliteten af de forskellige elementer i organisationens beredskabsplanlægning, herunder identifikation af mangler og forbedringsmuligheder i planer og procedurer m.v. Tilsyn kan imidlertid også anvendes til at identificere og synliggøre styrker ved planlægningen og god praksis for beredskab og krisestyring, som det er vigtigt at fastholde og bygge videre på.

På det statslige område er det i praksis ministeriets/departementets opgave og ansvar at føre tilsyn med de underliggende myndigheders beredskabsplanlægning. For regionernes og kommunernes vedkommende

er det formelt set henholdsvis regionsrådet og kommunalbestyrelsens ansvar at følge op på, at beredskabsplanlægningen er tilstrækkelig for opretholdelse af det nødvendige beredskab.

For både de statslige myndigheders, regionernes og kommunernes vedkommende gælder, at det skal påses, at der er fremdrift i udviklingen af beredskab og krisestyringskapacitet, og at der er sammenhæng i planlægningen. Tilsyn handler derfor både om at kontrollere, at beredskabet er opdateret og tilstrækkeligt, og om at sikre, at der til stadighed arbejdes med at udvikle, forbedre og eventuelt udbygge beredskabet.

Øvrige myndigheder, institutioner, private virksomheder og organisationer m.fl. bør, selv om de ikke er omfattet af egentlige lovkrav og bestemmelser, også overveje, om og i givet fald hvordan de vil følge op på beredskabsplanlægningen, således at det sikres, at organisationen til stadighed har den nødvendige beredskabsmæssige parathed og krisestyringskapacitet.

7. Anbefalinger til en forsvarlig beredskabsplanlægning

Vejledningen giver anvisninger på, hvordan man kan arbejde med sin beredskabsplanlægning, men fastlægger ikke et niveau for, hvor meget eller hvor lidt man skal gøre ud af det. Det er og vil altid være et kontekst- og situationsbestemt valg, der på den ene side handler om organisationens opgaver, behov og ressourcer og på den anden side beror på en vurdering af vigtighed og ledelsesmæssige prioriteringer.

Anbefalingerne kan dog helt overordnet opsummeres i to centrale budskaber:

- Foretag planlægningen med udgangspunkt i de ni centrale områder af helhedsorienteret beredskabsplanlægning, der sikrer, at man kommer hele vejen rundt
- Læg beredskabet og krisestyringen til rette efter, at organisationen målrettet, systematisk og effektivt kan varetage krisestyringens seks kerneopgaver.

Generelt anbefales det, at organisationen foretager en grundig og systematisk beredskabsplanlægning i overensstemmelse med alle de principper, der er beskrevet i denne vejledning. Men for samtidig at tilgodese de organisationer, hvis behov for beredskabsplanlægning kan opfyldes ved en kortere, mindre detaljeret og begrænset analytisk planlægningsproces, er der – til inspiration – her opstillet tre modeller for, hvordan man kan gribe processen an.

Model A	Model B	Model C
Den basale	Den mere detaljerede	Den fuldt udbyggede
Forberedelse	Forberedelse	Forberedelse
– Overblik – Tids- og aktivitetsplan	– Overblik – Tids- og aktivitetsplan – Gennemgå vejledningen – Rådgivning og vejledning	– Overblik – Tids- og aktivitetsplan – Gennemgå vejledningen – Rådgivning og vejledning
Planlægning	– Vurdering af eget beredskab – Bidrag fra strategisk ledelse	– Vurdering af eget beredskab – Bidrag fra strategisk ledelse – Egne og andres erfaringer – Kommissorium
Alle ni opgaveområder, men særlig fokus:		

– Struktur og organisering – Ledelse – Faciliteter, systemer og udstyr – Forebyggelse Formidling og forankring – Introduktion ved et fællesmøde – Afholdelse af en mindre øvelse	Planlægning Alle ni opgaveområder, men særlig fokus: – Planlægningsgrundlag – Struktur og organisering – Ledelse – Faciliteter, systemer og udstyr – Forebyggelse – Uddannelse og træning Formidling og forankring – Introduktion ved et fællesmøde – Uddannelse af stab og støttefunktioner – Øvelser for stab og støttefunktioner	Planlægning Systematisk og grundig vurdering, analyse og afklaring af alle ni opgaveområder: – Planlægningsgrundlag – Struktur og organisering – Ledelse, herunder strategisk forankring af beredskabsplanen – Faciliteter, systemer og udstyr – Forebyggelse – Uddannelse og træning – Øvelser – Evaluering – Implementering af læring Formidling og forankring – Introduktion ved fællesmøder – Uddannelse af kriseledelse (strategisk), krisestab og støttefunktioner m.fl. Øvelser for kriseledelse, krisestab og støttefunktioner
--	---	---

Figur 2: Beredskabsplanlægning - tre modeller for processen.

Model A: Den basale beredskabsplanlægning

Forberedelse

- Etabler overblik over eksisterende beredskabsplan, delplan og bilag
- Vurder eventuelle høringsbemærkninger (§§ 24 og 25) fra Beredskabsstyrelsen
- Udarbejd en tids- og aktivitetsplan for udarbejdelse/revision af beredskabsplanen

Planlægning

Gennemgå de ni opgaveområder med særlig fokus på vurdering og afklaring af:

- Struktur og organisering
- Ledelse, herunder strategisk forankring af beredskabsplanen

- Faciliteter, systemer og udstyr
- Forebyggelse

Formidling og forankring

- Introducer ledelse og medarbejdere til beredskabsplanen, fx ved et fællesmøde
- Afhold en mindre øvelse, fx procedure- eller dilemmaøvelse, for at teste planen

Model B: Den mere detaljerede beredskabsplanlægning

Forberedelse

- Etabler overblik over eksisterende beredskabsplan, delplan og bilag
- Vurder eventuelle høringsbemærkninger (§§ 24 og 25) fra Beredskabsstyrelsen
- Udarbejd en tids- og aktivitetsplan for udarbejdelse/revision af beredskabsplanen
- Gennemgå systematisk vejledningen i helhedsorienteret beredskabsplanlægning
- Indhent eventuelt supplerende rådgivning og vejledning fra Beredskabsstyrelsen
- Foretag en systematisk vurdering af organisationens beredskab/krisestyring, fx 'Beredskabstesten'.
- Indhent bidrag/ønsker fra organisationens strategiske ledelse

Planlægning

Gennemgå opgaveområderne med særlig fokus på vurdering, analyse og afklaring af:

- Planlægningsgrundlag
- Struktur og organisering
- Ledelse, herunder strategisk forankring af beredskabsplanen
- Faciliteter, systemer og udstyr
- Forebyggelse
- Uddannelse og træning

Formidling og forankring

- Introducer ledelse og medarbejdere til beredskabsplanen, fx ved fællesmøder
- Uddan og træn krisestaben og støttefunktionerne
- Afhold øvelser for krisestab og støttefunktioner, fx procedure- og dilemmaøvelser

Model C: Den fuldt udbyggede beredskabsplanlægning

Forberedelse

- Etabler overblik over eksisterende beredskabsplan, delplan og bilag
- Vurder eventuelle høringsbemærkninger (§§ 24 og 25) fra Beredskabsstyrelsen
- Udarbejd en tids- og aktivitetsplan for udarbejdelse/revision af beredskabsplanen
- Gennemgå systematisk vejledningen i helhedsorienteret beredskabsplanlægning
- Indhent eventuelt supplerende rådgivning og vejledning fra Beredskabsstyrelsen
- Vurder organisationens beredskab/krisestyring, fx 'Beredskabstesten'
- Inddrag erfaringer og læring fra egne og andres øvelser og rigtige hændelser
- Indhent bidrag/ønsker fra organisationens strategiske ledelse
- Udarbejd en kort opgavebeskrivelse (kommissorium) for udarbejdelsen/revisionen af planen

Planlægning

Systematisk og grundig vurdering, analyse og afklaring af alle ni opgaveområder – og andre områder, der måtte have særlig betydning for beredskabsplanen:

- Planlægningsgrundlag
- Struktur og organisering
- Ledelse, herunder strategisk forankring af beredskabsplanen
- Faciliteter, systemer og udstyr
- Forebyggelse
- Uddannelse og træning
- Øvelser
- Evaluering
- Implementering af læring

Formidling og forankring

- Introducer ledelse og medarbejdere til beredskabsplanen, fx ved fællesmøder
- Uddan og træn kriseledelse (strategisk), krisestab og støttefunktioner m.fl.
- Afhold øvelser for kriseledelse, krisestab og støttefunktioner, fx krisestyringsøvelser og/ eller dilem-maøvelser, evt. med relevante samarbejdspartnere

Uanset hvilken model man vælger, så skal arbejdet munde ud i et konkret planmateriale, der afhængigt af organisationens behov kan variere i både indhold og form. Omfanget og karakteren af planmaterialet vil også afspejle det ambitionsniveau, man har lagt til grund for valg af procesmodel. Så hvis organisationen ønsker en gennemarbejdet og veldokumenteret plan, der kan udgøre et solidt grundlag for organisationens beredskab og krisestyring, er vejen dertil næppe at vælge den ”letteste løsning”, men derimod også at vælge et passende ambitionsniveau for processen.

Uanset valg af planlægningsproces skal planen i alle tilfælde formidles bredt blandt organisationens ansatte, fx som angivet i modellerne ved fysiske fællesmøder. Men det er også muligt at introducere beredskabsplanen ved en nyhed på organisationens intranet, et virtuelt fællesmøde, en øvelse med opsam-ling, eller en kort videopræsentation efterfulgt af en selvtest eller quiz.

8. Mål og planer for beredskab og krisestyring

Beredskabspolitik

At skulle opbygge et beredskab og en krisestyingskapacitet kan måske virke som en uhåndgribelig og vanskelig opgave. For at det skal lykkes godt, har den person eller enhed, der koordinerer arbejdet, brug for et klart mandat fra topledelsen. Dette mandat kommer bedst til udtryk gennem en nedskrevet beredskabspolitik.

Formålet med beredskabspolitikken er at fastlægge den overordnede ramme for organisationens bered-skabsplanlægning. En beredskabspolitik angiver de strategiske målsætninger, handlemåder, midler og prioriteringer for organisationens arbejde med beredskab. Dokumentet kan også give vejledning til orga-niseringen og koordineringen af specifikke opgaver, fx udarbejdelse af planer, planlægning af uddannelse og øvelser m.v. Endelig giver politikken et grundlag, som topledelsen kan tage udgangspunkt i, når der følges op på fremdriften i udviklingen af krisestyingskapaciteten.

Beredskabspolitikken kan eksempelvis indeholde en beskrivelse af følgende:

- Mål for beredskabet: Hvad vil man opnå med organisationens beredskab?
- Formelle krav: Hvilke love og regler om beredskab skal organisationen opfylde?
- Opsummering af beredskabsansvar: Hvilke kritiske funktioner har organisationen et beredskabsmæssigt ansvar for at opretholde?
- Forventninger til roller og deltagelse: Hvem i organisationen skal bidrage aktivt til den løbende udvikling af beredskabet?
- Hvilke resultater skal der følges op på hvornår?

Aktivitetsplan/Beredskabsprogram

Formålet med en aktivitetsplan med fokus på beredskabsaktiviteter – også kaldet et beredskabsprogram – er at hjælpe organisationen med at planlægge og gennemføre de prioriteter, der er fastsat i beredskabspolitikken. Uden plan og planlægning af konkrete aktiviteter risikerer man, at beredskabspolitikken blot bliver en hensigtserklæring.

En aktivitetsplan giver mulighed for i brede træk at fastlægge en konkret vej for, hvad organisationen vil gøre inden for beredskabsområdet – fx de kommende 12 måneder og gerne i flerårigt perspektiv. Organisation kan vælge at beskrive, hvilke områder der især skal arbejdes med i den kommende periode, eller fastsætte tid for øvelser og uddannelsesaktiviteter, revidering af plan eller evaluering af hændelser.

Fordelen ved en aktivitetsplan er, at den dels bidrager til at anskueliggøre opgavens omfang inden for de forskellige planlægningsområder, dels holder organisationen fast på, at drøftelser skal tages, aktiviteter skal gennemføres, og udstyr afprøves. Hvis man ikke løbende vedligeholder sine kompetencer, så er man ikke klar til at håndtere krisen, når den kommer, og uden en vis portion af planlægning kommer man ikke i mål.

Det anbefales, at man overordnet set beslutter, hvilke prioriteter organisationen skal have på beredskabsområdet i den kommende periode. Endvidere bør man beslutte, hvilken enhed/kontor der har ansvaret for at koordinere planlægningsaktiviteterne internt og med relevante eksterne offentlige eller private parter, samt hvordan ledelsen involveres i den løbende planlægningsproces. Herefter bør det kort beskrives, hvad organisationen ønsker at opnå på de enkelte områder og ikke mindst, hvilke konkrete aktiviteter man vil gennemføre for hvilke af organisationens medarbejdere for at nå målene. En aktivitetsplan giver ledelsen et overblik over, hvilke aktivitets- og tidsplaner der gælder for de prioriterede opgaver, og hvilke ressourcer der stilles til rådighed.

Hovedplanen

Når organisationer er under pres, på kanten af eller i en tilstand af kaos, skal beredskabsplanen kunne hjælpe til, at der kan træffes gode beslutninger. Planen skal derfor indeholde klare retningslinjer og procedurer for, hvordan organisationen skal håndtere hændelser, dvs. hvem der gør hvad, hvornår og hvordan i praksis. Planen skal selvsagt hele tiden være opdateret.

En god huskeregel er, at planen bør revideres, hvis:

- lovgivningen stiller krav om det
- der er indikationer på, at risikobilledet har forandret sig væsentligt
- erfaringer fra en hændelse, øvelse eller risiko- og sårbarhedsanalyse tilsiger det
- der sker ændringer i organisationens struktur eller ansvarsområde.

Man er i udarbejdelsen af planen nødt til at overveje ambitionsniveau, mål og prioriteringer, ligesom man er nødt til at se på, hvilke ressourcer man gerne vil anvende, og hvilke ressourcer der rent faktisk vil være til rådighed under virkelige hændelser.

Delplaner

Det giver ikke mening at forsøge at planlægge i detaljer for alt, hvad der måske kan overgå en organisation. Dels ville plankomplekset blive meget omfattende, dels er listen aldrig udtømmende, og man risikerer at være uforberedt på lige netop den krise, man ikke havde tænkt ville indtræffe. Det kan dog anbefales, at man i nødvendigt omfang supplerer hovedplanen med relevante delplaner, indsatsplaner, instrukser og skabeloner i bilag.

En delplan er typisk en plan for, hvordan en decentral organisatorisk enhed eller underliggende institution skal agere i forhold til organisationens samlede plan. En delplan kan dog også have til formål at sikre, at samfundsvigtige funktioner kan opretholdes, eksempelvis ved at en organisatorisk enhed får beføjelser under en krise, som den ellers ikke har. En delplan kan også bestå af en prioriteret liste over, hvilke sager der er kritiske og skal prioriteres i en krise. Det letter både ledelse og medarbejdere, når denne type vigtige og vanskelige beslutninger allerede er truffet på forhånd. En delplan kan eksempelvis være en it-beredskabsplan eller en beredskabsplan for informationssikkerhed.

Indsatsplaner

Indsatsplaner bidrager med retningslinjer og detaljeret planlægning for den operative håndtering af konkrete hændelsestyper. Formålet med indsatsplanen er at sikre, at de forholdsregler, der bør tages af organisationen i forbindelse med en specifik hændelse, bliver fulgt. Hver enkelt indsatsplan bør forholde sig til de centrale aspekter af den operative indsats.

En organisation, som arbejder med vandforsyning, vil oftere end andre organisationer komme ud for at skulle håndtere en hændelse om vandforurening, og det vil derfor være relevant at udarbejde en indsatsplan for dette. En organisation, hvis medarbejdere rejser til krigsplagede områder, kan blive konfronteret med en gidselsituation og have brug for en indsatsplan, der behandler dette. Andre eksempler er indsatsplaner for håndtering af strømsvigt, uheld på arbejdspladsen, udslip af farlige stoffer, pandemisk influenza, oversvømmelse eller andre hændelser, som er relevante for organisationen.

Visse hændelser vil være mere relevante for nogle myndigheder end for andre. Det gælder særligt for myndigheder med et sektoransvar, hvor en given hændelse vil få samfundskritisk betydning. Men som Covid-19 har vist, kan en højvirulent sygdom alligevel påvirke en organisation, selvom den eksempelvis ikke har sundhedsfaglige opgaver eller snitflader.

Instrukser/actioncards

Instrukser – også kaldet actioncards – er tjeklister på typisk én side. De giver korte, præcise handlingsanvisninger for bestemte opgaver så som aktivering af krisestaben, fastsættelse og ændring af aktiveringstrin samt klargøring af faciliteter, systemer og udstyr. En instruks har til formål at sikre, at alle trin bliver fulgt, når man eksempelvis aktiverer sit informationsberedskab, således at alle relevante dele af organisationen er velinformerede om situationen og dens udvikling, eller at sikre, at organisationens krisestab har egnede lokaler, hvor de allerede aftalte ressourcer er til stede. Instrukser kan også kort beskrive, hvilket

ansvar og rolle det enkelte medlem af krisestaben har under en krise. Det gør det lettere for både nye og rutinerede medlemmer af en krisestab samt støttefunktioner, når de kan læse præcis, hvad deres ansvar er.

Skabeloner

En skabelon er en standardopsætning for, hvordan et dokument af en bestemt type altid skal se ud. I krisestyringssammenhæng tilsikrer skabeloner, at alle relevante elementer bliver gennemgået til eksempelvis et stabsmøde, at pressemeddelelser tager sig ensartet ud, at de relevante elementer logges, at der måles på de samme data i situationsrapporter, osv. Det giver også en fleksibel tilgang til, hvem der kan varetage opgaven, fordi den enkelte person ikke selv skal tage stilling til, hvilke elementer der skal tages i betragtning på denne dag. Eksempler på skabeloner er mødedagsordener og referater, hastemeldinger, situationsrapporter, fælles situationsbilleder, logføring og pressemeddelelser.

Kapitel II: Planlægningsprocessen

I dette kapitel gennemgås indholdet af de ni centrale områder af beredskabsplanlægningen, som læseren blev introduceret til i kapitel I. Vejledningen sætter ord og eksempler på de nødvendige planlægningsmæssige overvejelser, der skal føre frem til et solidt planmateriale som afsæt for organisationens beredskab og krisestyring. De ni områder præsenteres nedenfor i hvert afsnit sammen med anbefalinger om god praksis.

1. Planlægningsgrundlag

Arbejdet med planlægningsgrundlaget har til formål at sikre, at organisationens samlede beredskabsplanlægning og tilrettelæggelse af egen krisestyring samt planlægning for opretholdelse af kritiske funktioner under en krise sker på et solidt videngrundlag.

Arbejdet med planlægningsgrundlaget handler om at:

- forholde sig målrettet og analytisk til mulige hændelser, risici og sårbarheder
- se frem og forsøge at tage højde for, hvad der kan ramme organisationen
- identificere organisationens kritiske funktioner
- forholde tendenser og analyser til organisationens kritiske funktioner
- vurdere organisationens robusthed, kompetencer og kapaciteter
- udarbejde den fornødne planlægning.

Arbejdet skal bidrage til de otte andre områder i den konkrete beredskabsplanlægning, og det dokumenteres i beredskabsplanen og eventuelle delplaner, skabeloner m.v., herunder også i eventuelle delplaner for fortsat drift og genopretning. På denne måde vil arbejdet styrke organisationens samlede krisestyringskapacitet og robusthed.

Processen kan eksempelvis gennemføres i følgende faser:

1. Forberedelse af planlægningsprocessen
2. Risiko- og sårbarhedsvurderinger
3. Vurdering af kritiske funktioner
4. Strategisk fremsyn

Forberedelse af planlægningsprocessen

I den *første* fase foretages de indledende forberedelser af planlægningsarbejdet:

- Inddrag beslutningstagere og medarbejdere fra organisationen, der har et godt kendskab til organisationens (kritiske) funktioner, opgaver og organisering.
- Udarbejd en aktivitets- og tidsplan for processen; hvad skal der ske hvornår, og hvem er ansvarlige for aktiviteterne.
- Identificer herefter eksisterende data og relevante informationer, herunder fx styringsdokumenter, analyser og procesbeskrivelser.
- Vælg så de metoder og værktøjer, der skal anvendes i forbindelse med bl.a. vurdering af kritiske funktioner og risiko- og sårbarhedsvurderinger.
- Vurder dernæst, hvordan de indsamlede og bearbejdede informationer eventuelt skal beskyttes, hvis der er et særligt behov for fortrolighed.

Risiko- og sårbarhedsvurdering

I den *anden* fase er det formålet at skabe overblik over, hvilke mulige natur- og menneskeskabte hændelser der udgør de største risici, og hvilke sårbarheder organisationen har i forhold til disse.

En risiko- og sårbarhedsvurdering kan eksempelvis gennemføres således:

- Kortlæg og prioriter kendte og tænkelige hændelser og risici, der kan udfordre organisationens strategiske mål, kritiske funktioner, omdømme eller selve dens eksistens.
- Afdæk sårbarheder og mangler i organisationens nuværende beredskabsplan, krisestyringskapacitet og eventuelle planer for fortsat drift og genopretning.
- Vurder organisationens aktuelle robusthed, kompetencer og kapacitet i relation til de kortlagte hændelser og risici, dvs. hvor godt man er ”klædt på” i forhold til disse.
- Identificer eksisterende løsninger og eventuelle reserver, fx nødstrøm, alternative lokaler, særlige leverandøraftaler m.m.
- Udarbejd planer med aktiviteter, der kan forebygge og afhjælpe de identificerede risici, herunder mindske sandsynligheder og konsekvenser af forstyrrelser af driften.

Beredskabsstyrelsen anbefaler, at organisationen:

- indledningsvis orienterer sig i indholdet af publikationen ’Nationalt Risikobillede’ for så vidt angår samfundsmæssige hændelser og risici, der kræver en særlig indsats, samt øvrige myndigheders specifikke trusselsvurderinger.
- udarbejder sit eget (lokale) risikobillede med særlig fokus på de hændelsestyper, som har et krisepotentiale for organisationen, og som kan give forstyrrelser i driften; i første omgang på kort og mellemlangt sigt.
- jævnligt eller ad hoc opdaterer risikobilledet, fx når større begivenheder tilsiger det, eller der på anden måde identificeres ændringer i tendenser, hændelser og risici.

Vurdering af kritiske funktioner

I den *tredje* fase er det formålet at kortlægge kritiske funktioner og aktiviteter, der skal kunne opretholdes, selvom organisationen er ramt af ekstraordinære hændelser.

Arbejdet kan eksempelvis gennemføres i en proces, hvor målet er at identificere:

- organisationens funktioner og de delaktiviteter, der opretholder disse
- konsekvenser ved forstyrrelser i driften af disse funktioner og aktiviteter, om muligt knyttet til kriterier, mål, servicestandarder, kvalitetskrav eller lignende
- acceptable ”nede-tider”, hvor driften af funktioner og aktiviteter er påvirket af forstyrrelser, og hvor fx systemer er sat helt eller delvist ud af normal drift
- udvalgte funktioner og aktiviteter, der vurderes at være særligt kritiske, og som derfor skal prioriteres i det fortsatte arbejde
- afhængigheder af (in- og eksterne) ressourcer for driften af aktiviteterne, dvs. det minimum af ressourcer der skal til, for at man kan opretholde de vitale funktioner
- mål for genopretningstider for at undgå uacceptable konsekvenser (der skal være kortere end de acceptable ”nede-tider”).

Strategisk fremsyn

Risiko- og sårbarhedsvurderinger i et kort- og mellemlangt tidsperspektiv er centrale aktiviteter i en robust beredskabsplanlægning og planlægning for fortsat drift. Men organisationen kan med fordel også anlægge et mere langsigtet perspektiv på hændelser og risici, og herigennem styrke organisationens strategiske parathed, modstandskraft og tilpasningsevne.

Fordelene herved er, at hændelser og risici på den ”lange bane” bliver spottet og vurderet i rette tid, så organisationen kan tilpasse sin beredskabsplanlægning og planlægning for fortsat drift. Samtidig får organisationen også mulighed for at opfange større strømninger og tendenser og gribe de positive muligheder, som forandringerne måske også tilbyder.

Strategisk fremsyn handler ikke om at forudsige fremtiden, men om at forestille sig mulige scenarier i fremtiden som et grundlag for mere langsigtede overvejelser. Strategisk fremsyn baserer sig hovedsageligt på intuition og kvalitative vurderinger snarere end på konkrete data og kvantitativ analyse. Processen er således kendetegnet ved en vis portion forudseenhed, kreativitet og visioner.

Denne *fjerde* fase, strategisk fremsyn, kan processuelt gennemføres på forskellige måder. Uanset valg af metode og værktøj anbefales det at overveje følgende spørgsmål:

- Hvad er de største udfordringer for organisationen på længere sigt?
- Hvordan kan organisationens robusthed over for kriser se ud til den tid?
- Hvad kan organisationen gøre i dag for at komme på forkant med udviklingen?
- Hvilke potentielle sårbarheder og strategiske behov skal der tages højde for?
- Hvordan kan ressourcer og kapaciteter udnyttes bedst muligt?
- Hvem kan organisationen danne strategiske partnerskaber med?

Det er vigtigt, at organisationen er særligt opmærksom på ændringer på makroniveau, som organisationen muligvis skal tilpasse sig. Eksempler kan være demografiske ændringer, teknologisk innovation, aldrende infrastruktur, politiske og sikkerhedsmæssige risici, klimaændringer, sårbarheder i forsyningskæder og leverancer, finansielle udfordringer samt juridiske og lovgivningsmæssige barrierer.

Overvejelserne i de fire faser skal bidrage til at skabe et samlet billede af hvilke hændelser, der kan ramme organisationen, og på dette grundlag bidrage til en planlægning, der gør det muligt for organisatio-

nen at kunne i) varetage krisestyringens kerneopgaver, ii) tilpasse sig helt nye opgaver i en anderledes krisesituation og iii) sikre opretholdelse af organisationens fortsatte drift og efterfølgende genopretning af funktioner til ”ny normal”.

Tilgang, værktøjer og metoder

Arbejdet med planlægningsgrundlaget kan enten ske i et separat spor og isoleret fra organisationens øvrige planlægning, eller det kan gennemføres som et integreret element i organisationens strategiske planlægning og styring. Ved at gennemføre arbejdet i et separat spor gives beredskab, krisestyring og planlægning for fortsat drift fuld opmærksomhed. Ved at kombinere det med organisationens strategiske planlægning kan der opnås synergier og i et vist omfang ske genanvendelse af visse data. Begge ”modeller” har imidlertid fordele og ulemper, som må afvejes.

Den instrumentelle håndtering af arbejdsprocessen rummer også flere muligheder. Værktøjer og metoder til at understøtte arbejdet med planlægningsgrundlaget, herunder eksempelvis risiko- og sårbarhedsvurderinger, findes i mange forskellige former lige fra meget enkle skabeloner og til mere avancerede, certificerede standarder. Hvorvidt man skal vælge det ene eller det andet, afhænger bl.a. af eksterne krav og forventninger samt organisationens opgaver, behov og ambitioner med hensyn til beredskab og krisestyring.

Generelt anbefales det at vælge værktøjer og metoder, der er forholdsvis enkle at anvende i praksis uden forudgående uddannelse og træning, og at tilpasse anvendelsen af værktøjer og metoder i forhold til den konkrete proces, de ressourcer, der er til rådighed i organisationen, og de mål, man har sat sig for beredskabsplanlægningen.

Opdatering og udvikling af planlægningsgrundlaget

Det er vigtigt, at arbejdet med planlægningsgrundlaget løbende genbesøges, opdateres og udbygges i det relevante omfang. Det betyder, at der løbende bør gennemføres forbedringsprocesser, hvor vurdering af kritiske funktioner, risiko- og sårbarhedsvurderinger samt analyser af mere langsigtet, strategisk karakter gentages. Resultaterne af arbejdet dokumenteres i organisationens beredskabsplaner og planer for fortsat drift, der løbende skal holdes opdaterede.

I forbindelse med opdatering og eventuel udbygning af planlægningsgrundlaget skal det sikres, at de berørte medarbejdere orienteres om ændringer i mulige hændelser og risici, fokus og prioriteringer samt planer og procedurer m.v. Dette kan ske ved fællesmøder, i forbindelse med uddannelse og træning eller ved gennemførelse af øvelser, hvor eksempelvis nye procedurer kan drøftes, testes og øves. Planlægningsgrundlaget bør også revurderes i lyset af konkrete hændelser eller øvelser, hvor beredskabet har været aktiveret, og hvor der kan være gennemført en erfaringsopsamling eller egentlig evaluering.

Beredskabsstyrelsen anbefaler, at organisationen:

- planlægger for både hverdagshændelser og for de sjældnere og mere omfattende, komplekse og langvarige hændelser
- ser tilbage, forholder sig til nuet, og tænker på kort, mellemlangt og langt sigt
- anvender de metoder, der passer til organisationens behov og foretrukne arbejdsformer

- gør brug af både kvantitative og kvalitative data
- henter inspiration i rapporter
- inddrager ekspertvurderinger
- nyttiggør erfaringer og læring fra tidligere hændelser og/eller øvelser
- opstiller risikoscenarier med fiktive hændelsesforløb.

2. Struktur og organisering af krisestyring

De fleste kriser kræver en ekstraordinær indsats i et højt arbejdstempo og kan sjældent håndteres effektivt inden for de almindelige organisatoriske rammer sideløbende med varetagelsen af driftsopgaver. Omstilling til krisestyingsorganisering kan forstærke organisationens krisestyring på det strategiske, operationelle og taktiske niveau og er derfor et centralt element i beredskabsplanlægningen.

Aktivering af krisestyingsorganisationen

Så snart en krise er erkendt, bør man aktivere sin krisestyingsorganisation. Det er en forudsætning for at kunne udføre kerneopgaverne inden for krisestyring. Krisestyingsorganisationen bør være i drift, indtil krisen er afsluttet, og driftsopgaverne igen kan varetages inden for de almindelige organisatoriske rammer.

Krisestyingsorganisationen, dens struktur og tilgængeligheden af systemer bør være planlagt og fastlagt på forhånd i organisationens beredskabsplan og tilhørende dokumenter. Samtidig bør planen i forhold til krisestyingsorganisation indeholde en vis grad af fleksibilitet, således at den løbende kan justeres og tilpasses krisens omfang, betingelser og omstændigheder.

Når en krise er erkendt, bør aktiveringen af krisestyingsorganisationen derfor gennemføres med udgangspunkt i organisationens beredskabsplan og de procedurer, faciliteter, systemer og det udstyr, der er til rådighed.

Krisestyingsorganisationens struktur

Omstilling til en krisestyingsorganisation indebærer aktivering og drift af en krisestab, der står i spidsen for organisationens håndtering af en krise. En krisestab kan være sammensat på forskellige måder afhængigt af organisationens størrelse og krisens karakter. Som minimum kan den være strategisk forankret i topledelsen, så den har operationel autonomi, og varetagelsen af driftsopgaver i den resterende del af organisationen kan fortsætte. For større myndigheder og virksomheder kan en lagdelt model med en strategisk og operationel krisestab være en fordel.

Den traditionelle krisestyingsorganisation består både af en strategisk kriseledelse og en operationel krisestab og matcher dermed den tredelte struktur for krisestyring med et strategisk, operationelt og taktisk niveau. Den strategiske kriseledelse fungerer typisk som omdrejningspunkt for beslutningstagning. Den kan være ledet af den administrerende direktør eller af repræsentanter fra topledelsen.

Den operationelle krisestab forsynes med retning og pålægges opgaver fra den strategiske kriseledelse, men har tilstrækkelig operationel autonomi og råderum til at kunne sikre, at beslutningerne implementeres på det taktisk udførende niveau. Den operationelle krisestab vil derfor typisk indgå som det koordinerende led i krisestyningen, både internt i organisationen mellem det strategiske og taktiske niveau og

uden for organisationen med eksterne samarbejdspartnere. Deltagerne i den operationelle krisestab kan være repræsentanter fra chefgruppen med ansvar for alle aspekter af den operationelle krisestyring, som interagerer med de indsatsaktiviteter, der udføres på det taktiske niveau.

Er der behov for reduceret responstid, kan det være hensigtsmæssigt at samlokalisere den strategiske kriseledelse og den operationelle krisestab.

Principper for organisering af krisestyring

Hvordan er det mest hensigtsmæssigt at organisere sin krisestyring? Man kan jo starte med at sige: Der er ikke en "one size fits all"-løsning. Krisestyriings strukturelle design bør fastlægges på baggrund af bl.a. organisationens størrelse, strategiske mål, opgaver, behov og muligheder.

Det nytter altså ikke at kopiere naboens krisestyriingsorganisation, men man kan selvfølgelig godt lade sig inspirere af den måde, andre har valgt at organisere sig på.

Beredskabsstyrelsen anbefaler generelt, at man vælger en organisering, der:

- er baseret på en grundopstilling, som op til et vist niveau – afhængigt af krav og opgavemængde m.v. – kan håndtere krisestyriings kerneopgaver
- er fleksibel og kan justeres efter omstændigheder, opgaver og mål, herunder også udbygges, når det er nødvendigt
- løbende kan tilpasses med hensyn til bemanning, ressourcer og kompetencer og således skaleres op og ned efter behov
- bygger på en overskuelig og logisk opgave- og ansvarsfordeling, der sikrer en effektiv opgavevaretagelse og nyttiggørelse af organisationens kompetencer
- er effektivt understøttet med de nødvendige praktiske, administrative, tekniske og analytiske støttefunktioner.

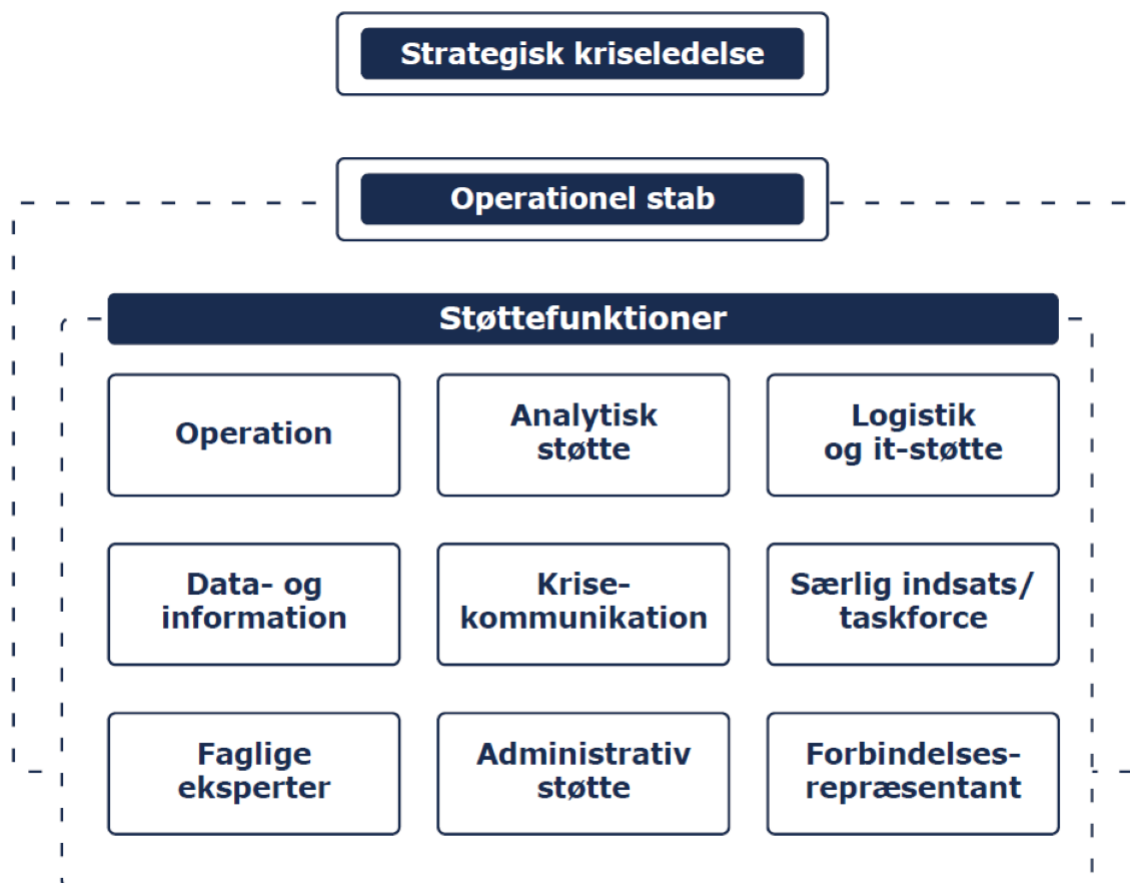
Krisestaben skal altså kunne sammensættes fleksibelt, men også udbygges med én eller flere enheder, fx en analytisk enhed eller en faglig ekspertgruppe. Sådanne enheder bør være beskrevet på forhånd med et standardindhold (rolle/funktion), der så tilpasses, når krisestyriingsorganisationen opstilles eller redesignes.

Ved organisering af egen krisestyring anbefales det, at man kompetencemæssigt tænker i både bredde og dybde, da hændelser kan være komplekse og kræve både analytisk, faglig, teknisk og/eller forvaltningsmæssig kompetence m.v. Da kravene under en krise samtidig vil kunne ændre sig, er det også her nødvendigt med en betydelig fleksibilitet, herunder mulighed for at kunne trække eksterne kompetencer ind i krisestyriingen.

Det er også vigtigt, at opgaveog ansvarsfordelingen mellem krisestaben og basisorganisationens enheder er klar og tydelig, således at man undgår, at sager havner mellem to stole, at der udføres dobbeltarbejde, eller at der opstår forsinkelser i arbejdsprocesserne på grund af uklarheder om, hvem der "har

bolden". Basisorganisationens bidrag og støtte bør i øvrigt ikke være begrænset til "kun" at afgive medarbejdere til krisestaben og/eller støttefunktionerne.

I nedenstående eksempel består den centrale krisestab af en strategisk kriseledelse og operationel stab. Den operationelle stab er en enhed, der som udgangspunkt skal kunne klare de fleste opgaver, der følger med varetagelsen af krisestyringens kerneopgaver.



Figur 3: Eksempel på organisering

I tilknytning til den operationelle stab kan man tilvælge de ønskede eller krævede støttefunktioner, hvorved der kan ske en situationstilpasset udbygning og styrkelse af stabens evne (kompetence) og kapacitet (ressourcer) til at kunne håndtere opgaverne. Valg og sammensætning af funktioner sker ud fra en konkret, samlet vurdering. Det samme gælder tilpasningen og kombinationen af de enkelte funktioner, hvis indhold og form kan variere fra hændelse til hændelse.

Modulérbarhed og skalérbarhed

Med procedurer i beredskabsplanen for aktivering af krisestyringsorganisationen er der en fælles referenceramme og et solidt udgangspunkt for etablering af krisestaben. I krisens første fase vil krisestaben derfor ofte være baseret på de procedurer og strukturelle forhold, der indgår i beredskabsplanen, samt de ressourcer og kompetencer, der er til rådighed.

En krisestab skal som udgangspunkt kunne håndtere alle typer af hændelser, såfremt den aktiveres, og den skal kunne opretholdes så længe, det er nødvendigt. Derudover skal den sikre en målrettet, effektiv og stabil varetagelse af krisestyringens kerneopgaver. Med krisers uforudsigelighed bør krisestaben til enhver tid kunne aktiveres og drives på en fleksibel og situationstilpasset måde baseret på krisens karakter, varighed, omfang, betingelser og omstændigheder. Det kan øge effektiviteten og være ressourcebesparende for den samlede krisestyring. Det er således ikke ualmindeligt, at krisestyringsorganisationen på nogle områder afviger fra de procedurer og strukturer, der indgår i beredskabsplanen, for netop at tilpasse sig situationens udvikling og krisens karakter.

I opstartsfasen kan en krise forekomme flerdimensionel, og krisestyringsorganisationen kan derfor med fordel overdimensioneres for at sikre en målrettet, effektiv og stabil varetagelse af krisestyringens kerneopgaver. Derefter kan den nedskaleres eller udbygges yderligere afhængigt af vilkår, krav, mål og opgaver. I krisens afsluttende fase kan krisestaben gradvist nedskaleres til et mindre antal stabsmedlemmer, således at krisestaben fortsat kan varetage krisestyringens kerneopgaver. Ved længerevarende kriser kan der være behov for at udbygge krisestaben med roterende vagtskiftsordninger, periodevis afløsninger eller en defineret vagtperiode for at undgå udmattelse.

3. Ledelse

Det er ledelsens ansvar dels at sikre, at organisationen udfører en forsvarlig beredskabsplanlægning, dels at ledelsen selv tager aktivt del i organisationens kriseberedskab, når ulykker og kriser rammer organisationen. Det er vigtigt at forstå ledelsens todelte ansvar og rolle, da opgaven er væsensforskellig. Derfor behandles de to emner 'ledelse' og 'kriseledelse' også forskellige steder i vejledningen. I dette afsnit behandles ledelsens opgave og rolle i forbindelse med organisationens beredskabsplanlægning.

Ledelsesmæssig forankring af beredskabsplanlægningen

Ledelsens engagement i organisationens beredskabsplanlægning er afgørende for at opretholde og opbygge krisestyringskapacitet, og netop ledelsens engagement har en afsmittende effekt på de lavere niveauer i organisationen. Ledelsen skal gennem aktiv deltagelse i organisationens beredskabsplanlægning sikre et robust, fleksibelt og skalérbart beredskab. Det betyder bl.a., at det er ledelsens opgave at sætte retning og rammer for myndighedens beredskabsplanlægning.

Ud over den organisatoriske, herunder ledelsesmæssige og strategiske, forankring anbefales det, at organisationens beredskabsplanlægning forankres i en række centrale dokumenter, hvor strategi, beredskabsprogram og alle organisationens beredskabsaktiviteter synliggøres og kommunikeres. Dette gælder også organisationens risikobillede og naturligvis beredskabsplanen. Herved tydeliggøres samtidig de strategiske ambitioner og prioriteter.

Ressourceallokering til beredskab og krisestyring

At foretage beredskabsplanlægning og råde over en krisestyringskapacitet, der kan iværksættes med kort varsel, kræver ressourcer. Ofte anvendes en forsikringsanalogi i forhold til beredskab, hvor man siger, at det handler om, hvor godt en organisation vil være forsikret, i tilfælde af at organisationen bliver ramt af en krise. Man kan vælge at være godt forsikret, hvilket ofte er ressource tungt og dyrt, men sikkert, og man kan vælge at være mindre godt forsikret, men dermed også villig til at løbe en højere risiko og betale en større del af de skader, en krise forårsager, når den rammer.

Det er svært at sætte udgifterne til beredskabsplanlægning i forhold til den gevinst, som opnås i form af en forbedret evne til at håndtere kriser, opretholde organisationens vigtige funktioner under en krise, og dermed hurtigere kunne vende tilbage til normalsituationen. Udgifter til materiel, faciliteter, systemer og ikke mindst personale kan være høje, men bør ses som investeringer, der ofte også kan anvendes til andre formål. Eksempelvis kan lokaler og it-systemer som oftest både anvendes under kriser og i daglig drift. At have et stærkt beredskab skaber tryghed for medarbejdere, ledelse, samarbejdspartnere og kunder.

Roller, ansvar og mandat – strategisk, operationelt og taktisk

Strukturen i en organisation kan beskrives på mange måder. I denne vejledning opdeler vi organisationen, og dermed ansvaret for beredskab og krisestyring, i tre niveauer: strategisk, operationelt og taktisk niveau.

Krisestyrelsens tre niveauer

Det strategiske niveau (rammesættende niveau)

Det strategiske niveau udgøres af en organisations øverste ledelse og har til formål at fastlægge de overordnede og langsigtede retningslinjer for krisestyrelsen. De strategiske hensigter bør flugte med organisationens værdier og regelsæt.

Det operationelle niveau (koordinerende niveau)

Håndteringen af en krise bør udskilles fra den daglige drift og ledes fra en krisestab, der omsætter topledelsens strategiske beslutninger til operationelle handlinger som led i koordineringen af den samlede indsats.

Det taktiske niveau (udførende niveau)

I regi af det offentlige vil en krise, der har karakter af en ulykke eller katastrofe, blive håndteret i et konkret indsatsområde. Det taktiske niveau udfører de handlinger, der besluttet af det operationelle niveau.

På strategisk niveau har man ansvaret for:

- Strategisk udmøntning af udmeldinger fra det politiske niveau
- Strategisk koordinering med andre myndigheder
- Fastlæggelse af overordnede mål, strategiske pejlemærker og prioriteringer
- Fastlæggelse af rammer for organisationens indsats og krisehåndtering
- Disponering og anvendelse af organisationens ressourcer og kapaciteter
- Vurdering af fremtidige scenarier og strategisk planlægning

På operationelt niveau har man ansvaret for:

- Operationalisering af de strategiske hensigter, mål og prioriteringer
- Eksekvering af beslutninger taget på det strategiske niveau
- Etablering, fastholdelse og formidling af overblik
- Operationel koordinering af organisationens samlede indsats

- Sagsbehandling, analyse og planlægning
- Vurdering af situationens mulige udvikling
- Udarbejdelse af plan for fortsat drift og genopretning

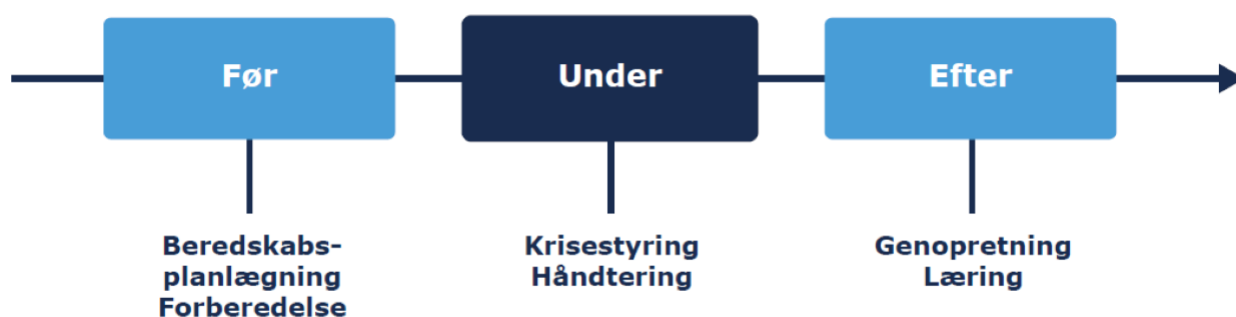
På taktisk niveau har man ansvaret for:

- Taktisk planlægning og styring af egne ressourcer
- Tilrettelæggelse af den egentlige, udførende indsats
- Udførelse af handlinger og opgaver
- Opfølgning og rapportering

Opgaver før, under og efter en hændelse eller krise

En god måde at strukturere og synliggøre skellet mellem beredskabsplanlægning og krisestyring på er at anlægge et 'før', 'under'- og 'efter'-perspektiv.

Rollerne, ansvaret, mandatet og opgaverne er forskellige 'før', 'under' og 'efter' for både ledelsen, den enhed og de medarbejdere, der udfører selve beredskabsplanlægningen i organisationen, og for medlemmerne af organisationens krisestab.



Figur 4: Før, under og efter kriser

Ledelse – før

Det er ledelsens ansvar at sikre, at organisationen har udført en forsvarlig beredskabsplanlægning, og at den opbygger kapacitet til at kunne videreføre kritiske funktioner og drift i krisesituationer. Opgaverne for ledelsen er at fastlægge målsætninger, foretage overordnede prioriteringer, tildele ressourcer, følge op på fremdriften i planlægningen samt at uddelegere selve opgavevaretagelsen af organisationens beredskabsplanlægning til en relevant organisatorisk enhed.

Ledelse – under

Under en krise indgår ledelsen som det strategiske niveau i organisationens krisestyring. Ledelsens opgave i den forbindelse er at udøve strategisk kriseledelse og sætte retning og strategiske mål for organisationens samlede krisestyringsindsats. En anden vigtig opgave for ledelsen kan være at uddelegere beslutningskompetence og mandat til fx en operationel krisestab for at sikre effektiv håndtering. Endvidere skal ledelsen sikre, at organisationens kritiske funktioner kan opretholdes, fx ved særlige nødprocedurer.

Ledelse – efter

Efter en krise er det ledelsens ansvar at sikre, at organisationens normale drift bliver genoprettet så hurtigt som muligt, samt at der bliver iværksat erfaringsopsamlinger eller evalueringer i forhold til hændelsen. Ledelsen beslutter, hvordan organisationen skal følge op i forhold til implementering af læring fra hændelsen.

Beredskabsplanlæggeren – før

Beredskabsplanlæggerens rolle og ansvar er at sikre udmøntningen af organisationens beredskabspolitik/strategi og medvirke til, at organisationen opnår de mål, som ledelsen har fastsat for organisationens beredskabsplanlægning og krisestyringskapacitet. Beredskabsplanlæggeren er den drivende kraft, der sikrer, at de relevante organisatoriske enheder leverer deres bidrag til beredskabsplanlægningen, samt sikrer videndeling og koordination internt i organisationen og eksternt med relevante samarbejdspartnere. Som beredskabsplanlægger er det en vigtig opgave at

◊sikre, at ledelsen kontinuerligt holdes ajour med beredskabsplanlægningens fremskridt og målopfyldelse.

Beredskabsplanlæggeren – under

Under en krise kan beredskabsplanlæggeren varetage forskellige roller. I nogle organisationer har beredskabsplanlæggeren en mere tilbagetrukket rolle under kriser, som fx observerende/ evaluerende, og i andre organisationer indgår beredskabsplanlæggeren som aktivt medlem af organisationens krisestab eller som forbindelsesrepræsentant til andre krisestabe.

Beredskabsplanlæggeren – efter

Efter en krise er det beredskabsplanlæggerens rolle og ansvar at sikre, at erfaringer og læring bliver identificeret, samt at der bliver fulgt op på krisens læringspunkter. Det er beredskabsplanlæggerens ansvar at forelægge læringspunkterne for ledelsen, så der kan træffes beslutning om, hvilke læringspunkter der efterfølgende skal følges op på. Herefter er det igen beredskabsplanlæggerens opgave at sikre, at der bliver fulgt effektivt op på de anbefalinger og tiltag, der er besluttet af ledelsen, og at eventuelt revidere beredskabsplanen.

Strategiske partnerskaber

Kriser kræver ofte samarbejde med relevante eksterne aktører, der kan støtte organisationen med at håndtere krisen og opnå dens strategiske mål med krisestyringsindsatsen. De strategiske partnerskaber er vigtige at have opdyrket i ”fredstid”, så de kan trækkes på under kriser. Det er vigtigt at afklare, hvem på strategisk niveau (ledelsen) der tager kontakt til hvilke eksterne samarbejdspartnere for at kunne opbygge tillidsfulde samarbejdsrelationer og aftale mulig støtte under kriser. Det bør endvidere afdækkes, hvilke afhængigheder og gensidige afhængigheder der eksisterer mellem organisationen og relevante strategiske samarbejdspartnere. Fokus bør være på både traditionelle samarbejdspartnere og på mindre oplagte, men potentielt vigtige partnere.

Koordinering med andre myndigheder

For at sikre en så effektiv beredskabsplanlægning som muligt bør organisationens beredskabsplanlægning koordineres med andre myndigheder og samarbejdspartnere. En statslig styrelse vil opnå store fordele ved at koordinere sin beredskabsplanlægning med eget departement og styrelser inden for ministerområdet. Fordelene ved dette kan være, at man kan trække på hinandens medarbejdere i de tilfælde, hvor en krise kun har ramt én styrelse inden for et ministerområde, ved deltagelse i fælles øvelser eller ved at låne andre myndigheders øvelsesplanlægning, via videndeling i forhold til konkrete hændelser eller nærvedhændelser samt viden fra konferencer, kurser og seminarer. Der er således store fordele at opnå ved at koordinere sin beredskabsplanlægning og beredskabsplaner, uanset om man er offentlig myndighed, privat aktør eller anden type af organisation.

4. Faciliteter, systemer og udstyr

Krisestyring udføres bedst under gode arbejdsforhold og inden for kendte og faste rammer. I organisationer, hvor krisestyring er en del af den daglige drift, vil det give god mening at have et etableret operationsrum med specialiserede it-systemer, der understøtter overblik, videolink til samarbejdspartnere, arbejdsborde og møderum. De fleste organisationer oplever heldigvis sjældent, at der skal etableres en krisestyingsstab, og her vil det ikke give mening at have dedikerede lokaler eller it-systemer i samme omfang.

Ved aktivering og drift af organisationens krisestyingsstab bør der i videst muligt omfang gøres brug af de samme faciliteter, systemer og udstyr, som organisationen anvender i dagligdagen. Det giver større sikkerhed for, at de enkelte elementer er klargjorte og fungerer, og at brugerne er rutinerede. Visse faciliteter, systemer og udstyr kan imidlertid vise sig at være uegnede i en krisesituation. De kan mangle tilstrækkelig ydeevne eller robusthed, eller de kan slet og ret ikke understøtte organisationens behov under en krise. Organisationen bør derfor afdække behovet for særlige faciliteter, systemer og udstyr, som skal reserveres til krisestyring. Organisationen bør endvidere vurdere afhængigheder og behov for at sikre fornøden reservekapacitet eller erstatningsmulighed.

Økonomi

Det er svært at sætte omkostningerne i forhold til det udbytte, som opnås med investeringer i gode krisestyingsfaciliteter. Udvikling af krisestyingskapacitet ligner dermed – som før nævnt – de overvejelser, man gør sig om en forsikring, hvor præmiebetaling søges sammenholdt med mulige tab. Der investeres i faciliteter, systemer og udstyr, som man håber sjældent at få brug for. Det er vigtigt ikke at lade økonomi begrænse krisestyingskapaciteten. Kritiske indkøb bør derfor være gjort, inden krisen indtræffer, mens andre indkøb kan foretages successivt. Som led i beredskabsplanen kan det derfor også være hensigtsmæssigt at forberede fuldmagter til nødanskaffelser i en krisesituation.

Krisestyingslokaler og alternativ adresse

Med baggrund i organisationens beredskabsplan og de scenarier, der er forudset, indrettes de lokaler, som skal anvendes til krisestyring. Det kan være mødelokaler, storrum og kontorer, som også bruges i dagligdagen. Der kan også være behov for specialindrettede krisestyingslokaler. Hvis man forventer relativt hyppig brug, kan man med fordel oprette et egentligt operationsrum, som blot skal bemannes for at være i funktion. Der skal være arbejdsplads til alle i krisestaben og eventuelle forbindelsesrepræsentanter fra samarbejdspartnere. Der skal også være mulighed for at holde uforstyrrede møder, både internt og med samarbejdspartnere udefra, og lokalet skal eventuelt være godkendt til håndtering af klassificerede oplysninger.

Overvej også udstyr, der kan mindske mulige irritationsmomenter, støj m.m. Især hvis lokalerne ikke er designet som arbejdsrum. Overvej ligeledes at udpege alternative krisestyringsfaciliteter på en anden adresse, i tilfælde af at en brand, eksplosion, oversvømmelse eller anden alvorlig hændelse gør de normale bygninger og lokaler utilgængelige. Som alternativ kan der eventuelt indgås aftale om brug af en anden organisations faciliteter i nødstilfælde, fx som led i en strategisk partnerskabsaftale.

Flere organisationer oplevede under coronakrisen, at deres forberedte krisefaciliteter ikke tog højde for afstandskravene under en epidemi. De skulle derfor med kort varsel gentænke dele af deres beredskabsplan og indrette sig på ny. Det er svært at tage højde for alt. Derfor kan man med fordel tage udgangspunkt i de beskrevne hændelsestyper i publikationen '*Nationalt Risikobillede*'.

Virtuel krisestyring

Enhver organisation bør også have planer for at kunne udføre sin krisestyring virtuelt, hvis det ikke er muligt eller hensigtsmæssigt at anvende de fysiske krisestyringsfaciliteter. Under Covid-19 var flere nødt til – helt eller delvist – at udøve kriseledelse på distance, og visse opgaver måtte varetages af medarbejdere, der arbejdede hjemmefra. Det kan lade sig gøre, men det fordrer organisatorisk fleksibilitet og tilpasningsdygtighed. Effektiviteten af den virtuelle krisestyring afhænger også af, hvordan og hvor godt organisationen er forberedt på at kunne omstille sig fra analoge til digitale løsninger.

Som en del af beredskabsplanlægningen skal organisationen derfor som minimum overveje:

- Hvordan organiserer vi os mest hensigtsmæssigt i forhold til virtuel krisestyring?
- Hvordan skal opgavevaretagelsen i så fald tilrettelægges?
- Hvordan sikres adgang til de nødvendige planer, procedurer og systemer på distance?
- Hvordan formidles og fastholdes overblik uden brug af analoge tavler og oversigter?
- Hvordan skal informationer håndteres og udveksles uden direkte fysiske overleveringer?
- Hvilke virtuelle møder er der behov for, når ansigt-til-ansigt-møder ikke er mulige?
- Hvilke virtuelle platforme skal anvendes til åbne møder og møder af fortrolig karakter?
- Hvordan kan de sociale og uformelle interaktioner opretholdes virtuelt, også under en længerevarende krise?

It-værktøjer, filsystemer og kommunikationsplatforme

Organisationens krisehåndtering skal understøttes af faciliteterne og systemerne – og ikke omvendt. Det må med andre ord ikke blive faciliteterne, der afgør, hvordan man organiserer sig, eller systemerne, der dikterer krisehåndteringen. Som beskrevet i indledningen vil det være en stor fordel, hvis systemer og værktøjer m.v., som benyttes i det daglige, er de samme som dem, der skal anvendes i forbindelse med krisestyring.

Hvis der alligevel er behov for specialiseret udstyr, bør man vurdere anskaffelses- og driftsomkostninger i forhold til specifikationer og levetid og udvælge pålidelige leverandører, som lever op til lovgivning og kvalitetskrav. Det er også vigtigt, at der sættes tid af til uddannelse i betjening og vedligeholdelse af færdigheder.

Med baggrund i organisationens beredskabsplan kan man efter behov anskaffe og installere relevante systemer til understøttelse af krisestyringen. Det kan omfatte varslings- og alarmeringssystemer, robuste internetforbindelser, prioriterede telefonisystemer, geografiske informationssystemer (GIS), opgave- og

ressourcestyringssystemer, log-systemer, sikrede kommunikationssystemer, platforme til medieovervågning og udsendelse af pressemeddelelser m.v.

De fleste vil opleve et afhængighedsforhold til kontinuerlig drift af it-systemerne og vil have svært ved at arbejde effektivt uden dem. Ved også at indregne foranstaltninger mod afbrydelser, når rammerne for krisestyringsorganisationen designes, kan man undgå at skulle bruge værdifuld tid på it-problemer under en krise. Det kan være nødstrømsanlæg eller backupbatterier for kritiske it-systemer, men også mindre hardware såsom sikringer, strømskinner, forlængerledninger, internetkabler, opladere med mere.

Kommunikationsudstyr skal i særlig grad være funktionelt under håndteringen af kriser. De fleste vil nok benytte e-mailkorrespondance som den primære kommunikationsvej, men det er også her vigtigt at overveje en alternativ løsning i tilfælde af nedbrud. Det kan være en kombination af nyere og ældre udstyr, fx mobiltelefoner, satellittelefoner, analoge fastnettelefoner, faxmaskiner og radioer.

Det er vigtigt at vedligeholde systemer og udstyr løbende gennem regelmæssigt tilsyn, ligesom det bør afprøves med en passende kadence. Medarbejdere skal ligeledes vedligeholde deres kendskab til systemerne. Til støtte for dette kan der udarbejdes procedurer og praktiske brugervejledninger, som er vedlagt beredskabsplanen.

Analoge værktøjer

Kan organisationen håndtere krisen uden brug af de it-systemer, organisationen normalt læner sig op ad? Hackerangreb, nedbrud på infrastruktur eller farligt vejr kan være årsag til, at man ikke kan benytte planlagte hjælpemidler og værktøjer. Med lidt tilpasning kan man gennemføre krisestyring under mere simple forhold. De platforme, som benyttes til overbliksdannelse og ressourcestyring, kan genskabes og deles uden eller med begrænset brug af it. Det kan være enkle hjælpemidler såsom whiteboards, ringbind med beredskabsplanerne og procedurer, kortmateriale og telefonlister. Det kan også være magneter i forskellige farver til tavleføring. Endelig kan man dele overblik fra en offline PC via storskærm eller projektor.

Digitale værktøjer

Man kan som sagt komme langt i sin krisestyring ved anvendelse af de traditionelle it-værktøjer, herunder mail- og journalsystemer, samt analoge løsninger i form af tavler og oversigter. Men der er også mulighed for at købe digitale løsninger til understøttelse af krisestyringen. Sådanne it-systemer kan eksempelvis anvendes til:

- Hændelsesregistrering/logføring
- Håndtering af information, mails og dokumenter
- Ressource- og kapacitetsoverblik
- Opgavestyring og planlægning
- Varsling, voicebroadcasting/SMS-service
- Informationsdeling og kommunikation, såvel internt som med eksterne aktører
- Skabeloner, fx actioncards, mødereferater og situationsbillede

Hvis organisationen påtænker at gå helt eller delvist digitalt med sin krisestyring, skal man som minimum overveje følgende:

- Hvad er behovet for digital understøttelse af organisationens krisestyring?

- Hvad skal et krisestyringssystem kunne for effektivt at dække dette behov?
- Hvilke fordele og ulemper er der ved hel/ delvis anvendelse af digitale løsninger?
- Hvilke eksisterende it-systemer skal det digitale system kunne ”spille sammen” med?
- Hvilke sikkerhedsmæssige krav skal systemet leve op til, fx ISO-standard?
- Hvad er de økonomiske rammer og muligheder for anskaffelse og løbende drift?

Det er vigtigt, at organisationen vælger et digitalt krisestyringssystem, som er velafprøvet og let at anvende, og at det kan tilpasses organisationens særlige behov, fx ved tekniske justeringer eller mulighed for tilkøb af moduler.

Beredskabskassen og beredskabskufferten

Krisehåndtering skal oftest sættes i værk med meget kort varsel. Derfor er det naturligvis vigtigt, at alle er bekendt med beredskabsplanen og nøglepersonel hurtigt kan møde til tjeneste. Man kan imødekomme kravet om hastighed ved på forhånd at pakke en beredskabskasse, hvori der er de effekter, der skal bruges for at komme hurtigt og godt i gang. Beredskabsplanen bør ikke blot være en fjern ting, som er gemt på en af organisationens servere. Mal kassen rød, opbevar den et let tilgængeligt sted og introducer den, når der kommer nye medarbejdere i organisationen. Dermed bliver organisationens beredskabskultur også en synlig del af hverdagen.

Kassen kan indeholde eksemplarer af organisationens beredskabsplan, en instruks for opstart af kriserummet og præfabrikerede skabeloner eller tavler til organisationens overbliksdannelse. Den kan også indeholde actioncards, som kan afhjælpe opstartsproblemer. Det kan være opstart af relæ eller nødstrømsanlæg, tilslutning af fastnettelefon og fax eller en telefonliste med nøglepersoner, der skal kontaktes i krisetilfælde. Husk også almindelige beredskabsgenstande såsom lommelygter, batterier, ekstra mobiltelefon med simkort, nødstrømsbank med mere.

Det kan være nødvendigt at sende en repræsentant til andre samarbejdsorganisationer. En sådan forbindelsesrepræsentant kan fungere som bindeled og bidrage til informationsudveksling, videndeling og koordinering. Pak derfor ligeledes en beredskabskuffert, som forbindelsesrepræsentanten hurtigt kan afhente eller få bragt ud til vedkommendes arbejdsstation. Foruden at indeholde organisationens beredskabsplan bør den også indeholde de samarbejdsaftaler, der kan aktiveres i krisetilfælde, både i hardcopy og på USB-nøgle. Endvidere kan den indeholde en printer, flipoverpapir og en ekstra mobiltelefon med lader og nødstrømsbank, så der kan oprettes forbindelse via hotspot.

Hvis der er risiko for, at forbindelsesrepræsentanten skal sendes til steder med dårlig mobildækning, kan kufferten udstyres med en satellittelefon. Kuffertens indhold skal sætte forbindelsesrepræsentanten i stand til at udføre en kompleks opgave, som ikke er kendt på forhånd. Det kan være en kunst at begrænse indholdet til det mest nødvendige, så den stadig er mobil. Pak kun ting, man med sikkerhed skal bruge. Resten kan forbindelsesrepræsentanten få eftersendt eller indkøbe.

5. Forebyggelse

Forebyggelse handler om at hindre noget uønsket i at opstå eller brede sig ved at træffe bestemte forholdsregler. Formålet er enten helt at forhindre ekstraordinære hændelser, reducere sandsynligheden for, at de opstår, eller bringe de potentielle konsekvenser ned på et acceptabelt niveau, hvor de vil kunne håndteres af den normale driftsorganisation frem for at skulle iværksætte beredskabsplaner og afhjælpende beredskab. Forebyggelse bør derfor indtænkes i den beredskabsmæssige kontekst ved at im-

plementere forebyggende tiltag og integrere dem i den øvrige beredskabsplanlægning. Herved oparbejder organisationen robusthed i den daglige virksomhed.

Hvordan kan man arbejde med forebyggelse?

Beredskabsplanlægning på forebyggelsesområdet kan fx foregå via en risikobaseret tilgang, hvor organisationens tolerance over for forskellige hændelser er bestemmende for, hvilke tiltag den vælger at gennemføre.

Beredskabsstyrelsen anbefaler, at man i et forebyggende perspektiv som minimum overvejer tre grundlæggende spørgsmål:

- Hvilke hændelser vil organisationen forebygge?
- Hvordan kan hændelserne forebygges?
- Hvordan kan de forebyggende tiltag integreres i organisationens øvrige planlægning?

Overvejelserne vedrørende mulige forebyggende tiltag bør foretages som et led i kortlægningen af kritiske funktioner og gennemførelse af risiko- og sårbarhedsvurderinger og dermed som en integreret del af arbejdet med planlægningsgrundlaget.

På baggrund af besvarelsen af de tre spørgsmål kan organisationen eventuelt udarbejde et handlingsprogram for de fremadrettede forebyggende tiltag. Konkrete, forebyggende tiltag kan også indgå i en egentlig plan for fortsat drift og genopretning.

Hvilke hændelser vil organisationen forebygge?

Forebyggelse forudsætter et ajourført overblik over de mulige hændelser og risici, som organisationen står over for. Identifikation og overvågning af trusler, udarbejdelse af risiko- og sårbarhedsvurderinger, lokale risikobilleder og andre former for erfaringsindsamling kan hjælpe med at skabe et sådant overblik. På dette grundlag vurderer og beslutter man herefter, bl.a. hvilke forebyggende tiltag der skal iværksættes.

Når risici skal udvælges, så anbefales det – på baggrund af de gennemførte risiko- og sårbarhedsvurderinger – at starte med at se på de relativt sjældne, men mest alvorlige hændelser.

Derefter rettes blikket mod mere almindeligt forekommende hændelser, der også skal tages i betragtning, hvis de samlet set kan få uacceptable konsekvenser over en given periode. Mange organisationer lever med risici, som måske relativt nemt kunne reduceres, men som accepteres, fordi de enkeltvis ikke opfattes som særligt udfordrende.

Hvordan kan hændelserne forebygges?

Det er vigtigt, at man overvejer mulige og nødvendige forebyggende tiltag i forhold til de relevante områder af organisationen, herunder fx:

- Struktur, organisering og ledelse
- Procedurer, planer og processer
- Systemer, værktøjer og fysiske faciliteter

- Adfærd, kompetencer og kultur

Ingen enkeltstående tiltag er perfekte, men flere lag i forebyggelsen kan øge chancerne for, at man forhindrer noget uønsket i at ske, eller at man minimerer konsekvenserne, hvis det skulle ske alligevel. Derfor er det også vigtigt her, at man kommer hele vejen rundt i sine overvejelser, og at man både tænker i forebyggelse på individniveau og på et kollektivt plan.

Som eksempler på forebyggende tiltag under Covid-19 til forebyggelse af smittespredning kan bl.a. nævnes:

- Struktur, organisering og ledelse: nedlukninger, hjemmearbejde og videomøder.
- Procedurer, planer og processer: testning, smitteopsporing, isolation og karantæne.
- Systemer, værktøjer og fysiske faciliteter: mundbind, håndsprit, afmærkninger, fysiske barrierer og coronapas.
- Adfærd, kompetencer og kultur: kampagner, god håndhygiejne, hyppig udluftning og begrænset socialt samvær.

Nu er det jo ikke sikkert, at den enkelte organisation har behov for at iværksætte meget omfattende forebyggende tiltag inden for alle områder som et led i sin beredskabsplanlægning. Mindre kan måske også gøre det, og få, men effektive forebyggende tiltag er trods alt bedre end slet ingen forebyggelse.

Når man overvejer, hvilke konkrete forebyggende tiltag der vil virke bedst i forhold til de identificerede mulige hændelser og risici, kan man i en lidt mere forenklet form vælge inden for to overordnede kategorier: fysiske foranstaltninger eller påvirkning af adfærd. Ofte taler man om ”hård” og ”blød” forebyggelse.

Fysiske foranstaltninger

Den teknisk orienterede forebyggelse går ud på at beskytte eller gøre faciliteter, systemer, materiel m.v. mere robuste. Der findes en bred vifte af foranstaltninger med varierende karakteristika. Fysiske foranstaltninger kan fx være rettet mod én konkret hændelsestype eller flere hændelsestyper på samme tid; de kan være automatiserede eller kræve aktiv handling, og de kan være enkeltstående eller anvendes i kombination.

Forebyggelse med fysiske foranstaltninger er ofte reguleret via bekendtgørelser, direktiver, tekniske forskrifter m.v. og er på visse områder genstand for regelmæssig kontrol, bl.a. ved brandsyn, arbejdstilsyn og fødevarekontrol. Organisationen kan med fordel overveje, om den har behov for mere vidtgående foranstaltninger end de krævede. For at sikre en sammenhængende forebyggelse er der endvidere behov for et tæt samarbejde mellem de enheder, fx i de kommunale forvaltninger, som administrerer forskellige lovgivningsområder.

Påvirkning af adfærd

Denne type forebyggelse går ud på at opbygge, vedligeholde eller ændre menneskers viden og holdninger – og derigennem deres adfærd. For at opnå den mest effektfulde forebyggelse gennem ændring af adfærd bør man i videst muligt omfang oplyse om det bagvedliggende formål og rationale gennem tydelig kommunikation. Ved delagtiggørelse opnås bl.a. et fælles videngrundlag, velvilje og forståelse for de

risici, man netop forsøger at nedbringe med sine tiltag. Det er desuden vigtigt at styrke den enkelte persons muligheder for selv at forhindre eller gribe ind over for uønskede hændelser.

Målgruppen for adfærdsforebyggende tiltag kan være organisationens egne medarbejdere, eksterne samarbejdspartner, klienter/kunder eller befolkningen generelt. Når målgruppen er egne medarbejdere, spiller uddannelse og øvelser en særlig rolle. To andre virkemidler er henholdsvis regler og oplysningsaktiviteter.

Det er kun myndigheder, som i juridisk forstand kan udstede bindende regler for virksomhedernes og borgernes adfærd. Enhver organisation kan dog opstille regler for eget personales adfærd. Det kan fx være en it-sikkerhedspolitik med regler vedrørende brug af passwords, administratorrettigheder til netværk og håndtering af følsomme data.

Forebyggende oplysningsaktiviteter kan også antage mange former, herunder fx:

- Vejledninger, rapporter, publikationer og undervisningsmateriale m.v.
- Målrettede forebyggelseskampagner internt i organisationen.
- Beredskabsrelevant information på organisationens hjemmeside og intranet.

Fysiske foranstaltninger og adfærdspåvirkning kan være ressourcekrævende og skaber sjældent målbare resultater på kort sigt. Organisationen skal derfor afveje omkostningerne i forhold til forventninger om, hvor godt de enkelte tiltag vil virke. Hvis organisationen af praktiske, økonomiske eller andre grunde ikke kan eller vil satse på forebyggende tiltag, må den i stedet alene forlade sig på afhjælpende tiltag, når krisen er indtruffet.

Integration af forebyggelse i den øvrige planlægning

Forebyggende tiltag skal ses i sammenhæng med planlægningen for organisationens afhjælpende beredskab. Forebyggelse kan nedsætte omkostningerne til afhjælpende beredskab. Omvendt er det afhjælpende beredskab et udtryk for, at der altid vil kunne opstå hændelser på trods af de forebyggende tiltag. Forebyggende og afhjælpende tiltag går således hånd i hånd. Mange tiltag har desuden både forebyggende og afhjælpende kvaliteter, hvilket illustrerer, at der ikke er en skarp skillelinje mellem de to planlægningsområder. Forebyggelse skal samtidig – så vidt muligt – tænkes ind i organisationens øvrige planlægning på lige fod med andre forhold. Det er vigtigt at slå fast, at forebyggelse betaler sig, men at investeringerne i forebyggelse altid må holdes op imod de forventede effekter henholdsvis estimerede følgevirkninger af ikke at have anvendt forebyggende tiltag. Ligeledes skal det også nævnes, at spørgsmål relateret til forebyggelse ofte er indeholdt i bl.a. EU-regulering og andre strategier – fx klimatilpasning.

6. Uddannelse og træning

Når man er en del af kriseledelsen, er medarbejder i krisestaben eller indgår i en støttefunktion, skal man være i besiddelse af den fornødne viden og de nødvendige færdigheder og kompetencer til at kunne varetage sin rolle og funktion. Erhvervelse af viden, færdigheder og kompetencer kan foregå på mange måder, fx eksterne kurser, læsning af materiale og drøftelser med kolleger, men bør også ske ved uddannelse og træning, der er tilpasset organisationens beredskabsplan og krisestyringsorganisation.

Uddannelse og træning skal være med til at sikre, at ledere og medarbejdere opnår og løbende vedligeholder egen parathed og evne til at agere effektivt fra det øjeblik, de indtræder i krisestyringsorganisationen. Som deltager i arbejdet er det nødvendigt at have et godt kendskab til organisationens retningslinjer for krisestyring, planer og procedurer. Man bør også have en vis rutine i anvendelse af de tilgængelige

krisestyringsfaciliteter, systemer og udstyr. Og så er det en fordel, at man deler fælles forståelse af, hvad der er god krisestyring og effektivt stabsarbejde.

Uddannelse og træning af egne ansatte er således et vigtigt element i organisationens samlede beredskabsplanlægning, der skal bidrage til på den *ene* side udvikling af viden, færdigheder og kompetencer, og på den *anden* side udvikling af organisationens mindset, fælles praksis og kultur i forhold til beredskab og krisestyring. Det er også vigtigt at klæde egne medarbejdere godt på til at kunne indgå i tværgående krisestyringsfora i det nationale krisestyringssystem.

Med beredskabsplanen og krisestyringsorganisationen som ”bagtæppe” bør organisationen derfor løbende og systematisk forholde sig til følgende spørgsmål:

- Hvilken viden og hvilke færdigheder og kompetencer har vi behov for?
- Hvilke kompetencer har vi, og hvilke skal vi udvikle, vedligeholde og styrke?
- Hvilke chefer, ledere og medarbejdere skal tilbydes uddannelse og træning?
- Hvordan skal vi uddanne vores chefer, ledere og medarbejdere?

Funktions- og kompetencebeskrivelser

Organisationen skal først og fremmest danne sig et overblik over, hvilken viden og hvilke færdigheder og kompetencer der skal være til rådighed for organisationens beredskab, og om personer med disse skal være ansat i organisationen eller skal tilvejebringes eksternt. På baggrund af beredskabsplanen og den valgte organisering af krisestyringen anbefales det, at man på forhånd har overvejet og afklaret funktioner, opgaver og kompetencer for hver af de roller, som skal kunne varetages i kriseledelsen, krisestaben og støttefunktionerne.

FUNKTIONER OG OPGAVER	KOMPETENCER
• Rolle, fx stabschef • Reference (nærmeste leder) • Arbejdsfunktioner • Konkrete opgaver • Krav til resultater	• Eventuelle krav til formel uddannelse • Krav til intern (stabs-) uddannelse/træning • Krav til forudgående erfaring i forhold til rollen • Krav til viden, færdigheder og kompetencer • Personlige forudsætninger, fx analytisk sans

Figur 5: Eksempel på beskrivelse af funktioner, opgaver og kompetencer

Identifikation af kompetencebehov

En vurdering af organisationens eksisterende kompetencer og dermed både kapacitet og kompetencegab i forhold til kriseledelse, stabsarbejde og støttefunktioner kan eksempelvis foretages på baggrund af:

- evalueringer og erfaringsopsamlinger fra tidligere hændelser og/eller øvelser, hvor organisationen har ”prøvet kræfter” med håndtering af en ekstraordinær hændelse
- systematisk kortlægning af organisationens kompetencer og udviklingsbehov, relateret til krisestyring, som en integreret del af den strategiske kompetenceudvikling

- én-til-én-dialog om medarbejdernes rolle i krisestyring, herunder drøftelse af kompetencer og udviklingsbehov, fx ved den årlige medarbejderudviklingssamtale (MUS)
- selvevaluering, hvor den enkelte bedømmer sig selv i forhold til funktions- og kompetencebeskrivelsen for den rolle, den pågældende skal kunne varetage.

På baggrund af en konkret vurdering, kortlægning, drøftelse og/eller selvevaluering identificeres kompetencegab og dermed konkrete uddannelses- og træningsbehov. I nogle tilfælde er tilstræbte kompetencer generiske og kræver generalistuddannelse. Her kan det være en fordel at orientere sig imod eksterne kursustilbud. I andre tilfælde er behovene specifikke og nødvendiggør skræddersyet uddannelse, fx til specialiserede funktioner som stabsleder, pressetalsmand, forbindelsesrepræsentant m.fl.

Udvælgelse af chefer, ledere og medarbejdere

Med udgangspunkt i de roller, der indgår i krisestyringen, de fastlagte funktions- og kompetencebeskrivelser og de identificerede kompetencebehov skal organisationen vælge de grupper og personer, der skal tilbydes uddannelse og træning. Det vil være hensigtsmæssigt at tilbyde alle chefer, ledere og medarbejdere, herunder både faste og afløsere, der skal indgå i kriseledelsen, krisestaben og/eller støttefunktioner, generel og mere funktionsrettet uddannelse og træning. Det gælder fx operative kriseledere, stabschef, forbindelsesrepræsentanter, kommunikationsmedarbejdere og ansatte i støttefunktioner, herunder it, journalisering og praktiske funktioner.

Det skal sikres, at nyansatte og mindre erfarne medarbejdere får den fornødne generelle introduktion og basisuddannelse, og at erfarne chefer, ledere og medarbejdere også tilbydes mulighed for efter- og videreuddannelse. I forbindelse med planlægningen skal der tages højde for fratrædelser, nyansættelser, jobbrokering og forfremmelser m.v.

Uddannelsesplan

Det er vigtigt, at organisationen starter med at fastlægge formål med og mål for den uddannelse og træning, man vil give sine chefer, ledere og medarbejdere. Det er endvidere vigtigt, at organisationen formulerer sine egne mål, og at det så vidt muligt sker med reference til viden, færdigheder og kompetencer.

Dernæst skal man overveje, hvor og hvordan uddannelse og træning skal foregå. Der er mange muligheder at vælge mellem, fx korte seminarer, interne kurser, undervisning på uddannelsesinstitutioner, side-mandsoplæring og e-learning. Hertil kommer den kompetenceudvikling, som foregår via medarbejderes deltagelse i faglige koordinationsfora, netværk, konferencer, temadage og lignende.

For mellemstore og store organisationer anbefales det at tilrettelægge sin egen målrettede, virksomhedsinterne uddannelse og træning ud fra organisationens konkrete behov og muligheder. Det giver en på forhånd kendt og tryk ramme for læring, og det styrker mulighederne for at omsætte det lærte til praksis uden først at skulle ”oversættes” fra uddannelsessted til arbejdsplads.

Som inspiration hertil kan det overvejes at gennemføre både generel introducerende uddannelse i beredskab og krisestyring og egentlig funktionsrettet uddannelse og træning i forhold til varetagelse af krisestyringens seks kerneopgaver. Den enkelte organisation skal selv definere sit behov og det nærmere indhold af uddannelse og træning, men inspiration kan fås på Beredskabsstyrelsens hjemmeside.

Det anbefales som et minimum at sammensætte et katalog over in- og eksterne uddannelsesaktiviteter, som relevante chefer, ledere og medarbejdere kan tilmelde sig. Det er vigtigt at være tydelig om, hvorvidt det er obligatorisk eller frivilligt at deltage. Skeln også mellem enkeltstående og tilbagevendende (velgeholdende) uddannelse og træning. Sørg for, at uddannelsesaktiviteterne udføres i gode læringsmiljøer og med en vekselvirkning af fx oplæg, individuel refleksion, drøftelser i par, gruppearbejde, fremlæggelser og feedback.

Det anbefales endvidere at evaluere uddannelses- og træningsaktiviteterne for at belyse, om aktiviteterne har et relevant indhold og en passende form, og om deltagerne anvender deres nyerhvervede viden, færdigheder og kompetencer i praksis, dvs. om det lærte omsættes.

7. Øvelser

Hvad er øvelser, og hvorfor skal vi øve?

Heldigvis er det ikke så tit, at organisationer bliver udsat for store beredskabshændelser og alvorlige kriser. Men så meget desto mere er der behov for at øve beredskabet, så det er klar, når hændelserne indtræffer. Man skal øve for på *den ene side* at teste, om organisering, planer og procedurer er på plads, og for på *den anden side* at lære og derigennem udvikle sine færdigheder og kompetencer samt styrke beredskabskulturen i organisationen. Øvelser er derfor også et vigtigt element i beredskabsplanlægningen og sikrer, at beredskabsplanen er solidt forankret i hele organisationen.

Øvelser er aktiviteter, der involverer flere deltagere, og som kan have til formål at identificere fejl, mangler og forbedringsområder og/eller at skabe læring og udvikle kompetencer og kapacitet med henblik på effektivt at kunne håndtere ekstraordinære hændelser. Aktiviteterne er ofte kendetegnet ved, at de foregår i en simuleret/ forestillet virkelighed, der er forsøgt lagt tilrette efter den virkelighed og de roller, som deltagerne normalt vil skulle agere i ved en rigtig beredskabshændelse.

Øvelser leverer på denne måde et trygt miljø til at eksperimentere med henblik på at finjustere styrker, imødegå sårbarheder og afsløre mangler i organisationens krisestyring. Endelig giver øvelser mulighed for at motivere ledere og medarbejdere til at styrke deres parathed og forbedre deres færdigheder og adfærd i krisesituationer. Øvelser kan bidrage til, at krisestyringsorganisationens deltagere bliver fortrolige med deres roller og ansvar, at planer og procedurer er afprøvede, og at faciliteter, systemer og udstyr virker efter hensigten.

Planlægning af øvelser

Organisationens øvelsesplanlægning bør som minimum forholde sig til følgende:

- Identifikation af øvelsesbehov
- Fastlæggelse af formål, mål og evalueringskriterier
- Valg af øvelsestype
- Tilrettelæggelse af øvelsens gennemførelse
- Iscenesættelse for et højt læringsudbytte
- Ledelse og facilitering af øvelsen
- Planlægning af erfaringsopsamling/evaluering

Identifikation af øvelsesbehov

Man bør starte med at overveje, hvad organisationen skal være i stand til med sit beredskab og sin krisestyring, hvad der er organisationens styrker og svagheder, hvad der er behov for at teste, forbedre og udvikle, og hvad der derfor især er behov for at øve. Risiko- og sårbarhedsanalyser samt erfaringer og læring fra tidligere indsatser og øvelser kan være et afsæt for denne vurdering. Overvejelserne kan med fordel systematiseres efter de omtalte seks kerneopgaver samt de roller og funktioner, som skal varetages i henhold til beredskabsplanen.

Fastlæggelse af formål, mål og evalueringskriterier

Herefter defineres øvelsens formål, mål og evalueringskriterier. Formålet skal beskrive, hvorfor organisationen vil gennemføre øvelsen. Målene skal angive, hvad man konkret ønsker at opnå med øvelsen. Evalueringskriterierne er de krav, normer eller standarder for god praksis, som øvelsen skal vurderes på.

Formål og mål er styrende for valg af øvelsestype og for selve øvelsens tilrettelæggelse og gennemførelse, og de er samtidig en del af grundlaget for den efterfølgende erfaringsopsamling eller evaluering af øvelsen. Øvelsesmålene vil afhængigt af formålet med øvelsen have karakter af kontrolmål eller læringsmål.

Valg af øvelsestype

Ideelt set bør organisationen både afholde interne øvelser og deltage i fælles øvelser arrangeret af andre. Det anbefales under alle omstændigheder at øve eget beredskab og egen krisestyring regelmæssigt og ved hjælp af varierende øvelsestyper. Og her kan man vælge mellem procedureøvelser, dilemmaøvelser, krisestyringsøvelser og fuldskalaøvelser. Hvilken øvelsestype organisationen vælger, afhænger af behov, formål og mål.

- *Procedureøvelser* anvendes til at teste én eller flere procedurer. Det kan fx være evakueringsøvelser. En anden variant er varslings- og alarmeringsøvelser, som tester, om krisestyringsorganisationens medlemmer til enhver tid kan kontaktes. Det kan også være en test af, om medarbejdere fysisk møder rettidigt frem, hvor de ifølge beredskabsplanen skal være.
- *Dilemmaøvelser* (diskussionsøvelser eller table-top-øvelser) er øvelser, hvor deltagerne diskuterer, hvordan de ville håndtere dilemmaer under en krise. Disse øvelser introducerer typisk flere dilemmaer, men kan også bestå af kortere diskussioner af udvalgte temaer. Tidsrammen bør altid være tilstrækkelig til, at deltagerne får tid til at reflektere over og diskutere dilemmaerne med hinanden.
- *Krisestyringsøvelser* er øvelser, hvor en bredere deltagerkreds øver deres faktiske roller og ansvar under en simuleret krise. Her får deltagerne øvet deres samarbejdsrelationer mere grundigt, i større målestok og i længere tid end ved dilemmaøvelser. Eksempelvis også i forhold til personer og organisationer, som de skal samarbejde med under en virkelig hændelse. Herved kan man i højere grad teste praktiske aspekter af organisationens planer og procedurer, selvom alle beslutninger og handlinger stadig kun foregår i stedet for de nuværende.
- *Fuldskalaøvelser* er øvelser, som indebærer aktivitet i 'marken', dvs. indsættelse af materiel og mandskab på fysiske lokaliteter, fx et fiktivt skadested. Fuldskalaøvelser kan inkludere hele spektret af krisestyringsopgaver og alle tre beslutningsniveauer. Fuldskalaøvelser involverer typisk også koordinering mellem mange deltagere fra flere forskellige organisationer. Af disse grunde er fuldskalaøvelser typisk også ressourcekrævende.

Som en del af planlægningen udarbejdes de nødvendige styringsdokumenter, herunder fx beskrivelse af et øvelsesscenarie og en drejebog med indspil. Omfanget og indholdet af styringsdokumenterne fastlægges efter det konkrete behov. For nogle øvelser, fx en diskussionsøvelse, kan man klare sig med få vigtige dokumenter, fx en præsentation. For andre, fx en fuldskalaøvelse, kræver det en mere omfattende samlet styringsdokumentation.

Tilrettelæggelse af øvelsens gennemførelse

Dernæst foretages den nærmere tilrettelæggelse af øvelsen. På dette trin i processen skal det bl.a. afklares: Hvem skal deltage, hvor og hvornår skal øvelsen foregå, hvad skal øvelsen indeholde, og hvordan skal den gennemføres i praksis? Planlæggeren af øvelsen skal også overveje og beslutte de aktiviteter, der skal sikre en hensigtsmæssig koordinering og gennemførelse af øvelsen.

Det bør eksempelvis afklares, om der skal produceres særlige skemaer og hjælpeværktøjer m.m., herunder fx lommekort, faktaark og procedurebeskrivelser. Det kunne også være skabeloner til briefing af øvelsesdeltagerne, selvevalueringsskemaer og observationsguides. Og så er der naturligvis også en række forhold af praktisk orienteret karakter, herunder udstyr, faciliteter og logistik, som der skal være styr på.

Isenesættelse for et højt læringsudbytte

Isenesættelse handler om at designe øvelsen med henblik på effektiv læring, dvs. skabe hensigtsmæssige anledninger til og rammer for læring. Denne del af øvelsesplanlægningen består derfor i at tage stærke 'læringsbriller' på og overveje, hvordan man kan sætte læring tydeligt på dagsordenen. En god øvelse skal levere et udfordrende læringsmiljø, men samtidig gøre det muligt for deltagerne at opnå succes. Det skal derfor overvejes, hvorledes man kan skabe et øvelsesklima præget af både sikkerhed, herunder fortløbelighed med situation og opgaver, og usikkerhed, herunder nye og ukendte situationer og opgaver. Der skal med andre ord både være noget kendt og noget nyt. Noget trygt og noget, der bringer deltagerne ud af deres komfortzone.

Hvis formålet med øvelsen hovedsageligt er at teste og kontrollere, er det vigtigt at forsøge at presse/udfordre mest og bedst muligt for derved at afprøve organisationens faktiske parathed og evne til at håndtere beredskabshændelser. Hvis formålet med øvelsen hovedsageligt er at skabe læring og udvikle beredskab og krisestyring, er det vigtigt at udsætte organisationen for lige netop passende forstyrrelser.

Det skal i forbindelse med isenesættelsen overvejes, om øvelsen skal gennemføres varslet eller uvarslet, og hvorledes man vil introducere deltagerne til øvelsen. Det anbefales at planlægge en fælles præsentation af øvelsens tema, formål, mål og det planlagte forløb. Det kan også være nyttigt at træne delelementer eller gennemføre en mindre før-øvelse af relevante funktioner og færdighedsområder, fx opstart af krisestyringsorganisationen, udarbejdelse af et situationsbillede eller betjening af særlige informationssystemer.

Endelig bør det overvejes, hvordan der kan skabes rammer for, at deltagerne efter øvelsen får mulighed for at dele deres oplevelser, erfaringer og refleksioner med hensyn til egne handlinger, anvendte metodikker, arbejdsprocesser, intentioner og effekter m.m. Heri ligger i sig selv oplagte læringsmuligheder. Sådanne processer kan være en integreret del af en efterfølgende mundtlig erfaringsopsamling eller systematisk evaluering af øvelsen.

Ledelse og facilitering af øvelsen

Enhver øvelse har både et ledelsesspor og et faciliteringsspor. I ledelsessporet er vi optagede af at styre øvelsens indhold og gennemførelse, herunder forhold af praktisk og teknisk karakter. I faciliteringssporet er vi optagede af at understøtte deltagerne i deres læreproces, fx ved timeout, feedback og coaching af deltagerne.

Derfor skal det for det *første* overvejes og beslutes, hvordan øvelsen skal ledes, så den følger drejebogen, får et dynamisk forløb og har en passende progression i opgaver og udfordringer. For det *andet*, hvordan øvelsen bedst muligt kan understøttes med henblik på opnåelse af den ønskede læring, herunder hvordan man kan støtte deltagerne i refleksioner over og dialog om egen læring.

Det skal også afklares, hvordan der skal interveneres i øvelsen; hvordan refleksionsprocesserne konkret skal faciliteres; hvilke spørgsmål der skal stilles; hvordan refleksionsprocesser og samtaler skal gennemføres, og hvordan der gives sparring og feedback. Det er i forhold til refleksionsprocesserne under øvelsen især vigtigt at overveje, hvordan øvelsen kan ”pauses”, men uden at en sådan timeout bryder med flowet i øvelsen.

Planlægning af erfaringsopsamling/ evaluering

Hvad enten der gennemføres en kort mundtlig erfaringsopsamling eller en mere systematisk evaluering, må begge dele betragtes som en integreret del af øvelsen. Erfaringsopsamling og evaluering kan ske både under og efter øvelsen. Begge dele skal så vidt muligt aktivt inddrage og involvere deltagerne som medskabere af processen og evalueringsresultatet og ikke kun ”bruge” dem som passive informanter. Læs mere om evaluering i næste afsnit.

Beredskabsstyrelsen anbefaler generelt:

- at organisationen planlægger for at gennemføre øvelser regelmæssigt, mindst én gang om året, og over en fireårig periode over alle dele af beredskabsplanen
- at inddrage organisationens topledelse i drøftelser og øvelsesplanlægning for at sikre den strategiske forankring
- at anvende vekslende øvelsestyper med henblik på både at teste/kontrollere og udvikle organisationens beredskab og krisestyring
- at øve alle organisatoriske niveauer og de centrale roller og funktioner i krisestyringen, fx ved anvendelse af diskussionsøvelser og egentlige krisestyringsøvelser
- at man med mellemrum også gennemfører øvelser for organisationens øvrige ansatte, fx mindre procedureøvelser

8. Evaluering

Hvad er evaluering, og hvorfor skal vi evaluere hændelser/indsatser?

Håndteringen af ekstraordinære hændelser, hvad enten der er tale om rigtige hændelser eller øvelser, rummer som oftest værdifulde erfaringer. Men hvis ikke erfaringerne identificeres, italesættes og analyseres, opnår man ikke den læring, som kan være et afsæt for forbedringer og udvikling af organisationens beredskab og krisestyring. Derfor bør større hændelser og øvelser altid evalueres.

Evaluering er en systematisk proces, hvor der foretages vurderinger af øvelser eller håndteringen af rigtige hændelser, og hvor der reflekteres over proces og udfald. Ved evalueringen ses der tilbage, men sædvanligvis også med fremadrettede intentioner om at generere viden, skabe læring og udvikle praksis. I praksis kan evalueringer være hovedsageligt bagud- eller fremadrettede. Det afhænger af, om det primære formål er at kontrollere, om beredskabet virker (bagud), eller at forbedre og udvikle det (fremad).

Evalueringer af organisationens beredskab og krisestyring ved ekstraordinære hændelser og øvelser kan levere relevant og anvendelsesorienteret viden til de øvrige områder af den helhedsorienterede beredskabsplanlægning. Gennem evalueringer kan organisationen fx få svar på, om organiseringen er hensigtsmæssig, om procedurer og arbejdsgange fungerer, som de skal, om chefer, ledere og medarbejdere har de fornødne kompetencer, og om beredskabsplaner, delplaner, instrukser m.v. trænger til justeringer.

Evalueringsprocesser bør altid skræddersyes til de pågældende hændelser eller øvelser, men generelt anbefales det at overveje og afklare følgende:

- Formål, mål og fokusområder
- Evalueringsspørgsmål og evalueringskriterier
- Design og metode
- Organisering
- Dataindsamling
- Analyse, fortolkning og refleksion
- Formidling og videndeling

Formål, mål og fokusområder

Evalueringsarbejdet bør altid indledes med en drøftelse og afklaring af hvilke intentioner, der ligger bag evalueringen (formål), hvad der skal komme ud af den (mål), og hvilke tematiske områder (fokus) der især skal belyses. Evalueringen kan relatere sig til mange forskellige aspekter af organisationens opgaveløsning under en hændelse eller øvelse. Det anbefales generelt at evaluere ud fra én eller flere af krisestyringens kerneopgaver med underliggende delopgaver.

Eksempel på formål med en evaluering

- At iagttage, vurdere og perspektivere organisationens krisestyring, herunder anvendelse af beredskabsplan med tilhørende bilag og materialer
- At identificere lærings- og forbedringsområder i forhold til varetagelsen af de centrale krisestyringsopgaver
- At fremkomme med anbefalinger til, hvor man vil kunne udvikle organisationens beredskab og styrke krisestyringskapaciteten

Evalueringsspørgsmål og evalueringskriterier

Dernæst formulerer man de spørgsmål, som evalueringen skal besvare. Evalueringen bør være styret af et overskueligt antal overordnede evalueringsspørgsmål.

Eksempler på evalueringsspørgsmål

- Hvordan har organisationens krisestyringsorganisation og krisestyringsarbejde fungeret i praksis med udgangspunkt i krisestyringens kerneopgaver?
- Hvordan har det organisatoriske setup fungeret med hensyn til: i) struktur og ledelse, ii) teknologi og systemer, iii) opgaver og procedurer, iv) adfærd og kompetencer, og/eller v) kultur og fælles praksis?
- Hvordan og hvor godt er organisationen lykkedes med at omsætte den generelle beredskabsplan, delplaner og bilag til praktiske handlinger?
- Hvordan og hvor godt har beredskabsplanen, delplanerne og bilagene samt værktøjer, vejledninger og skabeloner fungeret?

De overordnede evalueringsspørgsmål omsættes dernæst til konkrete spørgsmål i et spørgeskema, interviewspørgsmål i en interviewguide og/eller observationspunkter i et observationsskema afhængigt af design og metodevalg.

Herefter identificeres de kriterier, normer eller standarder for god praksis, som evalueringens fund kan holdes op imod. Eksplicitte evalueringskriterier kan eksempelvis findes i organisationens beredskabspolitik, retningslinjer for krisestyring, planer og procedurer m.v. Vejledningen her kan også give inspiration til formulering af evalueringskriterier, hvis ikke de er fastlagt på forhånd. Er der tale om evaluering af en øvelse, kan disse kriterier være fastlagt på forhånd som en del af øvelsesplanlægningen.

Design og metode

Evalueringer kan antage mange former afhængigt af ambitionsniveau og tilgængelige ressourcer. I mange situationer vil mundtlige erfaringsopsamlinger, hvor deltagerne reflekterer over og taler om deres erfaringer, være tilstrækkelige, men ideelt set bør erfaringer og læring fra større hændelser og øvelser identificeres og systematisk vurderes op imod egentlige evalueringskriterier eller indikatorer på vellykket krisestyring.

Man bør vælge et overskueligt design, der modsvarer organisationens behov og muligheder, herunder tid og ressourcer. Endvidere anbefales det at anvende enkle metoder og værktøjer, som man føler sig fortrolig med, til at indsamle og bearbejde data. Man kan eksempelvis udarbejde et praktisk anvendeligt observationsskema, en overskuelig interviewguide med relevante temaer og inspirationsspørgsmål og/eller et kort spørgeskema, der kan besvares på under 10 minutter. E-mails, notater og referater m.v. indeholder ofte også data, der kan tjene til at belyse organisationens krisestyring, og bør derfor også gennemgås og analyseres.

Man bør vælge en passende blanding af teknikker, der kan bidrage til at tegne et nuanceret billede af erfaringer og læring. Værktøjerne skal være med til at få aktørerne til at fortælle deres "historie", herunder oplevelser, erfaringer og læring, om krisestyringsarbejdet.

Organisering

Dernæst identificeres bidragsydere, slutbrugere og andre interessenter, som kan/skal bidrage til evalueringen. Det er vigtigt at inddrage og involvere aktørerne samt skabe fælles mening om evalueringens formål. Det skal også besluttes, hvem der skal udføre evalueringen. En evaluering kan foretages af

personer, som løste opgaver under indsatsen. Man kan med fordel også anvende kolleger, som ikke selv var direkte involveret, og som derved bedre kan gå både udforskende, kritisk og udfordrende til værks.

Det anbefales at gøre evalueringsarbejdet til en involverende og samskabende proces, hvor aktørerne selv gør en del af evalueringsarbejdet, hvis det er muligt og mest hensigtsmæssigt. På denne måde forankres ejerskabet hos dem selv, og der banes lettere vej for at implementere konkrete forbedringer i praksis. I visse tilfælde kan det betale sig at benytte eksterne konsulenter, fx af hensyn til formel uafhængighed eller behov for specialviden.

Dataindsamling

Dataindsamlingen bør tilrettelægges således, at der kommer flere stemmer og dermed flere perspektiver på deltagernes oplevelser, fx ved at inddrage både ledere og medarbejdere, centralt og decentralt placerede. Der skal gennemføres en målrettet og systematisk indsamling, sortering og dokumentation af de relevante data. Validering og krydstjek af informationer og kilder skal foretages, når det er nødvendigt. Og så skal der løbende foretages en vurdering af de indsamlede data og behov for at indhente supplerende data.

Det er vigtigt at være kritisk undersøgende i forhold til egen organisering, kultur og praksis. Man skal forsøge at se på sig selv gennem en udefrakommendes briller. Iagttage arbejdsprocesser, mødeaktiviteter og samarbejdsformer, som om man var opdagelsesrejsende. Og stille sig selv spørgsmålet: ”Hvorfor gør vi, som vi gør?”. Hvis evalueringen iværksættes, mens krisehåndteringen pågår, så er det vigtigt at observere, hvad der foregår, og hvilke effekter det har.

Det anbefales generelt at tilrettelægge evalueringen sådan, at man ikke kun nøjes med at identificere, hvad der er gået godt eller skidt, men netop skaber rum for en bredere vurdering, refleksion og diskussion af erfaringer og læring, herunder intentioner, beslutninger, handlinger og resultater.

Analyse, fortolkning og refleksion

Når dataindsamlingen er tilendebragt, skal der foretages en vurdering og analyse af de indsamlede oplysninger. Her skal man overveje forskellige alternative hypoteser, forsøge at få dem be- eller afkræftet, og være opmærksom på egen forudindtagethed. På den baggrund formuleres der vurderinger, analyser og konklusioner samt centrale læringspunkter og anbefalinger. Sidstnævnte skal være så specifikke og handlingsorienterede som muligt for at lette den efterfølgende implementering. Det er vigtigt at skelne tydeligt mellem observationer, vurderinger, konklusioner og anbefalinger.

Det er i den forbindelse også vigtigt at afholde sig fra at ”fælde domme” over det, man ser og hører. I stedet bør man invitere til at dele de (måske) forskellige opfattelser af det, der bliver evalueret. Hvis evalueringen gennemføres, mens krisestyringen pågår, så bør man forsøge at facilitere drøftelser frem for at optræde som ekspert på indholdet. Som evaluator kan man godt tilbyde sit eget perspektiv som en mulig forståelse, men man bør lade deltagerne selv reflektere og konkludere. Evaluators opgave er her både at få deltagerne til at fortælle og reflektere, men også at udfordre deres opfattelser og perspektiver på en anerkendende, men samtidig konstruktiv kritisk måde.

Formidling og videndeling

Drivkraften i en evaluering er anvendelse. Det er derfor vigtigt allerede fra starten af evalueringsarbejdet at indtænke, hvordan resultaterne skal formidles, og hvordan de skal kunne omsættes og anvendes i praksis. Bagudrettede analyser af krisestyringsarbejdet kan være nok så relevante og vigtige at dokumentere, men det mest interessante er ofte, hvordan erfaringer og læring kan omsættes i konkrete forbedringer.

I et fremadrettet perspektiv er processen vigtigere end en meget omfattende skriftlig slutrapport, der erfaringsmæssigt let kommer til at "samle støv på hylden". Det betyder dog ikke, at skriftlighed skal fravælges. Det kan i øvrigt overvejes at præsentere resultaterne af en evaluering på andre måder end i rapportform, fx i præsentationer på møder, udgivelse af artikler, en video eller en session i workshopform.

Hvis organisationen vælger at formidle resultaterne af evalueringen i et traditionelt rapportformat, så bør man sende et rapportudkast i høring blandt relevante interessenter, dernæst vurdere og indarbejde deres kommentarer, og så klargøre den endelige version til formidling samt, hvis relevant, til offentlig publikation.

Hvornår skal evalueringen igangsættes?

En evaluering bør som udgangspunkt igangsættes og gennemføres kort tid efter den konkrete hændelse eller øvelse. Dels styrkes kvaliteten, når erfaringerne er friske i deltagernes erindring, dels øges sandsynligheden for, at beslutningstagerne får implementeret evalueringens konklusioner og anbefalinger. For at mindske reaktionstiden kan der med fordel udarbejdes et generelt evalueringskoncept med forberedte retningslinjer for, hvordan organisationen vil igangsætte og gennemføre sine evalueringer.

Det giver god mening, når stormen er redet af, og krisen er forbi, at opsummere væsentlige tværgående erfaringer. Men i mange situationer kan det være hensigtsmæssigt at påbegynde evalueringen, allerede mens beredskabet er aktiveret, og krisestyringen pågår. Det kan måske være svært at se værdien i at skulle påbegynde evaluering, mens krisen buldrer løs, og alle har travlt med at skabe orden i kaos. Men man bør overveje mulighederne for at evaluere "mens musikken spiller", og omsætte de løbende erfaringer og hverdagslæringen til forbedret praksis frem for at vente på, at der måske først måneder senere foreligger en egentlig slutevaluering. Ved at evaluere løbende er fakta om hændelsesforløbet og handlingerne, bl.a. med afsæt i den løbende logføring/dokumentation, også i frisk erindring.

Vælger man at igangsætte evalueringen, mens krisestyringsorganisationen fortsat er aktiveret, er det vigtigt, at evalueringsarbejdet gennemføres i en skånsom og lige netop tilstrækkelig deltagerinvolverende form – uden at gribe forstyrrende ind i kriseledelsens, krisestabens og/eller støttefunktionernes arbejde.

Kan man lære af andre?

De fleste organisationer gør sig vigtige erfaringer fra øvelser og ekstraordinære hændelser. I praksis er der ofte tale om læring, der kan bidrage til justeringer af beredskabsplanen, herunder fx procedurer og retningslinjer, men erfaringer og læring kan også rumme et potentiale for større forbedringer samt for styrkelse og videreudvikling af eksempelvis planlægning, organisering og ledelse af organisationens krisestyring.

Evaluering handler dog ikke kun om at evaluere eget beredskab og egen krisestyring, men også om at inddrage erfaringer og læring fra andres evalueringer i sin egen (helhedsorienterede) beredskabsplanlægning. Det kan derfor anbefales også at orientere sig i andre organisationers evalueringer, udredninger

og erfaringsopsamlinger for på denne måde at nyttiggøre overførbare, generelle erfaringer. Det kan eksempelvis handle om konklusioner og anbefalinger fra nationale krisestyringsøvelser, men det kan også være erfaringer og læring fra myndigheders og virksomheders egne hændelser og øvelser.

9. Implementering af læring

Hvis erfaringer og læring fra øvelser og rigtige hændelser skal gøre en forskel, skal de omsættes til konkrete forbedringer og udvikling. Men det kan være vanskeligt. Det viser erfaringerne fra praksis. Forandringer kommer ikke over natten, og de sker ikke af sig selv. Der er ofte udfordringer i implementeringsprocessen, og det kan være svært at fastholde fokus på de konkrete tiltag og deres forankring i praksis.

Så hvis værdifulde erfaringer og vigtig læring ikke skal gå tabt, men netop fastholdes som centrale elementer i organisationens beredskabsplanlægning og opbygning af krisestyringskapacitet, skal der gøres en aktiv, målrettet og systematisk indsats med henblik på implementering af læring. De forbedringstiltag, organisationen beslutter, skal føres ud i livet, og der skal følges op på dem.

Implementering handler grundlæggende om at omsætte idéer, overvejelser og planer til *konkrete* handlinger. Når man implementerer en beredskabsplan, så virkeliggør man den organisering og de procedurer, der er beskrevet i planen – så anvender man dem i praksis. Når man implementerer erfaringer og læring fra øvelser og rigtige hændelser, så forankrer man læringspunkterne i en tilpasset eller ny praksis. Heri ligger, at implementering er en bevidst og aktiv proces, der munder ud i en forandring.

Beredskabsstyrelsen anbefaler, at organisationen som et led i den samlede beredskabsplanlægning som et minimum overvejer, hvordan den vil:

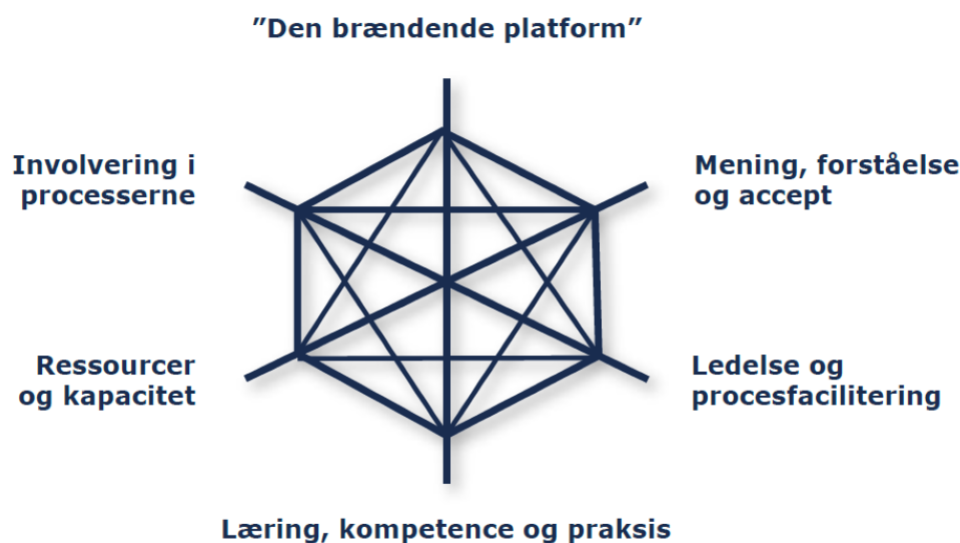
- arbejde med implementering af læring fra hændelser og øvelser
- håndtere konkrete implementeringsudfordringer
- understøtte implementeringen ledelsesmæssigt, fagligt og processuelt/metodisk.

Forandringsmodel

Det er naturligvis ikke alle øvelser eller rigtige hændelser, der kaster en masse læring af sig og efterfølgende kalder på store implementeringsplaner. Implementeringen bør derfor være tilpasset omfanget og karakteren af de erfaringer og den læring, der ønskes implementeret, samt organisationens behov og muligheder.

I alle tilfælde vil det dog være hensigtsmæssigt at beslutte og beskrive konkrete tiltag til umiddelbar iværksættelse og øvrige mulige tiltag, der vil kunne overvejes nogle måneder efter at evalueringen er afsluttet. 1-3 måneder efter kan der så udarbejdes planer for implementering af øvrige forbedringer samt gøres overvejelser om tiltag af mere langsigtet karakter. Den foretrukne måde at arbejde med implementering på bør altid være overvejet, besluttet og nærmere beskrevet som en integreret del af beredskabsplanlægningen.

Som en ramme for at arbejde med implementering af erfaringer og læring kan organisationen med fordel anvende en forandringsmodel som en del af sin beredskabsplanlægning.



Figur 6: Forandringsmodellen

"Den brændende platform"

Udgangspunktet for en forandringsproces, som det er at implementere nye erfaringer og læring fra øvelser og rigtige hændelser, er en forståelse og grundlæggende accept af forandringernes afsæt og konsekvenser. Det handler her om bl.a. at være tydelig om behovet og begrundelserne for samt intentionerne med forandringerne: Hvilke læringspunkter er det, der skal indarbejdes i praksis? Hvilke behov skal forandringerne tilgode? Eller sagt på en anden måde: Hvorfor ønsker man disse forandringer? Hvad er det, man gerne vil forandre, forbedre eller udvikle? Og hvad vil man konkret have ud af det?

Mening – forståelse og accept af forandringerne

Dernæst kommer oplevelsen af sammenhæng og skabelsen af mening omkring forandringerne, som er en forudsætning for at forstå og acceptere forandringerne. Det handler bl.a. om, hvordan forandringerne kan italesættes og erkendes som nødvendige, relevante, nyttige og meningsfulde; hvilke organisatoriske fordele og personlige incitamenter der er knyttet til forandringerne; og

◊ om tydeliggørelse af forandringernes forventede gennemslag på et adfærdsmæssigt plan og i forhold til en fælles praksis. Her er det vigtigt at være meget konkret. Forandringerne må i øvrigt ikke bringe medarbejderne for langt væk fra deres komfortzone, men skal også her være lige netop tilpas forstyrrende.

Læring, kompetence og praksis – aflæring af gammel praksis

Derefter er det et spørgsmål om at se på organisationens erfaringer, kultur og praksis for læring og udvikling. Det handler bl.a. om at overveje, hvordan man kan udfordre eksisterende praksis; hvordan man kan arbejde med aflæring af gammel praksis; hvordan man kan uddanne og træne medarbejderne og herunder coache, vejlede og støtte dem i at få forandringerne godt ind under huden. Her kommer feedback også ind i billedet, fx når medarbejderne skal arbejde med nye opgaver og procedurer. Vaner og rutiner kan være vanskelige, nærmest umulige, at ændre på alene ved nye skriftlige instrukser. Dialog, refleksion, inddragelse og samarbejde er derfor vigtigt.

Ressourcer og kapacitet

Ingen forandringer eller forbedringer gennemføres uden de nødvendige ressourcer. Derfor er organisationen også nødt til at overveje, hvilke ressourcer/hvilken kapacitet der er til rådighed for at gennemføre forandringerne; hvordan man kan tilvejebringe de nødvendige ressourcer, og hvordan man kan mobilisere den nødvendige forandringskapacitet. Det handler selvfølgelig også om at lægge et realistisk ambitionsniveau, så organisationen ikke bliver unødigt belastet af fx at skulle omskrive hele beredskabsplanen. Et element i disse overvejelser er også, hvordan man kan tilvejebringe passende teknisk, systemmæssig praktisk og/eller administrativ understøttelse af forandringsprocessen, og hvordan man kan mobilisere medarbejdernes engagement, opbakning og drivkraft som en yderligere kapacitet og ressource.

Ledelse og procesfacilitering

Endelig er der styring og koordinering af implementeringsprocessen. Hvordan skal forandringsprocessen ledes og faciliteres; hvordan kan man ledelsesmæssigt understøtte processen; hvordan skal eventuelle barrierer eller vanskeligheder håndteres, og er der behov for særlig faglig eller konsultativ bistand. Ledelsen har her to vigtige roller: at iværksætte, planlægge og følge op på besluttede tiltag (projektledelse) og at understøtte processen mest hensigtsmæssigt (procesfacilitering).

Involvering i processerne

Endelig er der de spørgsmål, som er knyttet til selve forandringsprocessen og de metodiske aspekter ved denne; hvordan skal processen tilrettelægges, gennemføres og monitoreres; hvordan skal medarbejderne inddrages i processen; hvordan kan der skabes en åben og konstruktiv dialog om forandringerne, og hvordan sikres det, at medarbejderne oplever, at der er plads til og accept af fejl i forbindelse med forandringsprocessen.

Et væsentligt element i overvejelserne er at tilrettelægge processer, hvor kriseledelse, krisestab og støttefunktioner – på baggrund af indhøstede erfaringer og ny læring – diskuterer implikationerne for praksis. Det kan ske som led i opsamlingen af en øvelse, det kan ske ved løbende erfaringsopsamlinger og/eller som en efterfølgende evaluering, når krisestyringsorganisationen har været aktiveret.

På baggrund af en gennemgang af forandringsmodellens dimensioner og spørgsmål vurderes graden af kompleksitet og mulige veje at gå med hensyn til at gennemføre de ønskede forbedringer m.v. I forhold til de enkelte dimensioner diskuteres og noteres det, hvilke tiltag der kan og skal gøres for at håndtere udfordringerne.

En læringsmodel

Forandringsmodellen kan eventuelt kombineres med en læringsmodel, der baserer sig på afprøvning af det valgte tiltag. Læringsmodellen lægger op til at afprøve og teste tiltaget i forbindelse med krisestyringsarbejdet, fx i forbindelse med uddannelse og træning, inden det rulles rigtigt ud.

Læringsmodellen består af fire trin:

- Overvej, hvad forandringstiltaget skal gøre af forskel i praksis. Hvem skal gøre hvad, hvor, hvornår og med hvilken effekt?
- Gennemfør herefter en øvelse, hvor I tester, om forandringstiltaget virker, og hvad der opstod af både udfordringer og positive effekter af tiltaget.

- Hold resultaterne af afprøvningen op imod intentionerne med forandringstiltaget, og identificer, hvad der ser ud til at fungere, og hvad der ikke vil fungere i praksis.
- Beslut næste skridt, fx justering af forandringstiltaget og endnu en afprøvning, eksempelvis i en bredere kreds, eller udarbejd en plan for endelig implementering i praksis.

Fordelen ved at afprøve forandringstiltaget i en mindre målestok er at accelerere lærings- og implementeringsprocessen og dermed bidrage til, at erfaringer og læring fra øvelser og krisestyring udmøntes i relevante løsninger, der kommer til at virke i praksis.

For at understøtte en hensigtsmæssig implementering af erfaringer og læring fra øvelser og ekstraordinære hændelser anbefales det at overveje at:

- gennemføre et fælles møde, hvor kriseledelse, krisestabe og støttefunktioner drøfter deres oplevelser, tanker og refleksioner efter en øvelse eller rigtig hændelse med særlig fokus på, hvordan konkrete forbedringer kan implementeres
- udarbejde en aktionsliste til brug for implementering af de besluttede tiltag. Listen bør præcisere, hvilken enhed der er ansvarlig for hver aktion, og fremdriften følges løbende
- indarbejde læring løbende og foretage gradvise forbedringer af kriseledelsens, krisestabens og/eller støttefunktionernes organisering, opgavevaretagelse, procedurer m.v.
- gøre aktivt brug af forandringsagenter, der kan gå i spidsen for konkrete forbedringstiltag og derved bane vej for effektiv indoptagelse af forandringerne
- støtte de berørte med rådgivning, vejledning og sparring, så eventuelle vanskeligheder med hensyn til fx indarbejdelse af nye procedurer og systemer håndteres effektivt.

Kapitel III: Planmaterialet

Udformningen af en beredskabsplan kan og vil variere fra organisation til organisation. Det gælder både planens indhold, struktur, form og omfang. For det er netop vigtigt, at beredskabsplanen er tilpasset ikke blot organisationens rolle og funktioner, men også dens struktur, processer og kultur.

Om beredskabsplanen struktureres på den ene eller den anden måde, eksempelvis efter de funktioner og roller, som skal udfyldes i forbindelse med krisestyring, eller efter de kerneopgaver, der skal varetages, afgøres af den enkelte organisation selv.

Beredskabsstyrelsen anbefaler som udgangspunkt, at organisationen udarbejder en generel beredskabsplan, der effektivt kan understøtte varetagelsen af krisestyringens kerneopgaver, og at planen baseres på de overordnede principper for krisestyring i Danmark, der er nærmere beskrevet i de gældende retningslinjer for krisestyring.

Beredskabsplanen kan indledes med en kort introducerende beskrivelse af:

- organisationens rolle og funktioner koblet til behovet for en robust beredskabsplan og stærk krisestyringskapacitet
- formålet med og den konkrete anvendelse af planen, dvs. hvorfor man har en beredskabsplan, og hvilken forskel den skal kunne gøre i praksis

- de centrale præmisser for organisationens beredskab og krisestyring, herunder principper for planens opbygning og anvendelse overordnet set
- planens organisatoriske og geografiske gyldighedsområde samt forhold vedrørende eventuelle decentrale/lokale enheders beredskabsplaner og delplaner m.v.
- planens ajourføring og afprøvning, herunder hvem der har ansvaret, hvor ofte og hvordan planen evalueres og revideres samt seneste ajourføringsdato.

Organisationen kan efter behov selv supplere med yderligere information, der kan styrke planens anvendelsesorientering i praksis.

Information af mere generel og oplysende karakter kan med fordel skrives ind i en beredskabspolitik, et beredskabsprogram eller andet selvstændigt dokument, hvis det ikke skal anvendes i forbindelse med krisestyringen. En række mere detaljerede og handlingsrettede informationer hører, som tidligere omtalt, ofte også bedre hjemme i delplaner eller bilag til beredskabsplanen.

Det overordnede indhold af kerneopgaverne, som bør være overvejet, fastlagt og beskrevet nærmere i beredskabsplanen, vil blive gennemgået i de følgende afsnit.

1. **Kriseledelse**

Under kriser kan omskifteligheden og tidspresset være højt, og der skal ofte træffes vanskelige valg og beslutninger på baggrund af utilstrækkelig information. Handlekraftig strategisk kriseledelse er derfor en kritisk faktor, som styrker hele organisationens krisestyringskapacitet, og som kan sikre, at organisationens samlede ressourcer anvendes der, hvor der er mest brug for dem.

De øverste ledere (kriseledelsen) skal have god forståelse for situationen, dens faldgruber og dens mulige udvikling. På den baggrund kan de fastlægge klare strategiske mål, der sætter resten af organisationen i stand til at koncentrere indsatsen og opnå størst mulig effekt af krisestyringen. Svagt, fraværende eller uerfarent lederskab kan på den anden side efterlade organisationen udsat og sårbar over for krisens konsekvenser.

Kriseledelse betegnes ofte som en særlig ledelsesform. I denne vejledning opfatter vi kriseledelse som på en række områder svarende til den normale ledelse, der udøves i det daglige i en organisation. De vilkår og omstændigheder, hvorunder kriseledelsen skal udøve sin ledelsespraksis, er imidlertid væsensforskellige fra den daglige ledelse. Under kriser forstærkes effekter og konsekvenser, hvilket betyder, at situationen ændrer sig hurtigt og uforudsigeligt, og derfor er der mindre tid til at træffe beslutninger, ofte tillige på et ufuldstændigt grundlag. Derfor skal udøvelsen af kriseledelse ligeledes forstærkes. I praksis betyder det, at der især er behov for stærke kommunikative kompetencer, så det er tydeligt, hvad organisationen står over for, og hvordan der skal arbejdes på at genskabe normalsituationen. Handlekraften skal også udøves med større beslutsomhed og risikovillighed end normalt.

Mål med kriseledelse

Målet med kriseledelse er at:

- erkende kriser eller potentielle kriser rettidigt
- opnå en forståelse for situationen og de problemer, den afstedkommer
- vurdere krisens mulige udvikling
- fastsætte strategiske mål for organisationens håndtering af krisen

- sikre, at regler og grundlæggende værdier overholdes
- identificere og interagere med strategiske samarbejdspartnere
- omsætte, prioritere og uddelegere de strategiske mål, så der kan iværksættes handlinger, der nedbringer eller minimerer effekten og konsekvenserne af krisen.

Indhold i beredskabsplanen

Helt overordnet bør indholdet i beredskabsplanen i forhold til kriseledelse som kerneopgave indeholde følgende:

- En oversigt over organisationens krisestyringsorganisation samt hvordan kriseledelsen aktiveres og indkaldes til 1. stabsmøde.
- En beskrivelse af kriseledelsens medlemmer, deres ansvar og roller.
- Kriseledelsens koordination med underliggende krisestab (hvis organisationen råder over flere stabe på forskelligt niveau) og med overliggende organisatoriske niveauer. Fx bør en offentlig styrelse beskrive kriseledelsens koordination med eget departement og øvrige styrelser inden for og uden for ministerområdet.
- Mødekadence og mødested (fysisk og virtuelt) samt dagsorden for møder i kriseledelsen
- En beskrivelse af, hvorledes kriseledelsen fx kan uddelegere beslutningskompetence, hvordan kriseledelsen fastsætter og kommunikerer organisationens strategiske mål/ hensigter.
- En beskrivelse af, hvorledes møderne i kriseledelsen dokumenteres (mødereferater m.v.).

Situation, retning og handling

Som en del af beredskabsplanen bør der være tilrettelagt for, hvordan kriseledelsen på det strategiske niveau skal udføre sine opgaver med hensyn til bl.a. formulering af strategiske mål og hensigter for organisationens krisehåndtering.

Beslutningsmodellen 'Situation, Retning, Handling' er blot én ud af mange modeller, der kan støtte strategiske beslutningsprocesser. Hvis en model skal være anvendelig under kriser, bør den være enkel som modvægt til den kompleksitet, som kriser naturligt indebærer. Modellen er derfor simpel, lineær, overskuelig, kronologisk og let at anvende og huske.



Figur 7: Situation, retning og handling

Situation

Kriseledelsen er ofte ikke involveret i handlinger, der fra første færd kan stoppe krisens umiddelbare udvikling eller konsekvenser ved iværksættelse af hurtige tiltag. Den type af opgaver håndteres af det taktiske og operationelle niveau. Det efterlader det strategiske niveau med muligheden for at stoppe op, tænke sig om og bedømme situationen, før der iværksættes handlinger.

For at kunne nå frem til en fælles situationsopfattelse samt sætte retningen for organisationens krisestyring er det nødvendigt, at det strategiske niveau har forståelse for, hvilke problemer situationen allerede har skabt eller forventes at skabe. Det er vigtigt at få klarlagt fakta om konsekvenserne og få skabt enighed om, at der er tale om en indtruffet eller forestående krisesituation, der kræver omstilling fra normal drift til krisestyring.

Kriser kræver fuld opmærksomhed fra de involverede i organisationens krisestab og støttefunktioner, og der er sjældent tid til at spekulere over meget andet end den aktuelle situation, de allerede indtrufne konsekvenser og de mest realistiske, forventede konsekvenser på kort sigt. Det er en ofte overset opgave at skue lidt længere frem i tiden end blot et "her og nu"-fokus. Det strategiske niveau kan medvirke til at imødegå dette ved at adressere situationens mulige forværring. Kriseledelsens medlemmer kan enten selv analysere situationens mulige udvikling eller uddelegere opgaven, fx ved at nedsætte en 'fremadskuende celle' som supplement til den støttefunktion, der arbejder med at oprette og ajourføre organisationens fælles situationsbillede.

Retning

En af kriseledelsens vigtigste opgaver er at fastlægge, hvad organisationen ønsker at opnå med sin krisestyringsindsats. Det sætter resten af organisationen i stand til at navigere under kriser og træffe beslutninger og iværksætte handlinger, der understøtter de strategiske mål.

Retningsprincippet

"En organisations handlinger under kriser styres med udgangspunkt i klare strategiske hensigter. De strategiske hensigter skal sætte den overordnede retning for organisationens indsats og skal angive, hvad organisationen samlet set ønsker at opnå med krisestyringsindsatsen."

Retningslinjer for Krisestyring

Organisationens regler og værdier er ofte i spil under kriser og kan komme under pres på grund af forskelligrettede og ofte modstridende interesser. Kriser skaber, qua deres natur, et miljø, som potentielt afsporer den rationelle beslutningsproces. Der kan med andre ord opstå omstændigheder, hvor kriseledelsens etiske kompas påvirkes af det psykiske pres og hastigt omskiftelige miljø, som kriser skaber. Derfor er det vigtigt, at kriseledelsen kontinuerligt sikrer, at man overholder regler og navigerer efter organisationens værdier.

Kriser kræver ofte samarbejde med relevante eksterne aktører, der kan støtte organisationen i at opnå sine strategiske mål. Det er derfor kriseledelsens opgave at identificere og engagere de strategiske samarbejdspartnere. Der bør i forbindelse med organisationens beredskabsplanlægning arbejdes systematisk

med, hvem på strategisk niveau der tager kontakt til hvilke eksterne samarbejdspartnere, og det bør afdækkes, hvilke afhængigheder og gensidige afhængigheder der eksisterer mellem organisationen og relevante eksterne aktører. Det er vigtigt at understrege, at samarbejdsrelationen skal opbygges, inden krisen rammer, så der på forhånd er afstemt forventninger til samarbejdet under kriser.

Handling

Under 'Handling' er det vigtigt for kriseledelsen på strategisk niveau at sikre, at det operationelle niveau får omsat de strategiske mål til handlinger, herunder at sikre, at rammerne for de enkelte opgaver er klare. På denne måde kan lederne på det operationelle og taktiske niveau bedre udfylde deres rolle.

Kriseledelsen bør endvidere drøfte, hvordan de konkrete opgaver prioriteres og delegeres til krisestaben på operationelt niveau, samt følge op på, at de strategiske mål opnås.

Opgaver og ansvar på strategisk, operationelt og taktisk niveau

Krisestyling kan inddeles – og udføres i praksis sideløbende – på flere organisatoriske niveauer. Kriseledelse som opgave knytter sig til det strategiske niveau i organisationen. Kort sagt er det kriseledelsens opgave under kriser at:

- kende organisationens beredskabsplanlægning og vide, hvilke beredskabsplaner og procedurer der eksisterer, og hvordan de anvendes
- forstå den opståede situation og kunne se det større billede. Hvad sker der, og hvordan kan det udvikle sig, herunder vurdere forhold, der kan forværre den nuværende situation
- formulere strategiske mål/hensigter og formidle dem til det operationelle niveau og derigennem videre til taktisk niveau
- drøfte, uddelegere og afstå fra at detailstyre den operationelle og/eller taktiske indsats
- træffe de svære beslutninger og tage ansvar for dem
- sikre, at der iværksættes løbende evaluering eller erfaringsopsamling sideløbende med hændelsen.

Eftersom kriser normalt stresser beslutningsprocesser, er evnen til at genkende mulige faldgruber og finde måder at undgå dem på også af central betydning for god ledelse under vanskelige omstændigheder. Problemer, som kriseledere bør være særligt opmærksomme på, kan fx stamme fra:

- højt niveau af usikkerhed og uforudsigelighed på grund af en kompleks og dynamisk situation
- beslutningstagning og kommunikation under tidspres og på basis af utilstrækkelig information
- uventede, tvetydige eller utilsigtede konsekvenser af beslutninger og handlinger
- modstridende strategiske mål og målsætninger, når vitale værdier og interesser er på spil
- uønskede psykologiske reaktioner og fordomme som fx selvtilfredshed, handlingslammelse, ansvarsfralæggelse, tunnelsyn og gruppetænkning.

Endelig skal det understreges, at ledelsesstil og -teknikker varierer fra person til person afhængigt af et stort antal individuelle karaktertræk, ekspertiser og erfaringer. Der er derfor ikke én enkel skabelon for succes. Fællestræk for kompetente kriseledere kan dog bl.a. være evne til at:

- forholde sig roligt og fattet selv under stressende forhold
- udstråle handlekraft og autoritet – men ikke nødvendigvis på en autoritær facon
- udvise selvtillid, men også en tilpas grad af ydmyghed og afstå fra at overspille egen rolle
- intuitivt forstå relativt komplekse problemstillinger og kunne forklare dem for andre
- motivere andre til at optimere holdpræstationer på tværs af krisestyngsorganisationen
- kommunikere tydeligt og ærligt, både internt og eksternt

- aktivt engagere og inddrage eksterne interessenter
- drage omsorg for og demonstrere oprigtig empati med dem, som er ramt af krisen
- indtage en pragmatisk frem for en dogmatisk tilgang til planer og procedurer alt efter behov. Beredskabsplanen er et udgangspunkt for organisationens krisestyring. Men alt efter situationen kan der afviges fra planen, så organisationen bevarer en smidig krisestyingsorganisation.

Beslutningskompetence og mandat

Beslutningstagning er den proces, der fører til et valg, hvor der er flere mulige udfald. En krise indebærer, at vigtige værdier er på spil, at usikkerhed er uundgåeligt, at tempoet er højt, og at vanskelige valg må træffes under pres. Strategisk krisestyring og kriseledelse handler derfor grundlæggende om at fortolke den information, der er tilgængelig, fastsætte retning og iværksætte handlinger, der kan nedbringe de negative konsekvenser, som kriser forårsager.

Alt afhængigt af, hvilken type krise organisationen rammes af, opstår der ofte behov for at samle beslutningskompetencen ét bestemt sted i organisationens krisestyingsstruktur, fx hos kriseledelsen. Andre kriser håndteres mere effektivt ved at sikre, at beslutninger hurtigt kan træffes på så lavt niveau som muligt, og derfor uddelegeres beslutningskompetencen fx til organisationens krisestab. Det er kriseledelsens opgave at sikre, at der til enhver tid er klarhed over, hvor beslutningskompetencen er.

Dispositionsret i forhold til ledige ressourcer

Der kan opstå større uventede udgifter i løbet af kriser, og organisationens kriseledelse må disponere over sparsomme ressourcer under tidspres og ud fra ufuldstændig information. Derfor har kriseledelsen også en opgave tidligt i krisens forløb i at beslutte, hvem der kan foretage hvilke dispositioner, og fx hvor store pengebeløb ledere på lavere niveauer kan disponere i forhold til. Det bør endvidere fremgå af beredskabsplanen, hvilke afvigelser der gælder fra normal procedure til under kriser, hvor organisationens beredskab er aktiveret.

Retningslinjer for at afvige fra de normale procedurer

Generelt bør kriseledere have for øje at anvende normale procedurer (lighedsprincip) i så stor udstrækning som muligt under kriser. Dog skal dette balanceres i forhold til at sikre den nødvendige effektivitet i håndteringen af krisen. Det er sjældent, at man på forhånd kan definere, hvilke procedurer man kan eller ikke kan overholde, da kriser ofte er forskellige og har konsekvenser for forskellige dele af en organisation. Det er derfor vigtigt som kriseledelse at definere, hvor stort råderum krisestaben har for at afvige fra de normale procedurer.

2. Aktivering og drift

Beredskabsplanen og dens tilknyttede dokumenter bør beskrive nedenstående forhold og procedurer om krisestyingsorganisationens sammensætning, støttefunktioner, aktivering, aktiveringsniveau, mødeafholdelse, mødefaciliteter, forbindelsesrepræsentanter samt afløsning.

Stabens struktur og sammensætning

Hvordan er krisestyringen organiseret? Hvordan er opgaver og ansvar fordelt på strategisk, operationelt og taktisk niveau? Hvem kan fungere som stabschef og indgå som faste og ad hoc- medlemmer af krisestaben? Hvem gør hvad?

Krisestyring er afhængig af cheftilstedeværelse. De faste medlemmer af krisestaben kan være direktionsmedlemmer, fagchefer, kommunikationsansvarlige m.fl. Planen bør nævne, hvem der kan fungere som stedfortræder ved sygdom og rejser. Derudover bør planen beskrive, hvilke ad hoc-medlemmer, fx specialister, der kan blive relevante at inddrage alt efter situationen. Det er vigtigt, at opgaver, ansvar og beslutningskompetence er tydeligt beskrevet. Personnavne og kontaktoplysninger bør kun være indeholdt i bilag til planen af hensyn til den løbende ajourføring.

Stabsstøttefunktioner

Stabsstøttefunktioner skal bidrage til, at krisestaben effektivt kan varetage sine opgaver. Funktionerne etableres ud fra en generel vurdering af behovet for støtte. Planen bør identificere de støttefunktioner, som staben er afhængig af under en krise, og som derfor også skal kunne bemandes uden for normal arbejdstid og i ferieperioder. Det kan eksempelvis dreje sig om it-support-medarbejdere, kommunikations-medarbejdere, HR-medarbejdere, administrative medarbejdere og personale med ansvar for praktiske funktioner. Planen bør også indeholde en procedure for indkaldelse af disse funktioner uden for normal arbejdstid.

Basisorganisationens bidrag til krisestyring

Basisorganisationens afdelinger og teams skal under en krise som udgangspunkt kunne levere de daglige ”basisydelser” og produkter, som de normalt er ansvarlige for. I nogle situationer vil basisorganisationen også kunne løfte krisestyingsrelaterede opgaver med krisestaben i en mere samlende og koordinerende rolle. Det er derfor også vigtigt i beredskabsplanen at få fastlagt (beslutnings-) kompetenceforholdene, så der ikke opstår tvivl eller usikkerhed om, hvorvidt ansvaret for opgavevaretagelsen ligger i basis- eller krisestyingsorganisationen.

Beredskabsplanen skal forholde sig til, hvordan afdelinger og teams i basisorganisationen på det opgavemæssige og faglige plan bedst muligt understøtter og bidrager til organisationens samlede krisestyring. Det kan eksempelvis handle om at levere faglige input og analyser, formidle information, løse konkrete opgaver eller rådgive og vejlede.

Stabens aktivering og aktiveringstrin

For at krisestaben kan indkaldes og idriftsættes rettidigt, bør planen bl.a. beskrive:

- Hvordan modtages og videreformidles varsler og alarmer i situationer, som kan gøre det nødvendigt at aktivere krisestaben?
- Hvem træffer beslutning om at indkalde krisestaben, eksempelvis et direktionsmedlem eller en bemyndiget chef, og hvem indkalder staben og støttefunktionerne?
- Hvad skal der stå i indkaldelsen til det første stabsmøde, og hvordan kvitteres der for modtagelse af indkaldelsen?
- Hvilke aktiveringstrin (grader af kriseberedskab) har organisationen fastlagt for sin krisestyring, og hvad indebærer de i praksis?

I praksis kan det være hensigtsmæssigt at anvende følgende aktiveringstrin:

- Trin 1 – Informationsberedskab: Dette aktiveringstrin anvendes, når der er behov for skærpet overvågning og orientering af chefer og nøglemedarbejdere, men hvor staben ikke umiddelbart indkaldes.
- Trin 2 – Stabsberedskab: Dette aktiveringstrin anvendes, når en smal kreds af chefer og nøglemedarbejdere bør være til stede for informations- og videndeling samt umiddelbar drøftelse og koordinering af opgaver.
- Trin 3 - Operationsberedskab: Dette aktiveringstrin anvendes, når der er behov for fuldt etableret krisestyringsorganisation til at varetage krisestyringsrelevante opgaver og funktioner for en kortere eller længere periode.

Den enkelte organisation fastlægger selv, hvilke aktiveringstrin der skal anvendes, men i praksis vil ovenstående tre trin være nyttige og sædvanligvis tilstrækkelige.

Indikatorer for aktivering

Organisationens krisestyring skal løbende kunne justeres op eller ned afhængigt af krisens udvikling, således at krisestyringsorganisationen til enhver tid er mest hensigtsmæssigt bemandet og organiseret i forhold til de aktuelle opgaver og krav. Kriterier for, hvornår en hændelse/situation opfattes som en krise, bør defineres og beskrives af den enkelte organisation, så det er klart, hvilke omstændigheder der kræver aktivering af beredskabsplanen og krisestyringsorganisationen.

Eksempler på kriterier/indikatorer for aktivering af beredskab

- Der er betydelige værdier på spil, fx liv, helbred, økonomi, ejendom og miljø
- Der er risiko for eller tegn på, at hændelsen/situationen kan blive forværret
- Der skal træffes beslutninger under tidspres og på basis af utilstrækkelig information
- Der er risiko for, at en stor del af organisationen bliver berørt af hændelsen
- Der er tegn på, at hændelsen ikke kan håndteres efter de traditionelle sagsgange
- Der er for få medarbejderressourcer til at håndtere hændelsen/situationen effektivt
- Der er risiko for, at en større del af medarbejderne bliver berørt af hændelsen
- Der vil være en særlig ekstern opmærksomhed på håndteringen af hændelsen
- Hændelsen kræver involvering af øverste politiske og/eller administrative niveau.

Den enkelte organisation kan også selv opstille indikationer eller opmærksomhedspunkter for, hvornår det kan være hensigtsmæssigt at opskalere eller omstille sin krisestyringsorganisation.

Deaktivering

Deaktivering af krisestyringsorganisationen sker, når der ikke længere vurderes at være behov for den, og når eventuelt resterende opgaver mest hensigtsmæssigt kan løses af basisorganisationen. Der kan næppe opstilles konkrete indikatorer eller opmærksomhedspunkter herfor. Det beror på en konkret vurdering i situationen.

Beredskabsplanen bør dog beskrive:

- Hvordan og på hvilket grundlag der træffes beslutning om deaktivering

- Hvem der træffer beslutning om det
- Hvem og hvordan der orienteres om deaktivering
- Hvordan opgaver færdiggøres og afsluttes
- Hvordan sager overdrages til basisorganisationen
- Hvordan faciliteter, udstyr og materiel m.v. reableres.

Stabsmøder og mødefaciliteter

Planen skal beskrive, hvor krisestaben holder sine møder, og hvilke fysiske og tekniske virkemidler den skal have adgang til. For de fleste organisationer kan krisestyringslokalet være et almindeligt mødelokale, som også bruges i dagligdagen. Andre vælger at indrette særlige ”stabsrum” eller ”situationscentre”.

Planen bør endvidere beskrive formålet med møderne i krisestaben, hvem der deltager, rollefordelingen og herunder hvem der leder møderne. Organisationen bør på forhånd have udarbejdet en fast skabelon for dagsordenerne til det første og de efterfølgende møder i krisestaben samt for referater fra møderne. Det kan med fordel også beskrives, hvor hyppigt krisestaben typisk vil mødes.

Til beredskabsplanen bør der endvidere knyttes en instruks, som beskriver, hvordan krisestyringslokalet og faciliteter løbende vedligeholdes og klargøres med kort varsel. I forlængelse heraf bør der også forefindes instrukser for logistiske forhold såsom hvilefaciliteter, forplejning og transportmidler. Det anbefales at udpege et alternativt mødested for krisestaben, hvis de almindelige lokaler ikke er hensigtsmæssige eller tilgængelige.

Afløsning og opgaveoverdragelse

Beredskabsplanen bør altid være ledsaget af ajourførte bemandingsoversigter. Til planen bør også høre en procedure for, hvordan stabsmedlemmer og ansatte i støttefunktioner afløses, hvis krisestyringsorganisationen forventes aktiveret i lang tid. Fx bør der være udarbejdet egentlige afløserplaner samt fastlagt procedurer for, hvordan opgaveoverdragelse skal finde sted i forbindelse med afløsning. Afløsning mellem to personer kan eksempelvis ske ved overlapning, opgavebriefing samt overlevering af dokumenter, prioriterede opgaver og uafsluttede sager m.v.

Forbindelsesrepræsentant

Alle danske myndigheder skal være i stand til at indgå i tværgående krisestabe og stå klar til at bistå andre myndigheder i krisesituationer, hvor der er behov for tæt koordinering og samarbejde. Virksomheder med ansvar for vigtige samfundsfunktioner skal tilsvarende forberede sig på at kunne bidrage til myndighedernes krisestyring. Til disse formål anvendes en forbindelsesrepræsentant. I den operative verden anvendes begrebet ’forbindelsesofficer’, men da denne vejledning jo også henvender sig til civile myndigheder, anvender vi i stedet begrebet ’forbindelsesrepræsentant’.

Procedurerne for krisestabens drift skal sikre, at faste aftaler om forbindelsesrepræsentanter til tværgående krisestabe m.v. overholdes, og at eventuelle ønsker om at deltage ad hoc til enhver tid kan imødekommes. Det kan fx dreje sig om at udsende repræsentanter til kommunernes krisestabe, de lokale beredskabsstabe, den nationale operative stab eller den internationale operative stab. Samtidig skal planen forholde sig til, hvilke myndigheder eller organisationer det kunne være relevant at anmode om forbindelsesrepræsentanter fra, fx med henblik på særlig faglig ekspertbistand.

Det bør være beskrevet i beredskabsplanen, hvad der er forbindelsesrepræsentantens opgaver og ansvarsområder, hvordan denne samvirker med krisestaben i egen organisation, og hvilke procedurer der er fastlagt med hensyn til informationsudveksling, mødevirksomhed og beslutningsprocesser. Hvis flere forbindelsesrepræsentanter fra den samme organisation er indsat samtidigt, fx én på medarbejderniveau og én på strategisk-/ ledelsesniveau, bør de opgavemæssige snitflader, herunder informationsudveksling, samarbejdsform, opgaver og ansvar samt beslutningskompetence også være tydeliggjort.

Onboarding af stabsmedarbejdere

Det er vigtigt, at man som en del af beredskabsplanen har indtænkt procedurer for, hvordan man vil introducere nye stabsmedarbejdere til organiseringen, samarbejdet og opgaverne m.v., hvis ikke de har forudgående erfaringer hermed eller den fornødne uddannelse og træning i stabsarbejde.

Det kan fx ske ved en "introduktionspakke" med de mest nødvendige informationer og materialer vedrørende krisestabens og støttefunktionernes opgaver, funktioner, daglige rutiner m.v. og/eller ved en egentlig følordning, én-til-én-sparring, rådgivning og vejledning, der kan være formaliseret og beskrevet som bilag til beredskabsplanen. Der bør i alle tilfælde være udarbejdet en procedure for en hurtig og effektiv introduktion til rammer, arbejdsvilkår og praktiske forhold.

Tilpasning af organisering

Hvordan omstiller vi krisestyringsorganisationen, når/hvis der opstår behov for det?

Krisestyringsorganisationen skal allerede fra start være dimensioneret og kompetencemæssigt gearret til at kunne virke under selv en langvarig, intensiv og kompleks krise. Det kan dog være svært med én fast organisering at imødekomme disse og herunder ikke mindst skiftende behov, og derfor vil der i praksis ofte også skulle ske en tilpasning af krisestyringsorganisationen.

Det kan derfor overvejes at have mere end én organisering beskrevet i planen samt at overveje, hvordan der kan reorganiseres på en fleksibel og effektiv måde. Det kan i forlængelse heraf anbefales at fastlægge procedurer for, dels hvordan ændringer i organisering gennemføres, herunder fx hvordan der tilføres ekstra ressourcer og personale, dels hvordan ændringer i organiseringen kommunikeres ud i organisationen.

Tilsvarende bør der fastlægges procedurer for, hvordan ændringer i aktiveringstrin besluttet, gennemføres og kommunikeres, således at der er klarhed over, hvilken type beredskab der er aktiveret, herunder hvor meget og hvor lidt det organisatoriske krisestyringssetup består af.

3. Situationsforståelse, overvågning og informationshåndtering

Kriser har unikke træk. Nogle udvikler sig langsomt og med forudgående varsling, mens andre opstår hurtigt og uventet. Evnen til at træffe de rigtige beslutninger på de rette tidspunkter under en krise vil dog uanset krisens karakter afhænge af, at kriseledelsen har overblik over situationen. Det skabes gennem opretholdelse af situationsforståelse i kriseledelsen og på taktisk niveau.

Situationsforståelse udgør derfor et afgørende element i krisestyringens kerneopgaver. Situationsforståelse skabes gennem forstærket overvågning, rapporteringer og informationshåndtering og situationsbille-

der. Som et supplement kan det være relevant at være fremadskuende og løbende identificere forhold, der kan forværre krisen yderligere, påkræve nødvendige modforanstaltninger og aflede fremtidige behov.

Opretholdelse af situationsforståelse kan være en omfangsrig og tidskrævende opgave for både udfærdiger og modtager. Organisationen skal derfor allokere tilstrækkelige ressourcer til håndtering af informationsstrømmen for at sikre, at kriseledelsen har et tilstrækkeligt overblik over krisens karakter, omfang og udvikling.

Forstærket overvågning

Så snart en krise er erkendt, bør en forstærket overvågning iværksættes i organisationen. Det kan ske ved at indsamle, bearbejde, analysere, formulere og distribuere faktuelle oplysninger om krisen og krisestyringen i alle dens faser. Det bør ske via mange forskellige kilder og platforme, herunder gennem forstærket overvågning af mediers nyhedsdækning og henvendelser til organisationen, informationshåndtering, videndeling og hændelsesregistrering.

Organisationens samlede situationsbillede

For at sikre en opdateret situationsforståelse i organisationen bør der mindst én gang dagligt udarbejdes et situationsbillede. Et opdateret situationsbillede vil sikre et fælles informations- og beslutningsgrundlag på stabsmøder. Situationsbilledet bør derfor opdateres mellem stabsmøderne. Organisationen skal om nødvendigt kunne dele sit situationsbillede med samarbejdspartnere og tværgående krisestabe i forsøget på at nå frem til et ”fælles” situationsbillede. Fx vil den nationale operative stab (NOST) ved særligt alvorlige nationale hændelser have ansvaret for at udarbejde et fælles situationsbillede med bidrag fra alle relevante aktører. Situationsbilledet er derfor ikke nødvendigvis kun til intern brug. Indforståede fagtermer og forkortelser bør derfor undgås.

Et situationsbillede kan bestå både af information på skrift og i billedform, herunder fx videoklip eller visning af den fysiske placering af infrastruktur, bygninger, køretøjer m.v. på almindelige kort eller i et geografisk informationssystem (GIS).

Et situationsbillede bør udarbejdes umiddelbart efter, at en krise er erkendt. Det er derfor en fordel, hvis det i beredskabsplanen er fastlagt på forhånd, hvilken enhed eller hvilke medlemmer af krisestaben der har ansvaret for at udarbejde og opdatere situationsbilledet. Opgaven er omfattende og bør derfor løses af flere personer. Derudover kan der i tilknytning til beredskabsplanen udarbejdes en skabelon for et situationsbillede, herunder dets struktur, en instruks for aflevering af bidrag samt en fordelingsliste.

Et situationsbillede skal være kortfattet og indeholde opdaterede og pålidelige informationer, der skaber overblik over:

- Situationen: Hvad er sket, hvor, hvornår og hvorfor?
- Krisens mulige udvikling: Indikationer for krisens mulige videre udvikling? Ændringer i forhold til tidligere situationsbilleder, som påvirker iværksatte tiltag eller skaber behov for nye?
- Mediebilledet: Hvordan dækkes situationen af medierne?
- Opgaveløsningen: Hvem har gjort/forventes at gøre hvad, hvor, hvornår og hvordan?
- Ressourceanvendelsen: Hvilke ressourcer anvendes hvor, og hvilke er ledige?
- Krisekommunikationen: Hvordan kommunikerer organisationens budskaber ud?

Referater af krisestabsmøder

Krisestabsmøder kan både have administrativ og operativ karakter, men bidrager uanset karakteren til dialog og koordination mellem det strategiske, det operationelle og det taktiske niveau gennem organisationens krisestyring. Med udgangspunkt i punkterne på dagsordenen bør der derfor udarbejdes referat fra alle møder i krisestaben, der kan fremsendes til orientering internt i organisationen og til relevante eksterne aktører. Referater af krisestabsmøder vil styrke koordinationen og ikke mindst opfølgningen på de beslutninger, der træffes på stabsmøderne.

Referaterne bør være kortfattede og centrere sig omkring aktionspunkter og beslutninger. De bør udsendes hurtigst muligt. I tilknytning til beredskabsplanen kan der udarbejdes en skabelon for referater af krisestabsmøder med en tilhørende fordelingsliste.

Rapportering

Som en del af opretholdelsen af situationsforståelse i kriseledelsen kan det være relevant at indhente rapporter fra det taktiske niveau og/eller ved decentrale enheder, forbindelsesrepræsentanter, andre myndigheder eller medarbejdere involveret i den operative indsats.

Rapporteringer kan indgå i den forstærkede overvågning internt i organisationen og bl.a. bidrage til at kortlægge krisens udvikling, aktiviteter, sårbarheder og kapaciteter. Rapporteringer kan også indhentes, hvis de er efterspurgt af andre myndigheder og tværgående krisestabe. Rapporteringer kan være tidskrævende og udgøre en kilde til fejl, fx ved indsamling af mange data. For at lette indrapportering og håndtering af de indrapporterede data på centralt hold og skabe et ensartet datagrundlag kan det være en fordel at udarbejde en skabelon for rapporteringer.

Journalisering og hændelsesregistrering

Forvaltningsmyndigheder har jf. offentlighedsloven journaliseringspligt, og det gælder også under kriser. Derudover kan krisestaben med fordel registrere anden relevant skriftlig og mundtlig kommunikation vedrørende hændelsen/ krisen, bl.a. af hensyn til en senere opfølgning. Dokumentation er med andre ord meget vigtig og skal foretages løbende.

Når en beredskabshændelse eller krise efterfølgende evalueres, skabes der ofte mere eller mindre upræcise erindringer om hændelsesforløbet. Korrekt, løbende journalisering og hændelsesregistrering vil sikre nødvendig dokumentation af forløbet, der kan anvendes i den efterfølgende evaluering. Det vil samtidig skabe overblik over relevante dokumenter og oplysninger og dermed samlet set lette sagsbehandlingen til fordel for kvaliteten og effektiviteten af krisestyringen. Journalisering og eventuel hændelsesregistrering bør indledes, så snart det er besluttet at aktivere krisestaben.

Håndtering af klassificerede/følsomme oplysninger

Kriser kan indebære håndtering af klassificerede og/eller følsomme oplysninger. Selvom kriser kræver hurtig og smidig udveksling af oplysninger, må det aldrig kompromittere gældende regler og bestemmelser for modtagelse, opbevaring og afsendelse af klassificerede oplysninger. De skal til enhver tid følges. Klare instrukser for korrekt dokumenthåndtering kan derfor med fordel indgå i beredskabsplanen.

4, Koordinering af handlinger og ressourcer

Kriser håndteres aldrig i et vakuum, men i et dynamisk samspil mellem krisestyringsorganisationen og basisorganisationen. Derfor er det også nødvendigt at planlægge for en hensigtsmæssig koordinering af handlinger og ressourcer.

Koordineret ressourceanvendelse handler bl.a. om at sikre, at krisestyringsorganisationen er tilstrækkeligt bemannet til at håndtere krisen, samtidig med at basisorganisationen også har de fornødne kræfter til at opretholde normal drift under krisen. På denne måde undgår man at skabe sårbarheder, der ellers kunne opstå ved at tømme hele funktioner eller geografiske områder for ressourcer.

Som en vigtig del af beredskabsplanlægningen skal det afklares, hvorvidt det er acceptabelt for organisationen at nedsætte den normale drift i krisetilfælde, eller om begge dele skal kunne opretholdes, og i så fald på hvilket niveau. Krisehåndtering vil i de fleste organisationer betyde, at ressourcer skal tages fra et andet arbejdsområde. Det bliver derfor endnu vigtigere at benytte ressourcerne målrettet og klogt og undgå redundans under en krise. Begrænsede ressourcer kan også betyde, at det kan blive nødvendigt at træffe nogle hårde valg, afveje truede værdier mod hinanden og prioritere sin indsats.

I hverdagen finder koordinering af handlinger og ressourcer som oftest sted under et begrænset tidsmæssigt pres. Men under en krise øges kravene til organisationens beslutnings- og handlekraft, og der forventes typisk både hurtigere respons og effektiv og præcis koordination. Det understreger vigtigheden af på forhånd at have truffet beslutninger omkring koordineringen af handlinger og ressourcer.

Procedurer for overblikdannelse i forhold til handlinger og ressourcer

Planen bør beskrive, hvordan der skabes et samlet overblik over opgaver, handlinger og ressourcer centralt i organisationen og hos organisationens eventuelle decentrale, lokale enheder. For at understøtte dette overblik kan der fx udarbejdes en ressourceoversigt over mandskab og materiel. En sådan oversigt kan også vise allerede disponerede aktiver og ikke-aktiverede reserver. Ressourceoversigten vil samtidig lette arbejdet med at opstille organisationens samlede situationsbillede.

Der kan fx oprettes en præfabrikeret tavleliste til opsummeringen af organisationens samlede situationsbillede:

- Handlinger og deres status, både igangsatte og afsluttede
- Opgaver, der skal forberedes eller forventes at blive iværksat
- Ressourcer og deres status som enten indsatte, klargjorte eller ikke-aktiverede reserver
- Liste over mulige udviklinger af situationen

Instrukser for tilkald

Det er ofte mere hensigtsmæssigt for en krisestab at etablere et lidt for højt beredskab end et lidt for lavt i en situation med uklare eller ufuldstændige informationer. Efterfølgende kan der hurtigt ændres på beredskabet i nedadgående retning for at undgå ressourcespild. Organisationens bør udarbejde en instruks for, hvordan medarbejderne kan indkaldes til eller overføres mellem organisatoriske enheder, fx for at supplere den normale bemanning på kritiske områder. Opgaven kan være at bistå krisestaben direkte eller at sikre, at den normale drift ikke bliver påvirket af krisen, men kan fortsætte kontinuerligt.

Principper for tildeling af beslutningskompetence/uddelegering

Planen bør beskrive, hvem der træffer endelige beslutninger på hvilke niveauer i organisationen under en krise, og hvordan strategiske hensigter omsættes til operationelle opgaver og handlinger.

Normalt vil de procedurer og ansvarsforhold, der anvendes i dagligdagen, i videst muligt omfang også blive anvendt i krisestyringssystemet. Der kan eventuelt være udarbejdet retningslinjer for at afvige fra de normale arbejdsgange, hvis det er hensigtsmæssigt. Uanset organisering af krisestab bør de ansvarlige for koordination og udførelse af indsatsen som udgangspunkt have dispositionsretten til ledige ressourcer samt mandat til at træffe alle nødvendige beslutninger.

Tilvejebringelse af ekstraordinære bevillinger

Ekstraordinære indsatser har også ekstraordinære omkostninger. Regler og procedurer for at tilvejebringe ekstra bevillinger vil ofte være de samme under en krise som normalt. Det kan være en vigtig del af beredskabsplanlægningen at have gennemgået og nedskrevet en procedure for ansøgning om ekstra midler, samt hvem der har bemyndigelse til at disponere over dem. Derved sikres det, at ledere ikke handler, uden at det finansielle grundlag er på plads. Der sikres også operationel smidighed ved, at der er økonomisk dækning for de nødvendige handlinger, man skal udføre under krisen.

Ekstern koordination

Planen bør beskrive, hvilke aktører organisationen typisk skal koordinere med under kriser, og hvordan der etableres et bilateralt samarbejde i en krises startfase. Typisk vil det være aktører, man også samarbejder med til daglig, og måske foreligger der allerede en samarbejdsaftale, som kan træde i kraft, når krisen indtræffer. Her vil det være relevant at undersøge, om aftalen rummer de muligheder, som organisationen har behov for i en krisesituation. Det kan også være nyttigt at udarbejde eller opdatere en liste over organisationens relevante samarbejdspartnere til de enkelte formål og have den som et bilag til beredskabsplanen.

Bilateralt samarbejde med andre myndigheder?

Alle involverede myndigheder og organisationer har selvstændigt ansvar for og forpligtelse til at samarbejde om at nå de overordnede mål fra den tværgående myndighedskoordination. Forud for en krisesituation er det derfor vigtigt at skaffe viden om, hvilke partnere organisationen er nødt til at koordinere med, og hvem der i så fald kan fungere som forbindelsesrepræsentant. Det kan være nyttigt på forhånd at have udpeget en pulje af forbindelsesrepræsentanter med fornøden introduktion, uddannelse og træning til at indtræde i tværsektorielle stabe med kort varsel.

Ekstern overbliksdannelse

Det er vigtigt at have viden om og overblik over, hvilke handlinger andre aktører er i færd med at udføre eller planlægge. Herved øges chancerne for optimal udnyttelse af egne ressourcer og for at vurdere, om ressourcer kan frigøres eller omdisponeres uden at svække den samlede indsats. Hvis organisationen ikke allerede er repræsenteret hos andre aktører gennem en forbindelsesrepræsentant, kan det være nyttigt at have planlagt, hvorledes man skaffer dette overblik.

- Vær opsøgende hos samarbejdspartnere og eksterne aktører for at få del i brugbar information
- Sørg for at komme med på deres mailfordelingsliste, når de udsender situationsbilleder og anden relevant information
- Man kan også med fordel invitere til fysiske eller virtuelle møder, med passende kadence, for at holde et højt niveau af informationsdeling.

Eksterne anmodninger om støtte

Under en krise kan det i højere grad være nødvendigt at have en direkte og tæt forbindelse til de eksterne samarbejdspartnere, da resultatet af egne handlinger kan være betinget af netop dette. Derfor vil det være relevant i forbindelse med udarbejdelse af beredskabsplanen at afdække, hvordan organisationen vil behandle anmodninger om akut bistand fra eksterne aktører. Det er ligeledes relevant at undersøge, hvilke procedurer der gælder, hvis organisationen selv skal bede om assistance udefra, og tydeliggøre disse over for relevante krisestabsmedlemmer.

Tværgående krisestyringsfora

Det skal som en del af planlægningen afklares, hvilke tværgående krisestyringsorganer organisationen skal kunne deltage i, samt hvem der skal være forbindelsesrepræsentanter, og hvad deres mandat er. Det kan fx dreje sig om kommunernes krisestabe, de lokale beredskabsstabe i politikredsene (LBS), den nationale operative stab (NOST), som normalt mødes hos Rigspolitiet, eller den internationale operative stab, som mødes i Udenrigsministeriet. Ligeledes vil det her være relevant at have udpeget og uddannet en pulje af forbindelsesrepræsentanter, som kan indgå i stabsarbejdet.

5. Krisekommunikation

Når en krise rammer, er det et vilkår, at behovet for information såvel eksternt som internt vokser ganske betydeligt. Det er også et vilkår, at kun de færreste kan imødekomme dette behov – i hvert fald til at begynde med. Meget kan dog forberedes, og med forberedelser, fornuftige aftaler i hus og gode planer er det muligt at komme foran i hvert fald dele af kommunikationspresset.

Langt de færreste kommunikationsafdelinger er gearret til at arbejde i døgndrift med en krise, som kræver kommunikation uafbrudt flere dage i træk. Det betyder, at kommunikationsindsatsen i forbindelse med en krise, ulykke eller katastrofe ofte ikke kan igangsættes med den stærkest mulige startopstilling. Dermed bliver planen og de aftaler, som er indgået på forhånd, helt essentielle for at kunne varetage krisekommunikationen.

Forudsætningerne

Inden krisen rammer skal der foreligge faste aftaler om den kommandostruktur, som gælder for kommunikationschefen (eller dennes afløser), kommunikationsenheden og talspersonen i forhold til kriseledelsen og krisestaben. Eller sagt på en anden måde: Det er centralt, at de, som kommunikerer om krisen, ved, hvem de får deres ordrer fra, at de kun kommer fra én person/funktion, og at de tilgår kommunikationsenheden på samme måde hver gang. Ligeledes er det centralt, at kommunikationschefen (eller dennes afløser) indgår i kriseledelsen, så krisens udvikling afspejles i kommunikationen. Disse forudsætninger bør være aftalt og nedskrevet så tidligt så muligt.

Opgaver

Krisekommunikationens første opgave er at etablere formålet med krisekommunikationen. Det handler om at:

- informere internt såvel som eksternt om hændelsen, og hvad der gøres ved den
- være handlingsanvisende, så borgerne (og medarbejderne) bedst muligt kan tage vare på sig selv
- fortælle, hvor og hvornår borgerne kan få yderligere information
- (gen)etablere tillid ved at vise handling og alvor.

Men det er ikke altid så nemt – og derfor er det en god idé at genbesøge formålet i begyndelsen af en krise. Det kan være, at krisen indeholder et fortrolighedselement, eller det kan være, at krisen vedrører nogle nemt identificerbare individer, og så er det passende at diskutere rammerne så tidligt i forløbet som muligt.

Ud fra formålet og krisens karakter skal man hurtigt formulere de *hovedbudskaber*, der danner rygraden i såvel kommunikationsstrategien som talspersonens arbejdsplaner. Det er vigtigt, at hovedbudskaberne hele tiden afspejler situationen, så de må ikke blive så generiske, at budskaberne ikke har nogen reel betydning.

Undervejs skal kommunikationschefen overveje sit *personalebehov* og gøre sig klart, om der skal nedsættes en særskilt kommunikationsstab; om der skal indkaldes ekstra hjælp; om folk skal sendes hjem, så de kan møde senere, hvor mange der skal til at løse opgaven; og der skal udarbejdes et estimat for, hvor lang tid der skal forberedes til. Hertil er der behov for på forhånd at vurdere den fysiske placering af kommunikationsstaben: Skal kommunikationsstaben sidde på egne kontorer, i et særskilt lokale, eller skal de arbejde hjemmefra? I en krise, hvor sagen udvikler sig hurtigt, er det en fordel at sidde fysisk sammen tæt på kriseledelsen.

Alt dette kan forberedes på forhånd ved hjælp af actioncards, tjeklister og planer.

Uanset omfanget af krisen og antallet af mennesker, der kan løse kommunikationsopgaven, er det vigtigt at have gjort sig tanker om, hvilke opgaver kommunikationsenheden skal løse i forbindelse med krisen.

En bruttoliste af opgaver kunne være:

- Indgå i kriseledelsen
- Ledelse af kommunikationsindsatsen
- Ledelse af møder i kommunikationsenheden
- Etablere formålet med kommunikationsindsatsen
- Udarbejde kommunikationsstrategi
- Fortælle omverdenen om krisen
- Fortælle medarbejdere om krisen
- Overvåge medierne for at se, hvad de beretter om krisen
- Overvåge sociale medier for at se, om der er nyt, som medierne endnu ikke har fanget, eller diskussionsfora med nyttig viden eller indgange til særlige målgrupper
- Kommunikationskoordinering med andre virksomheder/myndigheder
- Udtalelser til radio, TV og aviser m.fl.
- Pressearbejde
- Udarbejde vagtplan, hvis det er langvarigt

- Logning af handlinger og kontakter og referat

Afhængigt af den enkelte virksomhed, krisens karakter og offentlighedens interesse kan hver af disse opgaver være større eller mindre i omfang. I nogle tilfælde skal de hver især løses af én person, men i langt de fleste tilfælde kan de grupperes ned i nogle roller. En person kan så påtage sig én eller flere roller.

Roller

Der findes ikke nogen endelig formel for, hvordan man definerer sine roller i kommunikationsenheden, men det handler om at gøre opgaverne logiske. Én måde kunne være:

Kommunikationschef:

- Indgå i kriseledelsen
- Ledelse af kommunikationsindsatsen
- Ledelse af møder i kommunikationsenheden
- Etablere formålet med kommunikationsindsatsen

Kommunikationsansvarlig:

- Udarbejde kommunikationsstrategi
- Fortælle omverdenen om krisen
- Fortælle medarbejdere om krisen
- Kommunikationskoordinering med andre virksomheder/myndigheder

Medieovervåger:

- Overvåge medierne: radio, TV og aviser m.fl.
- Overvåge de sociale medier
- Pressearbejde

Talsperson:

- Udtalelser til radio, TV og aviser m.fl.
- Koordinator
- Udarbejde vagtplan, hvis det er langvarigt
- Logning af handlinger og kontakter og referat

Andre steder kunne fordelingen være en anden, og hvis det giver mening i situationen at flytte én arbejdsopgave fra én rolle til en anden, så er det hurtigt at gøre, hvis arbejdsbeskrivelsen følger med.

Pointen med rollerne er, at opgaverne, som følger med den enkelte rolle, kan og bør beskrives detaljeret og tilsammen omfatte en hel arbejdsfunktion, der kan varetages af personer, som ikke nødvendigvis arbejder med det til dagligt. En medieovervåger får dermed en beskrivelse af, hvordan og hvor vedkommende skal overvåge sociale medier, hvordan der skal afrapporteres og naturligvis en liste med relevante kanaler, log-ins og passwords til at kunne udføre arbejdet.

Talspersonen er en særlig rolle – og skal udvælges med omhu. Talspersonen skal ikke nødvendigvis være en del af kommunikationsenheden i krisen, men skal være i tæt dialog med kommunikationsenheden (den kommunikationsansvarlige). Talspersonen har en særlig rolle og skal være en ledende person i

virksomheden, som afspejler situationens alvor. Vedkommende skal til enhver tid være opdateret på kernebudskaberne og krisens udvikling, og skal være velformuleret, klar og tydelig. Der kan med fordel i planmaterialet være nedskrevet nogle af de karaktertræk, som er ønskværdige hos en talsperson – og der kan med fordel være udpeget et antal talspersoner, som har været igennem medietræning og professionel vejledning.

Forberedelser til krisen

Der er en række forberedelser, organisationen kan gøre sig, for at den er godt rustet til at varetage krisekommunikationen. Det drejer sig om udarbejdelse af:

- kontaktlister og aftaler
- opgavebeskrivelser og procedurer
- mødeskabeloner
- retningslinjer og strategi
- skabeloner for de første in- og eksterne nyheder.

Kontaktlister og aftaler

En krise, som varer i mange dage i døgndrift, kan sætte selv den bedst forberedte virksomhed under pres – ikke mindst på kommunikationsfronten. Derfor kan planmaterialet udmærket indeholde en kontaktliste over folk i virksomheden, der kan træde til og hjælpe med kommunikationsenhedens opgaver. Jo bedre aftaler der er lavet med hjælpepersonalets ledere, og jo mere frivillighed der er i aftalen, jo nemmere er det at få folk til at træde til. Lige så vigtigt som det er at kalde på hjælp, lige så vigtigt er det at hjemsende folk, der kan træde friske til næste dag eller til natten afhængigt af krisens karakter.

Opgavebeskrivelser og procedurer

De personer, som møder ind for at varetage opgaver i krisekommunikation, skal vide, hvad de skal gøre – og der er ikke tid til oplæring midt i krisen. Derfor er det naturligvis bedst, at de folk, som skal hjælpe til, begynder på så højt niveau som muligt og er kendte med organisationens værktøjer. Desuden skal deres arbejdsopgaver være skrevet ned i kogeboogsform, så de eksempelvis med en opskrift i hånden kan lægge en nyhed på såvel intranet og internet, via en skabelon kan skrive en pressemeddelelse eller ved hjælp af en opskrift med et screendump kan foretage overvågning af såvel sociale som traditionelle medier. Den slags hedder Standard Operationsprocedurer eller SOP'er. De beskriver alle arbejdsgange, og de skal følges af en opdateret liste over log-ins og passwords, der skal anvendes til systemerne.

Mødeskabeloner

Kommunikationsenheden eller -staben anført af kommunikationschefen (eller dennes afløser) skal sørge for at holde sig opdateret om krisens udvikling. Dette gøres på jævnlige møder i kommunikationsstaben. På møderne briefer de forskellige roller hinanden om situationens udvikling på medie-, presse- og sociale medier. Det skal diskuteres, hvorvidt seneste udvikling får indflydelse på kommunikationsstrategien. Desuden får alle et overblik over, hvad der er blevet kommunikeret internt såvel som eksternt. Det aftales, hvilke kommunikationsprodukter der skal produceres, og kommunikationschefen fortæller om de seneste prioriteringer i kriseledelsen eller krisestaben. Sidst, men ikke mindst samles der op på koordinering med andre myndigheder eller virksomheder. Dagsordenen til disse hyppige møder kan med fordel være udarbejdet på forhånd.

Retningslinjer og strategi

Kommunikationsstrategien er rygraden i hele kommunikationsindsatsen – men det er samtidig et dokument, som kommunikationsenheden skal kunne handle efter i en tidsmæssigt meget presset situation. Derfor skal strategien dels være opdelt i rene opslagslementer – der bør være produceret på forhånd – og dels være skrevet handlingsanvisende til den konkrete situation. De præproducerede afsnit kan tilføjes et overordnet afsnit om, hvordan virksomheden ønsker at drive sin krisekommunikation. Derudover skal kommunikationsstrategien indeholde formålet og hovedbudskaberne, der skal skrives til den konkrete situation og tilpasses situationen, som den udvikler sig.

Forberedt indledende kommunikation

Et sidste forberedende stykke arbejde, der kan ligge klar, inden en krise indtræffer, er skabeloner til de første interne og eksterne nyheder. Hvad må kommunikationen sige som det første – før kriseledelsen/krisestaben/direktionen får etableret sig? Kan organisationen kommunikere, at man har set krisen, og at man arbejder på at reagere på den? Eller noget andet. Hurtig kommunikation er ofte den bedste kur mod senere kritik, og kan man aftale at udsende den første kommunikation uden forudgående godkendelse på højere organisatoriske niveauer, eller i en meget kort godkendelsesprocedure, kan man ofte komme lidt foran.

6. Fortsat drift og genopretning

Hvor de øvrige kerneopgaver, der beskrives i beredskabsplanen, drejer sig om selve krisestyringen, handler den sidste kerneopgave, 'Fortsat drift og genopretning', kort fortalt om, hvordan organisationen har planlagt for at opretholde sine kritiske funktioner under en krise samt for genopretning til normaldrift.

Formål

Formålet med planlægning for fortsat drift og genopretning er at sikre, at der – uanset hvilke forstyrrelser organisationen rammes af – foreligger konkrete planer og procedurer for, hvordan driften af organisationens vitale funktioner kan opretholdes på et acceptabelt niveau gennem krisen, og hvordan organisationen gennemfører en genopretning, dvs. vender tilbage til ordinær drift, når krisen er håndteret.

Det er vigtigt at understrege:

- at opretholdelsen af organisationens fortsatte drift, herunder kritiske funktioner og aktiviteter, skal betragtes som en afhjælpende proces, der skal være planlagt at kunne gennemføres parallelt med den øvrige krisestyring
- at genopretningen skal kunne påbegyndes allerede i den akutte fase af krisen, og at planlægningen derfor skal tage højde for dette med hensyn til fastlæggelse af procedurer m.v.

Grundlaget for denne del af planlægningen tilvejebringes gennem de vurderinger af kritiske funktioner, risici og sårbarheder m.v., der gennemføres som et led i den generelle beredskabsplanlægning. Planlægning med henblik på fortsat drift og genopretning er en del af beredskabsplanlægningen, men kan også gennemføres i et separat planlægningsspor. En eventuel selvstændig plan for fortsat drift og genopretning kan betragtes som en delplan til den generelle beredskabsplan.

Planindholdet

Beredskabsplanen bør som minimum indeholde en oversigt over og kort beskrivelse af planerne for fortsat drift og genopretning, og hvem der er hovedansvarlig for disse. Beredskabsplanen bør endvidere indeholde information om, hvor og hvordan procedurer m.v. vedrørende fortsat drift og genopretning er tilgængelige.

Planmaterialet vedrørende fortsat drift og genopretning kan fx indeholde beskrivelser af følgende:

- Formål og mål med planen for fortsat drift og genopretning
- Kritiske funktioner og hvem der er hovedansvarlig for disse
- Effekter/konsekvenser af bortfald af aktiviteter eller forstyrrelser i driften
- Forebyggende foranstaltninger, herunder aktiviteter, tid, hovedansvarlig og ressourcer
- Procedurer for, hvordan planerne aktiveres; hvem gør hvad, hvornår og hvordan
- Procedurer for omstilling af driften under forstyrrelser
- Procedurer for drift under igangværende forstyrrelser
- Procedurer for genopretning til ordinær drift, når krisen er ”afblæst”
- Roller, ansvar og beføjelser
- Backup/reserver, fx alternative systemer og løsninger
- Eksterne kapaciteter, leverandører og samarbejdspartnere m.fl.
- Kontaktoplysninger

Planmaterialet vedrørende fortsat drift og genopretning bør, ligesom beredskabsplanen, også indeholde beskrivelser af uddannelse og øvelser, evaluering, opdatering og revision af planmaterialet samt kontaktoplysninger på de personer, der har et særligt ansvar for at lede og drive processerne med hensyn til sikring af fortsat drift og genopretning.

Planmaterialet kan variere i indhold, detaljeringsgrad og omfang. Det er imidlertid vigtigt, at procedurerne er enkle og lette at anvende, og at planmaterialet er tilgængeligt, uanset hvilke hændelser der indtræffer. Planmaterialet kan i det nødvendige omfang suppleres med tjeklister og actioncards for håndtering af konkrete hændelser samt med procedurer for afprøvning/test af planerne.

Ordliste

Her følger et udvalg af de begreber, man kan støde på i forbindelse med beredskabsplanlægning. Der findes sikkert andre måder at definere begreberne på, hvis man søger i dansk og international litteratur. Formålet her er imidlertid at forklare og uddybe de ord, der anvendes i vejledningen, og dermed skabe en bedre forståelse af vejledningens tekst – ikke at præsentere teori eller autoriserede definitioner.

Aktiveringstrin

Et udtryk for omfanget og karakteren af det beredskab, man aktiverer. Aktiveringstrinnet fortæller, hvor meget og hvilke dele af krisestyringsorganisationen der er aktiveret, og dermed på hvilket niveau krisestyringsorganisationen fungerer, fx lavt bemandedt eller fuldt etableret stabsbemanding.

Beredskab

Den samlede evne i form af planer, faciliteter, udstyr og kompetence til at kunne håndtere ekstraordinære hændelser, herunder større ulykker, katastrofer og kriser, der ikke kan klares med de daglige ressourcer og rutiner.

Beredskabskultur

Den måde, hvorpå man forstår, taler om, planlægger for og handler i forhold til ekstraordinære hændelser, herunder kriser, ulykker og katastrofer. Beredskabskulturen består af de grundlæggende antagelser, værdier og holdninger, der er indlejret i organisationens forståelse og handlinger i forhold til beredskab og krisestyring.

Beredskabsplan

En plan for, hvordan en given myndigheds eller virksomheds krisestyringsorganisation er sammensat, aktiveres og fungerer, når en hændelse har en sådan karakter, at den ikke kan håndteres effektivt inden for daglig drift.

Beredskabsplanlægning

De overvejelser, afklaringer og forberedelser, som bidrager til opbygning af en given myndigheds eller virksomheds organisatoriske robusthed, parathed og kompetence til at håndtere ekstraordinære hændelser, og som dokumenteres i en beredskabsplan.

Beredskabspolitik

Et dokument, der beskriver den overordnede ramme for organisationens beredskabsplanlægning, herunder mål, formelle krav, kritiske funktioner, prioriteringer samt ledelses- og medarbejderinvolvering i organisationens beredskab.

Beredskabsprogram

Et dokument, der uddyber beredskabspolitikken, så de overordnede prioriteringer kan udmøntes i konkrete aktiviteter. Beredskabsprogrammet fastlægger den konkrete vej for organisationens beredskabsplanlægning for en kortere eller længere periode.

Ekstraordinære hændelser

Hændelser eller situationer, herunder ulykker, katastrofer og kriser, som ikke kan klares inden for rammerne af den almindelige struktur og organisering eller ved hjælp af de umiddelbart tilgængelige ressourcer, kapaciteter og rutiner i hverdagen.

Evaluering

En systematisk proces, hvor der foretages vurderinger af øvelser eller håndteringen af rigtige hændelser, og hvor der reflekteres over proces og udfald. Ved evalueringen ses der tilbage, men sædvanligvis også fremad med intentioner om at generere viden, skabe læring og udvikle praksis.

Forbindelsesrepræsentant

En person, der fungerer som bindeled til andre organisationer (forbindelsesofficer) og bidrager til informationsudveksling, videndeling og koordinering. Personen indgår i stabe i det nationale krisestyringssystem og/eller i stabe ved andre organisationer.

Implementering

Omsætning af idéer, overvejelser og planer, herunder fx erfaringer og læring, til konkrete handlinger. Implementering er en bevidst og aktiv proces, der munder ud i en forandring.

Kerneopgaver (krisestyringens)

De centrale opgaveområder, opgaver og funktioner, som organisationen skal kunne varetage i forbindelse med en ekstraordinær hændelse, og som man derfor også kan bygge en beredskabsplan op efter.

Kontinuitetsplanlægning

En planlægning, hvor der foretages risiko- og sårbarhedsvurderinger og på den baggrund fastlægges planer og procedurer for, hvordan organisationens forretningsprocesser kan opretholdes på et acceptabelt niveau under en beredskabshændelse eller -krise, og hvordan organisationen kan genoprette driften så hurtigt som muligt.

Krisekommunikation

Kommunikation i forbindelse med en ekstraordinær hændelse inden for organisationens ansvarsområde. Krisekommunikationen har til formål gennem rettidig og relevant information at sikre, at der rettidigt formidles troværdig information og konkrete handlingsanvisninger.

Kriseledelse/krisestyring

De ledelsesmæssige tiltag, organisationen iværksætter før, under og efter en krise for at sikre, at krisen bliver håndteret rettidigt og effektivt, herunder bl.a. ved etablering af situationsoverblik, analyse af situationens mulige udvikling, fastlæggelse af strategiske mål og prioriteringer samt beslutningstagen. Kriseledelse er også en betegnelse for organisationens strategiske niveau i krisestyringen.

Krisestyringsorganisation

Den måde, man strukturelt og ledelsesmæssigt har opbygget hele sit kriseberedskab på, typisk bestående af én eller flere krisestabe med tilhørende støttefunktioner, og eventuelt med en opdeling af opgaver og ansvar på strategisk, operationelt og taktisk niveau.

Krisestab

En enhed, der har til opgave at opstille og opretholde et overblik over situationen, koordinere handlinger og disponere ressourcer, koordinere den interne og eksterne crisekommunikation samt bidrage til organisationens fortsatte drift og genopretning.

Kritisk infrastruktur

Faciliteter, systemer, processer, netværk, teknologier, aktiver og serviceydelser, som er nødvendige for at opretholde eller genoprette samfundsvigtige funktioner.

Kritiske funktioner

Funktioner, hvis afbrydelse vil have uacceptable konsekvenser. Konsekvenserne kan række fra økonomiske effekter eller konkurs til alvorlige negative effekter for samfundet. Funktionerne kan i den forbindelse dreje sig om aktiviteter, fremstilling af produkter eller tjenester. For at identificere kritiske funktioner kan organisationen bl.a. bruge følgende indikatorer: forretningskritikalitet, eksterne eller indbyrdes afhængigheder, omfang og hyppighed af anvendelse og substitutionsmuligheder.

Operationelt niveau

Det organisatoriske niveau i organisationens krisestyring, hvor topledelsens strategiske beslutninger omsættes til operationelle handlinger som et led i koordineringen af den samlede indsats. Kan også betegnes som det koordinerende niveau i organisationens krisestyring.

Plan for fortsat drift og genopretning

En plan, der skal hjælpe med at sikre, at organisationens forretningsprocesser kan fortsætte ved en beredskabshændelse eller -krise. Planen indeholder information og procedurer for, hvad man skal gøre ved forstyrrelser omkring organisationens kritiske aktiviteter eller ressourcer.

Risiko- og sårbarhedsanalyse

Analyse, der forener elementer af eksterne og interne faktorer. Analysen skal dermed for det første give en oversigt over uønskede hændelser (eksterne faktorer), som kan ramme organisationen. En risikoanalyse er eksempelvis også grundlaget for organisationens risikobillede. For det andet skal sårbarhedsdelen af analysen synliggøre områder (interne faktorer), hvor organisationen ikke er rustet til de tidligere erkendte risici. Hermed skal analysen bidrage til at afdække udviklingsbehov.

Risikobillede

En sammenfatning af risici, som en given organisation potentielt står over for. Et organisationsspecifikt risikobillede er en vigtig del af organisationens beredskabsplanlægning som hjørnestenen i planlægningsgrundlaget. Organisationen øger igennem processen risikobevidstheden og har et stærkere fundament til at vurdere evt. behov for yderligere tekniske eller organisatoriske forebyggende tiltag.

Situationsbillede

En samlet beskrivelse af den aktuelle situation i forhold til en ekstraordinær hændelse. Indeholder fx et kort resumé og en redegørelse for situationen, eventuelle tilskadekomne, materielle skader, den mulige udvikling (forværring eller forbedring) af situationen samt mål, handlinger og budskaber i krisekommunikationen.

Stabsstøttefunktioner

Støttende enheder og medarbejdere, der bidrager til, at krisestaben effektivt kan varetage sine opgaver. Kan fx være en operationsstøtte, kommunikation, sekretariat, logistik- og it-støtte, HR- og juridisk støtte.

Strategisk niveau

Organisationens øverste ledelse, der har til opgave at fastlægge de overordnede og langsigtede retningslinjer for krisestyringen, herunder mål og prioriteringer. Kan også betegnes som det rammesættende niveau i organisationens krisestyring.

Taktisk niveau

Det niveau i organisationens krisestyring, der forestår udførelsen af de handlinger, der besluttet på det operationelle niveau. Betegnes derfor også som det udførende niveau i organisationens krisestyring.

Træning

Aktiviteter, der involverer én eller flere deltagere, og som kan have til formål at teste, opbygge, rutinere og/eller videreudvikle den enkeltes viden, færdigheder og kompetencer i relation til en konkret rolle, funktion og/eller opgavevaretagelse. Der er typisk tale om individorienterede aktiviteter, der skal hjælpe deltagerne på vej mod (en eventuelt højere grad af) personlig mestring.

Uddannelse

Et målrettet og struktureret forløb bestående af forskellige læringsaktiviteter, der har til formål at bibringe personen viden, færdigheder og kompetencer, i en erhvervsmæssig sammenhæng med henblik på at kunne varetage bestemte funktioner og udføre bestemte opgaver, fx i relation til kriseledelse og krisetabsarbejde.

Øvelser (beredskabs-)

Aktiviteter, der involverer flere deltagere og som kan have til formål at identificere fejl, mangler og forbedringsområder og/eller at skabe læring og udvikle kompetencer og kapacitet med henblik på effektivt at kunne håndtere ekstraordinære hændelser. Aktiviteterne er ofte kendetegnet ved, at de foregår i en simuleret/forestillet virkelighed, der er forsøgt lagt tilrette efter den virkelighed og de roller, som deltagerne normalt vil skulle agere i ved en rigtig beredskabshændelse.

Beredskabsstyrelsen, den 23. maj 2022

LAILA REENBERG